

LA ACCIÓN SOCIAL EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1812 Y SU POSTERIOR LEGALIZACIÓN A TRAVÉS DE MEDIDAS DE CARÁCTER PÚBLICO

Francisco Javier LÓPEZ FERNÁNDEZ*

SUMARIO: *I. Introducción, II. La beneficencia como servicio público, III. La constitución española de 1812. IV. La ley general de beneficencia de 23 de enero de 1822, V. La ley general de beneficencia de 20 de junio de 1849 y el reglamento general de 14 de mayo de 1852, VI. Consideraciones finales, VII. Bibliografía.*

I. INTRODUCCIÓN

Las cuestiones sociales han interesado siempre a los diferentes estamentos que han ido componiendo las sociedades en cada momento. De este modo, la carencia de todos los recursos necesarios para el sustento de la vida diaria, no equivalía totalmente al desamparo, porque existían algunos modos de solidaridad que ayudaban a la supervivencia de los necesitados y/o marginados. Si durante la Edad Media, dichas ayudas dependían de la voluntad particular, especialmente de la caridad eclesiástica, en el transcurso de los siglos, los monarcas absolutistas y por influencia de numerosos tratadistas y/o pensadores, convienen, durante el siglo XIX, la irrupción de un gran número de normas jurídicas, que por

* Licenciado en Derecho

FRANCISCO JAVIER LÓPEZ FERNÁNDEZ

diferentes motivos de orden público o represores¹, supondrán un acusado intervencionismo público en aras a garantizar una distribución equitativa de los bienes y recursos disponibles durante la época.

En definitiva, se acometía el tránsito paulatino de la caridad particular a la beneficencia pública², y por tanto, a criterios de responsabilidad pública en lo social, que conllevarían posteriormente, a la organización y control de todos los recursos sociales a través de las estrictas técnicas de actuación administrativa.

En este trabajo, atendiendo al contexto histórico y social de la primera mitad del siglo XIX, se estudiarán las diversas disposiciones legislativas publicadas en este ámbito, que junto con lo contenido en la Constitución Española de 1812, representan los primeros antecedentes y más significativos, de la actual acción social.

1.1 Contexto jurídico y social

Comienza el siglo XIX con ciertos cambios sociales, económicos y políticos que marcarán el escenario de la acción social de nuestro país. Desde el punto de vista político, destaca la instalación del régimen de Napoleón, bajo la soberanía de José Bonaparte (José I), como consecuencia de los intereses

¹ Vide Concepción ARENAL, *La beneficencia, la filantropía y la caridad*, Imprenta del Colegio de Sordo-Mudos y de Ciegos, Madrid, 1861, p. 43: «La beneficencia no es más que la compasión oficial que ampara al desvalido por un sentimiento de orden y justicia».

² Vide José DOMÍNGUEZ SAN MARTÍN, “Los pobres sujetos de pobreza: Iglesia, sociedad, caridad cristiana y beneficencia estatal en el siglo XIX”, *Espacio, Tiempo y Forma, Serie V, Hª. Contemporánea*, 16, (2004), pp. 425-454.

LA ACCIÓN SOCIAL EN LA CONSTITUCIÓN ...

imperialistas napoleónicos por la conquista de Portugal, cuyo objetivo era clave para sus proyectos hegemónicos en el continente europeo³. Desde el punto de vista económico, se produce un enorme retroceso, propiciado, por varios factores: a) En primer lugar, por la interrupción del comercio con América; b) En segundo lugar, se disminuye la producción agraria, no sólo por falta de mano de obra, sino también porque los ejércitos consumían todos los alimentos de las tierras por donde pasaban; c) En tercer lugar, disminuye el crecimiento de la población, principalmente, por la alta mortalidad; d) Finalmente, la llegada de la sociedad industrial supuso un cambio profundo, con la irrupción de la burguesía frente al sistema feudal, y donde la agricultura y la artesanía debajan paso a la producción capitalista, dentro de un libre mercado, como fundamento del pensamiento liberal del momento, por influencia de la filosofía francesa basada en ideales democráticos⁴. Dichos ideales se basaban en la separación de poderes y el reconocimiento de una serie de derechos individuales, que debían ser garantizados y sometidos al principio de legalidad para evitar cualquier tipo de arbitrariedad⁵.

³ Vide: Enrique MARTÍNEZ RUIZ, "La guerra de la independencia española: planteamiento nacional y repercusión internacional", *Monte Buciero*, 13, (2008), pp. 17-43; Miguel Ángel SÁNCHEZ GÓMEZ, "La invasión napoleónica. ¿Guerra de Independencia o Guerra Civil?", *Monte Buciero*, 13, (2008), pp. 69-99.

⁴ Vide Manuel HERRERA GÓMEZ, *Los orígenes de la intervención estatal en los problemas sociales*, Escuela libre editorial, Madrid, 1999, p. 170: «Se produce entonces, una transformación de la pobreza, que cada vez es más urbana y menos rural; en consecuencia, no cabía otra solución que reforzar la capacidad urbana de asistencia».

⁵ Vide Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR, *Sobre la génesis del Derecho Administrativo Español en el Siglo XIX (1812-1845)*, Iustel, Madrid, 2006, pp. 39-94.

FRANCISCO JAVIER LÓPEZ FERNÁNDEZ

El individualismo, por tanto, será el eje que marcará la cuestión social de estos años, ya que el Estado se configura como un poder abstencionista que sólo entrará en el juego mediante su manto protector, en tanto en cuanto, las personas no puedan por sí mismas valerse⁶.

1.2 El fin de la hegemonía eclesiástica en el desempeño de tareas asistenciales⁷

La Iglesia durante el siglo XIX, se va a ver mermada en sus privilegios como consecuencia de la revolución liberal que se estaba produciendo en nuestro país, y prácticamente en toda Europa. Este proceso, a decir verdad, no se iniciaba ahora, sino que ya era fruto de los avances políticos producidos durante la Ilustración, más en concreto, durante el reinado de Carlos IV, que con el objetivo de reglamentar la cuestión social, y como consecuencia de las crisis económicas que azotaban al país, y por tanto, a las arcas del poder estatal, provocó que la Iglesia fuera perdiendo su peso en aras del intervencionismo público⁸.

⁶ Vide Juan Luis BELTRÁN AGUIRRE, *El régimen jurídico de la acción social pública*, Instituto vasco de Administración Pública, Bilbao, 1992, p. 81.

⁷ Vide Myriam FERNÁNDEZ HERRERO, "Proceso de convivencia y sustitución de las instituciones eclesiásticas por las civiles en la acción social del Estado liberal", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 118, (2007), pp. 27-63.

⁸ Vide Ramón PARADA VÁZQUEZ, *Derecho Administrativo I. Parte General*, Marcial Pons, Madrid, 2007, p. 385. «En definitiva, la apelación a la sociedad civil, y en particular al sector privado no lucrativo, supone una corrección de ciento ochenta grados de la política con que la beneficencia se inició en el Estado liberal: un

LA ACCIÓN SOCIAL EN LA CONSTITUCIÓN ...

Se iniciaba, por tanto, un proceso secularizador, donde el Estado liberal en atención a su concepción individualista de la vida, se ocupará de manera especial en el pobre y desamparado, porque el individuo es un sujeto que ostenta derechos públicos, y cómo no, determinados derechos sociales, que es lo que le permite ejercer la libertad como ciudadano⁹.

La invasión francesa, las crisis económicas, y sobre todo, el proceso desamortizador¹⁰, provocarán una ruptura total entre la Iglesia y el Estado, aunque no será definitiva, como se verá más adelante. Indudablemente, las consecuencias sociales no tardaron en verse, pues se redujo el número de clérigos, como consecuencia de la disminución del número de edificios eclesiásticos, así como, la dependencia absoluta de la cuestión social a manos del poder estatal, que tuvo que hacerse cargo de lo que hasta entonces le era ajeno. En cualquier caso, la iglesia siguió ocupándose de los más desfavorecidos

Estado sin recursos pero decidido a asumir directamente la gestión de los servicios sociales mediante una red de establecimientos hospitalarios y de beneficencia, para lo cual no dudó en nacionalizar los bienes particulares o eclesiásticos adscritos a este fin».

⁹ Vide Esther BURGOS BORDONAU, “Repertorio de la Legislación social y educativa entre 1822 y 1938 y su incidencia en la enseñanza de las personas ciegas”, *Cuadernos de Historia del Derecho*, 13, (2006), pp. 261-279.

¹⁰ Vide: Gonzalo ANES, “Regalismo y manos muertas en la España de las Luces”, *Cuadernos Dieciochistas*, 1, (2000), pp. 209-222; Cirilo MARTÍN-RETORTILLO, “La Desamortización y los municipios rurales”, *Revista de Estudios Agrosociales*, 6, (1954), p. 86. En palabras de este autor, «la Desamortización se llevó a efecto a impulso de ideas políticas, sin la más pequeña reflexión o consideración de tipo económico. Fue una operación impuesta por el Estado que determinó la quiebra de miles de Municipios rurales españoles».

FRANCISCO JAVIER LÓPEZ FERNÁNDEZ

y acompañará a la beneficencia pública en su labor de asistencia a los pobres¹¹.

