

ANÁLISIS HISTÓRICO-JURÍDICO DE LA BENEFICENCIA ESPAÑOLA DE MEDIADOS DEL SIGLO XIX: LA “LEY DE BENEFICENCIA” DE 1849 Y SU REGLAMENTO DE EJECUCIÓN DE 1852

JOSÉ ENRIQUE ANGUITA OSUNA

Universidad Rey Juan Carlos

joseenrique.anguita@urjc.es

RESUMEN: La beneficencia española fue sometida a grandes transformaciones a lo largo de la Historia. Durante el siglo XIX se consolidó su evolución desde una acción social caritativa procedente de la Iglesia, gremios y cofradías hasta una beneficencia pública y secular, que acabó convirtiéndose en el referente de la acción social en detrimento del poder perdido por la Iglesia. En este contexto se aprobó la Ley de Beneficencia de 1849 y su Reglamento de ejecución de 1852, reafirmando el poder de las autoridades públicas en la beneficencia. Asimismo, a diferencia de la Ley de Beneficencia de 1822, en la normativa que pretendemos analizar, los protagonistas de la beneficencia pública ya no serán los municipios, sino las provincias y el Estado, quienes a través de las respectivas juntas de beneficencia se encargaron de proteger y asistir a las personas pobres, enfermas y necesitadas de la España de mediados del siglo XIX.

PALABRAS CLAVE: Historia – Derecho – Pobreza – Beneficencia – Protección – España

HISTORICAL-LEGAL ANALYSIS OF THE SPANISH BENEFICENCE OF THE MIDDLE CENTURIES: THE “LAW OF BENEFICENCE” OF 1849 AND ITS RULES OF EXECUTION OF 1852

ABSTRACT: The Spanish charity was subjected to great transformations throughout history. During the nineteenth century its evolution was consolidated from a charitable social action from the Church, guilds and brotherhoods to a public and secular charity, which ended up becoming the benchmark of social action to the detriment of the power lost by the Church. In this context, the Charity Act of 1849 and its Implementing Regulations of 1852 were approved, reaffirming the power of public authorities in charity. Also, unlike the Charitable Act of 1822, in the regulations we intend to analyze, the protagonists of the public charity will no longer be the municipalities, but the provinces and the State,

José Enrique Anguita Osuna es doctor por la Universidad Rey Juan Carlos y profesor de Historia del Derecho y las Instituciones.

who through the respective charity boards took charge of protect and assist the poor, sick and needy people of Spain in the mid-nineteenth century.

KEYWORDS: History – Law – Poverty – Charity – Protection – Spain

INTRODUCCIÓN

Realizando una revisión de la Historia de la acción social española, observaremos que la ayuda primitiva hacia las personas pobres, menesterosos y necesitados no era proporcionada principalmente por las Administraciones Públicas, sino por la Iglesia, puesto que desde los inicios del cristianismo primitivo, se pretendió ayudar a los pobres y necesitados no solo ofreciendo una ayuda material basada en la caridad, sino también otra ayuda espiritual que permitiera alcanzar la salvación a todos los fieles cristianos que dedicaban parte de su tiempo, daban limosnas o desarrollaban acciones caritativas para proteger a los débiles y necesitados, entre los que se encontraban los pobres, mendigos, enfermos, ancianos, huérfanos, mujeres, peregrinos, y en definitiva, cualquier persona que necesitara ser socorrida.

A partir de la Edad Moderna, no solamente la Iglesia sino también otras instituciones desarrollaron tareas de protección social, como fueron los gremios, cofradías o hermandades, las cuales fueron perdiendo paulatinamente poder y protagonismo en el ámbito de la acción asistencial, en detrimento del creciente protagonismo de los poderes públicos en el campo de la acción social, dando lugar a la aparición de mecanismos, instituciones y leyes que acabaron constituyendo lo que se acabó conociendo como la beneficencia pública, la cual a mediados del siglo XIX ya se había consolidado en España.

El término de beneficencia procede de las palabras “*bene*” y “*facere*”, es decir, “hacer el bien”, y puede ser motivada por estímulos de caridad, justicia o pura gracia. Asimismo, la beneficencia permite la constitución de prestaciones que ayudan a las personas necesitadas tanto en un plano material como espiritual¹. Además, Rodríguez Sastre define la acción benéfica como “una manifestación del conjunto de la acción social, motivada por diversas causas de desigualdad social, económica, cultural, etc., planteando su ejercicio diversos problemas de carácter político, jurídico, técnico, social y administrativo”².

Según Millán, los cuatro factores que constituyen la manifestación benéfica son los siguientes: “un agente que la produce, que es el hombre consciente, el benefactor; un sujeto que la recibe, que también es el hombre, el indigente; un

1 José GASCÓN Y MARÍN, *Tratado de Derecho Administrativo. Principios y legislación española*, Tomo primero, Madrid: Imprenta clásica española, 1929, p. 337.

2 Antonio RODRÍGUEZ SASTRE, *Datos para el estudio y organización de la beneficencia pública y privada*, Madrid: Imprenta Palomeque, 1934, p. 3.

objeto en que consiste el bien, que se llama medio; y un modo o manera por el que el agente transmite el bien al indigente, que es la forma”³.

Además, Sastre sostiene que la beneficencia puede ser pública y privada. En primer lugar, afirma que la beneficencia pública es la ejercida por el Estado, las provincias y los municipios, y en función del órgano que la ejerce se puede clasificar en general, provincial o municipal. En segundo lugar, manifiesta que la beneficencia privada es la que está financiada con bienes particulares, obediendo su reglamentación a la voluntad de los fundadores que confían las instituciones creadas a corporaciones o a personas determinadas⁴.

En cuanto a las preferencias sobre si son mejores las ayudas procedentes de la acción social privada o pública, hemos de señalar que son diferentes, puesto que cada tipo de ayuda tiene sus propias características, y al mismo tiempo, ambas son necesarias, puesto que un tipo de ayuda complementa a la otra, permitiendo de este modo una coexistencia entre ambas. En este sentido se pronuncia Fernández y Fernández, declarando lo siguiente: “Casando la Asistencia pública con la caridad o Asistencia privada, como quería D^a. Concepción Arenal, es como pueden evitarse mejor los peligros de aquélla y realizar las ventajas de ambas en bien de la humanidad indigente”⁵.

Tradicionalmente la legislación española ha permitido la coexistencia de la beneficencia pública y la beneficencia particular. En términos generales, por un lado, la beneficencia pública es aquella que ha sido llevada a cabo por entes públicos, estando regulada en la época que estamos analizando por la Ley General de Beneficencia de 20 de junio de 1849⁶, y por el Reglamento de desarrollo de 14 de mayo de 1852⁷. Por otro lado, en España se ha ido permitiendo la

3 Luis MILLÁN, *La beneficencia. Memoria premiada por el Excmo. Ayuntamiento de Madrid el día 21 de marzo de 1923*, Madrid: Imprenta Clásica Española, 1924, p. 5.

4 Antonio RODRÍGUEZ SASTRE, *Datos para el [...]*, *op. cit.*, p. 6-7.

5 Marcelino FERNÁNDEZ Y FERNÁNDEZ, *La beneficencia pública y los hospicios. Memoria premiada por la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas en el concurso de la fundación del señor Don José Santa María de Hita correspondiente al trienio de 1919 a 1922*, Madrid: Establecimiento tipográfico de Jaime Ratés, 1923, p. 20.

6 La Ley General de Beneficencia de 20 de junio de 1849 se publicó en la *Gaceta de Madrid* del 24 de junio de 1849, durante el reinado de Doña Isabel II, ostentando el cargo de ministro de la Gobernación el Conde de San Luis. Asimismo, en el contexto en el que se aprobaron tanto la “Ley de Beneficencia” de 1849 como su Reglamento de ejecución de 1852, destacó la figura de don Juan Bravo Murillo, quien llegó a ser ministro de Gracia y Justicia (1847), ministro de Fomento (1847-1849), ministro de Hacienda (1849-1850) y presidente del Consejo de Ministros (1850-1852).

A efectos prácticos, para la mejor comprensión y desarrollo del presente trabajo de investigación, podemos precisar que, desde este momento, cuando se hable de la “Ley de Beneficencia” de 1849, nos estaremos refiriendo a la denominada y conocida como Ley General de Beneficencia de 20 de junio de 1849.

7 Cuando hacemos referencia al Reglamento de desarrollo de la “Ley de Beneficencia” de 1849, hemos de precisar que se trata del Real Decreto de 14 de mayo de 1852, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley General de Beneficencia, el cual fue publicado en la *Gaceta de Madrid* de 16 de mayo de 1852.

existencia de la beneficencia particular, que es aquella que está desarrollada por personas privadas. En cuanto a la regulación de la beneficencia particular en España, se pueden observar dos tipos de normas. En primer lugar, las que regulan las actividades benéficas por personas privadas, entre las que se destacaban la Instrucción para el ejercicio del protectorado del Gobierno en la beneficencia particular, aprobada en virtud del Real Decreto de 14 de marzo de 1899. En segundo lugar, las que regulan la formación y el funcionamiento de dichas personas, principalmente las de carácter fundacional, destacándose en este tipo la legislación de fundaciones, como la norma ya aprobada en el siglo XX, el Decreto 2.930/1972, de 21 de julio, sobre Fundaciones Culturales Privadas⁸.

En nuestro caso nos vamos a centrar en analizar la beneficencia pública y en concreto, tanto la Ley General de Beneficencia de 20 de junio de 1849 como su Reglamento de desarrollo de 1852. Ambas normas jurídicas no solamente fueron importantes por constituir la regulación principal de la beneficencia pública española hasta el siglo XX, sino también por permitir la convivencia con los mecanismos e instituciones de la beneficencia particular, puesto que procuraron conciliar los derechos del Gobierno con los de las instituciones privadas⁹.

SITUACIÓN DE LA BENEFICENCIA EN LA ESPAÑA LIBERAL

Desde los inicios del siglo XIX las condiciones de vida de la población en España eran cada vez peores, habiendo motivado esta situación varios factores. Según Castro Alfín, entre ellos se encontraba el deterioro de la situación económica desde finales del siglo XVIII, al tiempo que incrementaba de forma constante la población, creciendo desde 10.268.150 habitantes en 1797 a 12.286.941 en 1833, es decir, se produjo un incremento del 16 por ciento. Otro factor clave que determinó la mala situación socioeconómica de la población fue la Guerra de la Independencia, periodo que provocó un colapso productivo, el abandono de los campos y cultivos, el enorme número de fallecidos durante y después del conflicto, y la destrucción de los establecimientos asistenciales¹⁰.

Asimismo, el hambre fue uno de los principales males en los inicios del siglo XIX, por lo que se extendió el reparto de comidas para las familias más desfavorecidas, por ejemplo, en Madrid se llegaron a habilitar seis locales de distribución para ofrecer comidas a un precio reducido, y de forma paralela, las autoridades

⁸ Luis María DIEZ-PICAZO, "La legislación de beneficencia en España", en José Luis PIÑAR MAÑAS y Alicia REAL PÉREZ, *Legislación sobre instituciones de beneficencia particular. Fundaciones benéfico-asistenciales puras y mixtas*, Madrid: Centro de Publicaciones Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1987, p. 26-31.

⁹ Antonio RODRÍGUEZ SASTRE, *Datos para el [...]*, *op. cit.*, p. 21.

¹⁰ Demetrio CASTRO ALFÍN, "Las necesidades sociales y su cobertura: 1800-1868", en *Historia de la Acción Social Pública en España. Beneficencia y Previsión*, Madrid: Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990, p. 70.

competentes aprobaron una Real Orden de 18 de septiembre de 1803 que autorizaba la distribución de las sopas en la capital y en todo el reino, actividad que se acabaría extendiendo, siendo ofrecida en cada vez más lugares¹¹.

En el contexto socioeconómico de los primeros años del siglo XIX, se acabaron implantando los planteamientos del liberalismo en la prestación de medidas de acción social y en las políticas de beneficencia. En la sociedad de la España liberal se observó una tendencia hacia el individualismo de las personas, lo que contribuyó a la desaparición de cofradías y asociaciones, constituidas por grupos de personas que sobrevivían de forma colectiva ayudándose los unos a los otros¹². Asimismo, en el liberalismo español se consolidaron pensamientos contrarios a la ayuda indiscriminada al pobre, la sociedad empezó a observar con recelo a pordioseros, ociosos, pobres fingidos y vagos, y al mismo tiempo, los nuevos planteamientos económicos liberales tendieron a priorizar en el orden y la productividad¹³.

