



# VNIVERSITAT DE VALÈNCIA

Investidura como Doctor "Honoris  
Causa" por la Universitat de València a  
Santiago Muñoz Machado

Discurso de aceptación

Valencia, 7 marzo de 2013

## **SOBRE LA POBREZA Y EL DERECHO**

**Santiago Muñoz Machado**

**7 de marzo de 2013**

Excmo. Sr. Rector Magnífico de la Universidad de Valencia, profesores y doctores:

Hace treinta y tres años justamente, un lapso de tiempo que casi tiene connotaciones míticas, llegué por primera vez a este edificio histórico de la calle de la Nave para tomar posesión de mi primer destino académico como catedrático. Vine entonces con la misma ilusión que he conservado hasta ahora. Estudié la historia de la fundación de mi nueva Universidad por un papa español y valenciano, Alejandro VI, y un rey tan importante y admirado como Fernando el Católico, aprendí su brillante historia y sentí vivamente la responsabilidad que asumía al integrarme, cuando acababa de llegar a la treintena, en una nómina de profesores de impresionante cualificación, que habían dado justa fama a la Universidad de Valencia dentro y fuera de las fronteras del Estado.

Resulta difícil elegir palabras adecuadas para agradecer que una institución cultural y educativa de tanta envergadura, con quinientos años de historia, haya decidido honrarme otorgándome su máximo honor académico.

Más allá de los méritos que pueda tener el trabajo que he desarrollado en los últimos treinta años, que os ha servido para justificar vuestra decisión, quizá este acto sea también la prueba de que han germinado algunas semillas que dejé aquí sembradas, y, sobre todo, que el afecto de los discípulos y compañeros que aquí tuve no se ha borrado con los años. No puedo siquiera intentar poner nombres a la relación de deudas que he acumulado con vosotros. Confío en que el Sr. Rector transmita mi profunda gratitud a la Junta de Gobierno, y la señora

Decana de la Facultad de Derecho a los ilustres profesores que la integran. Y mi recuerdo especial para las dos generaciones de discípulos, que trabajan en esta Universidad, cuyas aportaciones e inteligencia nos llenan de orgullo a todos.

Disertaré seguidamente sobre la pobreza y el Derecho. He elegido este tema porque me puede servir para rendir homenaje a la Universidad que me honra, usando como pretexto y tomando como punto de partida la obra de Luis Vives, el más insigne estudiante de esta Universidad, cuya escultura preside el Claustro, que fue el primero en escribir un tratado sobre la pobreza. La pobreza está, además, vinculada al desarrollo de los servicios públicos de carácter social, asunto del que tradicionalmente se ha ocupado el Derecho Administrativo, que es la disciplina jurídica que profeso. Y, en fin, la elección del tema se debe también a que la pobreza sigue siendo uno de los problemas más hondos e irresolubles que han afrentado las sociedades de todos los tiempos, incluidas los avanzados Estados del bienestar de nuestros días.

## SOBRE LA POBREZA Y EL DERECHO

---

### I

Aunque todavía se mantienen algunas disputas sobre la fecha de nacimiento de Juan Luis Vives, lo más probable es que viniera al mundo en la primavera de 1493. Su familia era judíoconversa o criptojudía. Algunos de sus parientes habían estado en el punto de mira de la Inquisición, que se empleó con ellos sañudamente. Sus ancestros habían pasado por procesos, tormentos, ejecuciones e incautaciones de bienes; represión que también afectó dramáticamente a sus propios padres. Lluís Vives Valeriola, padre de Juan Luis, fue detenido y enviado a una cárcel inquisitorial en 1520; sometido luego a un largo proceso, fue condenado y quemado vivo el 6 de septiembre de 1524. La madre, Blanquina March Almenara, había muerto antes, en 1508, en Llosa de Rams, una pequeña aldea próxima a Xátiva. Pero muchos años después de enterrada, la Inquisición inició, en 1528, un proceso contra su memoria y fama, que acabó en una condena que supuso la incautación de todos los bienes que poseían sus hijas, las hermanas de Juan Luis, y la quema de su efigie en la hoguera. La sentencia es de 21 de diciembre de 1529<sup>1</sup>.

Juan Luis Vives no estaba en España cuando ocurrieron los procesamientos, de su padre en vida y de su madre post mortem, fundados ambos en declaraciones y supuestas tendencias judaizantes de los inculpados. Estudió hasta los dieciséis años en el recién inaugurado Estudi General (hoy esta Universidad). Su padre lo envió en

---

<sup>1</sup> M. de la Pinta Llorente y J.M. de Palacio y de Palacio, *Procesos inquisitoriales contra la familia judía de Juan Luis Vives, I, Proceso contra Blanquina March, madre del humanista*. Introducción y transcripción paleográfica, Madrid, Instituto Arias Montano, 1964.

1509 a la Universidad de París, que frecuentaban muchos valencianos en la época. La abandonó tres años después y, desde entonces, su residencia más habitual fue la ciudad de Brujas, en Bélgica. De allí arrancó una impresionante carrera como universitario y humanista: entre 1518 y 1523 enseñó en la Universidad de Lovaina, conoció a Tomás Moro y le nombraron profesor de Oxford y tutor de la princesa María Tudor. Desde 1523 a 1529 compartió sus obligaciones en Oxford con estancias largas en Brujas, donde se había casado en 1524. R. García Cárcel ha especulado sobre la posibilidad de una visita a Valencia en 1523, pero no parece nada probable que la hiciera<sup>2</sup>. Era razonable que se sintiera inseguro. Es posible incluso, como apuntó Domínguez Ortíz, que trasladara a Desidero Erasmo su horror por las brutalidades del Santo Oficio, y quizá fuera ésta la razón por la que el gran humanista holandés no aceptara la invitación de Cisneros de incorporarse como profesor a la Universidad de Alcalá. Tal vez influyera Vives en aquel abrupto *non placet Hispania* de Erasmo.