II. LA BENEFICENCIA COMO INSTITUCIÓN DE SERVICIO PÚBLICO

La reforma ilustrada ya había sentado las bases para la necesaria participación del Estado en el ámbito social. Las razones que llevaron al Estado a la seria implicación del mismo en la organización de los recursos públicos de carácter social, fue, evidentemente, ante la insuficiencia de la acción privada, tanto caritativa como la beneficencia particular, que por medio de sus propios recursos no daba cobertura suficiente y eficaz, en la lucha contra la indigencia¹².

¹¹ *Vide*: Esther BURGOS BORDONAU, “Repertorio de la Legislación social y educativa entre 1822 y 1938 y su incidencia en la enseñanza de las personas ciegas”, o.c., pp. 261-279; Concepción ARENAL, *La beneficencia, la filantropía y la caridad*, o.c., p. 74. Esta autora en relación a la complementariedad entre beneficencia particular y pública, señala: «La dirección corresponde al Estado: él *debe* hacer todo lo que no *pueden* hacer los particulares ni las corporaciones, así como estas deben todo lo que no *puede* aquel».

¹² *Vide*: Gregorio RUBIO NOMBELA, “Caridad, beneficencia y asistencia social”, en AA.VV., *Problemas fundamentales de beneficencia y asistencia social*, Ministerio de Gobernación, Madrid, 1967, pp. 75-76. Este autor pone de manifiesto la constante profesionalización de la pobreza, ya que sin llevar a cabo la menor preocupación por estudiar sus causas, se fomentaba la «gandulería como profesión», ante la cual, la Administración sólo se interesaba en contrarrestar a través, de una actitud correctora y persecutoria; Jorge JORDANA DE POZAS, “El movimiento asociativo y la asistencia social”, en AAVV, *Problemas fundamentales de beneficencia y asistencia social*, Ministerio de la Gobernación, Madrid, 1967, pp. 157-159. Según este autor, el sistema tradicional basado en acciones caritativas se había visto desbor-

LA ACCIÓN SOCIAL EN LA CONSTITUCIÓN ...

El Estado se configura ahora como responsable en materia social, y por tanto, tendrá que dar respuestas a las necesidades de los más desfavorecidos conforme a una organización más o menos proporcionada, en función de los recursos disponibles. Para ello, intentará construir un sistema organizado¹³ de beneficencia pública¹⁴ y regulará y disciplinará la beneficencia privada¹⁵.

dado por dos razones: en primer lugar, como consecuencia del tono extremadamente paternalista de las instituciones benéficas que trataban al beneficiario más como un objeto que como una persona cabal y activa; en segundo lugar, porque la beneficencia particular atendía al beneficiario de manera directa sin responder a un sistema organizado que pudiera prevenir y corregir de raíz las situaciones de indigencia que éstas provocaban.

¹³ Vide: Ramón PARADA VÁZQUEZ, *Derecho Administrativo I. Parte General*, o.c., p. 384; Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR, *Principios de Derecho Administrativo General II*, Iustel, Madrid, 2006, p. 295. En opinión de este autor, los servicios asumidos por el poder público, estarían a medio camino entre lo público y lo privado en base a dos razones: «1) De un lado, se trataba de actividades naturalmente inclinadas a ser públicas, por ser tendencialmente deficitarias; y 2) De otro, en cambio, la falta de tradición en el desempeño de estas actividades por parte del Estado hizo que no se consideraran, en sentido estricto, como actividades públicas: su realización por la Administración se debía a la necesidad de suplir la ausencia de iniciativa privada; por el ello, el Estado no se atribuyó inicialmente su titularidad ni el monopolio de su prestación, admitiendo naturalmente que también pudieran ser ejercidas por sujetos privados».

¹⁴ Vide Gregorio RUBIO NOMBELA, “Caridad, beneficencia y asistencia social”, o.c., p. 76. Este autor definirá la beneficencia pública como «la organización y actividad que se concreta en la realización de prestaciones gratificables, de mera subsistencia, a favor de los indigentes, financiada con fondos públicos».

¹⁵ Vide Fermín HERNÁNDEZ IGLESIAS, *La Beneficencia en España*, Imprenta de Manuel Minuesa de los Ríos, Madrid, 1972, p. 153: «La Beneficencia particular comprende todas las instituciones benéficas creadas y dotadas con bienes particulares, y cuyo patronazgo y administración fueron reglamentados por los res-

FRANCISCO JAVIER LÓPEZ FERNÁNDEZ

Numerosas normas jurídicas, regularán este ámbito, motivado fundamentalmente, por la concepción de los problemas sociales, como cuestiones de orden público¹⁶. Cuando me refiero a razones de orden público, se debe pensar, en las genuinas razones que motivaban al Estado a intervenir decisivamente en la regulación y ordenación de las cuestiones sociales. Efectivamente, la principal razón que originaba su intromisión, era como consecuencia de controlar, en la medida de lo posible, la abundancia de mendigos en las ciudades¹⁷. La pobreza siempre unida a la posesión de enfermedades contagiosas, suponían un auténtico riesgo con el que no se deseaba correr, y aunque sólo fuera por higiene social, la salud pública justifica la pertinente acción del Estado, aunque en ningún caso, se puede hablar

pectivos fundadores ó en nombre de estos, y confiados en igual forma á corporaciones autorizadas ó á personas determinadas».

¹⁶ Vide Manuel AZNAR LÓPEZ, “En torno a la beneficencia y su régimen jurídico”, *Revista española de Derecho Administrativo*, 92, (1996), pp. 555-565. En este sentido, este autor apunta, que «la Beneficencia fue uno de los primeros servicios públicos en implantarse. Será, en efecto, a partir de mediados del siglo XVIII cuando, por un lado, como consecuencia de la secularización de determinados servicios eclesiales, y por otro, como fruto de la apertura de la posta real al público aparezcan cuatro servicios públicos: la sanidad, la educación, la beneficencia y el servicios de correos».

¹⁷ Vide Fernando GARRIDO FALLA y Otros, *Tratado de Derecho Administrativo. Parte General: Conclusión*, Tecnos, Madrid, 2006, p. 402. Este autor, apunta además, «que los servicios de beneficencia se imponen como una obligación estatal cuando la iglesia pierde la posibilidad de realizar estos cometidos, primero en los países protestantes con motivo de la secularización de las fundaciones religiosas que siguió a la Reforma, y después en los países católicos durante el periodo de la desamortización».

LA ACCIÓN SOCIAL EN LA CONSTITUCIÓN ...

aún, de un derecho subjetivo de prestación por parte de sus beneficiarios¹⁸.

Si lo que se denomina como «servicio público», es entendido como la exigencia del interés público de sujetar la materia o sector de que se trata a una determinada, y más o menos intensa, regulación jurídico-administrativa¹⁹, se puede pensar que la beneficencia, como consecuencia de las razones anteriormente apuntadas, pasó a convertirse en una actividad encomendada a la Administración Pública, principalmente ante la insuficiencia de recursos de la beneficencia particular²⁰.

La beneficencia, por tanto, se convertía así, y en opinión de los primeros tratadistas del Derecho Administrativo, en un auténtico servicio administrativo²¹.

¹⁸ Vide Marcos VAQUER CABALLERÍA, *La acción social (Un estudio sobre la actualidad del Estado Social de Derecho)*, Tirant Lo Blanch, 2002, pp. 30-32.

¹⁹ Vide: Luciano PAREJO ALFONSO (coord.), *Manual de Derecho Administrativo*, Ariel Derecho, Barcelona, 1990, p. 339; Fernando GARRIDO FALLA, "El concepto de servicio público en Derecho Español", *Revista de Administración Pública*, 135, (1994), p. 21. El servicio público es aquel «servicio técnico prestado al público de una manera regular y constante mediante una organización de medios personales y materiales cuya titularidad pertenece a una Administración pública y bajo un régimen jurídico especial».

²⁰ Vide Pedro GÓMEZ DE LA SERNA, *Instituciones del Derecho Administrativo Español*, Tomo II, Imprenta de D. Vicente de Zalaman, Madrid, 1843, p. 252. «Al gobierno como supremo ejecutor de las leyes, corresponde la inspección de todos los establecimientos de beneficencia, y la dirección jeneral de tan interesante ramo».

²¹ Vide: Manuel COLMEIRO, *Derecho Administrativo Español*, T. I, Madrid, 1865, p. 426: «Hay deberes morales para la sociedad como para los individuos, y por eso mismo hay una beneficencia pública y una caridad privada. La administración no puede mantenerse indiferente, inmóvil y muda en presencia del infortunio: su obligación es aliviar los padecimientos de las clases indigen-

FRANCISCO JAVIER LÓPEZ FERNÁNDEZ

III. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1812

La Constitución Española de 1812 sienta las bases de un nuevo sistema de beneficencia pública. Si bien es cierto, que en su articulado, pocas son las referencias respecto a la beneficencia, sí está claro, que es el germen de un sistema ordenado y complejo que regularán y desarrollarán los preceptos constitucionales. Esto es así, como consecuencia de la regulación de la beneficencia como un servicio público, que quedará atribuido su competencia a los entes locales²², que comenzarán a desarrollar una

tes, no sólo porque interesa á la paz, al orden, á la salud, al bien público, sino porque el estado, á manera de la familia, de la corporación, de la ciudad, de una asociación cualquiera tiene el deber riguroso de velar por su conservación que libra en la conservación de sus miembros.

