

ANTONIO HORNEDO MUGUIRO

**LA ACTIVIDAD
E INSTITUCIONES ASISTENCIALES
DE LAS IGLESIAS:
SU GARANTIA Y PROMOCION
ANTE EL DERECHO ESTATAL
Y LOS ACUERDOS CON ESTAS**

Antes de entrar en mi ponencia, quiero expresarles a todos ustedes las dos ideas que me surgen en este momento. La primera, un sincero agradecimiento a la Facultad de Derecho Canónico de la Universidad Comillas, a su decano, y muy especialmente al profesor don Carlos Corral, por invitarme a estas Jornadas de Estudio y encomendarme el desarrollo de este trabajo. No es frecuente que en ambientes universitarios se quiera abordar el estudio y la reflexión sobre la actividad asistencial y social de las Iglesias.

La segunda idea, o mejor, sensación, que quiero manifestar es la de solicitarles desde ahora su comprensión y benevolencia por mi osadía al haber aceptado tal invitación. Soy perfectamente consciente de que mis aportaciones teóricas y científicas a estas Jornadas no pueden estar nunca al nivel de los profesores que participan en las mismas. Mi única excusa es que me he atrevido a aceptarlo por constituir un tema que, en lo personal, me apasiona ya que en mi experiencia diaria me muevo en una triple condición que me parece puede resultar interesante: la de profesional del derecho con una pequeña experiencia docente en esta Universidad; la de subdirector social de Cáritas Diocesana de Madrid; y, sobre todo, la de un cristiano de a pie.

Y desde esta triple condición es desde donde he reflexionado sobre la actividad asistencial de las Iglesias —sobre todo, la Católica— en su relación con el Estado.

Estas reflexiones que siguen son, en definitiva, mi modesta aportación.

1. INTRODUCCIÓN

La labor asistencial del Estado y de los particulares es un tema que hoy está de moda. Convendrán ustedes conmigo en que, en estos últimos tiempos, es bastante frecuente que estas ideas alcancen la categoría de noticia en los distintos medios de comunicación social.

La sensibilidad social cada vez más generalizada está ayudando a esta popularización y difusión de estos temas. La opinión pública se ve continuamente afectada por los problemas sociales de la índole más diversa. El pretendido «estado de bienestar» en el que nos encontramos oficialmente no puede acallar las situaciones de marginación e injusticia que siguen existiendo en nuestro entorno. Son frecuentes las noticias sobre los inmigrantes ilegales; los menores desprotegidos; nuestro bajísimo nivel cultural en Madrid (capital cultural para 1992); incluso noticias sobre reaparición del hambre física y muertos por frío. El incuestionable crecimiento económico de los últimos años no ha sido igual para todos. Yo no sé si es cierta la afirmación de que este crecimiento ha sido cualitativamente desigual, de tal manera que «hoy los ricos son más ricos y los pobres son más pobres». Sin embargo, creo que todos percibimos cómo nuestro sistema económico no está siendo capaz de aminorar las diferencias sociales, de erradicar las situaciones de importantes carencias económicas, culturales y sociales; en definitiva, de incorporar al tren del desarrollo a amplias capas de la población que se van quedando al margen de este progreso, fuera de esta Sociedad. La consolidación progresiva de la llamada «sociedad de los tres tercios», me parece patente. En Madrid, 160.000 personas viven con menos de 8.800 pesetas al mes; 600.000 personas se encuentran por debajo del umbral de la pobreza; el 14 por 100 de la población detenta el 4,4 por 100 de la renta, mientras que en el otro extremo, el 9,5 por 100 de la población tiene el 25,2 por 100 de la renta¹.

Y en este contexto nuestro Estado español está asumiendo un de-

¹ Datos obtenidos del estudio *Pobreza y Desigualdad en la Comunidad de Madrid 1989*, realizado por Edis, para Cáritas, Madrid, Ed. Popular 1989.

terminado papel y nuestra Iglesia Católica, por su parte, pretende también asumir el suyo.