En los primeros veinte años del siglo XVI se produjo una gran aceleración de las diferencias sociales entre los ricos y las clases acomodadas, y los menesterosos. En las ciudades alemanas y flamencas que más frecuentó Vives, la vida social, como en el resto de Europa, estaba fuertemente caracterizada por la presencia de auténticas muchedumbres de mendigos callejeros. Los había habido durante toda la Edad Media, pero desde mediados del siglo XV y, sobre todo, a comienzos del XVI, su número se había incrementado extraordinariamente. Formaban una variopinta clase de desarraigados.

No hay muchas estadísticas fiables que permitan concretar el fenómeno de la mendicidad, pero las pocas cifras que los investigadores han manejado son impresionantes<sup>3</sup>. De la situación hay constancia por los libros y hojas volanderas que,

---

<sup>2</sup> R. García Cárcel, *Orígenes de la Inquisición española: el tribunal de Valencia. 1478-1530*, Barcelona, Península, 1976.

<sup>3</sup> El problema se agudizó con la multiplicación de los mendigos en las grandes ciudades desde finales del siglo XV y primeros del XVI. En Holanda existen dos investigaciones de 1494 y de 1514 de las que resultan datos como los siguientes: en 1494, en la localidad de Heyloo, de 115 habitantes, 15 mendigaban pan; en Zoetelmeer, de 31 campesinos, entre 8 y 10 viven de la asistencia fija. En Huyssen, en 1514, de 120 campesinos, 40 no pueden pagar los tributos. En Alblasserdam, de 72 habitantes figuran entre 40 y 50 pobres. Todas las estadísticas o datos conocidos dan entre el 10 y 30 por 100 de pobres en las poblaciones que se consideren. Estos

ya en la época, describían aquel ambiente inquietante: por ejemplo, el *Narrenschiff* (el Buque de los locos) de Sebastian Brant, el *Liber vagatorum*, los *Propos rustiques* de Noël du Fail, *Fraternity of vacabondes* de John Awdeli... Muchos estudiosos de nuestro tiempo han consultado esa literatura de época para ofrecer descripciones dramáticas<sup>4</sup>.

Se puede tomar buena cuenta de las conclusiones de los estudiosos de dicho período histórico siguiendo la exposición de Ferdinand Braudel en su impresionante libro *El Mediterráneo y el mundo mediterráneo en la época de Felipe II*. En toda Europa –dice, refiriéndose al período medio y tardío del quinientos- “las ciudades veíanse obligadas a velar por el orden, por su orden, y a desembarazarse, por motivos de higiene pública, de los pobres que en ellas pululaban: los mendigos, los locos, los lisiados reales o fingidos, las gentes sin oficio ni beneficio que se hacinaban en plazas, tabernas y puertas de los conventos que distribuyen sopas. Se les expulsa, pero

---

y otros datos de la época en C. Lis y H. Soly, *Pobreza y capitalismo en la Europa preindustrial (1350-1850)*, Madrid, 1984.

La pobreza era una constante en la vida de las sociedades europeas, pero no todos los pobres eran iguales. Una vieja clasificación, hecha en el siglo XII por Cerhoch de Rerchersberg, distinguía entre los *pauperes cum Petro*, los pobres con Pedro, que, en buenos principios, deberían ser todos los monjes y religiosos que cumplieran con corrección el mandato cristiano sobre la vida sencilla, y, por otro lado, los *pauperes cum Lazaro*, que eran los necesitados miserables que no tenían más remedio que practicar la mendicidad.

Pero esta simple clasificación había quedado desbordada desde el siglo XV. La caterva de mendigos que deambulaban por las calles y campos la integraban gentes sin empleo, inválidos, enfermos sin atender, huérfanos, viudas, izas, viejos, fracasados, imbéciles, condenados, soldados veteranos y una incontable cantidad de pícaros.

<sup>4</sup> Entre los estudios que han profundizado en la situación de la pobreza en los siglos XVI y XVII, son fundamentales J. Delumeau, “Mobilité sociale: riches et pauvres à l’époque de la Renaissance”, en D. Roche E. Labrousse (eds) *Ordres et classes, colloque d’histoire sociale*, París y La Haya, 1973, páginas 125 y siguientes; R. Chartier, “Les élites et les gueux. Quelques représentations (XVIe et XVIIe siècles)”. *RHMC*, 21, 1974, 376 y sigs. A. Jouanna, *Ordre social. Mythes et hiérarchies dans la France du XVIe siècle*, París 1977, págs. 89 y sigs.; R. Muchembled, *Culture populaire et culture des élites dans la France Moderne, XV-XVIII siècles*, París 1978, pág. 190 y sigs.; C. Lis y H. Soly, *Pobreza y capitalismo en la Europa preindustrial (1350-1850)*, Akal, 1984; B. Geremek, *La piedad y la horca*, Madrid, 1989. También P. Carasa, “La historia y los pobres: de las bienaventuranzas a la marginación”, *Historia Social* 13, 1992. E. Maza, *Pobreza y asistencia social en España, siglos XVI al XX. Aproximación histórica*. Valladolid, 1987. M. Mollat, *Pobres y miserables en la Edad Media*, Méjico, 1988. Y M. Mollat (ed.), *Études sur l’histoire de la pauvreté*, París Sorbona, 1974.

vuelven o vienen otros a sustituirlos. Las expulsiones, gestos de rabia, nos dan la medida de la impotencia de las ciudades respetables frente a la invasión constante”<sup>5</sup>.