Un hito histórico jurídico clave en la historia de la beneficencia española fue la aprobación de la Constitución de 1812, considerada el primer texto constitucional español que sentaba las bases del servicio público de la beneficencia, tal y como se refleja en su precepto 321, en el cual se recogían las denominadas competencias “propias” de los ayuntamientos, que se encargarían de cuidar de los hospitales, hospicios, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia. Además, en el artículo 335 se encargaba a las diputaciones de cuidar de que los establecimientos piadosos y de beneficencia llenaran su respectivo objeto, proponiendo al Gobierno las reglas que estimaran conducentes para la reforma de los abusos que observarían¹⁴.

Por tanto, la Constitución de 1812 estableció las bases para la regulación posterior de la beneficencia española, dando lugar a la aprobación de la Ley de Beneficencia de 1822, la cual atribuía la competencia para cuidar de los hospitales, hospicios, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia a los ayuntamientos, juntas municipales y parroquiales, restando el protagonismo a la beneficencia particular y sus fundaciones. Sin embargo, tras la vuelta del absolutismo esta ley fue suspendida, y no se volvió a poner en práctica hasta el restablecimiento de la legislación constitucional en 1836, momento en que las juntas municipales de beneficencia volverían a recuperar la administración de las instituciones de beneficencia¹⁵.

11 Demetrio CASTRO ALFÍN, “Las necesidades sociales [...]”, *op. cit.*, p. 71-72.

12 *Ibidem*, p. 84.

13 Elena MAZA, *Pobreza y beneficencia en la España contemporánea (1808-1936)*, Barcelona: Ariel, 1999, p. 16-17.

14 Juan Luis BELTRÁN AGUIRRE, *El régimen jurídico de la acción social pública*, Bilbao: Instituto Vasco de Administración Pública, 1992, p. 82.

15 Rita Dolores SANTAELLA RUIZ y Rocío TEJERO DURÁN, “De la beneficencia a la asistencia social en diputación provincial de Jaén”, *Boletín del Instituto de Estudios Giennenses*, nº 207, Enero-Junio 2013, p. 608-609.

Una vez creada y desarrollada la beneficencia, poco a poco, fue siendo objeto de interés por parte de los grupos que controlaban el Estado y la Administración local, “no tanto porque consideren teóricamente que se trata de una función pública propia de las autoridades, sino sobre todo por abrir canales de participación a los grupos de presión, especialmente a las oligarquías locales, para que participen y concentren la gestión de estos recursos y servicios”¹⁶.

En medio de este periodo se aprobó el Decreto de 21 de septiembre de 1835 en virtud del cual se otorgaba a las diputaciones competencias en relación a los establecimientos provinciales de caridad y beneficencia, siendo esta cuestión posteriormente planteada de nuevo en la Ley de 2 de abril de 1845¹⁷.

Uno de los fenómenos que contribuyó a la consolidación del régimen liberal fue la desamortización eclesiástica¹⁸, que además constituyó uno de los elementos claves en el proceso de secularización de la asistencia social. Tras el inicio de la desamortización se redujo el papel hegemónico de la Iglesia católica en el ámbito de la beneficencia, y a partir de este momento el Estado comenzó a asumir la obligación de prestar la ayuda necesaria a las personas necesitadas. La desamortización se plasmó mediante la aprobación de normas que la amparaban, y al mismo tiempo, tuvo una gran trascendencia en la pérdida de poder de la Iglesia en el ámbito asistencial, tal y como expone Rojo del siguiente modo: “El decreto, desamortizador, de 1836 y la Ley desamortizadora de 1837 significaron una definitiva secularización de las actividades asistenciales y de su dirección”¹⁹.

No obstante, podemos afirmar que existió una relación directa entre la desamortización de la Iglesia y la adecuada o inadecuada prestación de los servicios sociales a las personas necesitadas. Tal y como afirma Castro Alfín, los detractores de las medidas desamortizadoras sostenían que “se condenaba al desamparo y al abandono a las muchas gentes que recurrían a la Iglesia”, mientras que los defensores afirmaban que “esos socorros pasarían a ser obligación del Estado que los prestaría con igual o superior eficacia y con mayor respeto a las con-

16 Pedro CARASA SOTO, “Metodología del estudio del pauperismo en el contexto de la revolución burguesa española”, en Santiago CASTILLO (coord.), *La Historia Social en España. Actualidad y perspectivas*, Actas del I Congreso de la Asociación de Historia Social, Madrid: Siglo XXI de España editores, s.a., 1991, p. 376.

17 Juan Luis BELTRÁN AGUIRRE, *El régimen jurídico [...]*, *op. cit.*, p. 83.

18 Demetrio CASTRO ALFÍN, “Las necesidades sociales [...]”, *op. cit.*, p. 86.

19 M^a Leticia ROJO ÁLVAREZ-MANZANEDA, “Síntesis legislativa de la transformación de la beneficencia en asistencia social”, en María del Carmen GARCÍA GARNICA (directora), *Nuevas perspectivas de tratamiento jurídico de la discapacidad y la dependencia*, Madrid: Dykinson, 2014, p. 434, haciendo referencia a J.M. RODRÍGUEZ GARCÍA, “La asistencia religiosa en centros asistenciales”, en AAVV, *Religión, Matrimonio y Derecho ante el siglo XXI, Estudios en homenaje al Profesor Rafael Navarro-Valls*, Madrid: Iustel, 2013, p. 1425.

ciencias”. Por tanto, la aprobación de los decretos desamortizadores de 1836 y 1837, provocó que la Iglesia perdiera fuentes de financiación para llevar a cabo sus acciones sociales contra la pobreza, por lo que supuso un claro paso hacia la secularización de las acciones asistenciales²⁰.

Durante el año 1838 tuvieron lugar varios hechos relativos a la beneficencia, por un lado, desde este año las diputaciones consiguieron la competencia de vigilancia e inspección de los establecimientos de beneficencia²¹, y por otro lado, en la legislatura de 1838 el Gobierno presentó a las Cortes un proyecto de Ley General de Beneficencia que ni siquiera se llegó a debatir. Se volvió a plantear sin éxito en la legislatura de 1840, llegando a ser retirado definitivamente. Tras la aprobación de las Leyes Orgánicas de ayuntamientos y diputaciones provinciales de 8 de enero de 1845, se observó la necesidad de crear un marco normativo armonizado y en sintonía con las leyes de beneficencia²². Este proyecto se presentó al Congreso de los Diputados en 1847, retirado posteriormente, y de nuevo se volvió a presentar reformado en 1849. Una vez terminado el procedimiento de tramitación legislativa en el Congreso de los Diputados y en el Senado, finalmente fue sancionado por S.M. el 20 de junio de 1849, y posteriormente, el 14 de mayo de 1852 se aprobó la parte reglamentaria²³.

De este modo, en la Ley de Beneficencia de 1849 y su Reglamento de ejecución de 1852 se abordó una regulación general de la beneficencia, en la que se contemplaba la hospitalidad domiciliaria, llegando a conceptualarla en el reglamento como “la más importante obligación de los ayuntamientos”²⁴. En ambas normas se recogían principios y reglas más acordes con las buenas prácticas y con “el espíritu de bien entendida caridad”, que otros que habían regido con anterioridad. Además, se realizaba una división principal entre los establecimientos públicos y particulares²⁵. Según plantea Gutiérrez Resa, en cuanto a la organización administrativa, apostaron por una mayor organización provin-

20 Demetrio CASTRO ALFÍN, “Las necesidades sociales [...]”, *op. cit.*, p. 86-87.

21 Rita Dolores SANTAELLA RUIZ y Rocío TEJERO DURÁN, “De la beneficencia [...]”, *op. cit.*, p. 609.

22 Según Santaella y Tejero, entre 1846 y 1847 se encargó los jefes políticos de las provincias que propusieran al Ministerio de la Gobernación la reordenación administrativa de la beneficencia, llevando a cabo una clasificación de los diferentes establecimientos de beneficencia de las capitales y provincias, en Rita Dolores SANTAELLA RUIZ y Rocío TEJERO DURÁN, “De la beneficencia [...]”, *op. cit.*, p. 609.

23 José ARIAS DE MIRANDA, *Reseña histórica de la beneficencia española: principios que convendrá seguir para enlazar la caridad privada con la beneficencia pública*, Madrid: Imprenta del Colegio de Sordo-Mudos y de Ciegos, 1862, p. 68.

24 José VALENZUELA CANDELARIO, “Derecho al trabajo y beneficencia. La hospitalidad domiciliaria madrileña a mediados del siglo XIX” en Santiago CASTILLO (coord.), *El trabajo a través de la historia*, Actas del II Congreso de la Asociación de Historia Social, Córdoba: Asociación de Historia Social, 1996, p. 347.

25 José ARIAS DE MIRANDA, *Reseña histórica de [...]*, *op. cit.*, p.68.

cial, más centralizadora y rural, en lugar del protagonismo municipal, que tenía un perfil más autonomista y urbano²⁶.

En definitiva, desde mediados del siglo XIX se incrementó en España la intervención del Estado en las cuestiones sociales, en un contexto dominado por la influencia del movimiento obrero, el socialismo, las medidas bismarkianas de previsión social, el socialismo fabiano en Inglaterra, y la creación de los partidos políticos y los sindicatos²⁷. Sin embargo, los moderados intentaron recuperar los planteamientos anteriores a los de los progresistas, y al mismo tiempo, se permitió una mayor participación en la actividad benéfica de las clases privilegiadas, la monarquía y principalmente la Iglesia²⁸.

LA LEY GENERAL DE BENEFICENCIA DE 1849 Y SU REGLAMENTO DE EJECUCIÓN DE 1852

El contexto previo a la aprobación de los dos textos normativos que vamos a analizar se caracterizaba por el marco constitucional creado por la Constitución de 1845, la situación deficitaria de los establecimientos de beneficencia, la reorganización de los liberales conservadores del Gobierno sobre los ayuntamientos y las diputaciones provinciales, bajo el mandato de personas afines a la monarquía en las capitales de provincia y cabezas de partido, o por los gobernadores provinciales en los demás lugares²⁹. Asimismo, la desamortización de los bienes de la Iglesia y de los municipios permitió el incesante avance del Estado y la pérdida de relevancia de la Iglesia en el campo de la beneficencia. Esta situación provocó el estudio y posterior aprobación de la segunda ley de beneficencia, es decir, la Ley de Beneficencia de 1849, motivada entre otras razones por la incapacidad del Gobierno para poder gestionar las actividades que las entidades benéficas desarrollaban, por lo que se decidió promulgar esta ley, que reconocía a los establecimientos privados de beneficencia³⁰.

Junto a la Ley General de Beneficencia del 20 de junio de 1849, tres años más tarde, se aprobó el Reglamento para su ejecución del 14 de mayo de 1852, que sancionaba la parcelación entre la beneficencia pública y particular, su organigrama, articulación, competencias, régimen económico y clasificación de

²⁶ Antonio GUTIÉRREZ RESA, *Orígenes y desarrollo del trabajo social*, Madrid: Ediciones Académicas, 2010, p. 128.

²⁷ Carmen ALEMÁN BRACHO, “Una perspectiva de los servicios sociales en España”, *Alternativas: Cuadernos de Trabajo Social*, nº 2, 1993, p. 198.

²⁸ Antonio GUTIÉRREZ RESA, *Orígenes y desarrollo* [...], *op. cit.*, p. 128.

²⁹ José María ALONSO SECO y Bernardo GONZALO GONZÁLEZ, *La asistencia social y los servicios sociales en España*, Madrid: Boletín Oficial del Estado, 2000, p. 79.

³⁰ Miguel Ángel CABRA DE LUNA, “El desarrollo de los servicios sociales: de la beneficencia a los derechos sociales”, Miguel Ángel CABRA DE LUNA, José Antonio PANIZO ROBLES (coord.), *Protección social: Seguridad Social y discapacidad. Estudios en homenaje a Adolfo Jiménez*, Madrid: Ediciones Cinca, 2014.

los tipos de establecimientos³¹. Según Rojo, la Ley General de Beneficencia de 20 de junio de 1849 supuso un “marco general para los establecimientos de beneficencia pública pero también para los privados, en tanto en cuanto estos últimos tenían que cumplir determinadas condiciones, entre las que se encuentra que serán creados y costeados por corporaciones profesionales o patronos”³².