En lo que se refiere a la Iglesia Católica esta pretensión y este protagonismo no es nada novedoso. Recordemos la larga historia que tiene la Iglesia en lo que se refiere a labores caritativas y asistenciales. Sin embargo, sí creo que estos últimos tiempos están sirviendo, al menos, para un redescubrimiento de la misión caritativa y evangelizadora de la Iglesia en el mundo de hoy.

Por su parte, el Estado parece actuar movido por cierto afán de protagonismo, incluso excluyente, en el terreno de lo social.

Son recientes, por ejemplo, las discrepancias públicas entre el Ministerio de Asuntos Sociales y Cáritas Española en cuanto a los criterios de distribución de los recursos económicos procedentes del 0,5 por 100 de la cuota del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas.

Conviene decir, sin embargo, que es difícil uniformar la actuación del Estado y resumir sus principios inspiradores sin caer en una cierta falta de rigor. Hoy no es igual la actuación pública que se percibe desde la Administración Central del Estado, que la que desarrollan cada una de las 17 Comunidades Autónomas, o que la que llevan a cabo los cientos de Municipios con competencias en materia de servicios sociales.

También quisiera abordar, dentro de esta introducción, el problema terminológico que está presente en todo este debate. Conceptos como «trabajo social», «servicios sociales programados», etc., están imponiéndose en este mundo donde, a la vez, está desapareciendo el uso de expresiones más antiguas como «labor asistencial», «labores benéficas», etcétera. En este confusionismo terminológico quiero también referirme a la permanente validez del término «caridad», no como idea peyorativa y en desuso, sino como la actual y permanente expresión de la exigencia evangélica de justicia conseguida entre todos a través de la solidaridad.

2. REFERENCIAS NORMATIVAS

Creo que puede resultar útil el comenzar esta reflexión analizando brevemente las normas legales que actualmente regulan en nuestro país la labor asistencial del Estado, la de las Iglesias, especialmente la Iglesia Católica, así como las normas donde se contienen los elementos de garantía y promoción de las labores asistenciales de los particulares por parte del Estado.

En primer lugar, es obligatorio referirse a nuestra Constitución de 1978. A lo largo de su texto, son numerosísimos los artículos que contie-

nen normas relacionadas directa o indirectamente con los temas sociales. Así, el Título I que contempla los Derechos y Deberes Fundamentales, recoge los Principios Universales cuyo reconocimiento y respeto justifica precisamente que se reclamen y se trabaje por su consecución allí donde no existen.

El Principio de Igualdad ante la Ley del artículo 14 prohíbe cualquier discriminación por razón de nacimiento, raza, o cualquier otra condición o circunstancia personal o *social*. La libertad religiosa contenida en el artículo 16 nos servirá igualmente de base para defender la libertad de las Iglesias a la hora de desarrollar su labor social. La protección de la juventud y de la infancia se recogen en el artículo 20, número 4, como límites a los mismos derechos reconocidos en este Título I de la Constitución. El derecho de asociación reconocido en el artículo 22 de nuestra Carta Magna; el derecho a la educación, la libertad de creación de Centros Docentes, y sobre todo, el derecho de fundación para fines de interés general, están igualmente contemplados en este mismo Título de nuestra Constitución.

En parecido sentido, el derecho al trabajo, a una remuneración suficiente para satisfacer las necesidades propias y familiares, la protección social, económica y jurídica de la familia, la protección integral de los hijos y de las madres, el derecho a un Régimen Público de Seguridad Social que garantice la asistencia y las prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, el derecho a la protección de la salud, al acceso a la cultura, a una vivienda digna y adecuada, a una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos y la suficiencia económica para los ciudadanos de la tercera edad, son todos ellos reconocidos como Derechos Fundamentales de las personas en nuestra Constitución.

El problema siempre surge cuando analizamos la concreción y garantía de estos derechos por el resto del Ordenamiento Jurídico inferior en grado a la Constitución. Efectivamente es muy fácil establecer estos Derechos en una Carta Magna y bastante más difícil conseguir su eficacia real en todos y cada uno de los ciudadanos.

Como más adelante diré, la realidad tiene poco que ver con nuestra Constitución y las normas legales que la desarrollan no consiguen garantizar la bondad y eficacia de los fines promulgados.