La beneficencia pública es el ejercicio de una caridad superior inteligente y liberal que enseña al hombre los medios de lograr la mejora indefinida de la sociedad, la destrucción de la miseria, del vicio, del dolor en sus raíces y el exterminio del mal en sus causas»; Juan Luis BELTRÁN AGUIRRE, *El régimen jurídico de la acción social pública*, o.c., pp. 89-92, donde se cita a Manuel ORTIZ DE ZÚÑIGA, *Elementos de Derecho Administrativo*, Tomo II, Granada, 1843: «Pero la caridad pública no se ha de ejercer con tal indiscriminación que, por medio de ella, se fomente el vicio y la holganza y se usurpe al verdadero necesitado el auxilio que la humanidad le debe, para malgastarlo en el que, pudiendo trabajar, no merece que la sociedad le proteja. La vigilancia de la autoridad debe, pues, fijarse en investigar cuáles son los que realmente necesitan estos socorros y cuáles aquellos que, por el contrario, merecen una corrección que les obligue a ser laboriosos; y no permitir jamás los mendigos voluntarios y robustos, que ciertamente son unos vagos, indignos de lástima y menos de la beneficencia del hombre honrado».

²² Vide Santiago MUÑOZ MACHADO, *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo. Derecho Administrativo y sistema de fuentes*. Tomo I, Iustel, Madrid, 2009, p. 15. Refirién-

LA ACCIÓN SOCIAL EN LA CONSTITUCIÓN ...

ingente labor en el ámbito de los recursos sociales disponibles. Esta circunstancia es lo que algunos autores han venido en llamar como la «municipalización de la beneficencia», al suponer no sólo la apropiación de los recursos materiales por parte de los ayuntamientos urbanos, sino que se trata de reconvertir la vieja caridad particular en soluciones a los nuevos problemas de carácter social de los municipios de esta época²³.

Tras una breve mención, en el art. 6 del texto constitucional, a las obligaciones de los españoles, de ser «justos y benéficos», y considerar en su art.13, que el objeto del Gobierno «es la felicidad de la Nación, puesto que el fin de toda sociedad política no es otro que el bienestar de los individuos que la componen»²⁴, será en el art. 321 de dicha norma,

dose a lo ocurrido en Francia durante esa época, expone: «El proceso de asunción de los servicios públicos de beneficencia y de enseñanza por las Administraciones Públicas, desplazando a las instituciones privadas y eclesiásticas del Antiguo Régimen, ocurrirá también en España en sentido similar a partir de la Constitución Española de 1812, que atribuye dichos servicios esencialmente a los Ayuntamientos».

²³ Vide Óscar FERNÁNDEZ, «Asistencia social en León: los establecimientos de Beneficencia en León en el inicio de la época actual», en Laureano M. RUBIO PÉREZ (coord.), *Pobreza, marginación y asistencia en la Península Ibérica*, Universidad de León, 2009, p. 30.

²⁴ Vide Manuel HERRERA GÓMEZ, *Los orígenes de la intervención estatal en los problemas sociales*, o.c., pp. 166-169. Este autor entiende que se debe identificar el «bienestar» proclamado por la Constitución como cuestiones de orden interior: «Identificados los términos felicidad y bienestar y ambos con riqueza, será competencia del Estado el asumir un conjunto de tareas encaminadas a la consecución del bienestar de los ciudadanos tale como la salubridad y limpieza de las poblaciones, todo lo relativo a la instrucción pública, el conocimiento de las fábricas y demás ramas de la industria nacional, todo cuanto tenga relación con los adelantamientos de la agricultura...y, cómo no, todo

FRANCISCO JAVIER LÓPEZ FERNÁNDEZ

donde se concretará de manera más explícita, cuáles son las competencias que la Constitución le encomienda a los Ayuntamientos²⁵. Del mismo modo, en el art. 335, referido a las competencias de las Diputaciones Provinciales, se les encomienda las siguientes funciones:

«Tocará a estas Diputaciones: [...]. Segundo. Velar sobre la buena inversión de los fondos públicos de los pueblos y examinar sus cuentas, para que, con su visto bueno, recaiga la aprobación superior, cuidando de que en todo se observen las leyes y reglamentos [...]. Octavo. Cuidar de que los establecimientos piadosos y de beneficencia llenen su respectivo objeto, proponiendo al Gobierno las reglas que estimen conducentes para la reforma de los abusos que observaren».

Todo ello sin menoscabo de las correspondientes funciones de inspección de la Diputación Provincial, respecto a las competencias atribuidas a los Ayuntamientos²⁶.

lo referente al cuidado, gobierno, inspección y administración de instituciones benéficas y asistenciales».

Asimismo entiende, que las competencias sobre beneficencia atribuidas a las Secretarías del Despacho de Gobierno Interior y Ultramarina, justifican, el que la beneficencia sea interpretada, tanto como una cuestión de orden interior y seguridad, como de bienestar de las poblaciones y de los ciudadanos.

²⁵ *Vide* art. 321 de la Constitución Española de 1812, que literalmente establece: «Estará a cargo de los Ayuntamientos: [...]. Sexto. Cuidar de los hospitales, hospicios, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia, bajo las reglas que se prescriban».

²⁶ *Ibidem*, art. 323. En este caso se señala, que los Ayuntamientos han de rendir «cuenta justificada cada año de los caudales públicos que hayan recaudado e invertido».

LA ACCIÓN SOCIAL EN LA CONSTITUCIÓN ...

No existen en la Constitución más preceptos que se refieran a la beneficencia como institución que se ocupe de la cuestión social; y evidentemente, tampoco se podía esperar una regulación más pormenorizada de los preceptos señalados, así que habrá que esperar a los siguientes años, para evaluar, en función de las normas dictadas con posterioridad, si llevando a cabo, los contenidos expresamente mencionados, se dieron cumplimiento con lo preceptuado en el texto constitucional²⁷.

²⁷ Vide José María ALONSO SECO y Bernardo GONZALO GONZÁLEZ, *La Asistencia Social y los Servicios Sociales en España*, Ministerio de la Presidencia, Madrid, 2000, p. 75, donde cita a, *Colección de los Decretos y Órdenes que han expedido las Cortes Generales y Extraordinarias*, T. IV, Madrid, 1820. Un ejemplo de lo señalado anteriormente, lo representa la publicación de la Ley de 23 de junio de 1813, sobre Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias. En dicha Ley se dispone la obligación de los Ayuntamientos del «cuidado de la limpieza de los hospitales, cárceles y casas de caridad o de beneficencia» (art. 1); Más significativo es el art. 7 que dispone: «Para desempeñar lo que previene el párrafo 6º del art. 321 de la Constitución, cuidará el Ayuntamiento de los hospitales y casas de expósitos ó de beneficencia, que se mantengan de los fondos del común del pueblo, baxo las reglas que para ello estuvieren dadas ó se dieren por el Gobierno; pero en los establecimientos de esta clase, que fueren de fundación particular de alguna persona, familia ó corporación, ó que estuvieren encargados por el gobierno á personas ó cuerpos particulares, con sujeción á reglamentos, solo tocará al Ayuntamiento, si observare abusos dar parte de ellos al Gefe político para el conveniente remedio; pero sin perturbar de modo alguno en el ejercicio de sus respectivas funciones á los directores, administradores y demás empleados en ellos».

FRANCISCO JAVIER LÓPEZ FERNÁNDEZ

IV. LA LEY GENERAL DE BENEFICENCIA DE 23 DE ENERO DE 1822²⁸

Habría que esperar unos cuantos años, para encontrar una disposición que realmente desarrollase los preceptos que había señalado la Constitución Española de 1812. La vuelta de Fernando VII en 1814, sólo supuso el restablecimiento de las instituciones anteriores, y por tanto, la vuelta al Estado absoluto. En consecuencia, no se podía esperar gran cosa desde el punto de vista de las tareas asistenciales, que tan sólo seguía los ejes que se llevaban a cabo con anterioridad a la entrada napoleónica en España; como señala Arias Miranda: «Los seis años de la primera época de su reinado, á contar desde el de 1814 al 20, fueron un verdadero paréntesis, un espacio crial é infecundo en el terreno de la beneficencia»²⁹.

Será por tanto, durante el Trienio Liberal y con la vuelta del gobierno representativo, cuando se retoma la preocupación perdida en el terreno de la beneficencia. Los resultados no tardaron en aflorar, y será en 1822, cuando se promulgue la Ley de Beneficencia, como norma de carácter general que contenía un auténtico plan organizativo en esta materia. Sin duda, constituye un hito en lo que a política asistencial se refiere.

²⁸ Esta Ley fue aprobada por el Decreto XL de las Cortes extraordinarias, de 27 de diciembre de 1821, y sancionada por el Rey Fernando VII el 23 de enero de 1822.

²⁹ Vide José ARIAS MIRANDA, *Reseña histórica de la beneficencia española*, Imprenta del Colegio de Sordo-Mudos y de Ciegos, Madrid, 1861, p. 58.

LA ACCIÓN SOCIAL EN LA CONSTITUCIÓN ...

4.1 Aspectos competenciales

Una de las novedades más significativas, fue la creación de las Juntas Municipales de Beneficencia³⁰ en la inminente labor de gestionar el sistema de beneficencia cuya función fue encomendada a los Ayuntamientos según la propia Constitución aprobada en 1812 (art. 1). Las mismas serían creadas en todas las capitales y pueblos (art. 2), variando en función del número de habitantes³¹.