Según los planteamientos de Gutiérrez Resa, los objetivos de la nueva normativa fueron varios: recuperar el protagonismo de la caridad de la Iglesia; y principalmente restringir la intromisión de los ayuntamientos de las capitales de provincia; y dar más protagonismo a las diputaciones provinciales³³.

Atendiendo a las cuestiones formales de la normativa analizada, por una parte, la Ley General de Beneficencia de 1849, aprobada bajo el reinado de Isabel II y siendo ministro de Gobernación el Conde de San Luis, era corta puesto que constaba de tan solo 21 artículos que no eran excesivamente extensos. Concepción Arenal apuntaba que la Ley de 1849 era “tan reducida y diminuta, que no ya entre nosotros, sino en los Estados Unidos donde la acción individual es tan poderosa, no hubiera podido producir resultados”³⁴.

Por otra parte, el Reglamento de 1852 trató de encubrir aquellos vacíos existentes en la ley, sin embargo, sostenía Arenal que todavía quedaban muchos huecos por cubrir y que “la legislación vigente sobre Beneficencia ni ordena lo conveniente, ni garantiza el cumplimiento de lo que ordena. No basta al legislador establecer el principio y disponer que se practique, necesita saber qué obstáculos se opondrán a esa práctica, y buscar los medios de removerlos, de otro modo sus prescripciones serán letra muerta, como lo son en efecto muchos de los artículos de la ley de Beneficencia”³⁵. El Reglamento se estructuraba en cuatro títulos y constaba de cien artículos. El título primero trataba sobre los establecimientos de beneficencia, el título segundo sobre el gobierno de los establecimientos de beneficencia, el título tercero sobre la administración de la beneficencia y finalmente el título cuarto hacía referencia a las disposiciones generales y transitorias.

Según Castro Alfin, la nueva ley y su reglamento

“perfilan un panorama netamente intervencionista y básicamente centralizador, dando por otra parte continuidad a la participación de la Iglesia en la tarea asistencial, al situar en los órganos colegiados de gobiernos de los distintos niveles a individuos tonsurados como miem-

31 Elena MAZA, *Pobreza y beneficencia* [...], *op. cit.*, p. 35.

32 M^a Leticia ROJO ÁLVAREZ-MANZANEDA, “Síntesis legislativa de [...]”, *op. cit.*, p. 434.

33 Antonio GUTIÉRREZ RESA, *Orígenes y desarrollo* [...], *op. cit.*, p. 128-129.

34 Concepción ARENAL DE GARCÍA CARRASCO, *La beneficencia, la filantropía y la caridad*, Madrid: Imprenta del Colegio de Sordomudos y de Ciegos, 1860, p. 36.

35 *Ibidem*, p. 36.

bros natos. Por otra parte, reconoce implícitamente el derecho de todo ciudadano necesitado de ella a acogerse a la administración asistencial por su mera condición de tal, no por ninguna otra razón religiosa, filantrópica o altruista que suponga concesión gratuita. Finalmente, la ley excluye de su ámbito toda prestación que no sea voluntariamente aceptada por parte del beneficiario, así como lo relativo a establecimiento de reclusión, correccional o disciplinarios”³⁶.

En ocasiones algunas leyes de beneficencia han sido un ejemplo a seguir para otras posteriores, incorporando algunos aspectos interesantes o modificando algunos fallos o problemas que se debían eliminar. En este sentido, la Ley de Beneficencia de 1822 recibió influencia de la Ley francesa de 1816, norma que había servido para refundir varias disposiciones anteriores, y a su vez, la legislación francesa también influyó en la posterior Ley de Beneficencia de 1849 y en su Reglamento de 1852³⁷. Casado opina que mientras que la Ley de 1822 fue más radical, la Ley de 1849 fue más contemporizadora, aunque ambas normas coincidieron en “colocar la responsabilidad obligatoria de los órganos del Estado por encima de las que voluntariamente pudiera asumir la Iglesia u otras entidades e individuos”³⁸.

En relación con las competencias que ostentaban las instituciones benéficas, la Ley de Beneficencia 1849 y el Reglamento de 1852 trataron de reducir las competencias de los municipios y potenciar las de las provincias, configurando un sistema jerarquizado con una clara vocación centralizadora, “que tenía su vértice en la Junta General de Beneficencia de ámbito estatal, y que descendía por las juntas provinciales hasta llegar a las juntas municipales”³⁹.

En primer lugar, se debe destacar la relevancia competencial del Gobierno en la beneficencia española. En la Ley de 1849 se establecía que el Gobierno sería quien ostentara la dirección de la beneficencia, suponiendo que el Estado tendría a partir de este momento la competencia para socorrer a las personas necesitadas. Para llevar a cabo esta competencia, el Estado debía contar con la participación de juntas municipales, provinciales y la junta general, integradas

36 Demetrio CASTRO ALFÍN, “Las necesidades sociales [...]”, *op. cit.*, p. 91-92.

37 Miguel BLANCO HERRERO, *De la Beneficencia pública en España. Su actual organización y reformas que reclama*, Madrid: Imprenta de José María Pérez, 1869, p. 9-10.

38 Demetrio CASADO, *Introducción a los servicios sociales*, Madrid: Editorial popular, s.a., 1994, p. 142.

39 Fernando LÓPEZ CASTELLANO, “El buen samaritano no sabía economía política: de la primera ley de beneficencia al intervencionismo científico (1822-1920)”, *Revista de la historia de la economía y de la empresa*, nº 4, 2010 (Ejemplar dedicado a: De la beneficencia al estado de bienestar, pasando por los seguros sociales), p. 28.

por representantes políticos, sociales y profesionales, por representantes de las propias instituciones de beneficencia y por representantes de la Iglesia⁴⁰.

En segundo lugar, los establecimientos generales, cuya financiación procedía principalmente de fondos del Estado, tenían competencias destinadas a satisfacer las necesidades permanentes. Sin embargo, la participación del Estado no fue tan importante, puesto que fueron pocos los establecimientos financiados con fondos públicos del Estado.

En tercer lugar, los establecimientos provinciales, que asumieron competencias que en la Ley de Beneficencia de 1822 estaban atribuidas a los municipios. En este sentido, fueron considerados establecimientos de beneficencia provinciales bajo la dirección de las diputaciones las casas de maternidad y expósitos, las casas de huérfanos y las casas de desamparados.

En cuarto lugar, los establecimientos municipales asumieron la primera asistencia más inmediata. De este modo, los municipios ya no tenían tanta presencia como en la Ley de Beneficencia de 1822, y con la Ley de 1849 empezaron a ofrecer una asistencia de primeros auxilios y a convertirse en canalizadores hacia las instituciones superiores⁴¹.

Atendiendo a las principales características de la normativa reguladora de la beneficencia, en base al análisis que Alonso y Gonzalo realizan sobre la Ley General de Beneficencia de 20 de junio de 1849 y su Reglamento de ejecución de 14 de mayo de 1852, ambos plantean la consolidación de la beneficencia como servicio público, el cual mostraba las siguientes características⁴²:

En primer lugar, se destaca la finalidad pública de la beneficencia puesto que tal y como se recoge en la ley “los establecimientos de beneficencia son públicos”.

En segundo lugar, su organización administrativa también es considerada pública, pues el Gobierno ostentaba la dirección suprema de la actividad administrativa de beneficencia, y al mismo tiempo, la creación y supresión de establecimientos, y la aprobación de los reglamentos reguladores de los establecimientos de beneficencia pública. Además de recalcar el carácter público, se observaba una tendencia hacia la centralización de la actividad benéfica⁴³.

40 M^a Leticia ROJO ÁLVAREZ-MANZANEDA, “Síntesis legislativa de [...]”, *op. cit.*, p. 434.

41 Carmen ALEMÁN BRACHO (coord.), José María ALONSO SECO y Pedro FERNÁNDEZ SANTIAGO, *Fundamentos de servicios sociales*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2010, p. 122.

42 José María ALONSO SECO y Bernardo GONZALO GONZÁLEZ, *La asistencia social y los servicios sociales en España*, Madrid: Boletín Oficial del Estado, 2000, p. 79-82.

43 Esta centralización se produjo junto a un proceso de estatalización. Tanto la Ley de 1849 como el Reglamento de 1852 continuaron avanzando hacia el intervencionismo estatal, puesto que en el artículo primero de la ley se declara con carácter general a todos los establecimientos de beneficencia como públicos, tendencia refrendada por la jurisprudencia puesto que la sentencia de 27 de octubre de 1888 determinaba que se pierde el carácter de beneficencia particular y se adquiere el de establecimiento de beneficencia general desde el momento que se acepta una subvención estatal. Carmen ALEMÁN BRACHO (coord.), José María ALONSO SECO y Pedro FERNÁNDEZ SANTIAGO, *Fundamentos de servicios [...]*, *op. cit.*, p. 121.

En tercer lugar, se creó un sistema de protección social basado en la coordinación entre los órganos administrativos instituidos, de modo que habría una coexistencia entre la junta general, las juntas provinciales y las juntas municipales de beneficencia, actuando todas estas como órganos auxiliares del Gobierno y sin que existiera entre ellas ningún tipo de subordinación orgánica.

En cuarto lugar, se estableció un fondo patrimonial común que financiaba la beneficencia, y estaba compuesto por bienes públicos procedentes de consignaciones en los presupuestos generales, provinciales y municipales, y por bienes privados, procedentes de fundaciones, rentas de establecimientos y limosnas.

En quinto lugar, se creó un régimen presupuestario contable común para todos los establecimientos de beneficencia.

En sexto lugar, con carácter general, la beneficencia ofrecía servicios y prestaciones gratuitas a los menesterosos durante el tiempo en que necesitaran la asistencia y socorro, puesto que también existían algunas reglas especiales al respecto: los establecimientos de beneficencia podían admitir pensiones y socorros otorgados en favor de personas determinadas, ayudas de familias para locos, ciegos y sordomudos, o el mismo trabajo del acogido servía para contribuir a financiar las actividades de los establecimientos benéficos.

En séptimo lugar, el internamiento en los establecimientos de beneficencia tenía que ser voluntario, sin que nadie fuera forzado a ello. Asimismo, en la nueva normativa se establecía que no se podía recluir a las personas por motivos correccionales o disciplinarios.

En octavo lugar, en la nueva regulación no se garantizaba expresamente que los pobres pudieran exigir un derecho subjetivo, exigible ante la Administración Pública para que les ofrecieran las prestaciones benéficas.

En noveno lugar, se recogen claramente las competencias municipales en el ámbito benéfico, brindando relevancia a los ayuntamientos, quienes se encargarán de ofrecer servicios de atención cercana al necesitado y especialmente en el ámbito familiar.

En décimo lugar, la nueva normativa fue respetuosa con los establecimientos privados puesto que permitió que sus patronos participaran en las juntas generales, provinciales y municipales y protegió los derechos de los fundadores, de modo que dio pie a la creación de un sistema que tolerara la coexistencia de una acción social pública y privada.

La estatalización también es observada por López Alonso, quien sostiene que tanto la Ley de 1849 como el Reglamento de 1852 supusieron “un claro inicio legal de la estatalización de la asistencia”. De esta norma surgirá la junta general de beneficencia, del que dependían las juntas provinciales de beneficencia y las juntas municipales de beneficencia. Este modelo de organización perduró en el tiempo hasta el siglo XX. Carmen LÓPEZ ALONSO, “La evolución de la acción social en España”, *De la beneficencia al bienestar social. Cuatro siglos de acción social*, Seminario de Historia de la Acción Social, Madrid: Colección Trabajo Social, Serie Documentos 8, 1985, p. 16-37.

ASPECTOS RELEVANTES DE LA NORMATIVA

A continuación vamos a proceder a analizar algunos de los aspectos más relevantes de la Ley General de Beneficencia de 1849 y del Reglamento general para su ejecución de 1852. Para ello pretendemos realizar una aproximación a su contenido efectuando una diferenciación entre sus principales aspectos, es decir, los establecimientos de beneficencia, el gobierno de los establecimientos de beneficencia, la administración de la beneficencia y las disposiciones generales.