Una parte significativa de esta masa de pordioseros la formaban gentes que no tenían impedimentos físicos para el trabajo pero que preferían las calles y los caminos, y vivir de la mendicidad y el robo, o integrarse en la delincuencia organizada. Ser pobre y mendigo era una manera de vivir, tuviera o no una justificación real la pobreza que los mendicantes invocaban<sup>6</sup>.

El incremento exponencial de los pobres, sin más medios para sustentarse que la limosna del prójimo, tuvo desde el siglo XV causas que están bien estudiadas: muchos campesinos habían abandonado sus tierras, obligados por la penuria de las explotaciones, las malas cosechas y los atractivos del incipiente capitalismo que

---

<sup>5</sup> F. Braudel, *El Mediterráneo y el mundo mediterráneo en la época de Felipe II*, FCE, 2ª ed. esp., México 1976, II, págs. 117 y sigs. “En España –prosigue Braudel- los vagabundos infestan todos los caminos, acampan en todas las ciudades. Los hay de las más diversas clases: estudiantes prófugos que acompañan a su preceptor para unirse al mundo sin cesar creciente de la ‘picardía’; aventureros de todo pelaje; mendigos y arrebatacapas... A lo largo de las rutas que confluyen en Madrid circula una incesante procesión de pobres, funcionarios sin empleo, capitanes sin soldados, gentes humildes en busca de trabajo caminando detrás de un borrico sin carga y que se mueren de hambre, esperando en la Villa y Corte a que se decidan acerca de su situación. Hacia Sevilla converge la muchedumbre famélica de los que quieren emigrar a América: miserables hidalgos, ávidos de sobredorar sus blasones, soldados en busca de aventuras, jóvenes sin fortuna que quieren conseguirla, amén de toda la hez de España: ladrones marcados con el hierro, bandidos y vagabundos... El vagabundaje, peligro universal, amenaza en España los campos y las ciudades. Y el panorama es el mismo en todas partes, sea en Madrid o en París. Italia rebosa de delincuentes, vagabundos, mendigos...”

<sup>6</sup> Para muchos la pobreza y la mendicidad son una posición social estable y consolidada a la que no quieren renunciar ni aun en el caso de que se les ofrezcan oportunidades de trabajar o acomodo en las casas de las clases altas. Michel de Montaigne dejó escrito en el último de sus *Ensayos*, III,13 (utilizo la edición y traducción de J. Bayod Brau, Acantilado, 2007. Ensayo titulado “La experiencia”, pág. 1589 y sigs.) la anécdota personal de haber librado algunos menores de la mendicidad para llevarlos a su casa y emplearlos como sirvientes, y comprobar que, al poco tiempo, se le escapaban, advirtiéndoselo o sin decirlo, para retornar al vagabundeo. Escribió Montaigne que en una ocasión recogió uno que cogía caracoles en mitad del camino y que “ni con ruegos ni con amenazas” pudo apartarlo “del sabor y de la dulzura que hallaba en la indigencia”. Concluía el agudo ensayista que “Los mendigos tienen sus magnificencias y voluptuosidades, como los ricos, y, según dicen, sus dignidades y grados políticos”.

empezaba a desarrollarse en las ciudades. Este proceso de urbanización de grandes masas de habitantes que venían del campo planteó problemas de integración irresolubles; los empleos en las ciudades se obtenían de acuerdo con usos gremiales que nada tenían que ver ni con la cultura ni con las habilidades de los recién llegados. Por otro lado, la ampliación del número de habitantes de las ciudades no corría pareja a la creación de puestos de trabajo; la oferta era sensiblemente menor que la nueva demanda. La situación de desempleo de los potenciales trabajadores libres no era tampoco paliada por ningún sistema asistencial: las entidades que prestaban auxilios elementales estaban en manos de cofradías, hermandades o parroquias y resultaban impenetrables para los necesitados no conocidos, sin relación anterior con las mismas<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Mendicidad real y mendicidad ficticia es un argumento reiterativo en la literatura del siglo XVI. Especialmente desde el *Lazarillo*, de 1553, al *Guzmán de Alfarache* (1570). En el *Lazarillo* se repiten los lances de mendicidad, y también el temor a la represión. Se da cuenta de las medidas que están adoptando los ayuntamientos para evitar el vagabundeo por las calles de “pobres extranjeros” (forasteros, traduce Rico). Por ejemplo, cuando, estando al servicio del escudero, reflexiona Lázaro: “Pues estando yo en tal estado, pasando la vida que digo, quiso mi mala fortuna, que de perseguirme no era satisfecha, que en aquella trabajada y vergonzosa vivienda no durase. Y fue, como el año en esta tierra fuese estéril de pan, acordaron el ayuntamiento que los pobres extranjeros se fuesen de la ciudad, con pregón que el que de allí adelante topasen fuere punido con azotes. Y así, ejecutando la ley, desde a cuatro días que el pregón se dio, vi llevar una procesión de pobres azotando por las Cuatro Calles. Lo cual me puso tan gran espanto, que nunca osé desmandarme a demandar”. Sigo la edición de Francisco Rico, *Lazarillo de Tormes*, Real Academia Española, Madrid MMXI, pág. 58. Y los comentarios del editor a este pasaje en su “Introducción al *Lazarillo de Tormes*”, páginas 105 y siguientes y 171 y siguientes.

Respecto del *Guzmán de Alfarache* de Mateo Alemán, las habilidades para la transformación de Guzmán en mendigo están desarrolladas especialmente en el libro III, capítulo II, que es en el que Guzmán comenzó a mendigar y conoció los estatutos y leyes que le enseñaron los pobres, y capítulo III y siguientes donde se cuentan sus aventuras y experiencias de mendigo. En la edición crítica de Rosa Navarro, *Novela picaresca, I, Mateo Alemán, Guzmán de Alfarache*, Biblioteca Castro, Madrid, 2004; especialmente páginas 267 y siguientes. También sobre esta obra, M. Cavillac, *Pícaros y mercaderes en el Guzmán de Alfarache. Reformismo burgués y mentalidad aristocrática en la España del Siglo de Oro*, Granada, 1994.

