

# **La familia como sujeto de política social. Recientes disposiciones en diversas comunidades autónomas <sup>1</sup>**

**Luis Portero Sánchez**

Planteándonos la perspectiva familiar ante el nuevo milenio, nadie duda que existen multitud de cuestiones que demandan comprensión y actuaciones políticas en favor de la familia. Esta institución sigue mostrándose, una vez más, como importante remedio ante situaciones difíciles: hijos que carecen de trabajo, sostén económico para iniciar nuevas vidas profesionales, socorro en momentos de crisis, etc. En suma, estamos asistiendo a una visión de la familia como refugio y sostén en momentos delicados, o, como se ha llegado a decir, a manera de un «Ministerio de Asuntos Sociales de la Crisis». No otra cosa vienen a refrendar los estudios de opinión, que la presentan como la institución más valorada por el valioso papel que desempeña frente a viejos y nuevos problemas; hasta el punto que también puede escucharse que gracias a ella tenemos una especie de colchón que amaina los conflictos sociales.

Pero sería injusto olvidar que en su entorno también se producen conflictos y se dan injusticias. No resulta fácil mantenerse en una sociedad que cambia vertiginosamente, y frente a la cual no vale simplemente pervivir, sino que se han de afrontar los restos de saber adaptarse sin dejar de cumplir lo que la propia naturaleza ha puesto entre sus objetivos. Frente a tal situación la ambigüedad ha sido una línea de con-

<sup>1</sup> Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la Comunidad Autónoma de Canarias para la realización de programas para la atención de familias desfavorecidas y en situación de riesgo social (Resolución de 19 de enero de 1998. «BOE» de 18 de febrero de 1998).

ducta general por parte de los poderes públicos a la hora de contar con ella y apoyarla. Por un lado, no han faltado quienes piensan que tomarla en consideración sólo debe hacerse ante dificultades que sea incapaz de resolver por sí misma; otros consideran que únicamente cabe contemplarla bajo el prisma de las necesidades de sus miembros más débiles (niños, mujeres, ancianos) y, por tanto, como una agrupación de individualidades más que como un grupo social cohesionado y unitario. Finalmente, podemos referirnos a ella como un verdadero sujeto social, con su valor y sus funciones, que exige tenerla en cuenta y darle un lugar en el entramado social, posibilitando que actúe como sujeto mediador.

Actualmente, cuando se pone de relieve muy a menudo la crisis del Estado del Bienestar, las miradas retornan a la familia y aparecen renovadas medidas de promoción y sostén a la misma. Lo que ocurre es que tal política siempre ha estado ordenada más a las ayudas materiales que al apoyo en aquellos otros terrenos donde lo personal adquiere prevalencia. Y así podemos ver en un rápido panorama cómo, sobre todo a partir de la mitad de siglo, aparecen disposiciones favoreciéndola económicamente, a través de beneficios fiscales, en la seguridad social, en el régimen de viviendas, etc., sin que llegase a buen término la idea de D. Severino Aznar, allá por los años veinte, cuando, siguiendo lo marcado en la doctrina social católica, hablaba del «salario familiar».

Pero olvidando lo que ya es, sin duda ninguna, mera historia, examinar la política familiar en la España de hoy es intentar comprobar el grado de cumplimiento que se ha dado a lo dispuesto en el artículo 39 de nuestra Constitución. Y desde tal perspectiva no podemos asegurar que exista una verdadera política familiar, en el sentido propio del término, sino más bien un conjunto de actuaciones que afectan a las familias de forma más o menos directa, aunque generalmente contemplando a la institución no como tal sino como un conglomerado de sujetos a los que en ocasiones hay que atender en su condición de ciudadanos individualmente necesitados de ayuda. Podríamos, pues, hablar de una «política familiar indirecta» que se lleva a cabo a través de una serie de instrumentos o medidas diversas de transferencia social, o bien jurídicas, o para prevenir y atenuar en lo posible las crisis entre sus miembros.

Escribíamos en esta misma Revista, en el año 1995, que posiblemente habría que repensar dentro de nuestra política social las posibilidades, criterios y actuaciones propias para una real y efectiva política familiar. Y para ello proponíamos una serie de principios que podrían tomarse en consideración, entre los que se encontraba la «descentralización», como una forma adecuada para intentar una mayor eficacia de los servicios y ayudas. Nos preguntábamos también si disponíamos de las suficientes bases jurídicas para iniciar dicha tarea, y la contestación era afirmativa: no sólo los artículos 1 y 39 de la Constitución podían ser fuente suficiente para actuar, sino que de hecho las propias Recomendaciones y Directivas de la Unión Europea nos impulsaban a caminar por un claro camino de apoyo a las familias.

Sin duda deberían quedar atrás los rechazos que por diversos motivos impidieron modernamente avanzar más en tal línea (pensemos, por ejemplo, en la incorrecta creencia que ese camino era continuar un conservadurismo atávico, o que la creciente pluralidad de modelos familiares impedía de hecho una tal filosofía familiarista). El «Año Internacional de la Familia» debió de ser un momento para la reflexión y el arranque hacia una correcta política familiar; pero a nivel estatal apenas si adquirió la relevancia que debía (véanse las «Memorias del Ministerio de Asuntos Sociales» de la época), y solamente algunas Comunidades Autónomas (como la nuestra de Castilla-León) son dignas de alabanza porque pusieron ilusión en estudiar el tema y en comenzar a actuar en los aspectos más urgentes.