ESTABLECIMIENTOS DE BENEFICENCIA

Una cuestión destacable en la normativa analizada fue el carácter público o privado de los establecimientos de beneficencia. La regulación se iniciaba aclarando el carácter público que en principio tenían los establecimientos de beneficencia, tal y como se recogía en el artículo primero de la Ley de Beneficencia de 1849: “Los establecimientos de beneficencia son públicos”. Sin embargo, justo a continuación se reconocía la posibilidad de que existieran los establecimientos de beneficencia particulares, aunque parece ser que se contemplaban como una excepción, manifestándolo como se muestra a continuación:

“Se exceptúan únicamente, y se considerarán como particulares si cumpliesen con el objeto de su fundación, los que se costeen exclusivamente con fondos propios, donados o legados por particulares, cuya dirección y administración esté confiada a corporaciones autorizadas por el Gobierno para este efecto, o a patronos designados por el fundador. Cuando estos lo fuesen por razón de oficio, y el oficio quedase suprimido, el establecimiento se registrará por las disposiciones de esta ley, respetando en todo lo demás las de la fundación”⁴⁴.

Tres años más tarde, en el Reglamento también se distinguió entre los establecimientos públicos y privados, pero quizás de una forma más explícita. El artículo primero del Reglamento establecía que “los establecimientos de beneficencia son públicos y particulares; pertenecen a la primera clase los generales, provinciales y municipales”⁴⁵.

En definitiva, según plantea Arias Miranda son establecimientos públicos, en primer lugar, los que se sostienen en todo o en parte por el Estado, por las

⁴⁴ Artículo 1 de la Ley General de Beneficencia, de 20 de junio de 1849, *Gaceta de Madrid* nº 5398, p. 1-2.

⁴⁵ Artículo 1 del Reglamento de la Ley General de Beneficencia, decreto de 14 de mayo de 1852, *Gaceta de Madrid* nº 6537, de 16 de mayo de 1852, p. 2-4.

provincias o por los pueblos. En segundo lugar, los que aunque se sostengan con bienes particulares carecen de una administración o dirección especial. En tercer lugar, los que siendo particulares en su origen tenían patronatos designados por razón de oficios que hubieran sido suprimidos. En cuarto lugar, los que siendo particulares en su origen dejaron de cumplir con el objeto de la fundación. Asimismo, añade que se puede deducir cuáles son los establecimientos particulares, pudiendo ser estos generales, provinciales y municipales⁴⁶. En esta ley se introdujo el principio de que todos los establecimientos benéficos financiados con fondos públicos serían considerados establecimientos públicos, exceptuando a los establecimientos que se habían financiado exclusivamente con fondos particulares, los cuales eran considerados establecimientos particulares⁴⁷.

Se podía observar una coexistencia de las instituciones y mecanismos de asistencia públicos y privados. Según López Castellano, en la regulación de ambas normas

“se respetaba la iniciativa particular y sus viejas fundaciones de carácter benéfico, que obtenían carta de naturaleza, siquiera como vía excepcional, conviviendo complementariamente con el sistema público de asistencia, ante la constatación de que el Estado no podía cubrir todas las necesidades sociales de su competencia. Se estructuraba administrativamente el sector benéfico, potenciando su carácter público y admitiendo la contribución de carácter marginal del sector privado”⁴⁸.

Tal y como sostiene Martínez Gallego, la Ley de Beneficencia de 1849 permitió la entrada del sistema de beneficencia privada de *gestión autónoma*, lo que supuso que a aquellas personas que fueran capaces de poner en funcionamiento asilos privados se les otorgaba la posibilidad de modelar la obra asistencial en la forma que mejor les conviniera. Principalmente los asilos privados fueron fundados por capitalistas que utilizaron a miles de trabajadores en sus empresas industriales, viarias y mercantiles, y que tenían un gran interés en controlar la oferta de la mano de obra, la capacitación de los trabajadores, o su costo⁴⁹.

46 José ARIAS DE MIRANDA, *Reseña histórica de [...]*, *op. cit.*, p. 68.

47 Juan Luis BELTRÁN AGUIRRE, *El régimen jurídico [...]*, *op. cit.*, p. 84.

48 Fernando LÓPEZ CASTELLANO, “El buen samaritano [...]”, *op. cit.*, p. 28.

49 Francesc Andreu MARTÍNEZ GALLEGO, “La fuerza y la obligación: condenados, asilados y prestatarios en la obra pública española (1843-1900)” en Santiago CASTILLO (coord.), *El trabajo a través de la historia*, Actas del II Congreso de la Asociación de Historia Social, Córdoba: Asociación de Historia Social, Córdoba, 1996, p. 314.

En cuanto a los tipos de establecimientos públicos de beneficencia, la normativa los clasificó en tres categorías: establecimientos de beneficencia general; establecimientos de beneficencia provincial; y establecimientos de beneficencia municipal⁵⁰. Asimismo, la clasificación de los establecimientos públicos se recogía en el artículo segundo de la Ley de Beneficencia de 1849 manifestando que estos “...se clasificarán en generales, provinciales y municipales. El Gobierno procederá a esta clasificación teniendo presentes la naturaleza de los servicios que presten, y la procedencia de sus fondos, y oyendo previamente a las Juntas que se crean en la presente ley”⁵¹.

Posteriormente el Reglamento continuó desarrollando la ley de una forma más pormenorizada, volviendo a recalcar que los establecimientos públicos podían ser generales, provinciales y municipales⁵², como se muestra a continuación.

En primer lugar, los establecimientos generales de beneficencia son “todos aquellos que exclusivamente se hallen destinados a satisfacer necesidades permanentes o que reclaman una atención especial”⁵³. Dentro de este tipo se encontraban los establecimientos de locos, sordo-mudos, ciegos, impedidos y decrepitos⁵⁴.

En segundo lugar, en relación con los establecimientos provinciales, el Reglamento de 1852 estipulaba que el objeto de estas instituciones era el alivio de la humanidad doliente por enfermedades comunes y la admisión de menesterosos que fueran incapaces para trabajar, así como la protección y educación de estas personas para que fueran capaces de valerse por sí mismos. Asimismo, se procuraba la organización de los servicios y de instituciones como las casas

50 Juan Luis BELTRÁN AGUIRRE, *El régimen jurídico [...]*, *op. cit.*, p. 84.

51 Artículo 2 de la Ley General de Beneficencia, de 20 de junio de 1849, *Gaceta de Madrid* nº 5398, p. 1-2.

52 Según manifiesta Alemán Bracho, en 1849 el Estado, la provincia y el municipio ya tenían las competencias sobre la asistencia pública, y se llegaron a crear las juntas de beneficencia en estos tres niveles. Carmen ALEMÁN BRACHO (coord.), José María ALONSO SECO y Pedro FERNÁNDEZ SANTIAGO, *Fundamentos de servicios [...]*, *op. cit.*, p. 121.

53 Artículo 2 del Reglamento de la Ley General de Beneficencia, decreto de 14 de mayo de 1852, *Gaceta de Madrid* nº 6537, de 16 de mayo de 1852, p. 2-4.

54 Según Gascón y Marín, entre los establecimientos de beneficencia general se podían destacar los siguientes: el Hospital de la Princesa en Madrid, para atender a enfermos con padecimientos agudos; los Hospitales de Jesús Nazareno y Nuestra Señora del Carmen de Madrid, para atender a enfermos incurables o decrepitos; el Hospital del Rey en Toledo, para atender a decrepitos e invidentes de ambos sexos; el Hospital Hidrológico de Carlos III en Trillo (Guadalajara); el Colegio de ciegos de Santa Catalina de los Donados en Madrid; el Colegio de huérfanos conocido como La Unión en Aranjuez; el Hospital manicomio de Santa Isabel en Leganés; el Hospital de Nuestra Señora del Pilar en Zaragoza; el Instituto oftálmico y las residencias de Ciegos; o el Asilo de inválidos del trabajo ubicado en el Palacio de Vista Alegre (Madrid), donde se atendía a los incapacitados solteros o viudos sin hijos, que no padecieran una enfermedad crónica, y que no tuvieran derecho a percibir una indemnización. José GASCÓN Y MARÍN, *Tratado de Derecho [...]*, *op. cit.*, p. 339.

de maternidad, casas de expósitos, casas de huérfanos y desamparados, casas de misericordia y hospitales⁵⁵.

La Ley de Beneficencia de 1849 y su Reglamento de aplicación de 1852 determinaban que los establecimientos provinciales de beneficencia pública eran aquellos que se sostenían con bienes y valores de la provincia que estaban consignados en sus presupuestos, y se encargaban de asistir a los pobres con enfermedades comunes, de la admisión de los menesterosos imposibilitados para el trabajo, y del amparo y educación de los niños sin familia hasta que se pudieran valer por sí mismos. Además, existían muchos establecimientos de dementes asignados a la beneficencia provincial, teniendo la provincia la obligación de pagar los gastos de los establecimientos benéficos provinciales y además pagar los gastos de traslado a los establecimientos generales⁵⁶.

Tanto la Ley de 1849 como el Reglamento de 1852 se elaboraron en un contexto más moderado, limitando las competencias de los ayuntamientos y aumentando las competencias de las provincias. Por tanto, aumentó el protagonismo de las diputaciones provinciales, que pasarían a controlar la mayoría de las instituciones caritativas que durante el Antiguo Régimen pertenecían al ámbito diocesano, y mediante las juntas provinciales de beneficencia comenzaron a gestionar los hospitales y los hospicios provinciales⁵⁷.

En tercer lugar, los establecimientos municipales de beneficencia son “los destinados a socorrer enfermedades accidentales, o conducir a los establecimientos generales o provinciales a los pobres con sus respectivas pertenencias, y a proporcionar a los menesterosos en el hogar doméstico los alivios que reclamen sus dolencias o una pobreza inculpable”⁵⁸. En esta tipología se encontraban las casas de refugio y hospitalidad pasajera, y la beneficencia domiciliaria. Además, el Reglamento de 1852 atribuía a los ayuntamientos las funciones relativas al socorro de hospitalidad domiciliaria, al igual que las casas de refugio y hospitalidad pasajera⁵⁹.

La beneficencia municipal estaba constituida por todos los establecimientos benéficos sostenidos con bienes y valores del municipio, consignados en sus presupuestos y con valores de deuda pública procedentes de fundaciones particulares que hubiesen sido agregadas según los procedimientos legales corres-

55 José GASCÓN Y MARÍN, *Tratado de Derecho* [...], *op. cit.*, p. 340.

56 Estrella LÓPEZ KELLER, “Hacia la quiebra de la mentalidad liberal: las resistencias al cambio”, en *Historia de la Acción Social Pública en España. Beneficencia y Previsión*, Madrid: Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990, p. 165-166.

57 Montserrat CARBONELL, “Género y previsión en la España del siglo XIX”, en Santiago CASTILLO y Rafael RUZAFÁ (coord.), *La previsión social en la historia*, Madrid: Siglo XXI de España editores, 2009, p. 149-150.

58 Artículo 4 del Reglamento de la Ley General de Beneficencia, decreto de 14 de mayo de 1852, *Gaceta de Madrid* nº 6537, de 16 de mayo de 1852, p. 2-4.

59 José GASCÓN Y MARÍN, *Tratado de Derecho* [...], *op. cit.*, p. 341.

pondientes. El Reglamento de 14 de mayo de 1852 y el Decreto de autorización de 27 de mayo de 1862 establecían que los establecimientos municipales de beneficencia tenían que socorrer enfermedades accidentales, conducir a los pobres de sus términos a los establecimientos generales o provinciales, y socorrer en el hogar a los menesterosos⁶⁰.

Atendiendo a la situación y número de los establecimientos de beneficencia, hemos de señalar que el Reglamento de 1852 se encargaba de regular con precisión la situación y el número de los establecimientos de beneficencia, declarando que el Gobierno, oída la junta general de beneficencia, señalaba los puntos donde se situaban los establecimientos generales. En ese momento se determinaba en el Reglamento que “su número será por ahora en todo el reino de seis casas de dementes, dos de ciegos, dos de sordo-mudos, y diez y ocho de decrepitos, imposibilitados e impedidos”⁶¹.