De esta forma, se aprecia el control absoluto en la gestión de la beneficencia a través de los respectivos ayuntamientos, lo cual provocaría a la postre la inoperancia del sistema, por su excesivo carácter descentralizador³². Este control, además, se pone de relieve, en la creación de una figura denominada «visitador», cuya actividad es la de inspeccionar y

³⁰ Entre las funciones más importantes, destacan: a) Supervisar los establecimientos de beneficencia en cuestiones de buena administración, legalidad, cuentas y contabilidad y organizativas; b) Creación y modificación o supresión de nuevos centros; c) Formar el presupuesto de gastos y estadística y la presentación de los fondos invertidos para su posterior control por el Ayuntamiento (art. 12).

³¹ Su composición, sería más o menos la misma en todas ellas, compuesta, por el Alcalde, un Regidor del Ayuntamiento, tres o cuatro vecinos del pueblo, un médico (en los pueblos más pequeños se sustituiría por un facultativo de medicina o de cirugía) y un cirujano de los de mayor reputación (arts. 3 a 11).

³² Vide: José María ALONSO SECO, y Bernardo GONZALO GONZÁLEZ, *La Asistencia Social y los Servicios Sociales en España*, o.c., p. 76; Demetrio CASTRO ALFÍN, “Las necesidades sociales y su cobertura: 1800-1868”, en AA.VV., *Historia de la Acción Social pública en España. Beneficencia y previsión*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990, p. 78. En opinión de este autor, una de las mayores limitaciones de la Ley fue precisamente en lo relativo a la gestión de los establecimientos de carácter provincial y supra-provincial, donde se establecía una imprecisa distribución de competencias locales y centrales.

FRANCISCO JAVIER LÓPEZ FERNÁNDEZ

observar «si se cumplen en él los reglamentos, si los empleados desempeñan sus obligaciones, y si los pobres están bien asistidos» (art. 13); sin duda, se les puede considerar el antecedente de los actuales servicios de inspección en el ámbito de la acción social.

En las municipios de mayor población se crean las Juntas Parroquiales de Beneficencia, presididas por el cura de la parroquia y en sus ausencias por su segundo al frente de la Iglesia (art. 17). Se contempla aún, la participación activa de la Iglesia en la formación de los distintos sujetos que se crean para la gestión y administración de la Beneficencia³³.

Finalmente, también se reservan ciertas actuaciones competenciales tanto al Gobierno como a la Provincia. Respecto al primero, se encargará de regular estas juntas parroquiales, exponiendo sus atribuciones y la forma de llevarlas a cabo (art. 24), determinando el número de hospitales por población (art. 119). Respecto a la Provincia, se le encomienda la resolución de las reclamaciones de las juntas municipales de beneficencia con respecto a los Ayuntamientos, «que en el ramo de la Beneficencia se entenderán con el Ministerio de la Gobernación de la Península» (art. 16); y la revisión final de las cuentas de las juntas municipales de beneficencia remitidas por los Ayuntamientos, así como la elaboración de una cuenta general anual con indicación

³³ Entre sus funciones destacan las siguientes actuaciones: a) La recolección de las limosnas; b) Suscripciones voluntarias, hospitalidad y socorros domiciliarios; c) De la primera enseñanza y vacunación de los niños pobres; d) De recoger a los expósitos y desamparados y de conducir a los establecimientos de beneficencia a aquellos que no puedan ser socorridos en sus casas (art. 21).

LA ACCIÓN SOCIAL EN LA CONSTITUCIÓN ...

de todos los montantes económicos de los establecimientos de beneficencia, para su remisión a los órganos políticos correspondientes (arts. 35 y 36).

4.2 Aspectos de administración

En este apartado, simplemente voy a destacar la distribución que de los fondos de beneficencia, la Ley realiza: por un lado, el fondo general y, por otro lado, el municipal (art. 26), integrándose, en el primero, las rentas y consignaciones que las Cortes asignan a los establecimientos de beneficencia, y, en el segundo, por todos los bienes, rentas, etc., que posean los establecimientos municipales, así como las limosnas (art. 27).

En un afán, garantista del sistema, destaco lo preceptuado en el art. 28 de la citada norma, donde se establece la función primordial del fondo general, como es la de socorrer a aquellos establecimientos de beneficencia que por su situación económica, o por las escasas rentas que obtienen en su ámbito, difícilmente, pueden llevar a cabo su función social. Se puede observar, un modo particular de intervención administrativa, impulsada fundamentalmente, a través de ayudas públicas, a modo de lo que hoy conoceríamos como subvenciones, para conseguir los intereses sociales preceptuados legalmente.

4.3 Clasificación de los establecimientos de beneficencia

Los establecimientos de beneficencia se clasificarán en: casas de maternidad, casas de socorro, Hos-

FRANCISCO JAVIER LÓPEZ FERNÁNDEZ

pitales de enfermos, de convalecientes y locos, Hospitalidad y socorros domiciliarios (art. 40)³⁴.

En cuanto a las casas de maternidad se refiere, la Ley las clasifica a su vez en tres tipos (art.41): uno de refugio para la mujeres embarazadas y paridas, cuyo objeto es de servir de amparo a las madres, evitando así, tanto el infanticidio, como la deshonra y deshonor de sus madres (art.42); otro, para la lactancia de los niños, con el objetivo de recibir a los niños que hubieren nacido en el de maternidad, para el caso de que sus madres optasen por dejarlos allí, o aquellos otros entregados en el establecimiento (art. 50); y finalmente, otro para conservar y educar a los niños, una vez cumplidos los dos años. En este caso, se recibirá tanto a los niños que provienen del departamento de lactancia, como los entregados directamente en dicho lugar, siempre que tengan la edad de dos años y hasta que cumplan los seis años de edad (arts. 60 a 70).

Las casas de socorro³⁵ tenían por objeto, el acogimiento de los huérfanos desamparados, niños de

³⁴ Vide Pedro GÓMEZ DE LA SERNA, *Instituciones del Derecho Administrativo Español*, o.c., pp. 265-287.

³⁵ Vide Borja CARBALLO BARRAL, "La Beneficencia Municipal de Madrid en el cambio de siglo: el funcionamiento de las Casas de Socorro (1896-1915)", *Congreso Internacional Modernizar España 1898-1914*, Madrid, 2006, pp. 9-20. Atendiendo a lo dispuesto por el Reglamento general de la Beneficencia Municipal de Madrid, las Casas de Socorro son definidas como «los establecimientos destinados a la prestación inmediata de los auxilios necesarios a cualquier persona acometida de accidente, en paraje público, o herida por mano airada, o caso fortuito; a facilitar el primer socorro facultativo en el domicilio de los pacientes, en caso de inminente riesgo, a proporcionar consulta pública diaria para los pobres, y a asistir dentro del establecimiento a aquellos enfermos o heridos agudos que no sea posible trasladar a su

LA ACCIÓN SOCIAL EN LA CONSTITUCIÓN ...

las casas de maternidad que hubieren cumplido la edad de seis años, a los impedidos, y a los demás pobres que no tenían recursos suficientes para su subsistencia (art. 71). Estas casas tenían como propósito, además de la primera enseñanza³⁶, el establecimiento de fábricas y talleres para posteriormente, destinarlos allí con el fin de instruirles en un oficio, arte o profesión, según sus cualidades y, evidentemente, teniendo en cuenta, las necesidades de la provincia en la que radicaban (arts. 74 a 78).

También viene recogido en la Ley, la constitución de los denominados «socorros domiciliarios», que como antecedente inmediato de la actual prestación de «ayuda a domicilio», comprendía, la atención de los necesitados en su propia casa, siendo sólo trasladado a la casa de socorro, cuando no podía ser socorrido por otro medio (art. 86)³⁷.

casa o a los hospitales; y por último, a propagar las operaciones de la vacunación en las épocas oportunas».

³⁶ Según el Reglamento General de Instrucción Pública de 1821, la enseñanza se dividía en tres categorías: «La primera enseñanza, era considerada como la general e indispensable y comprendía necesariamente, la instrucción comprendida en el art. 25 y 366 de la Constitución Española de 1812», que disponía: «La enseñanza a los niños a leer, escribir y contar, y el catecismo de la religión católica, que comprenderá también una breve exposición de las obligaciones civiles». El propio Reglamento define la segunda y tercera enseñanza, comprendiendo la primera, «aquellos conocimientos que sirven de preparación para dedicarse después a estudios más profundos»; y entendiéndose por la última, «los estudios que habilitan para ejercer alguna profesión particular» (arts. 9 a 50).

³⁷ Aún en estos casos, el traslado a la casa de socorro, debía ser la de su propio pueblo o lugar de residencia, por tanto, se buscaba ante todo, la ubicación de los necesitados en sus lugares de origen (arts. 91 a 95).

FRANCISCO JAVIER LÓPEZ FERNÁNDEZ

Finalmente, se establece, por un lado, la hospitalidad domiciliaria que tenía por objetivo proporcionar a los enfermos pobres en sus mismas casas, los socorros y medicamentos necesarios, limitándose el traslado de los mismos a los hospitales, a aquellos que no tuvieran domicilio en el pueblo donde se enfermasen (arts. 98 a 103). Y, por otro lado, se habla de la hospitalidad pública, para aquellos casos mencionados anteriormente, teniendo el Gobierno la obligación de erigir hospitales en todas las capitales de provincia y pueblos (arts. 104 y 105). Ahora bien, establece la Ley la limitación cuantitativa de cuatro hospitales como máximo, sin contar el de convalecencia y el de locos (arts. 105 a 107). En los artículos siguientes se establece la organización interna que deben tener los hospitales (arts. 108 a 118), destacando lo dispuesto para el hospital de locos, cuyo fin era acoger a toda persona que padeciera graves trastornos mentales (arts. 119 a 126).