Es precisamente dentro de este ámbito autonómico, aunque en conexión con el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, donde se integran las disposiciones a las que hacemos referencia en el encabezamiento de nuestro comentario. Concretamente se trata de establecer programas para la atención de familias desfavorecidas y en situación de riesgo social, o, en otras ocasiones, concretando la actuación en familias en cuyo seno de producen malos tratos. No es nuestro cometido enjuiciar estas medidas, sino simplemente presentarlas en la idea de que, al menos, suponen unos pasos más en la construcción de un camino largo y no fácil para llegar a una real y auténtica política familiar como área autónoma, sólida y firme. Quiero creer que en esa dirección caminamos, donde se contemplan no sólo a los individuos aisladamente sino formando parte de un contexto en el que se desarrollan y viven.

De esa misma fecha es otro Convenio similar firmado con la Comunidad de Castilla-León, y otro con la Comunidad de las Islas Baleares.

Por Resoluciones publicadas en el «BOE» de 14 de marzo se hacen públicos igualmente Convenios con la Comunidad Autónoma de Aragón para realizar programas experimentales de prevención en situaciones de riesgo y tratamiento de familias en cuyo seno se producen malos tratos. En igual sentido, se firman Convenios con las Comunidades de Castilla-La Mancha, Asturias, Valencia y Cataluña. Y en similares términos, otro con la Comunidad de Castilla-León, que recogemos textualmente a continuación:

*«RESOLUCIÓN de 10 de febrero de 1998, de la Secretaría General Técnica, por la que se da publicidad al Convenio de colaboración entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la Comunidad Autónoma de Castilla y León para la realización de programas experimentales de prevención en situación de riesgo y tratamiento de familias en cuyo seno se producen malos tratos.»*

Suscrito entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la Comunidad Autónoma de Castilla y León un Convenio de colaboración para la realización de programas experimentales de prevención en

situación de riesgo y tratamiento de familias en cuyo seno se producen malos tratos, en cumplimiento de lo dispuesto en el punto dos del artículo 8 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre («Boletín Oficial del Estado» del 27), procede la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» de dicho Convenio, que figura como anexo de esta Resolución.

Lo que se hace público a los efectos oportunos.

Madrid, 10 de febrero de 1998.—El Secretario general técnico, Julio Sánchez Fierro.

CONVENIO DE COLABORACIÓN ENTRE EL MINISTERIO  
DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES Y LA COMUNIDAD AUTÓNOMA  
DE CASTILLA Y LEÓN PARA LA REALIZACIÓN DE PROGRAMAS  
EXPERIMENTALES DE PREVENCIÓN EN SITUACIÓN DE RIESGO  
Y TRATAMIENTO DE FAMILIAS EN CUYO SENO  
SE PRODUCEN MALOS TRATOS

En Madrid, a 9 de diciembre de 1997.

REUNIDOS

De una parte, el excelentísimo señor don Javier Arenas Bocanegra, Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, nombrado por Real Decreto 762/1996, de 5 de mayo, en nombre y representación del Gobierno de la Nación, por delegación conferida por Acuerdo de Consejo de Ministros del día 21 de julio de 1995, y, de otra parte, el excelentísimo señor don José Manuel Fernández Santiago, Consejero de Sanidad y Bienestar Social, en nombre y representación de la Junta de Castilla y León, según lo establecido en el texto refundido en la Ley de Gobierno de la Administración de Castilla y León, aprobado por Decreto Legislativo 1/1998, de 21 de julio.

Ambas partes se reconocen mutua capacidad para obligarse y convenir, y

EXPONEN

Primero.—Que al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales le corresponde la protección y promoción del menor y la familia, de acuerdo con lo previsto en los Reales Decretos 758/1996, de 5 de mayo; 839/1996, de 10 de mayo; 1888/1996, de 2 de agosto, y 140/1997, de 31 de enero.

Segundo.—Que de acuerdo con lo establecido en la Ley 12/1996, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado («Boletín Oficial del Estado» del 31), en los presupuestos existe una partida en el concepto 19.04.3130.454.02, con destino a programas experimentales de prevención en situación de riesgo y tratamiento de familias en cuyo seno se producen malos tratos.

Tercero.—Que es voluntad del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales promover y potenciar la realización de programas experimen-

tales que permitan mejorar el sistema de protección a la infancia en dificultad social.

Cuarto.—Que la Comunidad Autónoma de Castilla y León ostenta competencias en materia de menores, de acuerdo con el artículo 26.1.18 de su Estatuto (Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero), y los Reales Decretos de transferencia 1112/1984, de 29 de febrero; 2064/1985, de 9 de octubre; 516/1987, de 3 de abril, y 456/1989, de 28 de abril.