La mezcolanza de pobres falsos y verdaderos se convirtió inmediatamente en un argumento literario. El pícaro de alguno de los grandes textos españoles de los siglos XV y XVI tiene entre sus habilidades la de simular la pobreza y vivir de la mendicidad. Lázaro de Tormes aprendió a hacerlo con gran credibilidad y, pese a que en el tiempo que tuvo por amo al escudero, estando en Toledo, los regidores municipales solían molar a palos a los indigentes fingidos. Guzmán de Alfarache es, de todos los pícaros de nuestra literatura, el que mejor aprendió a disfrazarse con arte de mendigo y cuidar de que su aspecto, remendado y harapiento, no dejara ninguna duda de que lo era. Y Rinconete y Cortadillo los que mejor conocieron las reglas de los bajos fondos organizados, aprendidas en Sevilla bajo la autoridad de Monipodio.



Esta situación generalizada se agravó más a partir de 1520 debido a las malas cosechas sucesivas, que atrajeron hacia las ciudades nuevas oleadas de desocupados. La forma dominante de atender la mendicidad era la limosna individual que reclamaban los mendigos por las calles, en las casas o formando filas apretadas para recibir a los vecinos a la entrada de las iglesias. Existían algunos establecimientos hospitalarios dotados por monasterios, parroquias u otras instituciones eclesiásticas, pero no se concebía la asistencia a los pobres como una obligación del Estado.

El empeoramiento del problema de la mendicidad determinó la intervención de los gobiernos locales, que eran los que tenían más cerca la dramática realidad de la pobreza. Fueron pioneras algunas ciudades alemanas, cuyas experiencias se difundieron rápidamente por Francia, Suiza, Italia, España y los demás países europeos<sup>8</sup>.

Intelectualmente, las nuevas políticas fueron impulsadas por los Padres de la Reforma protestante. De sus escritos proceden ideas como la de distinguir entre los

---

En los textos del siglo XVI hay incontables ejemplos del aprovechamiento del vagabundeo por los “hombres sin amo” (la expresión es de Christopher Hill, en su libro *El mundo trastornado. El ideario popular extremista en la Revolución inglesa del siglo XVII*, Madrid, Siglo XXI, 1983, págs. 28 y sigs.) y de la simulación de la mendicidad, para componer novelas de éxito.

Pero al tiempo que un argumento literario, la presencia multitudinaria de estas gentes en los caminos y ciudades en los primeros años del quinientos era también un motivo de grave preocupación para las autoridades y clases acomodadas. Los pobres y vagabundos producían incomodidades de todo tipo. Contribuían a crear un paisaje urbano desagradable e invivible, lleno de focos de suciedad, con riesgo de atraer enfermedades, pestes y procesos infecciosos. Y, al mismo tiempo, toda aquella turbamulta resultaba peligrosa y generaba inseguridad.

<sup>8</sup> Ninguna de estas iniciativas, como se comprobará a lo largo de esta exposición, supuso un abandono definitivo de las prácticas medievales, que continuaron también durante las siguientes centurias. Pero las nuevas acciones serían el punto de partida de un movimiento de traslación hacia las instituciones administrativas, municipales en la primera época, de la responsabilidad de la asistencia social.

Aunque estas nuevas políticas se implantan en un período que transcurre entre 1520 y 1550, existieron anticipaciones de las mismas desde los últimos años del siglo XV.

pobres verdaderos y los fingidos, no confundir mendicidad y ociosidad, y no resignarse ante la manifiesta decadencia y desestabilidad que implicaba la generalización de la mendicidad. Sus propuestas debían conducir a una nueva legislación que sirviera para resolver el problema de los mendigos reales, y actuara contra los demás desocupados y menesterosos que se consideraban peligrosos para la vida ciudadana<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> En los escritos de Lutero, Melanchton, Bucero, Zuinglio y Calvino, las consideraciones sobre la pobreza se incardinan en las valoraciones, que no faltan en sus obras, de la detentación de riqueza y su compatibilidad con los mandatos de las sagradas escrituras. Todos coinciden en lo sustancial. La riqueza, en sí misma, no es moralmente condenable si es producto del trabajo. El problema es la avaricia y la ganancia injustificada. O el derroche sin sentido. Un cristiano no puede cambiar la adoración a Dios por la consagración de su vida a la acumulación de riquezas, porque ello le convierte en servidor de Manmón. No condena Lutero la riqueza pero sí el manmonismo. Dentro de estos límites, el cristiano puede tener dinero y nada inmoral hay en su deseo de obtenerlo; sin ese estímulo no podría siquiera sostenerse la convivencia general. Pero la codicia es una perversión que Lutero condena, muy especialmente cuando se manifiesta en los conventos o en las prácticas y costumbres de las jerarquías eclesiásticas. Arremete contra los *Messpfaffen*, los curas de misa y olla, contra el lujo en los conventos e iglesias, y agrade a los avarientos, que no tienen la bendición de Dios.