4.4 Potestades y deberes de los usuarios

Es indudable el carácter protector que la Ley General de Beneficencia de 1822 configura respecto a los usuarios que acceden a estos recursos. De esta forma, se pueden contemplar algunas potestades cuando se establece, respecto a las casas de maternidad lo siguiente:

«Se observará el secreto más inviolable en este departamento, no debiendo hacerse pregunta ni información alguna sobre la conducta privada de las 362ujeres refugiadas, y será expelido inmediatamente el empleado ó dependiente que faltase de cualquier modo á tan importante obligación» (art. 45). «Ninguna persona pública ni privada podrá detener,

LA ACCIÓN SOCIAL EN LA CONSTITUCIÓN ...

examinar ni molestar en manera alguna á los que llevaren niños para entregarlos en las casas de maternidad, ó á las juntas municipales de Beneficencia» (art. 51).

También algunos deberes, que respecto a las Casas de socorro se dispone:

«Ninguna persona podrá ser detenida en estas casas más tiempo que el que necesite para su socorro y cuidado; pero deberá preceder a su salida licencia por escrito de las juntas de Beneficencia y la entrega de sus ahorros (art. 80) [...]»³⁸.

Con el objetivo de vincular a toda persona necesitada con el recurso social correspondiente³⁹ (art. 94), se puede apreciar un intento de posibilitar un acceso universal de toda persona a las prestaciones que contenían, si bien en algunos casos, bajo el cumplimiento de determinados requisitos⁴⁰.

³⁸ O por ejemplo, cuando señala: «En el caso de ser muchas las personas necesitadas, y tener que recurrir á la distribución de alguna sopa económica, cuidará la junta de hacer trabajar á los socorridos, descontándoles del precio de su trabajo el valor del alimento que se les suministrase» (art. 90).

³⁹ Mediante la implantación de este plan de Beneficencia se pretendía como he indicado, satisfacer las necesidades de todos aquellos necesitados de una determinada ayuda pública, en función de sus particulares circunstancias. De este modo, y ya creados los distintos recursos sociales correspondientes, el Gobierno veía innecesario, y por ello prohibirá expresamente, el hecho de que los necesitados sigan pidiendo limosna (art. 93), si bien, en aquellos lugares pendientes de planificación se permitirá la misma, si ostenta la correspondiente licencia por escrito de la respectiva junta municipal de Beneficencia, la cual tomará al efecto los correspondientes informes [...]» (art. 96).

⁴⁰ Así, por ejemplo, se contempla, en el art. 42 de la Ley, respecto a las casas de maternidad, que «serán admitidas en él todas las mugeres, que habiendo concebido ilegítimamente se hallen en la precisión de reclamar este socorro», si bien, especifica en el artículo siguiente, que no lo serán hasta que no estén en «el séptimo mes de su preñez, a menos que por causas justas y graves, a

FRANCISCO JAVIER LÓPEZ FERNÁNDEZ

4.5 Cláusulas finales

Son muy importantes las cláusulas generales que se disponen en los últimos artículos de esta Ley, en relación con lo establecido respecto a la beneficencia particular, pues les suponía la adaptación a los preceptos legales promulgados si querían seguir existiendo. Esto se contempla, por un lado, respecto al control y «orden de policía» que señala la ley, respecto de todos los establecimientos de Beneficencia, cualquiera que fuese su clase y denominación, entre los que se incluye los de beneficencia particular (art. 127), y, por otro lado, la supresión de todos los establecimientos de beneficencia existentes, que no hayan sido mencionados de forma expresa en los contenidos de la propia ley, a través de indemnizaciones a particulares (art. 128); sólo se excluía de tal consideración, a los colegios de instrucción para ciegos y sordo-mudos (art. 134)⁴¹.

juicio del Director, deban ser admitidas antes de dicho tiempo, o paguen una pensión, ó ganen el sustento con su propio trabajo» (art. 43). Igualmente se produce el reconocimiento de ciertas prestaciones a favor de los extranjeros, si bien cumpliendo el requisito de estar «desempeñando algún oficio, arte o profesión útil, y se imposibilitare posteriormente, para seguir ejerciendo su profesión» (art. 92).

⁴¹ Vide Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, *La Organización Nacional de Ciegos Españoles ONCE: (Corporación de derecho público, de carácter social)*, Fundación ONCE, Madrid, 2006, pp. 75-92. Sobre este asunto, este autor señala, que la intervención administrativa, se manifestaba «en la reconversión de establecimientos de beneficencia de carácter particular, en establecimientos públicos, mediante las correspondientes indemnizaciones a los patronos de los mismos».

LA ACCIÓN SOCIAL EN LA CONSTITUCIÓN ...

V. LA LEY GENERAL DE BENEFICENCIA DE 20 DE JUNIO DE 1849 Y EL REGLAMENTO GENERAL DE 14 DE MAYO DE 1852

La publicación de la Ley General de Beneficencia de 1849 y su Reglamento de desarrollo de 1852, se produce en un contexto histórico y social nuevo, basado en los siguientes hechos: a) En 1823 llegó nuevamente el régimen absolutista, por tanto, toda la normativa anterior fue abolida, aunque nuevamente restablecida por Real Decreto de 8 de septiembre de 1836, tras la muerte de Fernando VII; b) Esta nueva Ley General de Beneficencia de 1849, se origina tras la promulgación de la Constitución de 1845, bajo el reinado de Isabel II (1843-1868), fallido el proyecto de ley general de beneficencia que el Gobierno presentaría en 1838⁴². Se consolida durante estos años un Estado liberal-burgués de corte centralista, donde se presencia un intervencionismo estatal, que en cierto modo, rompía con la tendencia descentralizadora de la anterior Ley de Beneficencia. En el ámbito social, se presencia al situar los fondos de la beneficencia particular al servicio de la asistencia pública⁴³:

⁴² Vide José ARIAS MIRANDA, *Reseña histórica de la beneficencia española*, o.c., p. 68

⁴³ Vide art. 46 del Reglamento General de 1852, para la ejecución de la Ley de Beneficencia de 20 de junio de 1849: «Los bienes y fondos de Beneficencia procedentes de fundaciones, memorias y obras pías, de patronato público, sea Real o eclesiástico, cualquier que fuere su origen primitivo, quedan destinados al socorro de los necesitados».

FRANCISCO JAVIER LÓPEZ FERNÁNDEZ

5.1 Consideraciones previas

El plan de Beneficencia configurado durante este siglo, se va a consolidar mediante la publicación de la Ley General de Beneficencia de 1849 y el Reglamento General de 1852, a través de los cuales se afianza el establecimiento de un sistema de beneficencia, donde los servicios que se prestan, se considerarán públicos⁴⁴, ordenando su gestión y control a órganos dependientes de la Administración central. Además de su naturaleza pública, también se debe destacar su carácter gratuito y voluntario, ya que nadie puede ser obligado a ser objeto del manto protector de la Beneficencia⁴⁵.

Mientras que estos caracteres no ofrecen ningún género de duda, sí ha causado mayores problemas de interpretación, lo referido en cuanto a la consideración de la beneficencia como una actividad graciable. Lo dispuesto en el Reglamento General de Beneficencia de 1852, sobre que «ningún establecimiento de Beneficencia puede excusarse de recibir á pobre alguno ó menesteroso de la clase á que se halla destinado» (art. 8), rebata a quienes han destacado la graciabilidad de la Beneficencia tradicionalmente, como uno de sus caracteres delimitadores. En opinión de Colmeiro, el deber de dar asistencia a los pobres es exclusivamente moral o religioso y, en

⁴⁴ *Vide* art. 1 de la Ley General de Beneficencia de 20 de junio de 1849.

⁴⁵ *Vide* art. 9 del Reglamento General de 1852, para la ejecución de la Ley de Beneficencia de 20 de junio de 1849: «Los menesterosos á quienes involuntariamente la Autoridad pública sometiere á cualquier género de reclusión, no corresponden á los establecimientos de Beneficencia, los cuales no deben tomar nunca el carácter de correccionales».

LA ACCIÓN SOCIAL EN LA CONSTITUCIÓN ...

ningún caso, se genera una obligación jurídica que origine un derecho subjetivo para los pobres⁴⁶. De este modo, no existiría una auténtica obligación jurídica, que fundamentándose en pretensiones procesales, se traduzca en un derecho de asistencia, más bien «la reclamación podría ir dirigida contra una negativa ilegítima a ser acogido en un establecimiento de asistencia»⁴⁷.

Para poder llevar a la práctica tan ingente tarea, por un lado, se establece la disposición de todos los fondos y bienes de beneficencia de patronato público, al socorro de los necesitados (art. 46 del Reglamento), y por otro lado, se cuenta con una cantidad presupuestaria consignada anualmente en los presupuestos de cada Administración para tal fin (art. 47 del Reglamento). Esto demuestra cómo la Beneficencia se erige como una cuestión que preocupa al orden público, configurando un fondo patrimonial común, donde participan bienes de naturaleza pú-

⁴⁶ Vide Manuel COLMEIRO, *Derecho Administrativo Español*, o.c., pp. 425-431.