En este contexto de Principios Fundamentales Constitucionales puede ser acertado el resumir como la principal función del Estado español la de *garantizar* estos Principios a la generalidad de los ciudadanos. Y quiero subrayar el alcance de la palabra «garantizar», ya que la formu-

lo como contrapartida lógica e inseparable del concepto «derechos» utilizado por la propia Constitución.

Sin embargo, este protagonismo estatal que entiendo debe estar centrado en esa función de garantía, necesariamente debe ser compatible y permitir la coexistencia con él de la labor social y asistencia que desarrollan otras Instituciones ajenas al Estado.

La Iglesia Católica ha venido asumiendo funciones de este tipo desde sus más remotos orígenes.

La fundamentación de que la Iglesia asuma responsabilidades asistenciales no es otra que el propio texto evangélico. Hoy, al referirnos a las misiones de la Iglesia Católica, es frecuente que hablemos de tres capítulos principales: el litúrgico, el catequético y el caritativo o asistencial².

Los tres son de igual importancia y ninguno de ellos se puede entender aisladamente sin una referencia a los otros dos.

Es cierto que desde el interior de la Iglesia Católica se cuestiona esta igualdad de las tres funciones, cuando se afirma que realmente se está dando más importancia a lo litúrgico y a lo catequético en perjuicio de lo asistencial. Ignoro si esta crítica es acertada, pero también me cuestiono personalmente si nuestra Iglesia española de hoy en día, en concreto, si los recursos humanos y económicos que nuestra Iglesia destina a estos tres capítulos, están o no efectivamente equilibrados³.

Sin embargo, y a pesar de ello, insisto en que la labor social de la Iglesia católica en nuestro Estado ha sido y es hoy incuestionable.

Esta realidad no la formulo desde mis propios deseos de que así sea, sino con la contrastación científica de importantes estudios de marginación social realizados últimamente⁴.

Cuando el Estado español y la Iglesia católica se ponen de acuerdo para la sustitución del famoso Concordato de 1953, suscriben, entre otros, el Acuerdo de 3 de enero de 1979 sobre Asuntos Jurídicos.

Este texto legal, con rango de Tratado Internacional, contiene el precepto jurídico de mayor rango que regula en nuestro Derecho Positivo la relación bilateral entre el Estado español y la Iglesia católica en lo

² «Las Parroquias de la Comunidad Autónoma de Madrid desarrollan una acción social considerable que alcanza a unas 400.000 personas entre las que se distribuirán cerca de 800 millones en 1989» (Estudio *Pobreza y Desigualdad en la Comunidad de Madrid*, 1989).

³ Se está llegando incluso, a acuñar el término «Iglesia cultural», en expresión de lo que decimos.

⁴ Cfr. *Estudio Social de la Comunidad Autónoma de Madrid*, realizado por Edis. Cáritas de Madrid 1989.

que se refiere a la labor social. Así, en su artículo I, «el Estado español reconoce a la Iglesia católica el derecho de ejercer su misión apostólica y le garantiza el libre y público ejercicio de las actividades que le son propias». Más adelante, en este mismo artículo I, se reconoce la potestad de la Iglesia para erigir «otras Instituciones» que le sean propias para el desarrollo de su misión. Por último, en el número 4 de este mismo artículo I, establece que el Estado reconoce la personalidad jurídica civil, «... de las Asociaciones y otras Entidades y Fundaciones religiosas que gocen de ella en la fecha de entrada en vigor del presente Acuerdo».

Como decía antes, este Acuerdo se refiere, y así se denomina, «Sobre Asuntos Jurídicos». En él, y en concreto, en este artículo I, al que acabo de referirme, se sientan las bases del reconocimiento de la personalidad jurídica de la Iglesia, elemento que le va a resultar imprescindible para poder desarrollar eficazmente su misión evangelizadora y, por consiguiente, su labor asistencial y social. Sin embargo, y como ya se ha visto, este artículo I no recoge expresamente el reconocimiento de la función social de la Iglesia católica, ni, por ende, su respeto y menos aún su promoción.

