

## CAPITULO XIV

### LA BENEFICENCIA

1.—En el concepto de la *Beneficencia* puede comprenderse toda actividad libre, altruísta, toda manifestación consciente en el sentido de realizar el bien de un modo voluntario, por motivos puros, desinteresados, en atención al valor sustantivo, *absoluto*, del bien mismo. Pero no es éste el respecto que importa considerar para explicar la formación política de una función benéfica, y en su consecuencia, la organización de un servicio administrativo. La Beneficencia tiene un sentido más estricto: aquél con que se expresa la acción reflexiva para prestar, con espíritu de caridad, auxilios al indigente por éste ó aquel motivo (1). El movimiento

(1) *Bibliografía*: Ritzer, *Recht auf Armenunterstützung und Freizügigkeit*, 1863; Munsterberger, *Armenpflege*; Löning, *Assistenza pubblica* (trad. ital.); Platter, *Recht des Existens*, 1880; Cohn, *Armuth und Arbeit*, 1882; Stein, *Hand.*, tomo II, pág. 107; Rau, ob. cit., tomo II, § 324; Spencer, *La Beneficencia*; Beaudrillat, *De la Bienfaisance*; Block, *Dict. Assistance pubblica*; De Gerando, *De la Bienfaisance pubblica*, 1853; Leroy Beaulieu, ob. cit.; Naville, *De la Charité legale*, 1836; Monnier, *Histoire de l'assistance publique*; Say, *Dict. Assistance*, por E. Chevallier; Boccardo, *Dict. Beneficenza*; Bodio, *Legislazione e statistica comparata sulla beneficenza*.

espontáneo de caridad benéfica, se origina en el individuo como consecuencia del instinto de solidaridad y es manifestación del amor al prójimo. Pero no queda y se agota el esfuerzo exigido por la beneficencia, en la esfera individual, sino que como el fenómeno de la indigencia es social, la acción del remedio benéfico tiene también ese carácter, revelándose doquier y siempre, con más ó menos intensidad, con un sentido caritativo más ó menos intenso, y con una orientación racional mejor ó peor definida, en la constitución de instituciones, en las que se especifica la tendencia indeterminada de la caridad general.

2.—El reconocimiento de la función social de la beneficencia como un deber colectivo, cosa es que, dentro de ciertos límites, no se discute. La religión lo sanciona, la moral universal lo impone, la solidaridad humana lo requiere como condición inexcusable. Discútese el alcance del deber y la forma de cumplirlo, y especialmente acerca de si el deber benéfico, como obra social, ha de comprender á todos los indigentes, hábiles ó no, y sobre el modo de acudir á remediar las miserias de los hombres, imponiéndose poco á poco la tendencia que condena la beneficencia irreflexiva, perezosa, que consiste en desprenderse de los bienes, sin preocuparse con su destino benéfico, y la que pide y reclama

7a; De Luca Carnazza, *Le istituzioni di pubblica Beneficenza*, 1891; Duchatel, *Della carità*; Giglioli, *L'Assistenza pubblica*, 1891; De Medine, *Della Beneficenza pubblica*; Persico, ob. cit., tomo II; Wautrain, ob. cit., pág. 243; De Pena, *Principios de organización de la Beneficencia pública*, 1893; Concepción Arenal, *El Pauperismo*; *El visitador del pobre*; Hernández Iglesias, *La Beneficencia en España*; Santamaría, ob. cit., página 397.

ma grandes medidas preventivas indirectas, para evitar la indigencia mendiga, y en lo posible, la indigencia desgraciada. Pero discutiéndose todo esto, el reconocimiento, en principio, del deber de organizar el esfuerzo social, para realizar los fines de la beneficencia, queda en pie.

3.—Dado el carácter *social* de la beneficencia y la tendencia *social* del Estado, de la relación de éste en el cumplimiento de su misión jurídica con la beneficencia, fin colectivo, ha surgido el problema de si el Estado debe ingerirse con su *acción reflexiva* en la beneficencia, formando un ramo especial de su actividad. Sin entrar á discutir el problema, conceptúo aplicable á este caso concreto la doctrina general de los fines del Estado. La Beneficencia: 1.º, no es un fin exclusivo del Estado; 2.º, es obra que espontáneamente cumple el Estado bajo el influjo irresistible de la acción social, que reclama auxilio para los indigentes; 3.º, la beneficencia determina, como parte integrante del fin racional humano, un *deber* en el Estado, dado el cual éste, como Gobierno, acude á promover, condicionar, organizar una función de beneficencia oficial.