⁴⁷ Vide: Juan Luis BELTRÁN AGUIRRE, *El régimen jurídico de la acción social pública*, o.c., p. 87; José María ALONSO SECO, y Bernardo GONZALO GONZÁLEZ, *La Asistencia Social y los Servicios Sociales en España*, o. c., pp. 81-82; Demetrio CASADO, *Reforma de los servicios sociales*, CCS, Madrid, 2002, p. 17; Borja CARBALLO BARRAL, "La Beneficencia Municipal de Madrid en el cambio de siglo: el funcionamiento de las Casas de Socorro (1896-1915)", o.c., pp. 2-3, donde cita a, Francisco Javier DE BONA, *Anuario administrativo y estadístico de la provincia de Madrid para el año 1868*, Madrid, 1868: «Beneficencia es la virtud de hacer bien; en la acepción en la que toma el lenguaje administrativo, es el conjunto de los deberes del gobierno respecto a cierta parte de los administrados. Todos los publicistas que se han ocupado de la beneficencia reconocen que el socorro del infortunio no constituye un derecho por parte del desgraciado, si bien la mayor parte lo consideran como un deber moral de la sociedad, que a su nombre ejerce la administración».

FRANCISCO JAVIER LÓPEZ FERNÁNDEZ

blica y privada. No obstante, también se financiarían estos establecimientos, tanto por medio de las limosnas que recaudasen, como de los bienes que adquiriesen y destinasen a tal objeto (arts. 48 y 49 del Reglamento)⁴⁸.

5.2 Aspectos competenciales

Como he adelantado anteriormente, se produce una cierta estatalización de la beneficencia, frente a la acusada descentralización de la anterior Ley General de Beneficencia de 1822. Esto se contempla, en el ámbito competencial, reservando su dirección al Gobierno (art. 4 de la Ley), a través del Ministerio de Gobernación (art. 29 del Reglamento), atribuyéndole una serie de obligaciones en relación con la organización de los establecimientos públicos⁴⁹ y privados⁵⁰ de beneficencia.

⁴⁸ *Vide* arts. 62 a 87 del Reglamento General de 1852, para la ejecución de la Ley de Beneficencia de 20 de junio de 1849, donde se detalla el sistema presupuestario y contable con el que deben contar todos los establecimientos de Beneficencia, con el fin de asegurar la mayor transparencia y legalidad al sistema vigente, para de este modo, cumplir con los objetivos señalados en la Ley. Por este motivo se obligaba a los establecimientos a rendir anualmente sus cuentas a la Junta correspondiente, dependiendo del tipo de establecimiento de que se trate (apart. séptimo del art.11 de la Ley).

⁴⁹ *Vide* art. 15 de la Ley General de Beneficencia de 20 de junio de 1849: «Se reserva al Gobierno la facultad de crear o suprimir establecimientos, agregar o segregar sus rentas en todo o en parte, previa consulta del Consejo Real, después de deliberar la Junta general respecto de establecimientos generales; las Juntas y diputaciones provinciales respecto de establecimientos provinciales y las Juntas municipales y Ayuntamientos respecto de los municipales». Asimismo, también se reserva al Gobierno la facultad de aprobar los reglamentos especiales de los establecimen-

LA ACCIÓN SOCIAL EN LA CONSTITUCIÓN ...

De este modo, y para auxiliar al Gobierno en la gestión y dirección de la Beneficencia, la Ley articula un complejo sistema público, compuesto por una serie de órganos administrativos, como es la Junta General (ubicada en Madrid), Juntas Provinciales, en las capitales de provincia, y finalmente, Juntas municipales, en los pueblos (art. 5 de la Ley). Tanto la Junta General como las provinciales, están compuestos por personal civil, eclesiástico, facultativo y vocales nombrados por el propio Gobierno (arts. 30 a 33 del Reglamento); en el caso de las Juntas municipales, será el gobernador civil, como delegado del Gobierno, el responsable de tales obligaciones (arts. 6 a 10 de la Ley).

5.2.1 La Junta General

La Junta General, se ocupaba de la dirección, control e inspección de los establecimientos de beneficencia. Ello se podía llevar a cabo de dos maneras: por un lado, se le otorgaba facultades para conferir el nombramiento de los denominados «visitadores», como órganos específicos para desempeñar tales tareas (art. 35 del Reglamento); o, por otro lado, a través del propio presidente de la Junta General,

tos de beneficencia de su cargo y las modificaciones de los mismos (art. 11).

⁵⁰ *Vide* art. 34 del Reglamento General de 1852, para la ejecución de la Ley de Beneficencia de 20 de junio de 1849: «También podrá el Gobierno usar de iguales facultades respecto de los establecimientos particulares cuyo objeto haya caducado o no pueda llenarse cumplidamente por la disminución de sus rentas; pero en uno y otro caso deberá oír precisamente al Consejo Real y a los interesados».

FRANCISCO JAVIER LÓPEZ FERNÁNDEZ

que también se le confería el carácter de autoridad de inspección⁵¹.

Como funciones específicas, la Junta General informará y propondrá al Gobierno sobre todos aquellos asuntos que considere oportuno, en relación con el sistema de beneficencia implantado (art. 36 del Reglamento).

5.2.2 Las juntas provinciales

Las juntas provinciales, se ocupaban de la gestión y dirección de los establecimientos provinciales (art. 38 del Reglamento). Estos órganos al igual que la Junta General, se encargarán de la inspección y control, de los establecimientos a su cargo, recayendo dicha obligación en los Gobernadores de la provincia como órganos superiores administrativos, quedando todos sujetos a dicha autoridad de inspección (art. 39 del Reglamento). Para el desempeño de sus funciones, estas Juntas a su vez, podían constituir Juntas de señores (art. 12 de la Ley).

⁵¹ *Vide* art. 37 del Reglamento General de 1852, para la ejecución de la Ley de Beneficencia de 20 de junio de 1849. En este sentido, la Ley General de Beneficencia de 20 de junio de 1849, establecía de forma taxativa, la obligación de los establecimientos, tanto públicos como particulares, de no «oponer la menor dificultad o entorpecimiento a las visitas que el Presidente de la junta general o los Jefes políticos por sí o por delegados especiales suyos girasen a los mismos. La autoridad de inspección de estos representantes del Gobierno es omnimoda en el acto de visita sobre cuanto tenga relación con examinar el estado económico del establecimiento, la regularidad de su administración y el cumplimiento de las obligaciones a que por reglamento se halla consagrado» (art. 11.5).

LA ACCIÓN SOCIAL EN LA CONSTITUCIÓN ...

5.2.3 Las juntas municipales

Las juntas municipales, tenían a su cargo, los establecimientos municipales de recepción y traslado de enfermos pobres y menesterosos, y la beneficencia domiciliaria (art. 40 del Reglamento). Asimismo ejercerán funciones de inspección y control, respecto de los establecimientos y servicios a ellos encomendados (art. 41 del Reglamento). Para llevar a cabo con mayor diligencia sus funciones, se podían constituir Juntas subalternas de socorros domiciliarios, que junto a las Juntas parroquiales, se ocupaban en las grandes poblaciones de la beneficencia domiciliaria (art. 13 de la Ley).

5.3 Clasificación de los establecimientos de beneficencia

5.3.1 Naturaleza y objeto⁵²

Como se ha especificado anteriormente, la Ley dotaba a los establecimientos de beneficencia el carácter de naturaleza pública, no obstante, se distinguen dos tipos de establecimientos en función de su naturaleza y la procedencia de sus fondos, siendo competencia del Gobierno, establecer la clasificación correspondiente (art. 2 de la Ley). De este modo, además de los establecimientos públicos, que se sostienen con fondos o caudales públicos y que la

⁵² Vide Juan Luis BELTRÁN AGUIRRE, *El régimen jurídico de la acción social pública*, o.c., p. 84. Este autor sostiene que el ámbito objetivo de la beneficencia no sólo consiste en cubrir prestaciones socio-asistenciales, sino también sanitarias, por cuanto sus prestaciones son materialmente coincidentes, porque la asistencia sanitaria de la época liberal, lo era bien por razones de orden público, bien por razones de carácter benéfico.

FRANCISCO JAVIER LÓPEZ FERNÁNDEZ

Ley clasifica en generales, provinciales y municipales, se especifica como excepción, los establecimientos particulares, si bien, con la exigencia en el cumplimiento de ciertos requisitos⁵³.

El Reglamento General de Beneficencia de 1852 establecerá una clasificación de los distintos establecimientos públicos⁵⁴. Para ello indica que los establecimientos generales, serán aquellos que «se hallen destinados a satisfacer necesidades permanentes o que reclaman una atención especial»⁵⁵. La función de los establecimientos provinciales, será, con carácter general, la de prestar «alivio a la humanidad doliente en enfermedades comunes; la admisión de menesterosos incapaces de un trabajo personal que sea suficiente para proveer á su subsistencia, el amparo y la educación, hasta el punto en que puedan vivir por sí propios, de los que carecen de la protección de su familia»⁵⁶. Por último, se

⁵³ *Vide* art. 1 de la Ley General de Beneficencia de 20 de junio de 1849. Como requisitos pueden señalarse los siguientes: a) Costearse exclusivamente con fondos propios, donados o legados por particulares; b) Que la dirección y administración esté confiada a corporaciones autorizadas por el Gobierno para este efecto, o a patronos designados por el fundador; c) Cuando estos lo fuesen por razón de oficio, y el oficio quedase suprimido; y d) Cuando cumplan con el objetivo de su fundación.