El Acuerdo opta por un sistema «intermedio» para el reconocimiento de esa personalidad civil: establece, en definitiva, el Registro como el elemento de prueba de la existencia de dicho reconocimiento de personalidad. Lo calificamos de «intermedio» en la medida en que, ni supone una total libertad de la Iglesia (que produciría un desconocimiento por parte del Estado de las Instituciones Canónicas creadas por ella), ni supone tampoco ninguna potestad calificadora del Estado, o autorizadora de dicha existencia. El Registro funciona, pues, como un elemento probatorio de la existencia de estas Instituciones que facilita su publicidad y redundan en pro de la seguridad jurídica del Estado.

Algo similar ocurre en el artículo IV de este mismo Tratado, donde el Estado «reconoce y garantiza el ejercicio del derecho a la *asistencia religiosa* de los ciudadanos internados en Establecimientos Penitenciarios, Hospitales, Sanatorios, Orfanatos y Centros similares, tanto públicos como privados». Podríamos pretender que bajo el concepto de «asistencia religiosa» contenido en este precepto, se incluyese la labor más asistencial de la Iglesia. Me temo que ello sería forzar bastante la clara literalidad de las palabras. Pero también estoy convencido de que, en la práctica, y bajo la denominación de esta famosa «asistencia religiosa» en estos Centros, los sacerdotes, religiosos, religiosas, y seglares católicos están realizando una importante labor asistencia y social con los ciudadanos internos en este tipo de Establecimientos. Tanto es así, que

incluso lo que a veces es objeto de mayores críticas dirigidas a estos sacerdotes, religiosos y seglares es precisamente la excesiva acentuación de su función social en perjuicio de la asistencia religiosa para la que están destinados en dichos Establecimientos. Sin embargo, personalmente creo que desde dentro de la Iglesia hoy no se puede mantener seriamente la radical separación de la asistencia religiosa y la asistencia social cuando los destinatarios de ambas son personas en situaciones de gravísimas carencias de todo tipo.

Para la ejecución de este acuerdo, con posterioridad al año 1979, se han ido firmando Convenios de ámbito territorial más limitado, entre distintos obispos y la representación de Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales. En general, todos ellos recogen básicamente el artículo IV que comentamos⁵.

Por fin, el artículo V del Acuerdo recoge expresamente que «la Iglesia puede llevar a cabo por sí misma actividades de carácter benéfico o asistencial». Es curioso resaltar que, así como con respecto a las labores de asistencia religiosa el Estado se compromete a «garantizar», «salvaguardar», «proteger» las mismas, sin embargo, en lo referente a la labor benéfica o asistencia el Acuerdo se limita a reconocer que la Iglesia puede realizar estas actividades. Cuando me pregunto por una explicación razonable a esta disparidad, encuentro una doble respuesta; de un lado, y perdóneme por este atrevimiento, considero que la propia Iglesia católica no puso el mismo énfasis negociador con el Estado cuando se trataba de regular el marco legal en el que la Iglesia desarrolla su labor social, en comparación con lo que presionó para la regulación de otros aspectos como los educativos, matrimoniales o económicos; de otro lado, imagino que tampoco el Estado accedió a una más feliz redacción movido por la consideración de sí mismo como único responsable y garante del bienestar social de los ciudadanos.

Sea como fuere, el caso es que este artículo V se limita a señalar asépticamente que la Iglesia puede realizar este tipo de labores benéficas o asistenciales, y que para ello podrá utilizar Instituciones o Entidades propias o dependientes de ella.

Echamos en falta en este precepto la expresión de una voluntad más clara de promoción de estas actividades. ¡Estaría bueno que la Iglesia necesitase de este permiso genérico para dedicarse al trabajo social!