Respecto a las juntas provinciales de beneficencia, estas eran las responsables de proponer al Gobierno, por conducto de los gobernadores, los puntos convenientes, y en número necesario, los establecimientos que se encontraran a su cargo, siguiendo las reglas que se muestran a continuación:

“En cada capital de provincia se procurará que haya por lo menos un hospital de enfermos, una casa de misericordia, otra de huérfanos y desamparados, y otra de maternidad y expósitos. Se procurará que haya asimismo en cada provincia un hospital de enfermos que se denominará de distrito. En la situación de estos hospitales subalternos se procurará que medie una distancia proporcionada entre unos y otros considerando las circunstancias ventajosas de las poblaciones que al efecto se designen, y el aprovechamiento de edificios, fundaciones y establecimientos existentes”⁶².

En cuanto a las juntas municipales de beneficencia, en el artículo séptimo del Reglamento se establecía lo siguiente:

“En todos los pueblos donde haya Junta Municipal de Beneficencia habrá por lo menos un establecimiento dispuesto para recibir a los enfermos que por no ser socorridos en sus casas llamaren a sus puertas. En cada uno de

60 Estrella LÓPEZ KELLER, “Hacia la quiebra [...]”, *op. cit.*, p. 166.

61 Artículo 5 del Reglamento de la Ley General de Beneficencia, decreto de 14 de mayo de 1852, *Gaceta de Madrid* nº 6537, de 16 de mayo de 1852, p. 2-4.

62 Artículo 6 del Reglamento de la Ley General de Beneficencia, decreto de 14 de mayo de 1852, *Gaceta de Madrid* nº 6537, de 16 de mayo de 1852, p. 2-4.

estos establecimientos municipales se tendrán preparados los medios necesarios para trasportar al hospital de distrito los enfermos del pueblo que hayan de curarse en él, y cualquier otro menesteroso que por su clase haya de pasar a otros establecimientos ya provinciales, ya generales. La beneficencia domiciliaria se organizará desde luego en todos los pueblos que tengan Junta municipal⁶³.

Asimismo, el Reglamento regulaba las obligaciones y derechos de los establecimientos de beneficencia, de modo que en primer lugar haremos referencia a las principales obligaciones y en segundo lugar a algunos de los derechos reconocidos en este texto normativo.

En primer lugar, en relación con las obligaciones de los establecimientos de beneficencia, se contemplaba la obligación para los establecimientos de recoger y atender a las personas que así lo necesitaran⁶⁴, e incluso en los supuestos en que no fueran los beneficiarios prioritarios para la institución benéfica. En este sentido se pronunciaba el reglamento, manifestando que

“ningún establecimiento de beneficencia puede excusarse de recibir a pobre alguno o menesterosos de la clase a que se halla destinado. Esta obligación se extiende a pobres o menesterosos de distinta clase de las que forman el objeto especial de su instituto en los casos en que no hubiera en la población establecimiento destinado a la dolencia o necesidad que padezca el pobre, siempre que por circunstancias especiales no se prefiera o convenga prestarle socorros domiciliarios⁶⁵”.

En relación con lo anterior, a los menesterosos a quienes “involuntariamente la Autoridad pública sometiere a cualquier género de reclusión, no corresponden a los establecimientos de beneficencia, los cuales no deben tomar nunca el carácter de correccionales⁶⁶”.

63 Artículo 7 del Reglamento de la Ley General de Beneficencia, decreto de 14 de mayo de 1852, *Gaceta de Madrid* nº 6537, de 16 de mayo de 1852, p. 2-4.

64 La Ley General de Beneficencia de 1849 únicamente toleraba la ayuda a las personas necesitadas inválidas, tal y como se muestra en artículo 18 de la Ley General de Beneficencia, de 20 de junio de 1849, *Gaceta de Madrid* nº 5398, p. 1-2: “*Los establecimientos de beneficencia, públicos o particulares, no admitirán a pobres o mendigos válidos*”.

65 Artículo 8 del Reglamento de la Ley General de Beneficencia, decreto de 14 de mayo de 1852, *Gaceta de Madrid* nº 6537, de 16 de mayo de 1852, p. 2-4.

66 Artículo 9 del Reglamento de la Ley General de Beneficencia, decreto de 14 de mayo de 1852, *Gaceta de Madrid* nº 6537, de 16 de mayo de 1852, p. 2-4.

Además, se contemplan otras obligaciones entre las que se pueden destacar las siguientes: la obligación del Estado de abonar los gastos de traslado de los pobres destinados a establecimientos generales de beneficencia desde el hospital provincial que los hubiera recogido⁶⁷; la obligación de los establecimientos municipales de recibir y trasladar a pobres y menesterosos al hospital de distrito más cercano⁶⁸; la obligación de las provincias de recoger y admitir a pobres e incapaces para el trabajo en casas de misericordia y de educar a huérfanos y desamparados⁶⁹; la creación de pensiones y socorros para personas determinadas⁷⁰; la creación de departamentos especiales en los establecimientos generales de locos⁷¹; se permitió la posibilidad de que en los establecimientos generales de ciegos y sordomudos pudieran llegar a ser educados algunos parientes no pobres⁷²; se imponía a la junta provincial de beneficencia la tutela y curaduría de los individuos criados en los establecimientos provinciales de expósitos⁷³.

En segundo lugar, en cuanto a los derechos de los beneficiarios de las ayudas benéficas, se pueden resaltar las siguientes: las mujeres gozaban del derecho a ser atendidas en casas de maternidad así como exigir ciertos derechos que las protegían en situaciones de vulnerabilidad⁷⁴; la protección de los niños abandonados o huérfanos, que serían entregados y cuidados en las casas de expósitos o establecimientos municipales⁷⁵; el derecho al ahorro de los internados en los establecimientos⁷⁶; y el derecho a la libertad y a libre circulación de los internados en los establecimientos⁷⁷.

67 Artículo 10 del Reglamento de la Ley General de Beneficencia, decreto de 14 de mayo de 1852, *Gaceta de Madrid* nº 6537, de 16 de mayo de 1852, p. 2-4.

68 Artículo 11 del Reglamento de la Ley General de Beneficencia, decreto de 14 de mayo de 1852, *Gaceta de Madrid* nº 6537, de 16 de mayo de 1852, p. 2-4.

69 Artículo 12 del Reglamento de la Ley General de Beneficencia, decreto de 14 de mayo de 1852, *Gaceta de Madrid* nº 6537, de 16 de mayo de 1852, p. 2-4.

70 Artículo 13 del Reglamento de la Ley General de Beneficencia, decreto de 14 de mayo de 1852, *Gaceta de Madrid* nº 6537, de 16 de mayo de 1852, p. 2-4.

71 Artículo 14 del Reglamento de la Ley General de Beneficencia, decreto de 14 de mayo de 1852, *Gaceta de Madrid* nº 6537, de 16 de mayo de 1852, p. 2-4.

72 Artículo 15 del Reglamento de la Ley General de Beneficencia, decreto de 14 de mayo de 1852, *Gaceta de Madrid* nº 6537, de 16 de mayo de 1852, p. 2-4.

73 Artículo 16 del Reglamento de la Ley General de Beneficencia, decreto de 14 de mayo de 1852, *Gaceta de Madrid* nº 6537, de 16 de mayo de 1852, p. 2-4.

74 Artículo 17 del Reglamento de la Ley General de Beneficencia, decreto de 14 de mayo de 1852, *Gaceta de Madrid* nº 6537, de 16 de mayo de 1852, p. 2-4.

75 Entre los artículos 20 a 25 del Reglamento de la Ley General de Beneficencia, Decreto de 14 de mayo de 1852 se regulan las cuestiones relativas a la protección de niños huérfanos y los establecimientos benéficos creados para tal fin.

76 Artículo 27 del Reglamento de la Ley General de Beneficencia, decreto de 14 de mayo de 1852, *Gaceta de Madrid* nº 6537, de 16 de mayo de 1852, p. 2-4.

77 Artículo 28 del Reglamento de la Ley General de Beneficencia, decreto de 14 de mayo de 1852, *Gaceta de Madrid* nº 6537, de 16 de mayo de 1852, p. 2-4.

GOBIERNO DE LOS ESTABLECIMIENTOS DE BENEFICENCIA

Como se señaló anteriormente, los preceptos de la Ley de 1849 y del Reglamento de 1852 regulaban las juntas de beneficencia general, provincial y municipal, las cuales eran consideradas las principales instituciones de la beneficencia pública⁷⁸. Según se plantea en el título segundo del Reglamento, se diferencia entre el gobierno supremo de los establecimientos de beneficencia, la junta general de beneficencia, las juntas provinciales de beneficencia, las juntas municipales de beneficencia y las juntas de beneficencia en general.

En relación con el gobierno de los establecimientos de beneficencia, en la cúspide jerárquica en el ramo de la beneficencia se encontraba el Gobierno, que se encargaba de dirigir la beneficencia⁷⁹, contando con el auxilio de una junta general⁸⁰ en Madrid, juntas provinciales⁸¹ en las capitales de provincia y de juntas municipales⁸² en los pueblos⁸³.

El gobierno supremo de los establecimientos de beneficencia, se regulaba entre los artículos 29 y 34 del Reglamento de 1852, y se establecía que “la di-

78 Antonio RODRÍGUEZ SASTRE, *Datos para el [...], op. cit.*, p. 27.

79 Artículo 4 de la Ley General de Beneficencia, de 20 de junio de 1849, *Gaceta de Madrid* nº 5398, p. 1-2.

80 La composición de la junta general se regulaba en el artículo 6 de la Ley General de Beneficencia, de 20 de junio de 1849, *Gaceta de Madrid* nº 5398, p. 1-2: “La Junta general de beneficencia se compondrá: De un Presidente que nombrará el Gobierno; Del Arzobispo de Toledo, Vicepresidente; del Patriarca de las Indias y del Comisario general de Cruzada, como individuos natos; De un Consejero Real de la sección de Gobernación, y otro de la de lo contencioso; de un Consejero de instrucción pública; de otro de Sanidad, que sea médico, y de cuatro vocales más, nombrados todos por el Gobierno; Del patrono de un establecimiento general que se halle domiciliado en Madrid, y si fuesen varios, de dos que elegirá el Gobierno”.

81 La composición de la junta provincial se regulaba en el artículo 7 de la Ley General de Beneficencia, de 20 de junio de 1849, *Gaceta de Madrid* nº 5398, p. 1-2: “Las Juntas provinciales de beneficencia se compondrán: Del Jefe político, Presidente; Del prelado diocesano, o quien haga sus veces en ausencia o vacante, Vicepresidente; De dos capitulares propuestos por el cabildo al Gobierno; y donde no hubiere catedral, de dos eclesiásticos, que propondrá el prelado; De un Diputado provincial; De un Consejero provincial, de un médico, de dos vocales más, todos domiciliados en la capital, y nombrados por el Gobierno a propuesta del Jefe político; Del patrono de un establecimiento provincial que se halle domiciliado en la capital de la provincia, y si fuesen varios, de dos que propondrá el Jefe político”.

82 La composición de las juntas municipales se regulaba en el artículo 7 de la Ley General de Beneficencia, de 20 de junio de 1849, *Gaceta de Madrid* nº 5398, p. 1-2: “Las Juntas municipales de beneficencia se compondrán: Del Alcalde, o quien haga sus veces, Presidente; De un cura párroco, en los pueblos donde no hubiere más de cuatro parroquias; de dos donde pasaren de este número; De un Regidor, de dos en el caso de exceder de cuatro el número de los que componen el Ayuntamiento; Del médico titular, y en su defecto de un facultativo domiciliado en el pueblo; De un vocal más, si los vecinos del pueblo no llegan a 200; y de dos si exceden de este número. Todos estos vocales serán nombrados por el Jefe político a propuesta del Alcalde. Del patrono de un establecimiento que se halle destinado a socorrer a hijos del pueblo, con tal que estuviere domiciliado en el mismo; y si fuesen varios, de dos que propondrá el Alcalde”.

83 Artículo 5 de la Ley General de Beneficencia, de 20 de junio de 1849, *Gaceta de Madrid* nº 5398, p. 1-2: “Para auxiliar al Gobierno en la dirección de la beneficencia, habrá en Madrid una Junta general, en las capitales de provincia, Juntas provinciales, y en los pueblos Juntas municipales”.

rección superior de establecimientos de beneficencia corresponde al Gobierno por conducto del Ministerio de la Gobernación⁸⁴. Por tanto, una de las figuras más importantes en el desarrollo y aplicación de las políticas de beneficencia del Estado español fue el ministro competente del ramo, quien aglutinaba un elenco de competencias entre las que se encontraba la dirección superior de los establecimientos de beneficencia⁸⁵. A su vez, el ministro de la Gobernación delegaba ciertas atribuciones tanto en la junta general, como en las juntas provinciales y municipales⁸⁶.