⁵⁴ *Vide* Vicente SANTAMARÍA DE PAREDES, *Curso de Derecho Administrativo*, Establecimiento Tipográfico de Ricardo Fè, Madrid, 1903, pp. 377-393.

⁵⁵ Dentro de este grupo se encontrarían los establecimientos de locos, sordomudos, ciegos, impedidos y decrépitos (art. 2 del Reglamento).

⁵⁶ A este respecto, y de forma más específica, se establece en el art. 92 del Reglamento General de 1852, para la ejecución de la Ley de Beneficencia de 20 de junio de 1849, que el objeto de los establecimientos provinciales serán los siguientes: «El de curar los enfermos pobres del distrito á que sus recursos alcanzen, ó que no haya una necesidad de transportar al establecimiento de

LA ACCIÓN SOCIAL EN LA CONSTITUCIÓN ...

encuentran los establecimientos municipales de beneficencia, que cumplen con la finalidad de «socorrer enfermedades accidentales, á conducir á los establecimientos generales ó provinciales á los pobres de sus respectivas pertenencias, y á proporcionar á los menesterosos en el hogar doméstico los alivios que reclamen sus dolencias ó una pobreza inculpable»⁵⁷.

la capital: el de recibir los expósitos y tener un departamento de maternidad: el de conducir á las casas de correspondientes de la provincia á los huérfanos y desamparados, y á los menesterosos incapaces de un trabajo suficiente; y, por último, el de cuidar de los locos, sordo-mudos, ciegos, decrépitos é impedidos hasta su entrega en los establecimientos de la capital ó en el general á que correspondan, salvas las indemnizaciones que fija este reglamento». A este grupo pertenecerían, las casas de maternidad y de expósitos, de huérfanos y desamparados, así como los hospitales de enfermos y las casas de misericordia (art. 3 de la Ley y 3 del Reglamento).

⁵⁷ En este grupo se encuentran, las casas de refugio y hospitalidad pasajera y la beneficencia domiciliaria (art. 4 del Reglamento). También formaron parte de este grupo las denominadas como «Casas de Socorro», como centros de especial importancia para el desempeño de las competencias atribuidas a la Beneficencia Municipal. El Reglamento General de la Beneficencia Municipal de Madrid y particular de las Casas de Socorro, definió a las Casas de Socorro en su art. 4º como «los establecimientos destinados a la prestación inmediata de los auxilios necesarios a cualquier persona acometida de accidente, en paraje público, o herida por mano airada, o caso fortuito; a facilitar el primer socorro facultativo en el domicilio de los pacientes, en caso de inminente riesgo, a proporcionar consulta pública diaria para los pobres, y a asistir dentro del establecimiento a aquellos enfermos o heridos agudos que no sea posible trasladar a su casa o a los hospitales; y por último, a propagar las operaciones de la vacunación en las épocas oportunas». *Vide* Borja CARBALLO BARRAL, «La Beneficencia Municipal de Madrid en el cambio de siglo: el funcionamiento de las Casas de Socorro (1896-1915)», o.c., pp. 6-9.

FRANCISCO JAVIER LÓPEZ FERNÁNDEZ

5.3.2 Criterios funcionales y materiales

Según dispone el Reglamento General de Beneficencia de 1852, se obligaba a todos los establecimientos de beneficencia, salvo disposición contraria de los Gobernadores civiles o del propio Gobierno, a estar integrados por las figuras de un director y un secretario-contador, así como de un administrador, que pudiendo serlo de varios establecimientos, se ocuparan del buen gobierno y administración de estos centros. Estas figuras serían incompatibles entre sí (arts. 58 a 61 del Reglamento)⁵⁸.

⁵⁸ Vide art. 93 del Reglamento General de 1852, para la ejecución de la Ley de Beneficencia de 20 de junio de 1849, donde se detallan una serie de instrucciones que debían seguirse para una mejor organización de los establecimientos de beneficencia: «En su resolución, sin embargo, se procurará desde luego y en cuanto sea posible: 1°. Que las atenciones que tengan analogía se agrupen, así como que se separen las contrarias. 2°. Que los establecimientos de maternidad se unan con los de expósitos, dando á la parte destinada á los primeros la separación necesaria y entrada independiente para conservar el secreto y para inspirar confianza. 3°. Que los establecimientos de huérfanos y desamparados se reúnan. 4°. Que cada hospital de enfermos no pase de 300 camas. 5°. Que haya la conveniente separación entre los enfermos contagiosos y los restantes, y que no se establezcan aparte las salas de cirugía. 6°. Que los hospitales de convalecencia se hallen situados fuera de los de enfermos. 7°. Que los niños expósitos se crien fuera y en poder de nodrizas particulares. 8°. Que en toda casa de Beneficencia haya una completa separación entre ambos sexos. 9°. Que se promuevan y utilicen servicios de toda asociación de caridad, de uno y otro sexo, bien religiosa, bien regular, ya a favor de los enfermos, ya en el cuidado de los párvulos, ya en la educación de los huérfanos y desamparados. Se evitará con todo que ninguna de estas asociaciones ni institutos intervengan ni tomen parte en objetos de administración interior de los establecimientos de Beneficencia».

LA ACCIÓN SOCIAL EN LA CONSTITUCIÓN ...

5.3.3 Recursos y servicios

El sistema público de beneficencia que se configuraba, exigía el establecimiento de los distintos centros a lo largo de toda la península, intentando por todos los medios, que ninguna persona necesitada se quedara sin poder quedar vinculada a un determinado recurso llegadas las circunstancias.

De esta forma, el Reglamento General de Beneficencia de 1852, planifica la creación de estos establecimientos, especificando los requisitos generales a tener en cuenta para su creación. En cuanto a los establecimientos generales, se detalla que en todo el Reino, habrá seis casas de dementes, dos de ciegos, dos de sordomudos, y dieciocho de decrepitos, imposibilitados o impedidos (art. 5 del Reglamento). Respecto a los establecimientos que ha de haber en cada provincia, se declara la necesidad de que halla, al menos, un hospital de enfermos (denominado «de distrito»), una casa de misericordia, otra de huérfanos y desamparados, y otra de maternidad y expósitos (art. 6 del Reglamento). Y, finalmente, en los municipios, habrá establecimientos⁵⁹ que recibirán a todos aquellos enfermos que no pueden ser objeto de la beneficencia domiciliaria, disponiendo de todos los medios para trasladar a los enfermos a los hospitales o cualquier otro establecimiento de Beneficencia.

⁵⁹ En el Reglamento de Beneficencia de 1852, se especifica que tales establecimientos, en los casos que la pobreza del pueblo lo exigiese, podrían ser sencillos «bastando una sala de recepción, una pieza reclusa, dos camas, un carro ó tartana y dos caballerías, bien propias, bien contratadas» (art. 88 del Reglamento); ahora bien, en aquellos pueblos con más posibilidades económicas, debían ser acordes a las circunstancias, incluso «hasta evitar en algunos casos, con la curación de los enfermos, los gastos y las incomodidades de la conducción» (Art.89 del Reglamento).

FRANCISCO JAVIER LÓPEZ FERNÁNDEZ

cia en función de sus necesidades (art. 7 del Reglamento).

Debo destacar, en este apartado, la importancia que se le concede en esta norma reglamentaria, como recurso municipal de la beneficencia, a los socorros domiciliarios y hospitalidad domiciliaria, hasta tal punto, que el Reglamento General de Beneficencia de 1852, lo define como «el verdadero y esencial objeto de la Beneficencia municipal» (art. 90 del Reglamento)⁶⁰.

5.4 Derechos y deberes de los usuarios

Son muchos los artículos del Reglamento General de Beneficencia de 1852, que recogen de forma idéntica los derechos de los usuarios que ya se contenían en la Ley General de Beneficencia de 1822. A modo de ejemplo, resulta conocido, el derecho de acoger a «todas las mujeres» que hayan concebido ilegítimamente, o la protección legal de estas mujeres si son descubiertas en estas casas, así como el

⁶⁰ Vide: Manuel COLMEIRO, *Derecho Administrativo Español*, o.c., p. 468. En opinión de Colmeiro, y refiriéndose a los socorros domiciliarios: «No quebrantan los lazos de la familia, porque dejan al esposo en brazos de su esposa y al padre en medio de sus hijos, de suerte que á la protección del estado se añaden los cuidados y consuelos en vano se buscan entre los deudos y los amigos; y como el infortunio no es sólo privación física, sino dolor moral, esta asistencia es más útil, porque es también más tierna y benévola que la hospitalaria. Razones de economía recomiendan asimismo este sistema preventivo de socorros públicos. El pobre asistido en su domicilio no se despoja de su ajuar, no lo necesita todo, no se incapacita de una manera absoluta para el ejercicio de su profesión, ni se expone á perder sus antiguos hábitos de trabajo [...]»; Fermín HERNÁNDEZ IGLESIAS, *La Beneficencia en España*, o.c., pp. 309-321.