4.—Prescindiendo ya de estas consideraciones, procuraré exponer los lineamientos generales de la constitución de la función social de la beneficencia en el Estado moderno, resumiendo también el régimen legislativo español. Desde el punto de vista sociológico, la beneficencia en las sociedades modernas forma una actividad del orden individual con manifestaciones espontáneas y reflexivas, que trasciende á la esfera social y se condensa: 1.º, en instituciones autónomas con el carácter de fundaciones pías, religiosas ó laicas, libres; 2.º, en instituciones que viven bajo la acción jurídica del Estado; y 3.º, en instituciones oficiales.

5.—Concretando más nuestra atención á la función del Estado en la beneficencia, la realiza organizando la asistencia de los que la han menester, y vigilando el empleo de los medios procedentes de la caridad privada; servicios que en los países cultos suelen encontrarse organizados, con más ó menos cuidado y amplitud en esta función de la beneficencia, y se refieren, como veremos, á los pobres y á los inválidos pobres.

6.—I. Los *pobres*.—Los pobres en el trabajo pueden ofrecerse á la beneficencia pública de dos maneras: ó son pobres porque no *quieren* trabajar, ó porque no *pueden* trabajar. En cuanto á los primeros, es difícil señalar una acción de pura beneficencia directa: puede haberla indirecta, con un carácter educativo, por ejemplo; pero directamente estos pobres, verbigracia, los mendigos de profesión ó voluntarios, entran en la categoría de vagos y caen bajo la acción de la policía de seguridad.

7.—Respecto de los pobres que no *pueden* trabajar, es preciso considerar varias manifestaciones de la acción oficial. En primer lugar, se señala la asistencia general de los pobres mendigos, de aquéllos que por cualquier motivo carecen de todo lo necesario, ó de parte de lo más necesario. La acción aquí de la beneficencia abarca al pobre que no trabaja por enfermedad, principalmente por enfermedad temporal, y al que no tiene trabajo. Naturalmente, se discute sobre si la acción oficial debe atender á estos últimos; pero independientemente de lo que de un modo preventivo debe hacerse, para que el trabajador no carezca nunca de lo indispensable, parece inclinarse la opinión á considerar como deber social: 1.º, el de la educación del hombre en el trabajo; 2.º, el de procurar condiciones direc-

tas ó indirectas para que todo hombre tenga un *minimum* de medios de subsistencia. Si no claramente, de un modo implícito, responde á esta idea la legislación de pobres del mundo.

8.—Es imposible ni extractar siquiera, esta legislación (1). En casi todos los países hay disposiciones encaminadas á no dejar en el abandono á quien carece de recursos. En Inglaterra, la asistencia de los pobres es la base de una de sus divisiones territoriales. La parroquia, por ejemplo, tiene este carácter. Además, por la ley de 1834, las parroquias, para poder atender al sustento de sus pobres, formaron consorcios (*Unions*) más extensos, con un comité al frente (*Board of Guardians*). Se dispuso también, á fin de evitar abusos, que, salvo en caso de imposibilidad, los pobres fuesen asistidos en casas de trabajo. Con el objeto de organizar con ciertos caracteres de unidad este servicio social, constituyóse luego un centro oficial (*Poor-Law Board*), que en 1871 pasó á formar parte del *Local Government Board*. Para el sostenimiento de este servicio hay la *tasa de los pobres*. En Alemania (ley imperial de 1870), la asistencia pública de los pobres se ejerce por las *uniones locales* y *provinciales* y por los Estados del Imperio. Se tiende á investigar siempre la realidad de la indigencia: el socorro se presta á veces por determinado tiempo, y consiste, ya en recursos alimenticios, ya en asistencia médica, etc., etc., ya en dinero. En Francia, la obligación de la asistencia pública corresponde á los Municipios y departamentos, y se refiere á los locos, huérfanos y niños abandonados; los pobres no inválidos, tie-

(1) *Bibliografía*: Enminghaus, *Des Armenwesen und die Armengestzgebung in den europaischen Staaten*, 1870; Nicholls, *History of the English poor-law*, 1854; Kries, *Die englische Armen pflege*, 1863; Gneist, *Englische Communalverfassung*, tomo I, pág. 273, y tomo II, pág. 399; Fool, *The poor-law*; Doyle, *Poor-laws in foreing countries*.

nen derecho á socorro, en cuanto sean suficientes para ello los medios de los establecimientos para pobres.