Incluye también este artículo el respeto que el Estado manifiesta

⁵ Cf. *Acuerdos Iglesia-Estado español en el último Decenio*, Asociación Española de Canonistas, Librería Bosch, Barcelona 1987; C. CORRAL y J. LISTL (ed. Constitución y Acuerdos Iglesia-Estado, Madrid, Universidad Pontificia Comillas 1988, capítulo XIV.

por las normas Estatutarias de las Instituciones o Entidades Eclesiásticas que se dedican al trabajo social. Remite la regulación de estas Entidades a sus propias normas Estatutarias y, además, les confiere los mismos derechos y beneficios que los «entes clasificados como de beneficencia privada». Esta concesión que podría parecer constitutiva de la finalidad promotora del Estado, en realidad no aporta nada sustancialmente importante. Basta recordar el enorme clamor que en estos ámbitos se ha desarrollado hacia el Estado solicitándole un Estatuto fiscal especialmente pensado para estas Instituciones (sobre todo las Fundaciones Benéficas) que desarrollan importantes tareas sociales. Las últimas noticias aparecidas en prensa parecen indicar que en la actual legislatura se pretende abordar esta auténtica asignatura pendiente. En la medida en que sean capaces de hacerlo, podremos juzgar *a posteriori* si el Estado está dispuesto a promocionar de verdad —por la vía de la fiscalidad— estas Instituciones.

Quiero referirme con un cierto detalle al apartado 2 de este mismo artículo V del Acuerdo. En él se establece que «la Iglesia y el Estado podrán, de común acuerdo, establecer las bases para una adecuada cooperación entre las actividades de beneficencia o de asistencia realizadas por sus respectivas Instituciones».

Juzgo muy adecuada esta redacción porque, si bien tampoco aporta nada concreto y nuevo, sí por lo menos parece responder a un principio de complementariedad entre las actuaciones asistenciales del Estado y de la Iglesia. Dada la calidad y cantidad del trabajo social que desarrolla actualmente la Iglesia católica en España, me parece poco presentable la actitud de muchos órganos de la Administración, cuando entran en contacto con las Instituciones de la Iglesia en orden a coordinar sus esfuerzos. Muchas veces percibimos de estos Organismos Públicos una cierta prepotencia con respecto a la Iglesia a la que quieren colocar en un papel meramente subsidiario de la labor social pública. El Estado solicita la colaboración de las Entidades Eclesiales para aquellos proyectos y trabajos que no es capaz de asumir por sí mismo y pretende, en no pocas ocasiones, utilizar a su antojo y bajo su exclusiva dirección, los medios materiales de la Iglesia, y sobre todo, su más preciado valor como es el voluntariado. En la última parte de esta ponencia, volveré sobre este tema con algunas sugerencias para el futuro⁶.

Hasta aquí, me he referido a los artículos del Acuerdo sobre Asun-

⁶ Las dificultades y limitaciones para contrataciones laborales por Organismos públicos, y las pretensiones de dirigir el voluntariado de Cáritas, son experiencias concretas y reales en la Comunidad de Madrid.

tos Jurídicos que se refieren directa o indirectamente a la labor asistencial de la Iglesia. El resto de los preceptos se dedican a la regulación de los efectos civiles del matrimonio canónico (art. VI), al llamamiento a la negociación como instrumento para solución de los posibles conflictos que puedan surgir (art. VII), y a derogar las disposiciones vigentes hasta esa fecha que se contenían en el Concordato de 1953.

Al margen de este Acuerdo de 1979, debemos referirnos a la legislación positiva del Estado en materia de servicios sociales.

Por virtud de lo dispuesto en el número 20 del artículo 148 de la Constitución Española, las Comunidades Autónomas pueden recibir las competencias estatales en materia de servicios sociales. En desarrollo de este precepto, y a partir de 1980, se han ido estableciendo Leyes de Servicios Sociales en las Comunidades Autónomas de Valencia, Navarra, Baleares, Castilla-León, Cataluña, Canarias, Madrid, País Vasco, Castilla-La Mancha, La Rioja, Extremadura, Andalucía, Aragón, Asturias, Galicia y Murcia. Son, pues, estas Leyes Autonómicas las que recogen en la actualidad los principios informadores de los servicios sociales desde el punto de vista del Estado⁷.