Melanchton repite las mismas opiniones apoyándose en muchas citas evangélicas. No se puede servir, al mismo tiempo, a Dios y a la riqueza, por lo que la avaricia debe ser apartada de la vida de un cristiano. Se entiende por avaricia, según Melanchton, la actitud consistente en “arañar y acumular riquezas valiéndose del robo, la rapiña, las ganancias injustas, y puede practicarse de mil maneras. Avaro es el que se deshace de las mercancías viciadas y adulteradas, el que corrompe los alimentos, da falsa moneda por buena, el usurero, el vendedor fraudulento, el que amasa injustamente riquezas”. La avaricia es un vicio que se opone a la virtud de la liberalidad y, frente a aquélla, su contrario, la prodigalidad, también es una conducta inaceptable porque implica el dispendio irracional de los bienes propios. Suele hablarse, dice Melanchton, menos del derroche que de la avaricia, pero aquél es un vicio muy grave, sobre todo cuando se establece en quienes detentan el poder público y se dedican a malgastar los recursos económicos que obtienen mediante tributos y esquilman al pueblo sin justificaciones de interés general.

Bucero y Calvino sostuvieron posiciones más comprensivas con la riqueza que los otros Padres de la Reforma. Sin perjuicio de condenar los abusos extremos, consideraron, como todos los demás, que la riqueza, en sí misma, no es ningún obstáculo para alcanzar el reino de los cielos. Sólo el abuso es inmoral.

Estas ideas estaban naturalmente vinculadas a la posición que los reformistas adoptaron en relación con la pobreza. Consideraron que la forma natural y más acomodada de usar la riqueza es haciendo partícipes a los pobres para paliar su situación. Pero son unánimes en creer que la forma de practicar la ayuda no debe ser la limosna individual, que era la forma típica de la ayuda durante toda la Edad Media. La entrega directa de dinero, alimentos o bienes a los pobres no permitía distinguir entre los que eran verdaderos y los ficticios. Por tanto, era una mala manera de administrar las ayudas porque fomentaba la perpetuación de los mismos hábitos y la multiplicación, no la reducción, de los pobres.

Un excelente resumen de las posiciones de los Padres de la Reforma sobre la pobreza en Abelardo del Vigo, *Economía y ética en el siglo XVI*, BAC, Madrid, 2006, págs. 721 y sigs.

La reforma de los procedimientos tradicionales de asistencia y las prácticas caritativas medievales debían consistir en la gestión centralizada de los recursos por los regidores de la ciudad o personas designadas por ellos.

Al final del siglo XV ya se habían ejecutado algunas reformas de ese tipo en determinadas ciudades alemanas (por ejemplo, las que fue acordando el Consejo de Augsburgo en 1459, 1491 y 1498). Pero las crisis provocadas por las malas cosechas del año agrícola 1521-1522 apremiaron angustiosamente y obligaron a adoptar medidas más contundentes. La iniciativa más reconocida fue la del Consejo de la ciudad de Nuremberg, que aprobó el 24 de julio de 1522 unas Ordenanzas que serían imitadas, en el mismo año, por Wittemberg, Augsburgo y Altenburg. En el año siguiente, regulaciones parecidas se aprobarían en Estrasburgo, Ratisbona, Leipzig y Breslavia. En 1524 llegó el movimiento reformista a Magdeburgo y Königsberg. Después se extendió a Flandes en 1525, y así sucesivamente a Francia (Dijon fue la primera ciudad que adoptó ordenanzas de pobres con esa inspiración; París y Lyon lo hicieron en 1530). Más tarde a Italia y España. También Inglaterra aprobaría por entonces su primeras *poors laws*<sup>10</sup>.

Detrás de las Ordenanzas nuevas estuvieron, en algunas ciudades pioneras, los Padres de la Reforma. Se reconoce la influencia de Lutero en Witemberg, Nuremberg y Leipzig; de Bucero en Estrasburgo y algunas ciudades inglesas; de Zuinglio y Calvino en localidades suizas.

Las Ordenanzas de Nuremberg, que tuvieron mucha influencia, fueron aprobadas en 1522, según he dicho ya, pero recuperaban otras iniciativas anteriores de la ciudad en cuanto la organización de la asistencia a los pobres. En el siglo XV se había creado un *Vettelherr*, un funcionario encargado de vigilar a los mendigos, identificarlos y registrarlos. Se establecieron normas respecto del tiempo máximo de

---

<sup>10</sup> Sobre las leyes de pobres, vid. Mark Blaug, "The Myth of the Old Poor Law and the Making of the New", *The Journal of Economic History*, vol. XXIII, junio 1963, nº 2, pág. 151 y sigs. G. Nicholls, *A history of the English Poor Law*, London, 1967. P. Slack, *The English Poor Law, 1531-1782*, Cambridge, 1995.

permanencia de los forasteros en la ciudad, y sobre el funcionamiento y uso de los hospitales existentes. Las nuevas Ordenanzas de 1522 asumían evidentemente algunos criterios que Lutero había mantenido en escritos de esa época, como el “Gran sermón de la usura” de 1520 o “A la nobleza cristiana de la nación alemana”, que escribió aquel mismo año. Se pronuncia en ellos sobre la mendicidad y apela a la ayuda cristiana a favor de los pobres y menesterosos, pero al mismo tiempo arremete contra los falsos pobres, a los que hay que obligar a trabajar porque son simples holgazanes (“como hacen las abejas que matan a los zánganos y que no trabajan y comen la miel”). También propuso fórmulas para la gestión administrativa de los recursos que aporten los buenos cristianos.

Asumiendo estas ideas del reformador, el Consejo de Witemberg aprobó en 1521 unas Ordenanzas que establecían una bolsa común (*Ordnung des gemeinen Beutels*) que recogía todas las limosnas (la recaudación se llevaba a cabo colocando la bolsa en la iglesia), que habrían de gestionarse y distribuirse por cuatro personas designadas por el alcalde. Se adquirirían alimentos con cargo a dichos recursos, o también se concedían préstamos.