9.—Además de esta acción de auxilio general á los pobres, en algunos países se han organizado instituciones para proporcionar trabajo á los pobres válidos. A este fin responden las *Casas de trabajo para los pobres (Workhouse)*, en Inglaterra. Las hay también en algunas comarcas de Alemania, donde además, por obra de la Beneficencia libre, se han fundado *colonias para pobres (Arbeitercolonien)* (1).

10.—No hay en España verdadera *legislación* de pobres, sobre todo respecto de los *hábiles*. Pueden, sin embargo, citarse disposiciones ya en nuestros antiguos Códigos sobre mendigos: habían de considerarse los «voluntarios y robustos» como vagos, debiendo recogerse los inválidos para socorrerlos (L. 26, tít. 39, lib. VII de la *Nov. Recop.* y otras). Actualmente los Municipios deben contratar la asistencia médica y farmacéutica para los enfermos pobres. Por otra parte, se organiza la Beneficencia domiciliaria. La L. de 20 de Junio de 1849 y Regl. de 14 de Mayo de 1852 la prescriben como deber administrativo. La ley del 49 prescribe que las Juntas municipales promuevan tal clase de beneficencia. Según su art. 18, los mendigos válidos no pueden ser acogidos en los establecimientos de beneficencia, aunque sí pueden ser socorridos, cuando no son reconocidamente vagos ó pródigos, en su domicilio. El mendigo que no es capaz de ganar su sustento de un modo suficiente, puede ser acogido en el establecimiento municipal hasta ser llevado al provincial respectivo (art. 11 del Reglamento).

11.—Debe estimarse como función de beneficencia pública la acción que tiende á prevenir la pobreza. Lö-

(1) Löning, ob. cit., págs. 646 y siguientes.

ning distingue los medios é instituciones que se dirigen á promover el bienestar social, y que en rigor representan la ingerencia del Estado en la cuestión social, de aquellos otros que deben «su origen y su desenvolvimiento al sentimiento de la beneficencia, y cuyo fin principal es prevenir la miseria,» y en tal concepto cita las *Cajas de ahorros* y *Casas de préstamos ó Montes de Piedad* (1).

*Cajas de ahorros* son institutos de crédito que reciben en préstamo, á un interés modesto, sumas de dinero; y dan á su vez en préstamo, también con un interés módico, cantidades en metálico. Tienen por objeto facilitar, con préstamos mínimos, la formación de pequeños capitales y desenvolver el espíritu del ahorro (Löning, l. c.) Deben su origen á los humanitarios esfuerzos, hechos á mediados del siglo XVIII en la Alemania septentrional, para la reforma de leyes de pobres. En el presente siglo extendiéronse por toda Europa, habiendo recibido gran impulso con la creación que hizo Gladstone en 1861 de las *Cajas de ahorros postales*, planteadas luego en Bélgica (1865) en Francia (1875), en Austria (1882), etc. La acción del Estado con relación á estos institutos limitase á promoverlos y á protegerlos. No obstante, á veces se organizan bajo su salvaguardia y garantía.

En España, por R. D. de 29 de Junio de 1853, el Gobierno mandó establecer Cajas de ahorros en todas las capitales, con sucursales en aquellos pueblos donde pudieran ser beneficiosas. Este R. D. indica las bases para la organización de dichos institutos y de los Montes de Piedad, habiéndose dictado reglamentos en 23 de Enero de 1873 y en 13 de Julio de 1880 para

(1) *Bibliografía*: Rau, II, § 363; Stein, l. c.; Boinvilliers, *Sur les caisses d'Epargne*, 1869; Kuntze, *Das Sparen und die Sparkassen*, 1882; Perrot, *Spar und Darlehen Kassen*; Saint-Martin, *Des Caisses d'Epargne*; Löning, obra citada, trad. ital., págs. 696-698.

la de Madrid. Además, por L. de 29 de Junio de 1880 se dispuso que el Gobierno promueva la instalación de aquellos institutos en las capitales y poblaciones de importancia y en las escuelas é institutos de segunda enseñanza. La ley los considera como establecimientos de beneficencia bajo el protectorado del Gobierno, y los excusa de ciertos impuestos.