Quinto.—Que la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales, en su reunión celebrada el día 11 de febrero de 1997, fijó los criterios para la selección de los programas a subvencionar con cargo al capítulo presupuestario referido, siendo aprobado por Acuerdo de Consejo de Ministros del día 21 de marzo del presente año («Boletín Oficial del Estado» de 17 de abril).

Sexto.—Que la Comunidad Autónoma de Castilla y León tiene prevista la realización de los programas piloto de las características apuntadas.

Por lo que acuerdan suscribir el Convenio de colaboración, de acuerdo con lo establecido en el artículo 6 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y de acuerdo con el artículo 153 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria, con arreglo a las siguientes

#### CLÁUSULAS

Primera.—El presente Convenio tiene por objeto establecer la colaboración entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la Comunidad Autónoma de Castilla y León para el desarrollo de los programas experimentales que se especifican en el anexo de este Convenio.

Segunda.—La Comunidad Autónoma de Castilla y León pondrá en marcha los programas experimentales a que se hace referencia en el apartado anterior.

Tercera.—Para sufragar los costes de las mencionadas experiencias, la Comunidad Autónoma de Castilla y León realizará la aportación total de 8.400.000 pesetas, como participación en la financiación de los programas, de conformidad con el desglose que se contiene en el anexo de este Convenio.

Cuarta.—El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, con cargo a su dotación presupuestaria 19.04.3130.454.02 para el ejercicio de 1997, aporta la cantidad de 8.366.285 pesetas, como participación en la financiación de los programas, de conformidad con el desglose que se contiene en el anexo de este Convenio.

Quinta.—El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales transferirá la cantidad señalada en la cláusula anterior, una vez firmado este Convenio.

Sexta.—La Comunidad Autónoma deberá:

A) Aplicar los fondos aportados por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales a los gastos correspondientes a la ejecución y desa-

rrollo de los programas experimentales que se especifican en este Convenio de colaboración.

B) Informar de la puesta en marcha del programa y proporcionar al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales la información que recabe en relación con el presente Convenio.

C) Elaborar los documentos necesarios que permitan recoger los datos técnicos sobre los programas financiados.

D) Remitir, al finalizar la vigencia del Convenio, un estado comprensivo de las obligaciones reconocidas y los pagos realizados, de acuerdo con lo dispuesto en la nueva redacción del artículo 153 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria (Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre).

Séptima.—La Comunidad Autónoma de Castilla y León elaborará, al finalizar la vigencia del Convenio, una Memoria financiera y técnica de cada proyecto, que al menos recoja:

- Fecha de puesta en marcha.
- Información económica.
- Actividades realizadas.
- Recursos utilizados.
- Sectores atendidos.

Informe y resultados obtenidos de la investigación prevista en el programa.

- Datos estadísticos.
- Dificultades y propuestas.
- Valoración del programa.

Octava.—El informe de la investigación del programa estará a disposición del conjunto de las Comunidades Autónomas, pudiendo ser presentado en las reuniones de Directores generales competentes en menores y en las Comisiones Técnicas de coordinación interautonómicas sobre temas de menores.

Novena.—Ambas partes podrán acordar la publicación total o parcial del informe de investigación, figurando en ese caso la identificación de ambas Administraciones al mismo nivel.

Décima.—Para el seguimiento del presente Convenio la Comunidad Autónoma de Castilla y León designará un representante en la Comisión de Seguimiento para el desarrollo de programas experimentales de prevención en situación de riesgo y tratamiento de familias en cuyo seno se producen malos tratos, formada por representantes de la Dirección General de Acción Social, del Menor y de la Familia y uno por cada una de las Comunidades Autónomas que firmen los correspondientes Convenios.

La Comisión de Seguimiento tendrá como funciones velar por el cumplimiento de lo establecido en el presente Convenio, tratando de resolver las cuestiones que se planteen durante la ejecución del mismo, prestar asistencia a las Administraciones firmantes y determinar los documentos técnicos e informes necesarios para la ejecución, seguimiento y evaluación de los proyectos.

Los representantes del Ministerio serán designados por la Dirección general de Acción Social, del Menor y de la Familia, y el representante de la Comunidad Autónoma por el/la Director/a general competente.

Undécima.—Este Convenio tendrá vigencia durante el período de un año desde la fecha de su firma y, en todo caso, hasta el cumplimiento del objeto del mismo.

Duodécima.—El presente Convenio se extinguirá igualmente en caso de incumplimiento por alguna de las partes de los compromisos adquiridos en el mismo. En este caso, deberán reintegrarse las cantidades que hubieran percibido como aportación económica del mismo y que no hubieran destinado al/los programa/s previsto/s en él.

Decimotercera.—Las cuestiones litigiosas que pudieran derivarse del presente Convenio, dada su naturaleza administrativa, serán sometidas a la jurisdicción contencioso-administrativa.

Y en prueba de conformidad, firman el presente Convenio en duplicado ejemplar, quedándose uno en poder de cada parte, en el lugar y fecha antes indicados.—El Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, Javier Arenas Bocanegra.—El Consejero de Sanidad y Bienestar Social, José Manuel Fernández Santiago.