También fue importante el papel desempeñado por la Dirección General de Beneficencia, Corrección y Sanidad⁸⁷, creada en 1847, con la finalidad de organizar todas las cuestiones relativas a hospitales, hospicios, casas de refugio, de perseverancia y de maternidad, establecimientos de dementes y sus análogos, montes de piedad, limosnas y socorros públicos, e indemnizaciones por desgracias o calamidades. Esta dirección fue regulada posteriormente en varias ocasiones, destacándose la reforma realizada en virtud de un Real Decreto de 1851⁸⁸.

En cuanto a las atribuciones que tenía encomendadas el Gobierno se encontraban las siguientes: se encargaba de nombrar a los vocales de las diferentes

84 Artículo 29 del Reglamento de la Ley General de Beneficencia, decreto de 14 de mayo de 1852, *Gaceta de Madrid* nº 6537, de 16 de mayo de 1852, p. 2-4.

85 Según Hernández Iglesias, de forma resumida, las facultades que la ley de 1849 y el Reglamento de 1852 confieren al ministro del ramo son las siguientes: “1.º La dirección superior de los establecimientos de beneficencia; 2.º Nombrar los vocales electivos de la Junta general y de las provinciales, estos a propuesta del Gobernador; 3.º Aprobar los reglamentos de los establecimientos, a propuesta de las juntas de respectivas; 4.º Nombrar a propuesta de la Junta general los empleados de los establecimientos generales que no puedan ser nombrados por sus patronos; 5.º Confirmar o modificar en los términos que hallase convenientes las suspensiones de patronos acordadas por el Presidente de la Junta general o por los gobernadores de provincias; 6.º Destituir con la audiencia del Consejo de Estado y de los interesados, a los patronos que no cumplieran con sus deberes; 7.º Nombrar patrono sustitutos de los destituidos; 8.º Crear y suprimir establecimientos, agregar y segregarse sus rentas en todo a en parte; 9.º Señalar, oída la Junta general, los puntos en que hubieran de situarse los establecimientos generales”. Fermín HERNÁNDEZ IGLESIAS, *La beneficencia en España*, Tomo II, Madrid: Establecimientos tipográficos de Manuela Minuesa, 1876, p. 730-731.

86 Artículo 5 de la Ley de beneficencia de 1849: “Para auxiliar al Gobierno en la dirección de la beneficencia, habrá en Madrid una Junta general, en las capitales de provincia, Juntas provinciales, y en los pueblos Juntas municipales”.

87 En base a la regulación de 1849, en el marco en el que la beneficencia provincial y municipal se confiaban a juntas y dependían de la administración central, el director general de Beneficencia, Corrección y Sanidad, además de desempeñar las funciones que le habían otorgado los reglamentos, debía además asumir el desempeño de estas dos importantes funciones: por un lado, nombrar y separar a los empleados de las secretarías de las juntas provinciales del ramo y demás dependientes del mismo, cuyo sueldo no llegara a 6.000 reales, y por consiguiente, a los escribientes de las juntas de beneficencia; por otro lado, entenderse directamente de oficio con los secretarios de las juntas provinciales de beneficencia en todo lo relativo a su ramo. Fermín HERNÁNDEZ IGLESIAS, *La beneficencia en [...]*, *op. cit.*, p. 743-744.

88 *Ibidem*, p. 742.

juntas⁸⁹; tenía potestad para nombrar a los empleados de los establecimientos de beneficencia⁹⁰; competencias sobre la suspensión de patronos de establecimientos generales de beneficencia⁹¹; la destitución y nombramiento de patronos de establecimientos de beneficencia⁹²; y la posibilidad de crear o suprimir establecimientos de beneficencia⁹³.

La junta general de beneficencia se regulaba tanto en la Ley de 1849 como en su Reglamento de ejecución. En el artículo noveno de la Ley de Beneficencia de 1849 se recogía el carácter de amovible del presidente de la junta general y hacía referencia a la duración de los cargos de vocales en función de la junta de beneficencia de que se tratara⁹⁴.

Las funciones que desempeñaba la junta general eran de dos tipos: en primer lugar, ejercer en los establecimientos generales las atribuciones propias de las juntas provinciales y municipales, y en segundo lugar, funciones consultivas del Gobierno en cuestiones relativas a la beneficencia⁹⁵. Asimismo, tanto la junta general como las juntas provinciales y municipales proponían a la aprobación del Gobierno los reglamentos especiales de los establecimientos de beneficencia que tenían a su cargo y las modificaciones que consideraran oportunas. A la hora de confeccionar el reglamento y disposiciones relativas a los establecimientos de beneficencia se debían respetar en todo momento los principios y reglas planteados en el artículo 11 de la Ley de Beneficencia de 1849⁹⁶.

Por otra parte, la junta general de beneficencia, se regulaba entre los artículos 35 y 37 de su Reglamento de ejecución, donde establecía que se encargaba de la dirección de los establecimientos generales de beneficencia, sus miembros podrían encargarse de la visita especial de los establecimientos generales situados en Madrid, y además la junta general podía otorgar a las personas que considerase conveniente el cargo de Visitador en las provincias⁹⁷. Asimismo, la

89 Artículo 30 del Reglamento de la Ley General de Beneficencia, decreto de 14 de mayo de 1852, *Gaceta de Madrid* nº 6537, de 16 de mayo de 1852, p. 2-4.

90 Artículo 31 del Reglamento de la Ley General de Beneficencia, decreto de 14 de mayo de 1852, *Gaceta de Madrid* nº 6537, de 16 de mayo de 1852, p. 2-4.

91 Artículo 32 del Reglamento de la Ley General de Beneficencia, decreto de 14 de mayo de 1852, *Gaceta de Madrid* nº 6537, de 16 de mayo de 1852, p. 2-4.

92 Artículo 33 del Reglamento de la Ley General de Beneficencia, decreto de 14 de mayo de 1852, *Gaceta de Madrid* nº 6537, de 16 de mayo de 1852, p. 2-4.

93 Artículo 34 del Reglamento de la Ley General de Beneficencia, decreto de 14 de mayo de 1852, *Gaceta de Madrid* nº 6537, de 16 de mayo de 1852, p. 2-4.

94 Artículo 9 de la Ley General de Beneficencia, de 20 de junio de 1849, *Gaceta de Madrid* nº 5398, p. 1-2.

95 Artículo 10 de la Ley General de Beneficencia, de 20 de junio de 1849, *Gaceta de Madrid* nº 5398, p. 1-2.

96 Artículo 11 de la Ley General de Beneficencia, de 20 de junio de 1849, *Gaceta de Madrid* nº 5398, p. 1-2.

97 Artículo 35 del Reglamento de la Ley General de Beneficencia, decreto de 14 de mayo de 1852, *Gaceta de Madrid* nº 6537, de 16 de mayo de 1852, p. 2-4.

junta general, como cuerpo consultivo del Gobierno en temas relacionados con la beneficencia, ostentaba la facultad de informar al Gobierno sobre todos los asuntos de su competencia, o realizaba propuestas al Gobierno sobre beneficencia, entre otras cuestiones⁹⁸. Además, el presidente de la junta general tenía la competencia de inspección de todos los establecimientos de beneficencia del reino, independientemente de que fueran públicos o privados⁹⁹.

La regulación de las juntas provinciales de beneficencia en la Ley de 1849 se recogía en su artículo 12 del siguiente modo: “Las juntas provinciales establecerán, donde sea posible, Juntas de señoras que, en concepto de delegadas, cuiden de las casas de expósitos; procurando que la lactancia de estos se verifique en el domicilio de las amas, de las de maternidad, de las de párvulos o de cualquier otro establecimiento de beneficencia que se considere análogo a las condiciones de su sexo. Queda autorizado el establecimiento de casas subalternas de maternidad”.

Por otra parte, su regulación continuaba en los artículos 38 y 99 del Reglamento de 1852. Las juntas provinciales de beneficencia tenían bajo su cargo a los establecimientos provinciales de beneficencia y sus individuos podían encargarse de la visita especial de los establecimientos provinciales que se encontraran dentro de su ámbito territorial¹⁰⁰.

Además, según recuerda Hernández Iglesias, los gobernadores de la provincia tenían la capacidad de inspeccionar cualquier tipo de establecimiento benéfico que se encontrara dentro de su ámbito territorial¹⁰¹. Los gobernadores de provincia dentro del término de su mando, y hasta donde le permitían las atribuciones que las leyes les confiaban, ostentaban la facultad de representar y ejercer el protectorado. Asimismo, en base a la legislación de 1849 se les atribuían una serie de competencias especiales: proponer al Gobierno los vocales electivos de las juntas provinciales; nombrar los vocales electivos de las juntas municipales; nombrar a propuesta de las respectivas juntas provinciales o municipales, los empleados de los establecimientos respectivos que pudiesen ser nombrados por sus patronos, hecha exclusión de los destinos de las secretarías de las juntas provinciales del ramo y demás dependencias del mismo reservados a la Dirección general; informar, como la diputación y juntas provinciales, en los expedientes sobre aumento de dotación, gratificación, salarios o emo-

98 Artículo 36 del Reglamento de la Ley General de Beneficencia, decreto de 14 de mayo de 1852, *Gaceta de Madrid* nº 6537, de 16 de mayo de 1852, p. 2-4.

99 Artículo 37 del Reglamento de la Ley General de Beneficencia, decreto de 14 de mayo de 1852, *Gaceta de Madrid* nº 6537, de 16 de mayo de 1852, p. 2-4.

100 Artículo 38 del Reglamento de la Ley General de Beneficencia, decreto de 14 de mayo de 1852, *Gaceta de Madrid* nº 6537, de 16 de mayo de 1852, p. 2-4.

101 Artículo 39 del Reglamento de la Ley General de Beneficencia, decreto de 14 de mayo de 1852, *Gaceta de Madrid* nº 6537, de 16 de mayo de 1852, p. 2-4.

lamentos de empleados o dependientes que debieran cobrar sus haberes del presupuesto de beneficencia¹⁰².

En cuanto a las juntas municipales de beneficencia, la Ley de 1849 contemplaba que estas se encargaban de organizar y fomentar cualquier tipo de socorros domiciliarios, principalmente los socorros en especie. Además, fijaban el número de las subalternas de socorros domiciliarios que debía haber, y los integrantes de cada junta subalterna de socorros domiciliarios, en las que habría presencia eclesiástica¹⁰³. En cuanto a la regulación recogida en el Reglamento de 1852, las juntas municipales de beneficencia tenían a su cargo los establecimientos benéficos de recepción y traslación de enfermos pobres y menesterosos, así como la beneficencia domiciliaria¹⁰⁴, y en este ámbito destacaba la figura del alcalde, quien debía visitar los establecimientos municipales y asumir competencias en la beneficencia domiciliaria¹⁰⁵.

Por último, vamos a señalar algunos elementos comunes que tenían todos los tipos de juntas de beneficencia. En primer lugar, todas tenían una serie de obligaciones comunes como son las siguientes: vigilar la observancia de las leyes, reglamentos y órdenes del Gobierno, directores, administradores y empleados de los establecimientos de beneficencia; deliberar e informar sobre la necesidad de aumentar, suprimir o arreglar los establecimientos; proponer medios y recursos para su dotación; recibir las cuentas de los administradores de los establecimientos de beneficencia, y examinadas y reparadas, pasarlas al gobernador las municipales y provinciales, y al Gobierno la de la junta general; cuidar de la buena administración de los establecimientos de su cargo; etc.¹⁰⁶. En segundo lugar, el artículo 43 del Reglamento establecía que todas las juntas de beneficencia se organizaban en tres secciones: de Gobierno¹⁰⁷; de Administración¹⁰⁸; y de Estadística¹⁰⁹.

102 Fermín HERNÁNDEZ IGLESIAS, *La beneficencia en [...], op. cit.*, p. 781-782.

103 Artículo 13 de la Ley General de Beneficencia, de 20 de junio de 1849, *Gaceta de Madrid* nº 5398, p. 1-2.

104 Artículo 40 del Reglamento de la Ley General de Beneficencia, decreto de 14 de mayo de 1852, *Gaceta de Madrid* nº 6537, de 16 de mayo de 1852, p. 2-4.