Las casas de préstamos públicas (casas de empeño) son casas de préstamos sobre prendas, cuyo fin es, tanto el lucro, cuanto acudir en caso de necesidad en auxilio de las clases inferiores y preservarlas y librarlas de las exigencias de la usura y de la miseria. En Alemania débense muchas á la iniciativa de los Municipios y del Estado. En Francia los Montes de Piedad están regulados por la ley de 24 de Junio de 1857. Según ésta, los Montes de Piedad se consideran establecimientos de utilidad pública, y se instituyen con el consentimiento del Consejo municipal, por decreto del Presidente de la República. En cuanto á España, véase lo dicho sobre la Caja de ahorros. También pueden considerarse con el carácter de medios preventivos las sociedades cooperativas, de socorros mutuos, *tiendas de asilo* y muchas de las instituciones para promover el seguro, aparte de ciertos Bancos populares y agrícolas.

12.—II. Los *inválidos* ó inútiles para el trabajo pueden serlo por tres causas: 1.<sup>a</sup>, por falta de *desarrollo físico*—la *infancia desvalida*;—2.<sup>a</sup>, por *enfermedad*—*temporal* ó *crónica*;—3.<sup>a</sup>, por *vejez*—*ancianidad desvalida*.

13.—En cuanto á los niños pobres abandonados, la asistencia pública tiene que cumplir los deberes y funciones de padre ó tutor, por lo cual no ha de reducirse la misión administrativa á alimentarles, sino que ha de procurar hacerlos miembros dignos de la sociedad civil. Sobre la forma adecuada de organizar administrativamente la tutela de los niños abandonados, hay entre los autores discusión. ¿Debe el Estado crear ó promover instituciones de benefi-

cencia en las cuales recoja á dichos niños? Esto implica un esfuerzo administrativo de formación de instituciones oficiales ó de inspección y patronato de instituciones privadas. Pero ¿es que acaso no sería mejor entregar los niños á familias honradas, á fin de que éstas los eduquen con cargo al Estado? Implica esto una gran simplificación del régimen. Desde el punto de vista administrativo es lo preferible, siéndolo además desde el punto de vista moral y pedagógico. Lo que hay es la dificultad de encontrar siempre la familia á propósito para el caso, y por ello predomina el régimen de los asilos.

14.—Los enfermos y viejos pobres desamparados, son en todas partes objeto preferente de la asistencia pública, que acude en su auxilio, prestándoles socorros en su domicilio ó recogiénolos en asilos especiales. Hay para los enfermos los hospitales, que pueden ser de enfermos agudos ó de crónicos é incurables, y los manicomios, á más de los asilos de inválidos, y para los viejos los de ancianos, etc., etc.

15.—Las instituciones de beneficencia, en el concepto de establecimientos organizados, organízanse principalmente para la humanidad desvalida é inútil. En la mayoría de los países hay un organismo constituido por el conjunto de institutos que viven bajo la acción directa del Estado, ó que sin ser dependencias del Estado viven bajo su patronato. No es posible exponer aquí la organización oficial de los establecimientos de beneficencia en los principales países, por lo que me limitaré á la legislación española, haciendo sólo la indicación general de que la naturaleza administrativa de las instituciones benéficas, dado su *fin*, impone en su constitución la combinación de tres ele-

mentos: 1.º, el *burocrático*, administrativo, de funcionarios del Estado; 2.º, el *técnico*, para el desempeño del servicio particular del instituto (v. gr.: médicos, alienistas, maestros, etc.); y 3.º, el *social* ó representativo, que demanda la acción caritativa de la función. Estos tres elementos concurren también á formar el organismo general de la beneficencia, como dependencia nacional gubernativa (1).

16.—La Beneficencia, como servicio oficial gubernativo en lo referente al régimen y ordenación de sus establecimientos, hállase en España regulada principalmente por la L. de 20 de Junio de 1849 y Regl. de 20 de Junio de 1852, y por la instrucción de 27 de Abril de 1875, modificada en parte en 27 de Enero de 1885, etc.