La citada Ordenanza de Nuremberg de 1522, llamada “de la gran limosna” (*Ordnung des grossen allmussens*), profundizó en el mismo modelo regulatorio<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Hubo ordenanzas que profundizaban en la idea de la comunidad de bienes, practicada por la iglesia primitiva, para justificar el reparto solidario de todos los recursos disponibles en la ciudad, pero la aplicación de estos postulados antiguos resultaba demasiado utópica para ser asumida por poblaciones en las que ya se atisbaba un incipiente capitalismo. Sobre ello, Abelardo del Vigo, *Economía y ética en el siglo XVI*, cit.

Las regulaciones nuevas eran, a veces, fuertemente secularizadoras en cuanto que trasladaban a las autoridades administrativas la política asistencial, la recaudación y gestión de los recursos, llevando también a la bolsa común los procedentes de monasterios e iglesias que habían quedado suprimidos como consecuencia de los movimientos reformistas.

De ese tipo fueron las reorganizaciones propiciadas por Bucero en Estrasburgo, o por Zuinglio y Calvino en Ginebra y Zúrich.

La regulación de Estrasburgo impuso la secularización del patrimonio de las fundaciones y otros establecimientos religiosos, y la aplicación a la asistencia de los pobres de los recursos con que contaban los conventos de monjas y frailes. Estos medios, junto con los obtenidos mediante colectas en las iglesias, eran objeto de una administración centralizada y única. El propósito era ayudar a los verdaderamente necesitados, prohibiendo la mendicidad callejera.

Todas las políticas reformistas tuvieron, sin embargo, un contenido coincidente, al menos en los siguientes extremos: centralización de los recursos para que fueran objeto de una gestión común; reducción del predominio de la Iglesia, sustituyéndola por una organización secular y pública de la asistencia, dominada por las instancias municipales; rechazo de la mendicidad y acciones contra los falsos pobres; castigos para vagabundos y ociosos e identificación y registro de los menesterosos verdaderos; creación de algunos establecimientos, especialmente para la educación de menores y reeducación de adultos.

En la medida en que ponían en cuestión el papel de las instituciones católicas, monasterios, fundaciones e iglesias de todo tipo, las políticas locales de pobres podían considerarse incompatibles con los dogmas de la Iglesia católica.

Esta confrontación se sometió a debate, por primera vez, cuando la oleada de las nuevas ordenanzas llegó a Flandes. En 1525 se aprobaron las Ordenanzas de Ypres, que acogían todos los indicados enunciados. Pocos años después, en 1530, dichas normas fueron objeto de una denuncia que sostenía que, al prohibir la mendicidad y las limosnas, centralizándose la gestión de los recursos, se estaban aplicando principios luteranos condenados por la Iglesia católica. Se elevó una consulta a la Universidad de la Sorbona para que respondiese al dilema. La Facultad

---

Para ello era imprescindible que los verdaderos pobres fueran registrados y llevaran un distintivo. Se les proporcionarían recursos materiales de acuerdo con sus necesidades, y siempre vigilando que usaran las ayudas correctamente. De estas vigilancias se ocuparían los diáconos, recreados para el caso, a los que se encomendaban funciones similares a los que tuvieron en el cristianismo primitivo.

También Zuinglio y Calvino implantarían el diaconado para supervisar las políticas de pobres que inspiraron en las ciudades de Ginebra y Zúrich. Asumieron la administración centralizada de los recursos, que se acrecentarían con las ventas de bienes de algunos canónigos y eclesiásticos. La gestión de las ayudas correspondía a una comisión en la que participaban dos miembros del consejo municipal, algunos miembros de la iglesias, y el diputado especialmente designado a tal efecto. Se prohibía la limosna callejera o en las puertas de las iglesias. Y, como en otras ciudades, se implantó el registro y la identificación de los pobres.

El apartamiento de la Iglesia de tareas asistenciales, la secularización, fue más intensa en unas ciudades que en otras. En muchas de ellas se asumieron las ideas moderadas de Johann Bugenhagen, que combinaba la municipalización con la gestión eclesiástica.

de Teología se pronunció en enero de 1531 en favor de las Ordenanzas, que consideró “piadosas y saludables”<sup>12</sup>.

El Emperador debió tener en cuenta esas Ordenanzas y el debate que habían suscitado para animarse a fijar algunas reglas generales y comunes con las que homologar el contenido de las normas, que las ciudades estaban aprobando sin atenerse a ningún patrón común, con el consiguiente riesgo de que faltara ponderación y sobrara el extremismo en algunos lugares.

Carlos V aprobó, el 6 de octubre de 1531, durante su estancia en Gante, unas ordenanzas, sin duda inspiradas en las regulaciones holandesas de la época, como evidencia su contenido. Su artículo IX establecía que “La experiencia enseña que, si se permite a todos, sin distinción, mendigar y pedir ayudas, se provocarán muchos errores e infracciones, ya que los intelectos se dedicarán entonces al ocio, que es el origen de todo mal... y en consecuencia se dedicarán a una vida maliciosa y pervertida...”.

Para evitarlo se prescriben diversas medidas cuyo origen resulta fácilmente reconocible: prohíbe la mendicidad pública en las calles, plazas e iglesias, y en las casas, bajo pena de prisión. Se excluyen de la prohibición las órdenes mendicantes, los prisioneros y los leprosos. A los peregrinos se les permite el descanso en los hospitales situados a lo largo de las calzadas, pero por una noche. Recomienda la unificación de todas las instituciones de caridad en un fondo común, administrado por personas elegidas. Las limosnas individuales deben entregarse en una bolsa depositada en las iglesias, de cuya administración se ocuparán comisiones nombradas a tal efecto, que se encargarán también de la identificación de los pobres, su registro y la distribución de los recursos de acuerdo con las necesidades de cada cual. Favorecía, en fin, la Ordenanza imperial la política de centralización de la asistencia a escala local bajo el control último de las autoridades administrativas.