Evidentemente, no todas ellas son iguales y, de su simple lectura, se observan importantes diferencias que responden muchas veces al color político de la mayoría parlamentaria que las ha dado origen en cada una de las Comunidades Autónomas. A pesar de ello, me parece que podemos afirmar algunos principios inspiradores comunes a todas ellas:

- a) Como filosofía subyacente, todas responden a una idea del «estado de bienestar» que tiene su origen en los países centro-europeos en la década de los cincuenta. Según esto, existe en la Sociedad un cierto crecimiento económico sostenido, que permite el pleno empleo de los ciudadanos y, a partir de ahí, se pretende la integración de los sujetos marginados mediante su incorporación a esa Sociedad estable y rica.
- b) Consideran al Estado como principal y único garante del bienestar social; el diseño de los servicios sociales se hace desde el Estado; la asignación de recursos económicos necesarios para la lucha contra la marginación se hace también desde el Estado; y,

⁷ Cf. E. LINARES, *La iniciativa social en el marco de las Leyes de Servicios Sociales*, Cuadernos de Formación, Ed. Cáritas Española, diciembre 1989; cf. M. E. ZABARTE, *Breve análisis de las Leyes de Servicios Sociales*, Ed. Cáritas Española, Madrid 1989.

por último, el control y la fiscalización de todas las tareas sociales corresponde en exclusiva al Estado.

c) En la práctica totalidad de estas Leyes se afirma expresamente la intención legal de acabar con la «beneficencia» e instaurar un Sistema Público de Servicios Sociales; se configuran éstos como un derecho de todos los ciudadanos necesitados de los mismos. Desde esta óptica, se confirma que el Estado es el único capaz de garantizar el acceso de los ciudadanos a este sistema público.

Además de estos tres principios inspiradores de carácter general, la práctica totalidad de estas Leyes Autonómicas se refieren de una u otra forma a la iniciativa privada en el campo de los servicios sociales. Ninguna de ellas menciona expresamente a la Iglesia Católica, lo cual me parece lógico.

Sin embargo, contemplan a la iniciativa privada desde una óptica de subsidiariedad con respecto al Estado. Las Entidades Privadas, previo sometimiento a la regulación general de los requisitos mínimos arquitectónicos y funcionales de los Centros y Servicios Sociales, pueden acceder a la financiación pública de sus actividades bajo las fórmulas de la subvención o del concierto.

Ambos mecanismos con finalidades distintas, en la práctica están funcionando de forma muy similar. La fórmula del concierto, establecida para regular las condiciones de colaboración a medio y largo plazo, se encuentra enormemente limitada por el importante tema presupuestario, de tal manera que las asignaciones económicas previstas en ellos se contraen siempre a un presupuesto de duración anual. Esto está produciendo que el instrumento del concierto sólo sirve para establecer acuerdos a corto plazo y, por consiguiente, con las mismas o muy parecidas consecuencias que se derivan del instrumento «subvención».

(Quiero señalar como una importante excepción a lo anterior, el Proyecto de Decreto de la Diputación Foral de Navarra, todavía en trámite de elaboración, que contempla la posibilidad de comprometer asignaciones presupuestarias de hasta siete ejercicios económicos para los conciertos y programas de servicios sociales en esta Comunidad Foral.)

Estas características que describo, de alguna manera confirman lo que antes afirmaba con respecto al Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos entre España y la Iglesia Católica, pero con la agravante de que en las Leyes Autonómicas de Servicios Sociales, no solamente se refieren a la Iglesia católica, sino a toda la iniciativa privada que se dedica al trabajo asistencial y social. En definitiva, no encontramos en la legislación positiva de estas autonomías normas jurídicas que traduzcan a la prácti-

ca la idea de promoción de la actividad asistencial privada: se limitan a contemplar su existencia y a regular sistemas de colaboración con ella pero desde una predominante posición de lo público sobre lo privado.

En cuanto a las disposiciones que emanan de las Corporaciones Locales (Mancomunidades de Municipios, Consejos Insulares, Ayuntamientos, Cabildos, etc.) es muy difícil teorizar y sacar conclusiones generales sobre las mismas. Los ayuntamientos con dotación presupuestaria específica para servicios sociales están colaborando o, mejor dicho, aceptando la colaboración de las Entidades Privadas en el campo de la lucha contra la marginación.

Suscriben con mucha frecuencia conciertos con estas entidades y otorgan, con mayor o menor discrecionalidad y objetividad, subvenciones a entidades privadas.