17.—La acción administrativa respecto de los establecimientos de Beneficencia distingue según que se trate: 1.º, de *establecimientos públicos*; y 2.º, de *establecimientos particulares*.

18.—*Establecimientos públicos de Beneficencia*. Son los costeados por el Estado, la Provincia ó el Municipio (Ley de 1849, arts. 1.º y 2.º; Inst. de 1885, art. 1.º), y los de origen particular que reciben subvención oficial, indispensable para su subsistencia, ó que están encomendados á patronos de oficio suprimido (Ley, art. 1.º; Inst. de 1875, art. 55, y de 1885, artículos 2.º y 3.º) Estos establecimientos se clasifican en *generales, provinciales y municipales*. Los generales son los destinados á servicio permanente, ó que requieren atención especial, y se comprenden en tales conceptos las casas de locos, sordo-mudos, ciegos, impedidos y decrepitos (Regl. 1852, artículo 2.º) La Instrucción enumera los siguientes: 1.º, el Hospital de la Princesa, establecido en Madrid, con destino á enfermos de padecimientos agudos; 2.º, los Hospitales de enfermos incurables ó decrepitos, establecidos también en Madrid bajo la denominación de Jesús de Nazareno y Nuestra Señora del Carmen; 3.º, el Hospital de decrepitos del Rey, en To-

(1) De Pena, ob. cit.

ledo; 4.º, el Hospital manicomio de Santa Isabel, en Leganés; 5.º, el de Carlos III, en Trillo (Guadalajara); 6.º, el Colegio de ciegos de Santa Catalina de los Donados, de Madrid; 7.º, el Colegio de huérfanas de la Unión, en Aranjuez. El gobierno y administración de estos establecimientos se hallan contenidos en el Reglamento de 27 de Enero de 1885. Debe citarse también el *Asilo de inválidos del trabajo*, creado en 1887 en las proximidades de Madrid (Vista Alegre). (R. D. de 22 de Noviembre de 1891.) Se consideran *provinciales* los costeados por las provincias y destinados á recoger á los pobres enfermos de enfermedades comunes, á los inválidos, viejos y niños desvalidos. Figuran en este orden: 1.º Los *Hospitales*: debe existir, cuando menos, uno en cada provincia, con los de distrito necesarios (Ley 1852, arts. 3.º y 6.º). 2.º, Las *Casas de maternidad*, destinadas á recoger á las que, habiendo concebido ilegítimamente, reclamen los auxilios necesarios. (Regl. 1852, arts. 17 y 18.) En cada provincia debe haber á lo menos una. 3.º *Casas de expósitos*, instituidas para recoger los recién nacidos que sus madres entregasen ó los abandonados. La Administración cuida de procurar los datos necesarios para determinar la identificación del niño y de educarle. (Regl. de 1852, arts. 16, 21 á 26.) 4.º *Casas de huérfanos y desamparados*, que recogen á los expósitos pasados los dos años, y los niños huérfanos y sin amparo. Estos tres establecimientos suelen estar refundidos en una misma institución benéfica (Hospicios). (L. de 1849, art. 3.º; Regl. de 1852, arts. 3.º y 6.º) 5.º *Casas de misericordia*: en ellas deben recogerse los desamparados desde la edad en que salen de los otros asilos, y á los ancianos é impedidos. (V. Reglamento de 1852, arts. 6.º y 12.) Tienen un carácter algo indefinido los *Manicomios*: los hay generales; pero el R. D. de 19 de Abril de 1889 permite el establecimiento de los *regionales*. Se conceptúan establecimientos *municipales de Beneficencia* los destinados á socorrer las enfermedades accidentales y á conducir á los generales y provinciales á los niños y pobres. Cita el Regl. de 1852, arts. 4.º y 88, las *Casas de refugio y hospitalidad pasajera*.

19.—Los establecimientos *públicos* de Beneficencia depen-

den del Gobierno ó de la Corporación popular respectiva, según su clase, quien tiene la facultad de crearlos y suprimirlos y demás, con arreglo á la Ley. (Arts. 15 y 16 de la de 1849); pueden recibir donaciones ó legados, limosnas, etc. Si recibieren bienes raíces, se venderán y convertirán en efectos públicos. Cuando litigan lo hacen como *pobres*. (L. 1845, art. 17.)