LA ACCIÓN SOCIAL EN LA CONSTITUCIÓN ...

derecho a no ser retenido en el establecimiento de beneficencia por más tiempo que requiera su socorro y cuidado (arts. 17 a 20 del Reglamento).

Ahora bien, a estos derechos comentados anteriormente, se sumarán otros derechos importantes, como es el caso del traslado de los pobres de unos establecimientos a otros más convenientes, corriendo la propia Administración con los gastos que ello origine (arts. 10 y 11 del Reglamento). Asimismo, imperaba un requisito general en estas disposiciones jurídicas que estoy citando, como es la obligación, tanto para los establecimientos públicos como para los particulares, de no admitir en ellos, a pobres o mendigos válidos (art. 18 de la Ley)⁶¹.

VI. CONSIDERACIONES FINALES

La Constitución Española de 1812, es el primer texto legal que sienta las bases del servicio público de beneficencia, la cual constituye, sin lugar a dudas, el antecedente más significativo de la actual acción social. La asunción de las cuestiones sociales como competencia de los poderes que gobiernan durante esta época, es consecuencia de la inoperan-

⁶¹ Vide Concepción ARENAL, *La beneficencia, la filantropía y la caridad*, o.c., p. 88. Esta autora distinguirá de entre los mendigos tres clases diferentes: por un lado, los «inválidos», que serán realmente el objeto de la Beneficencia y por lo tanto, el propósito por el cual se implanta el sistema público de Beneficencia; por otro lado, los «válidos» que no hallan trabajo, a los que por sus circunstancias personales, se les vincula el recurso de los socorros domiciliarios si bien, especifica la autora, «que no podrán ser eficaces si no se organizan debidamente las asociaciones caritativas»; y finalmente, los «vagos», cuya única solución será la persecución y el castigo, como justifica el artículo que se ha señalado anteriormente, al impedir que estos obtengan auxilio en los establecimientos de Beneficencia.

FRANCISCO JAVIER LÓPEZ FERNÁNDEZ

cia de otros modos de prestación de ayuda, que se mostraban insuficientes e ineficaces en la cobertura social.

Ello originó un acusado intervencionismo público en dicha materia, con el objetivo de estructurar y organizar todos los recursos existentes, públicos y privados, para garantizar una cobertura real a los problemas de los ciudadanos. Diferentes técnicas de actuación administrativa –prestacional o servicio público, limitadora, sancionadora, etc.–, son visibles con la Beneficencia en sentido similar a la consolidada acción social de hoy en día.

Las Leyes de Beneficencia de 1822 y 1849, suponen la consolidación de un sistema público de beneficencia, que formado por establecimientos de beneficencia, diversifican la atención a los más necesitados, en aras a garantizar el orden público y la seguridad del Estado, como postulados propios del Estado liberal.

No obstante, la acción social durante este siglo será promovida exclusivamente por motivos morales, no basado en principios religiosos, y con el fin primordial de otorgar a la sociedad un cierto orden social, esto es, se ayuda para evitar problemas de origen social y conseguir en este sentido, cierta tranquilidad pública⁶².

⁶² Vide Pedro TRINIDAD FERNÁNDEZ, “Trabajo y pobreza en la primera industrialización”, en AA.VV., *Historia de la Acción social pública en España. Beneficencia y previsión*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990, p. 102.

LA ACCIÓN SOCIAL EN LA CONSTITUCIÓN ...

VII. BIBLIOGRAFÍA

- Carmen ALEMÁN BRACHO, El Sistema público de servicios sociales, Impredisur, Granada, 1991.
- José María ALONSO SECO y Bernardo GONZALO GONZÁLEZ, La Asistencia Social y los Servicios Sociales en España, Ministerio de la Presidencia, Madrid, 2000.
- Gonzalo ANES, “Regalismo y manos muertas en la España de las Luces”, Cuadernos Dieciochistas, 1, (2000).
- Concepción ARENAL, La beneficencia, la filantropía y la caridad, Imprenta del Colegio de Sordo-Mudos y de Ciegos, Madrid, 1861.
- José ARIAS MIRANDA, Reseña histórica de la beneficencia española, Imprenta del Colegio de Sordomudos y Ciegos, Madrid, 1862.
- Manuel AZNAR LÓPEZ, “En torno a la beneficencia y su régimen jurídico”, Revista española de Derecho Administrativo, 92, (1996).
- Juan Luis BELTRÁN AGUIRRE, El régimen jurídico de la acción social pública, Instituto vasco de Administración Pública, Bilbao, 1992.
- Esther BURGOS BORDONAU, “Repertorio de la Legislación social y educativa entre 1822 y 1938 y su incidencia en la enseñanza de las personas ciegas”, Cuadernos de Historia del Derecho, 13, (2006).
- Borja CARBALLO BARRAL, “La Beneficencia Municipal de Madrid en el cambio de siglo: el funcionamiento de las Casas de Socorro (1896-1915)”, Congreso Internacional Modernizar España 1898-1914, Madrid, 2006.
- Demetrio CASADO, Reforma de los servicios sociales, CCS, Madrid, 2002.

FRANCISCO JAVIER LÓPEZ FERNÁNDEZ

- Demetrio CASTRO ALFÍN, “Las necesidades sociales y su cobertura: 1800-1868”, en AA.VV., *Historia de la Acción Social pública en España. Beneficencia y previsión*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990.
- Manuel COLMEIRO, *Derecho Administrativo Español*, T. I, Madrid, 1865.
- José DOMÍNGUEZ SAN MARTÍN, “Los pobres sujetos de pobreza: Iglesia, sociedad, caridad cristiana y beneficencia estatal en el siglo XIX”, *Espacio, Tiempo y Forma*, Serie V, Hª. Contemporánea, 16, (2004).
- Óscar FERNÁNDEZ, “Asistencia social en León: los establecimientos de Beneficencia en León en el inicio de la época actual”, en Laureano M. RUBIO PÉREZ (coord.), *Pobreza, marginación y asistencia en la Península Ibérica*, Universidad de León, 2009.
- Myriam FERNÁNDEZ HERRERO, “Proceso de convivencia y sustitución de las instituciones eclesíásticas por las civiles en la acción social del Estado liberal”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 118, (2007).
- Fernando GARRIDO FALLA, “El concepto de servicio público en Derecho Español”, *Revista de Administración Pública*, 135, (1994)
- Fernando GARRIDO FALLA y Otros, *Tratado de Derecho Administrativo. Parte General: Conclusión*, Tecnos, Madrid, 2006.
- Pedro GÓMEZ DE LA SERNA, *Instituciones del Derecho Administrativo Español*, Tomo II, Imprenta de D. Vicente de Zalama, Madrid, 1843.
- Fermín HERNÁNDEZ IGLESIAS, *La beneficencia en España*, Imprenta de Manuel Minuesa de los Ríos, Madrid, 1872.

LA ACCIÓN SOCIAL EN LA CONSTITUCIÓN ...

- Manuel HERRERA GÓMEZ, Los orígenes de la intervención estatal en los problemas sociales, Escuela libre editorial, Madrid, 1999.
- Jorge JORDANA DE POZAS, “El movimiento asociativo y la asistencia social”, en AAVV, Problemas fundamentales de beneficencia y asistencia social, Ministerio de la Gobernación, Madrid, 1967.
- Cirilo MARTÍN-RETORTILLO, “La Desamortización y los municipios rurales”, Revista de Estudios Agrosociales, 6, (1954).
- Enrique MARTÍNEZ RUIZ, “La guerra de la independencia española: planteamiento nacional y repercusión internacional”, Monte Buciero, 13, (2008).
- Mar MORENO REBATO, Régimen jurídico de la asistencia social, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2002.
- Santiago MUÑOZ MACHADO, Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo. Derecho Administrativo y sistema de fuentes. Tomo I, Iustel, Madrid, 2009.
- Ramón PARADA VÁZQUEZ, Derecho Administrativo I. Parte General, Marcial Pons, Madrid, 2007.
- Luciano PAREJO ALFONSO (coord.), Manual de Derecho Administrativo, Ariel Derecho, Barcelona, 1990.
- Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, La Organización Nacional de Ciegos Españoles ONCE: (Corporación de derecho público, de carácter social), Fundación ONCE, Madrid, 2006.
- Gregorio RUBIO NOMBELA, “Caridad, beneficencia y asistencia social”, en AA.VV., Problemas fundamentales de beneficencia y asistencia social, Ministerio de Gobernación, Madrid, 1967.

FRANCISCO JAVIER LÓPEZ FERNÁNDEZ

- Miguel Ángel SÁNCHEZ GÓMEZ, “La invasión napoleónica. ¿Guerra de Independencia o Guerra Civil?”, Monte Buciero, 13, (2008).
- Vicente SANTAMARÍA DE PAREDES, Curso de Derecho Administrativo, Establecimiento Tipográfico de Ricardo Fê, Madrid, 1903.
- Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR, Sobre la génesis del Derecho Administrativo Español en el Siglo XIX (1812-1845), Iustel, Madrid, 2006.
- Principios de Derecho Administrativo General II, Iustel, Madrid, 2006.
- Pedro TRINIDAD FERNÁNDEZ, “Trabajo y pobreza en la primera industrialización”, en AA.VV., Historia de la Acción social pública en España. Beneficencia y previsión, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990.
- Marcos VAQUER CABALLERÍA, La acción social (Un estudio sobre la actualidad del Estado Social de Derecho), Tirant Lo Blanch, 2002.