105 Artículo 41 del Reglamento de la Ley General de Beneficencia, decreto de 14 de mayo de 1852, *Gaceta de Madrid* nº 6537, de 16 de mayo de 1852, p. 2-4.

106 Artículo 42 del Reglamento de la Ley General de Beneficencia, decreto de 14 de mayo de 1852, *Gaceta de Madrid* nº 6537, de 16 de mayo de 1852, p. 2-4.

107 La Sección de Gobierno conocía de todas aquellas cuestiones relacionadas con las personas, es decir, la educación, la higiene, el cuidado de los enfermos, la admisión y despedida de todo tipo de menesterosos, y además se incluían en esta sección a los empleados y menesterosos.

108 La Sección de Administración se encargaba de las cosas, los edificios, bienes, rentas, efectos, presupuestos y contabilidad.

109 La Sección de Estadística se encargaba de examinar las fundaciones, origen y vicisitudes de los establecimientos, bienes y rentas que tenían o conservaban o podían reclamar. También reflejaba las atenciones que se habían consignado, y el número clasificado de pobres socorridos.

ADMINISTRACIÓN DE LA BENEFICENCIA

En el título tercero del Reglamento se recogían las cuestiones relativas a la administración de la beneficencia, y en concreto, los bienes y fondos de beneficencia, la administración de los bienes y rentas de beneficencia¹¹⁰, y por último, los presupuestos y contabilidad de beneficencia¹¹¹.

La Ley General de Beneficencia de 1849 realizaba una delimitación de los bienes propios benéficos, declarando que son bienes propios de la beneficencia “cualesquiera que sea su género y condición, todos los que actualmente poseen, o a cuya posesión tengan derecho los establecimientos existentes y los que en los sucesivos adquieran con arreglo a las leyes. Lo son igualmente las cantidades que se les consignen en los presupuestos generales, provinciales y municipales, según los casos”¹¹². A su vez, según el Reglamento se consideran bienes y fondos de beneficencia los siguientes elementos: los bienes y fondos de beneficencia que procedieran de fundaciones, memorias y obras pías con independencia de si fueran públicos, reales o eclesiásticos¹¹³; las cantidades que se asignen por vía presupuestaria a la beneficencia¹¹⁴; las limosnas que fueran colectadas¹¹⁵; los bienes adquiridos por los establecimientos por vía legal¹¹⁶.

Por tanto, según Arias Miranda uno de los aspectos más destacados de la normativa es el reconocimiento de que la beneficencia no tiene incapacidad legal para adquirir bienes de cualquier género y condición, que serían adquiridos en base a las prescripciones establecidas¹¹⁷.

110 La administración de los bienes y rentas de beneficencia se regulaba entre los artículos 50 y 61 del Reglamento, destacándose que “cada Junta de beneficencia tendrá una depositaria, en donde reunirán los fondos procedentes de consignaciones, limosnas y demás ingresos que no tengan aplicación a determinados establecimientos”. Artículo 50 del Reglamento de la Ley General de Beneficencia, decreto de 14 de mayo de 1852, *Gaceta de Madrid* nº 6537, de 16 de mayo de 1852, p. 2-4.

111 Finalmente se regulan los presupuestos y la contabilidad de la beneficencia, entre los artículos 62 y 87 del Reglamento de 1852, manifestándose en el artículo 62 del Reglamento que “los Directores de los establecimientos de beneficencia, formarán en el mes de Febrero de cada año el presupuesto de gastos y de ingresos que para su respectivo establecimiento haya de regir en el año siguiente”. En los artículos siguientes se explica de forma pormenorizada todo el proceso presupuestario que se debía desarrollar en los diferentes establecimientos de beneficencia, en base al cual los directores de los establecimientos de beneficencia remitían sus presupuestos a la junta general, a la provincial o a la municipal, según el establecimiento correspondiera a una u otra de estas clases.

112 Artículo 14 de la Ley General de Beneficencia, de 20 de junio de 1849, *Gaceta de Madrid* nº 5398, p. 1-2.

113 Artículo 46 del Reglamento de la Ley General de Beneficencia, decreto de 14 de mayo de 1852, *Gaceta de Madrid* nº 6537, de 16 de mayo de 1852, p. 2-4.

114 Artículo 47 del Reglamento de la Ley General de Beneficencia, decreto de 14 de mayo de 1852, *Gaceta de Madrid* nº 6537, de 16 de mayo de 1852, p. 2-4.

115 Artículo 48 del Reglamento de la Ley General de Beneficencia, decreto de 14 de mayo de 1852, *Gaceta de Madrid* nº 6537, de 16 de mayo de 1852, p. 2-4.

116 Artículo 49 del Reglamento de la Ley General de Beneficencia, decreto de 14 de mayo de 1852, *Gaceta de Madrid* nº 6537, de 16 de mayo de 1852, p. 2-4.

117 José ARIAS DE MIRANDA, *Reseña histórica de [...]*, op. cit., p. 69.

En cuanto a la creación y supresión de los establecimientos benéficos y la agregación o segregación de sus rentas, en principio esta facultad la ostentaba el Gobierno¹¹⁸. Cuando un establecimiento de beneficencia, ya fuera público o privado, era suprimido siempre se producía “la incorporación de sus bienes, rentas y derechos en otros establecimientos de beneficencia”¹¹⁹.

Otra cuestión importante fue la forma en la que se dotaba a la beneficencia y los tipos de rentas necesarios para poder sostenerla. En España estas consistían en las fincas territoriales o urbanas, que habían permitido generar a lo largo de los años rentas para garantizar el sustento de las personas enfermas y pobres. La existencia de propiedades intransmisibles y su retención perpetua en principio podían constituir obstáculos para aumentar la riqueza en un sistema económico. Sin embargo, este sistema también podía suponer alguna ventaja, como por ejemplo, que las rentas que procedían de las fincas ofrecían cierta fijeza y estabilidad en épocas críticas, que no reunían otros tipos de dotaciones, cuando sobrevenían trastornos que impedían que el Estado solventara sus obligaciones¹²⁰.

DISPOSICIONES GENERALES

Respecto con las disposiciones generales del Reglamento (artículos 88 a 94), se hacía referencia a diferentes aspectos sobre la traslación de los enfermos y menesterosos. Por ejemplo, en el artículo 88 del Reglamento se establecía que

“los establecimientos municipales reducidos a socorrer necesidades pasajeras o repentinas, y a encargarse de la traslación de los enfermos o menesterosos de cualquier otra clase al establecimiento provincial más próximo, podrán ser tan sencillos, cuando así lo exigiese la pobreza del pueblo, que baste una sala de recepción, una pieza reclusa, dos camas, un carro o tartana y dos caballerías, bien propias, bien contratadas”¹²¹.

118 Artículo 15 de la Ley General de Beneficencia, de 20 de junio de 1849, *Gaceta de Madrid* nº 5398, p. 1-2: “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. 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”.

119 Artículo 16 de la Ley General de Beneficencia, de 20 de junio de 1849, *Gaceta de Madrid* nº 5398, p. 1-2.

120 José ARIAS DE MIRANDA, *Reseña histórica de [...]*, op. cit., p. 69-70.

121 Artículo 88 del Reglamento de la Ley General de Beneficencia, decreto de 14 de mayo de 1852, *Gaceta de Madrid* nº 6537, de 16 de mayo de 1852, p. 2-4.

Asimismo, se señalaba la principal obligación que deben tener los ayuntamientos en el ámbito de la beneficencia, afirmando que según el espíritu de la ley y las disposiciones del Reglamento, la más importante obligación de los ayuntamientos consistía “en los socorros y hospitalidad domiciliaria”¹²². En los supuestos en que los pobres no pudieran ser socorridos por los pueblos en sus domicilios, y que la junta municipal trasladara a los establecimientos de beneficencia más inmediatos, entraban bajo el cuidado de las provincias, de modo que las juntas provinciales se encargaban de organizar sin pérdida de tiempo los establecimientos de distrito¹²³.

Según se manifiesta en el Reglamento, estos establecimientos de distrito tenían diferentes objetos:

“el de curar los enfermos pobres del distrito a que sus recursos alcancen, o que no haya una necesidad de trasportar al establecimiento de la capital; el de recibir los expósitos y tener un departamento de Maternidad; el de conducir a las casas correspondientes de la provincia a los huérfanos y desamparados, y a los menesterosos incapaces de un trabajo suficiente; y por último, el de cuidar de los locos, sordo-mudos, ciegos, décrepitos e impedidos hasta su entrega en los establecimientos de la capital o en el general a que correspondan, salvas las indemnizaciones que fija este reglamento”¹²⁴.

Respecto con la beneficencia provincial y general, el artículo 93 del Reglamento, establecía que en los establecimientos pertenecientes a la beneficencia provincial ubicados en las capitales y en los distritos, y en los mismos establecimientos generales, no era necesario que cada establecimiento ocupara un edificio separado, ni tampoco se prohibía que pudieran estar reunidos en todo o en parte, en un solo edificio, dos o más establecimientos de diferente clase. Asimismo, se establecían una serie de prescripciones de las características que debían tener los establecimientos:

“1.º Que las atenciones que tengan analogía se agrupen, así como que se separen las contrarias; 2.º Que los esta-

122 Artículo 90 del Reglamento de la Ley General de Beneficencia, decreto de 14 de mayo de 1852, *Gaceta de Madrid* nº 6537, de 16 de mayo de 1852, p. 2-4.

123 Artículo 91 del Reglamento de la Ley General de Beneficencia, decreto de 14 de mayo de 1852, *Gaceta de Madrid* nº 6537, de 16 de mayo de 1852, p. 2-4.

124 Artículo 92 del Reglamento de la Ley General de Beneficencia, decreto de 14 de mayo de 1852, *Gaceta de Madrid* nº 6537, de 16 de mayo de 1852, p. 2-4.

blecimientos de maternidad se unan con los de expósitos, dando a la parte destinada a los primeros la separación necesaria y entrada independiente para conservar el secreto y para inspirar confianza; 3.º Que los establecimientos de huérfanos y desamparados se reúnan; 4.º Que cada hospital de enfermos no pase de 300 camas; 5.º Que haya la conveniente separación entre los enfermos contagiosos y los restantes, y que se establezcan aparte las salas de cirugía; 6.º Que los hospitales de convalecencia se hallen situados fuera de los enfermos; 7.º Que los niños expósitos se críen fuera y en poder de nodrizas particulares; 8.º Que en toda casa de beneficencia haya una completa separación entre ambos sexos; 9.º Que se promuevan y utilicen los servicios de toda asociación de caridad, de uno y otro sexo, bien religiosa, bien regular en 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”¹²⁵.

CONCLUSIONES

Las medidas y políticas asistenciales se han ido transformando a lo largo de los siglos, puesto que en los orígenes de la Historia de la acción e intervención social la asistencia social procedía principalmente de la Iglesia y otras entidades como las cofradías, gremios o hermandades. Sin embargo, poco a poco, las políticas asistenciales se fueron modificando, ya que paulatinamente la Iglesia fue perdiendo poder y protagonismo en detrimento del nuevo poder que fueron adquiriendo las instituciones públicas.

Desde el siglo XIX en España se observó, de una forma más clara, la consolidación de la beneficencia pública, época en la que el Estado, provincias y municipios se convirtieron en los principales protagonistas en la acción asistencial y en las medidas de protección de los pobres, enfermos y necesitados. La crítica situación socioeconómica de la España de inicios del siglo XIX mejoró tras la aprobación de la Ley de Beneficencia de 1822, en la que el protagonismo en la acción social se atribuía a los municipios. Posteriormente se aprobó la Ley de

125 Artículo 93 del Reglamento de la Ley General de Beneficencia, decreto de 14 de mayo de 1852, *Gaceta de Madrid* nº 6537, de 16 de mayo de 1852, p. 2-4.

Beneficencia de 1849 y su Reglamento de ejecución de 1852, normas jurídicas claves desde mediados del siglo XIX.

Las principales características de la nueva normativa fueron las siguientes: la finalidad pública de la beneficencia española; el protagonismo del Estado y las provincias en la beneficencia española; la organización administrativa de la beneficencia también fue considerada pública; la coordinación entre los diferentes órganos administrativos de beneficencia; la creación de un fondo patrimonial común; el establecimiento de un régimen presupuestario contable común para todos los establecimientos benéficos; la gratuidad de las prestaciones benéficas; el internamiento voluntario en las instituciones benéficas; y el respeto hacia la existencia de establecimientos de beneficencia privada.