20.—*Establecimientos particulares de Beneficencia*. El concepto de instituciones de Beneficencia particular hállase definido en el art. 1.º de la L. de 1849; 2.º á 4.º de la Instrucción de 1875, y 2.º de la de 27 de Enero de 1885. Infiérese de él que lo son todas las instituciones de carácter benéfico fundadas por particulares y dotadas por ellos convenientemente para cumplir su fin, y cuyo patronazgo y administración fueron reglamentados por sus fundadores ó sus miembros, y confiadas en igual forma á Corporaciones, autoridades ó personas determinadas. Condiciones esenciales son: 1.ª, fundación; 2.ª, fin benéfico; 3.ª, bienes suficientes hasta el punto de que la institución se convierta en pública, si necesitase *auxilio* del Estado ó Corporación popular, y no se convierte aunque reciba esta subvención sin necesitarla (V. art. 4.º, Inst. 1875); 4.ª, patronos (art. 3.º id.)

21.—La acción administrativa respecto de estas instituciones nace de la *función de tutela* que el Gobierno se atribuye para ordenar sus relaciones como representantes del Estado con los organismos sociales de la Beneficencia. La función de tutela (Inst. de 1875) implica un sistema de servicios y de relaciones, producidas: 1.º, por la acción de *proteccionado* del Gobierno; 2.º, por el carácter *oficial* del *patronazgo*; 3.º, por la índole, también *oficial*, del procedimiento jurídico en la vida de las instituciones benéficas.

22.—El *proteccionado—defensa*—de las instituciones benéficas lo ejerce el Gobierno, comprendiendo las facultades necesarias para hacer cumplir la voluntad del fundador, según la índole de las instituciones (Inst. cit., arts. 7.º á 9.º) Las atribuciones del *proteccionado* empiezan por la facultad que se reserva el Gobierno de *aprobar* la constitución y estatutos de las fundaciones y demás de carácter permanente, encomenda-

das á Juntas de patronos, y la aprobación de las cuentas y presupuestos de establecimientos generales, sigue por las facultades del Ministro de la Gobernación, especificadas en los arts. 11 y 12 de la Inst. y de los gobernadores de provincias (art. 13, id.) hasta llegar á las de la Junta provincial (arts. 14 á 16) y municipales (art. 17). Hay además administradores provinciales y municipales, con los abogados necesarios al efecto. (Caps. VIII, IX y X, id.)

23.—El *patronazgo* implica la representación viva y actual de la institución; los representantes que deben ejercer las funciones que exige el fin propio de las instituciones, son los *patrones*: el fundador ó la persona designada por éstos en la fundación. El patronazgo vive bajo la acción que se dice tutelar del *proteccionado*, al efecto del cumplimiento de las obligaciones que la Inst. citada determina en su art. 32. Dicha Instrucción fija además: 1.º, los casos y causas de *suspensión y destitución de los patronos legítimos* y el procedimiento al efecto (arts. 33 á 38); 2.º, la manera de sustituirlos (arts. 11, 30 y siguientes); 3.º, la constitución de las Juntas de patronos (arts. 30, 31 y 42); y 4.º, las relaciones del Gobierno de las juntas provinciales y del patronazgo.

24.—El *procedimiento* abarca: 1.º, las reglas generales para la justificación de la personalidad en la gestión y representación (Inst. cit., tít. III, cap. 1); 2.º, la manera de obtener la clasificación de un establecimiento cuando se suscitasen dudas sobre su carácter público ó particular (id., cap. II); 3.º, las autorizaciones con relación á la gestión de valores (id., cap. III); 4.º, la investigación de bienes y valores de Beneficencia (idem, cap. IV); y 5.º, la *contabilidad* (id., cap. V).

25.—El servicio de la Beneficencia pública constituye una dependencia del Ministerio de la Gobernación, en las provincias de los gobernadores, y en los Municipios de los alcaldes, con el auxilio respectivo de las Diputaciones y Ayuntamientos. Por R. D. de 27 de Abril de 1875, se creó en Madrid una Junta de señoras auxiliar del Gobierno. Para las relaciones con los establecimientos de Beneficencia particular, hay las Juntas provinciales (D. de 30 de Septiembre de 1873).