---

<sup>12</sup> Aquel mismo año se publicaron en francés con el largo título de “*La police faicte et entretenue pour les pauvres et mendiants en la ville de Hypre en Flandres, approuvée par Lempereur et confirmée par la Faculté de Théologie de Paris, 1531*”.

II

Juan Luis Vives estaba viviendo directamente el problema de la pobreza en las ciudades europeas, y era buen conocedor, como humanista próximo en ideas a Erasmo y Tomás Moro, de las iniciativas reformistas. Compartía también muchas de las críticas de los luteranos contra el lujo, el gusto por la ostentación y la riqueza, y las costumbres mundanas de las jerarquías eclesiásticas y de no pocos monasterios. En Brujas, donde residió largos períodos de tiempo, la cuestión de la pobreza se manifestaba vivamente, tanto por la proximidad de las ideas reformistas como por el desconcierto de las ciudades ante el desquiciamiento de la mendicidad.

Algunas iniciativas de Vives respecto de estos problemas sociales arrancan de 1523, pero su obra decisiva, que tendría una gran influencia en toda Europa, es *De subventione pauperum*, y fue escrita en 1526, seguramente conociendo ya la famosa Ordenanza de Ypres.

Luis Vives tenía que acomodarse, al escribir su obra, a un equilibrio difícil: su pensamiento sobre el problema de la mendicidad y cómo atajarlo era básicamente coincidente con el que habían expuesto los reformistas que estaban escribiendo y actuando con una libertad de la que no disponía un humanista como él, crítico, desde luego, con las desviaciones de los ideales evangélicos en los que incurrían la Iglesia católica, sus jerarquías y ministros, pero leal a la institución y contrario a la ruptura a la que conducía la intransigencia de Lutero y sus seguidores. Estaba al corriente de sus riesgos porque en alguna ocasión le llegó la noticia de que determinado obispo había considerado que sus ideas eran marcadamente luteranas<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Sobre la significación histórica y religiosa de *De subventione pauperum*, M. Bataillon, "J.L. Vives, reformador de la beneficencia", en *Erasmo y erasmismo*, Barcelona, 1977; también Enrique González, *Joan Lluís Vives, de la escolástica al humanismo*, Valencia, 1987. También el extenso estudio preliminar de L. Riber a Juan Luis Vives, *Obras completas. Primera traslación castellana íntegra y directa. Comentarios, notas y un ensayo biobibliográfico*, dos vols, Madrid, Aguilar, 1947-1948.



No obstante lo cual, las propuestas que expuso en *De subventione pauperum* se separaron de las formas tradicionales de la práctica de la caridad, orientándolas hacia la municipalización y burocratización de la asistencia social.

La radicalidad de su posición es consecuente con la gravísima situación que describe en su *De subventione pauperum*. Se muestra horrorizado por la imagen que ofrecen las ciudades y los abusos de la mendicidad, la holgazanería adueñada de sus calles, los pillos y avisados delinquiendo sin freno, los enfermos, lisiados y llagados haciendo exhibiciones impúdicas de su cuerpo y aún agrandando las marcas de su degeneración, los niños sin futuro, imitando las formas de vivir de sus padres, las enfermedades contagiándose por doquier, la suciedad invadiéndolo todo, los harapientos en escuadrón, formando muchedumbres en las puertas de las iglesias, provocando roces peligrosos con la feligresía; y además, alcahuetas, truhanes, hechiceras, pícaros, ninfas, izas y un incontable número de vagamundos<sup>14</sup>. “En verdad

---

<sup>14</sup> *De subventione pauperum* destaca la marginalidad de los pobres y vagabundos, la gran confusión y peligro que generan, hasta de carácter infeccioso, y la intranquilidad que se desarrolla a todos los efectos. Algunas fórmulas literarias de Vives son muy expresivas, y las transcribo a partir de la traducción de *De subventione pauperum* hecha en el mismo siglo XVI por Bernardo Pérez de Chinchón: *Tratado del socorro de pobres*. Hay una edición nueva en la colección “Humaniora”, a cargo de Joaquín Parellada, con un estudio preliminar sobre el traductor por Marcel Bataillon y un estudio sobre la obra por Francisco Pons (Valencia, 2006). Prefiero esta edición, que reproduce el texto usando la lengua vulgar de la época que pudiera haber empleado Vives de no haberla escrito en latín. De la desatención a los pobres –dice- se deriva “que los pobres han envidia de los ricos de que mantener truhanes, perros, leones, mulas, caballos, elephantes, y que ellos no tengan qué dar a sus hijos, que peresçen de hambre; y que los ricos vana y soberviosamente derraman aquellas riquezas que les han a ellos robado. Estas quexas y otras semejantes no es de creer cuántos bandos y guerras han causado por el mundo. El pueblo encendido, con estas cosas en yra, el primer ímpetu de su furor emplea contra los ricos. Esta era la empresa de los Grachos en Roma, y la de Lucio Catilina”... “Allende pues de lo dicho es gran peligro de toda la ciudad el de las enfermedades contagiosas. ¿Quántas vezes avemos visto que un hombre solo trahe a la ciudad un grande mal del qual mueren después muchos? Como es la pestilencia, las buvas, la lepra y otras enfermedades semejantes. Dezime, ¿qué cosa es que en el día de fiesta, quando todo el pueblo concurre al tempolo, aya hombre de entrar por entre buosos, plagados, llagados, leprosos, que aun solo dezirlo spanta? Pónense en dos hileras como escuadrón y por entre ellos han de pasar niños, niñas, moços y viejos, pregnadas y vazías. ¿Pensáis que son todos de tan rezio stómago que no se les rebuelve el alma de tal vista, speçialmente yendo ayunos? ¿Y que no solamente se veen estas llagas, pero que os dan con el hedor por las narizes, y se os açercan hasta que los toquéys con las manos y con el cuerpo, tanta es la desvergüenza que tienen en pedir? Dexo de decir cómo algunos se entremeten entre la gente y acábanse de quitar del lado de algún pestilenciado. Estas cosas no las deve tener en poco el que gobierna el



–concluye Vives- es cosa vergonzosa para nosotros los cristianos, a quien ninguna cosa tanto se nos encarga como la caridad, y sólo ella creo que se nos encarga, consentir que entre nosotros haya a cada paso tantos pobres y mendigantes”<sup>15</sup>.