La suscripción de estos acuerdos se realiza frecuentemente con Entidades dependientes de la Iglesia católica, más que con los responsables jerárquicos de la misma en cuanto tales. Ello se debe, probablemente, a la dificultad de hacer coincidir las circunscripciones territoriales con las que trabaja la Iglesia (diócesis, vicarías, arciprestazgos, parroquias, etc.), con las de la Administración del Estado (comunidad autónoma, ayuntamiento, distrito, etc.).⁸

Es en este ámbito municipal donde más experiencias existen de colaboración entre lo público y otras Iglesias distintas de la Católica. Aunque son escasas, existen experiencias dignas de resaltar en sectores muy específicos, tales como la atención a drogodependientes (Iglesia Evangelista) y alguna otra de menor alcance⁹.

No quiero terminar este capítulo de la legislación aplicable, sin hacer una referencia a la Administración Central del Estado.

La creación del Ministerio de Asuntos Sociales y de organismos de la administración central cuya actividad revierte en el campo de lo social (Instituto Nacional de la Seguridad Social, Instituto Nacional de Servicios Sociales, Plan Nacional de Drogas, etc.) nos indica que, también desde la Administración Central del Estado se articulan programas y medios para la lucha contra la marginación.

El Ministerio de Asuntos Sociales ostenta la competencia para la fijación de los criterios de distribución de la asignación tributaria para fines sociales, es decir, el famoso 0,5 por 100.

⁸ En Madrid se dan experiencias concretas en programas de ancianos, prostitución, drogas, reinserción, familia y transeúntes.

⁹ Resulta preocupante el interés observado por trabajar en estos campos por parte de conocidas sectas.

Sólo quiero recordarles la enorme polémica suscitada en los dos años de funcionamiento de este mecanismo financiero, polémica que ha tenido como protagonistas principales a la titular del Departamento y a la Dirección de Cáritas Española. Entiendo que el reparto de estos fondos procedentes de todos los ciudadanos y destinados a finalidades sociales ha puesto de manifiesto con toda crudeza esa sensación de prepotencia pública a la que antes he aludido. A tales extremos se ha llegado que, recuerdo, por lo anecdótico, la recomendación de los partidos políticos de izquierdas a los ciudadanos para que marcaran en la casilla del Impuesto del IRPF su opción por la Iglesia católica en lugar de por otros fines sociales, basándose en su propia experiencia de la mejor racionalidad y calidad de los servicios sociales de la Iglesia católica, con respecto a los que pueden prestar muchas asociaciones que se constituyen ex profeso para conseguir este tipo de ayudas económicas.

Más adelante, reflexionaré algo más sobre este estado de confusión que se ha creado en la opinión pública.

En cuanto a los otros organismos estatales de la Administración Central, su funcionamiento real se está limitando prácticamente y en exclusiva al diseño teórico de planes y programas sociales, dado que, como antes dije, las materias de servicios sociales han sido asumidas por las Comunidades Autónomas.

Por último, quiero señalar que la actividad legislativa del Estado en lo referente a disposiciones de carácter sociolaboral ha sido, a mi juicio, muy importante. La reforma de la Seguridad Social de 1984 y, sobre todo, la reciente Ley y Reglamento de Pensiones No Contributivas, suponen un importante mecanismo legal para hacer llegar a amplias capas de la población importantes recursos financieros. Desde el lado de la negativo, resaltaría la gran falta de imaginación en nuestros políticos, que, al final, todo lo pretenden solucionar con distribución de pesetas, olvidando que las más graves situaciones de marginación son un conglomerado de carencias (entre ellas, por supuesto, la económica), que hoy los sociólogos denominan «polipatología social» y que no encuentran solución fácil con la mera asignación económica, sino que, incluso, pueden ayudar indirectamente a la consolidación de estas situaciones marginales.

3. ALGUNAS PAUTAS O SUGERENCIAS PARA EL FUTURO

Quiero terminar esta exposición atendiendo, de alguna forma, a la sugerencia que la Facultad me hacía cuando me encargaba este trabajo. Se pretende señalar algunas pautas, tanto para la Iglesia Católica y resto

de entidades privadas, como para los poderes públicos, en orden a conseguir un mejor marco de colaboración que redunde en una más extensa y mejor atención social a los necesitados.