Para finalizar se pueden observar una serie de aspectos negativos y positivos sobre la aprobación e implementación tanto de la Ley de Beneficencia de 1849 como de su Reglamento de ejecución de 1852.

Por un lado, en cuanto a los aspectos negativos, hemos de señalar algunas cuestiones:

- Resultados tardíos. Los resultados que se esperaban de la Ley de Beneficencia de 1849 y de su Reglamento de aplicación de 1852 no fueron inmediatos. De hecho, se aprobó el Real Decreto de 6 de julio de 1853, que remarcaba algunas deficiencias, e incluso llegaba a reconocer que habría que tomarse un tiempo para conseguir los resultados esperados, manifestándolo del siguiente modo: “ya por los naturales inconvenientes de una nueva legislación hasta que lentamente se completa y perfecciona, ya por la resistencia con que tropieza en pueblos, clases y familias que temen perder en el cambio ventajas o derechos de que están en posesión”¹²⁶.
- Ejecución incompleta. Según Blanco Herrero, tanto la Ley como su Reglamento no llegaron a ejecutarse en la gran parte de sus disposiciones, sobre todo, respecto a las obligaciones que el Estado tenía que cumplir, y añade que se detectaron en esta nueva regulación grandes imperfecciones: “...tan lamentable, que ha venido a causarse con ella más perjuicio que beneficio a los establecimientos de beneficencia”¹²⁷.
- Problemas organizativos en las juntas de beneficencia. Según Blanco Herrero, existía un gran problema en la organización de las juntas, y en especial en el caso de las provinciales, porque si bien es cierto que estas juntas estaban “compuestas por personas respetables, ilustradas, dignísimas, bajo todos los conceptos, no procuró la ley garantizar en su constitución el acierto que dan la experiencia y la práctica de la Administración”. No obstante, se intentó solucionar este defecto designando funcionarios prácticos y enten-

126 Demetrio CASTRO ALFÍN, “Las necesidades sociales [...]”, *op. cit.*, p. 95.

127 Miguel BLANCO HERRERO, *De la Beneficencia [...]*, *op. cit.*, 1869, p. 10.

didados para el desempeño de las secretarías y de las plazas de oficiales de estas juntas, aunque en determinados supuestos esta designación provocaba que el problema se incrementara. Con el ánimo de intentar ayudar a las personas necesitadas y de incrementar la caridad hacia estas personas, los integrantes de estas juntas en ocasiones se oponían a la adopción de medidas más beneficiosas desde el punto de vista de la buena administración y gobierno de los establecimientos¹²⁸.

- Dificultades en las renovaciones de cargos. Otro problema detectado en la organización de las juntas fue el relativo a la renovación de los cargos. La legislación española imponía la renovación total de los individuos de los juntas cada tres años. El problema que suscitó este mandato fue que los individuos recién nombrados y llegados a las juntas, no conocían la marcha de los asuntos de las juntas, ni conocían al personal, ni la organización de los establecimientos que tenían que inspeccionar¹²⁹. Por tanto, al realizarse la renovación en bloque cada tres años, los nuevos individuos designados tenían que empezar a aprender todas las metodologías de nuevo, para tener que dejar el cargo a los tres años. Se intentó corregir este defecto mediante la aprobación del Real Decreto de 6 de julio de 1853, en cuyo artículo 10 establecía que los vocales de las Juntas podían ser reelegidos en la renovación trienal. Con esta decisión, se consiguió prácticamente el efecto contrario, puesto que podía dar lugar a la perpetuidad de cargos personalísimos¹³⁰.

Por otro lado, podemos mostrar algunos de los aspectos positivos sobre la regulación de la beneficencia española de mediados del siglo XIX:

- Aplicación de mejoras. A pesar de los problemas a la hora de ejecutar tanto la Ley de Beneficencia de 1849 y su Reglamento de ejecución de 1852, se observó una mejora, en términos generales, en los servicios y prestaciones ofrecidos por la beneficencia española, puesto que cada vez se fueron invirtiendo más recursos en las políticas benéficas y se incrementó el número de personas y colectivos beneficiarios de estas ayudas, por lo que tuvieron lugar ciertas mejoras en la calidad de vida y situación socioeconómica de las personas que no podían cubrir sus necesidades por sí mismas.
- Balance positivo. Para hacer un balance de la aprobación de las normas analizadas vamos a mostrar unos datos significativos ofrecidos por el Informe presentado al ministro de Gobernación por el director general de Beneficencia el 20 de junio de 1860. Durante el año 1859 en las 49 provincias

128 *Ibidem*, p. 10-11.

129 *Ibidem*, p. 11-12.

130 *Ibidem*, p. 12.

españolas estaban funcionando 7 establecimientos de beneficencia generales, 329 establecimientos de beneficencia provinciales y 692 establecimientos municipales y particulares, sumando un total de 1.028 asilos de caridad, en los que fueron atendidos 248.046 hombres y 207.244 mujeres sumando un total de 155.290 personas. Para atender a estos individuos se gastó un total de 79 millones de reales. Asimismo, en relación con los datos de los hospitales, en 1857 se encontraban en funcionamiento 614 hospitales, en los cuales se atendió a 157.331 enfermos¹³¹. En definitiva, a pesar de los problemas que surgieron en torno a la aprobación y ejecución de la normativa analizada, en términos generales, se puede realizar un balance positivo de la misma, puesto que dichas normas contribuyeron a reducir la miseria y minimizar los desastrosos efectos negativos de la pobreza.

BIBLIOGRAFÍA

- Carmen ALEMÁN BRACHO, “Una perspectiva de los servicios sociales en España”, *Alternativas: Cuadernos de Trabajo Social*, nº 2, 1993, p. 195-205.
- Carmen ALEMÁN BRACHO (coord.), José M. ALONSO SECO y Pedro FERNÁNDEZ SANTIAGO, *Fundamentos de servicios sociales*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2010.
- José María ALONSO SECO y Bernardo GONZALO GONZÁLEZ, *La asistencia social y los servicios sociales en España*, Madrid: Boletín Oficial del Estado, 2000.
- Concepción ARENAL DE GARCÍA CARRASCO, *La beneficencia, la filantropía y la caridad*, Madrid: Imprenta del Colegio de Sordomudos y de Ciegos, 1860.
- José ARIAS DE MIRANDA, *Reseña histórica de la beneficencia española: principios que convendrá seguir para enlazar la caridad privada con la beneficencia pública*, Madrid: Imprenta del Colegio de Sordo-Mudos y de Ciegos, 1862, p. 68.
- Juan Luis BELTRÁN AGUIRRE, *El régimen jurídico de la acción social pública*, Bilbao: Instituto Vasco de Administración Pública, 1992, p. 82.
- Miguel BLANCO HERRERO, *De la Beneficencia pública en España. Su actual organización y reformas que reclama*, Madrid: Imprenta de José María Pérez, 1869.
- Miguel Ángel CABRA DE LUNA, “El desarrollo de los servicios sociales: de la beneficencia a los derechos sociales”, Miguel Ángel CABRA DE LUNA y José Antonio PANIZO ROBLES (coord.), *Protección social: Seguridad Social y discapacidad. Estudios en homenaje a Adolfo Jiménez*, Madrid: Ediciones Cinca, 2014.
- Pedro CARASA SOTO, “Metodología del estudio del pauperismo en el contexto de la revolución burguesa española”, en Santiago CASTILLO, (coord.), *La Historia Social en España. Actualidad y perspectivas*, Actas del I Congreso de la Asociación de Historia Social, Madrid: Siglo XXI de España editores, s.a., 1991, p. 359-384.

131 José ARIAS DE MIRANDA, *Reseña histórica de [...]*, *op. cit.*, p. 72-73.

- Montserrat CARBONELL, “Género y previsión en la España del siglo XIX”, en Santiago CASTILLO, Rafael RUZAFÁ (coord.), *La previsión social en la historia*, Madrid: Siglo XXI de España editores, 2009, p. 137-170.
- Demetrio CASADO, *Introducción a los servicios sociales*, Madrid: Editorial popular, s.a., 1994.
- Demetrio CASTRO ALFÍN, “Las necesidades sociales y su cobertura: 1800-1868”, en *Historia de la Acción Social Pública en España. Beneficencia y Previsión*, Madrid: Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990, p. 69-100.
- Luis María DIEZ-PICAZO, “La legislación de beneficencia en España”, en José Luis PIÑAR MAÑAS y Alicia REAL PÉREZ, *Legislación sobre instituciones de beneficencia particular. Fundaciones benéfico-asistenciales puras y mixtas*, Madrid: Centro de Publicaciones Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1987, p. 11-50.
- Marcelino FERNÁNDEZ Y FERNÁNDEZ, *La beneficencia pública y los hospicios. Memoria premiada por la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas en el concurso de la fundación del señor Don José Santa María de Hita correspondiente al trienio de 1919 a 1922*, Madrid: Establecimiento tipográfico de Jaime Ratés, 1923.
- José GASCÓN Y MARÍN, *Tratado de Derecho Administrativo. Principios y legislación española*, Tomo primero, Madrid: Imprenta clásica española, 1929.
- Antonio GUTIÉRREZ RESA, *Orígenes y desarrollo del trabajo social*, Madrid: Ediciones Académicas, 2010.
- Fermín HERNÁNDEZ IGLESIAS, *La beneficencia en España*, Tomo II, Madrid: Establecimientos tipográficos de Manuela Minuesa, 1876.
- Carmen LÓPEZ ALONSO, “La evolución de la acción social en España”, *De la beneficencia al bienestar social. Cuatro siglos de acción social*, Seminario de Historia de la Acción Social, Madrid: Colección Trabajo Social, Serie Documentos 8, 1985, p. 16-37.
- Fernando LÓPEZ CASTELLANO, “El buen samaritano no sabía economía política: de la primera ley de beneficencia al intervencionismo científico (1822-1920)”, *Revista de la historia de la economía y de la empresa*, nº 4, 2010 (Ejemplar dedicado a: De la beneficencia al estado de bienestar, pasando por los seguros sociales), p. 21-45.
- Estrella LÓPEZ KELLER, “Hacia la quiebra de la mentalidad liberal: las resistencias al cambio”, en *Historia de la Acción Social Pública en España. Beneficencia y Previsión*, Madrid: Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990, p. 165-166.
- Francesc Andreu MARTÍNEZ GALLEGU, “La fuerza y la obligación: condenados, asilados y prestatarios en la obra pública española (1843-1900)” en Santiago CASTILLO (coord.), *El trabajo a través de la historia*, Actas del II Congreso de la Asociación de Historia Social, Córdoba: Asociación de Historia Social, Córdoba, 1996, p. 313-320.

- Elena MAZA, *Pobreza y beneficencia en la España contemporánea (1808-1936)*, Barcelona: Ariel, 1999.
- Luis MILLÁN, *La beneficencia. Memoria premiada por el Excmo. Ayuntamiento de Madrid el día 21 de marzo de 1923*, Madrid: Imprenta Clásica Española, 1924.
- Antonio RODRÍGUEZ SASTRE, *Datos para el estudio y organización de la beneficencia pública y privada*, Madrid: Imprenta Palomeque, 1934.
- M^a Leticia ROJO ÁLVAREZ-MANZANEDA, “Síntesis legislativa de la transformación de la beneficencia en asistencia social”, en María del Carmen GARCÍA GARNICA (directora), *Nuevas perspectivas de tratamiento jurídico de la discapacidad y la dependencia*, Madrid: Dykinson, 2014, p. 433-442.
- Rita Dolores SANTAELLA RUIZ y Rocío TEJERO DURÁN, “De la beneficencia a la asistencia social en diputación provincial de Jaén”, *Boletín del Instituto de Estudios Giennenses*, nº 207, Enero-Junio 2013, p. 607-658.
- José VALENZUELA CANDELARIO, “Derecho al trabajo y beneficencia. La hospitalidad domiciliaria madrileña a mediados del siglo XIX” en Santiago CASTILLO (coord.), *El trabajo a través de la historia*, Actas del II Congreso de la Asociación de Historia Social, Córdoba: Asociación de Historia Social, 1996, p. 345-350.

ARTÍCULO RECIBIDO: 18-10-18, ACEPTADO: 31-01-2019