A los poderes de nuestro Estado español les pediría un cambio de actitud con respecto al papel de los particulares en el trabajo social.

Creo que es bueno que reconozcan que las instituciones privadas están funcionando con una gran calidad técnica en la lucha contra la marginación.

Me atrevería a pedirles que se desprendan de viejos tópicos y prejuicios cuando entablen colaboraciones con la Iglesia católica. Yo creo que hoy en día ninguno de los responsables políticos puede mantener con sinceridad los viejos resquemores, que se han proyectado hacia la Iglesia católica, acusándola de moverse con finalidades exclusivamente confesionales en el campo de lo social. Ningún ciudadano español que haya acudido a demandar ayudas sociales a instituciones, congregaciones u obras de la Iglesia puede tener todavía la sensación de que la ayuda que se dispensa desde estos centros va destinada exclusivamente a los católicos, sino a todo aquel que objetivamente lo necesita.

En el mismo sentido, también me atrevería a pedirles un esfuerzo para el cambio legislativo necesario que permita concertar con entidades privadas la realización de proyectos sociales a largo plazo. La complejidad de los problemas sociales que hoy se producen en nuestro país, hace muy difícil que se puedan solucionar en cortos períodos de tiempo. Más bien, requieren programas a medio y largo plazo que partan de las causas profundas de la marginación y logren transformar esas situaciones, incorporando a niveles dignos de vida a las personas marginadas.

También creo que el Estado debe asumir que la auténtica transformación social requiere, para ser efectiva, una movilización crítica de los sujetos afectados. Comprendo que para los gobernantes puede resultar incómodo el facilitar y potenciar un tejido social solidario y crítico con respecto a lo público. Pero me parece éticamente exigible que se vayan dando actitudes de este tipo en nuestros políticos.

En lo que se refiere a la Iglesia católica, me atrevería también a proponer un cierto cambio de actitudes. Creo que conviene perderle el miedo a lo público, y aceptar coordinarse con la administración del Estado para ser más efectivos. Hoy en día no tiene sentido mantener actitudes de «avestruz» o pretender vivir aislados del resto de la sociedad. A veces me da la sensación de que organismos de nuestra misma Iglesia católica caen en el mismo defecto que el Estado a la hora de subrayar

las facetas de la titularidad de los proyectos, la propiedad de los medios, etc.

Creo que también necesitamos discernir mucho acerca de la misión evangelizadora de la Iglesia en el campo de lo social. Me parece enormemente positivo que durante el actual pontificado se hayan dictado tres encíclicas dedicadas al tema social, la última de ellas hace muy pocas fechas. Sin embargo, me parece que nuestra Iglesia no reivindica ante los poderes públicos de forma suficiente su papel y su responsabilidad en la lucha contra la marginación social. A muchas de las personas que colaboramos en este campo desde una opción de fe, nos gustaría llegar a observar cómo nuestros obispos y sacerdotes resaltan los problemas sociales y la actuación de la Iglesia con respecto al Estado con el mismo ímpetu y la misma claridad con la que reivindican nuestras posturas y creencias en temas como el de la educación o el del derecho a la vida.

Creo que se impone también una cierta clarificación en la polémica sobre la asignación tributaria para fines sociales. Por un lado, Cáritas Española, actuando como cauce de distintas Cáritas Diocesanas, está solicitando fondos procedentes de esta asignación tributaria para fines sociales. Y, paralelamente, los cristianos estamos solicitando de los ciudadanos que opten por la asignación tributaria para fines religiosos y, para ello, utilizamos precisamente el argumento —entre otros— de la actividad social y asistencial de la Iglesia. Creo que ambas posturas producen cierta confusión en los ciudadanos y, sobre todo, sirve más a los argumentos un tanto demagógicos de alguno de nuestros políticos. En definitiva, propugnamos desde aquí un mayor acercamiento entre el Estado y la Iglesia Católica, en condiciones de igualdad, buscando una eficaz complementariedad, que facilite la consecución de la vieja utopía en la que todos, creyentes y no creyentes, debemos coincidir; la desaparición de la desigualdad social y de la injusticia.