Partiendo de esta realidad, las medidas que aconseja se inscriben en la misma línea de las más avanzadas que se estaban implantando en las ciudades europeas. Siguiendo la exposición de *De subventione pauperum*, se resumen en lo siguiente:

Lo más principal es aclarar la situación de la pobreza. Verificar quiénes están en los “hospitales” (así llama Vives, y lo aclara en su texto, a los establecimientos donde se mantienen enfermos, se crían niños, viven los ciegos y otros menesterosos). Hay que vigilar que se cumpla la voluntad del fundador, para lo cual deberían ser visitados por dos varones, designados con esta finalidad, y un notario, para que describan lo que allí pasa y la utilización que se está dando a las rentas. También han de comprobarse, a través de delegados municipales, los pobres que existen en cada parroquia, examinando la realidad de su pobreza y acordando separar terminantemente del colectivo de los menesterosos necesitados aquellas gentes “pamperdidas” que están sanas y pueden trabajar. Los delegados municipales deben tener poder bastante para obligar a los individuos a someterse a estos exámenes e incluso para encarcelar a los que se resisten a sus órdenes. Este tipo de planteamientos también se corresponde con algunas experiencias municipales

---

pueblo, así por dar remedio a tales enfermedades como por excusar que no se derramen por muchos.

En verdad no es sabio gobernador ni zeloso del bien común el que permite andar tan gran parte de la ciudad, como son los pobres, no solamente inútiles pero aun dañosos, a sí y a los otros. Muchos destos, viendo que los ricos no los remedian, no teniendo de qué se mantener, son forçados a robar en la ciudad y por los caminos, en público y en secreto. Las doncellas de buena edad, perdida la vergüença, no pueden ser castas. Tras cada cantón se venden por tres maravedís, y dadas al vicio no ay quien de allí las saque. Las viejizuelas, se hazen alcahuetas, y de allí dan luego en hechizeras. Los hijos de los pobres se crían con malísimas costumbres. Padres e hijos, tendidos a las puertas de las iglesias, ni oyen missa, ni sermón, ni se sabe qué ley tienen, de qué biven, qué sienten de la fe o de las virtudes. Porque ya ha venido a esto la doctrina de los ecclesiásticos, que no hazen nada de balde, aborrescen ese vocablo de vender, y házenos por todo pagar. El obispo o el cura, viendo que los pobres son ovejas muy trasquiladas, no los tienen por de su rebaño...”.

<sup>15</sup> *Tratado*, pág. 174.

inglesas, que Vives conoce por su larga estancia en el país, como las de los *overseers of the poors*. Tales verificaciones han de conducir a distinguir mendigos verdaderos y falsos, a registrar e identificar a aquéllos y poner a trabajar a los segundos, ya que toda la nueva política a desarrollar se tiene que acomodar al principio esencial de que “cada uno coma su pan adquirido por su trabajo”. Las excepciones a esta regla sólo deben comprender a los que verdaderamente están en situación de necesidad. Y entre éstos también habrá que establecer clasificaciones para adecuar a la particularidad de cada caso el tipo de asistencia a prestar. Unos requerirán alojamiento en los hospitales, para sacarlos de la calle y atender sus dolencias, y otros ayudas alimenticias o espirituales<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> *Tratado*, capítulo segundo. Para los que no se adaptan a las normas y no tengan motivo para la mendicidad, deben preverse castigos y coacciones físicas y, en su caso, la imposición de penas aflictivas.

No rechaza radicalmente la limosna, que admite en casos especiales. El ofrecimiento de ayudas a los demás forma parte principal de las prácticas cristianas, y se aproxima a la idea de la comunidad de bienes de los cristianos primitivos. Pero queda lejos de aconsejar un retorno a dicho comunismo inicial y al restablecimiento, igualmente, del ministerio de los diáconos. El mundo ha cambiado mucho después de tantos siglos. La fuente principal de la financiación de la asistencia debe venir de la entrega de lo mucho que se han apropiado los obispos y abades a lo largo del tiempo, de los recursos fundacionales de que disponen los establecimientos hospitalarios existentes y, si no fuera suficiente, poniendo cepillos en las principales iglesias de cada ciudad, donde puede suponerse que los ciudadanos preferirán depositar sus ayudas en lugar de ofrecerlas como limosnas singulares a los mendigos que deambulan por la ciudad. También preveía la transferencia de recursos de los hospitales con excedentes a los que tuvieran necesidades.

Recomienda seleccionar muy bien a quienes pueden ser admitidos en los hospitales. Excluye, desde luego, a los sanos y hábiles para trabajar, pero incluso también a los que donan bienes propios al establecimiento y aspiran a quedarse en él. Es minucioso el opúsculo de Vives en la descripción de quiénes sí y quiénes no deben ser admitidos en los hospitales, y cómo actuar cuando la oferta de espacios y disponibilidades sea inferior a la demanda.

El control de los que administran los recursos es una preocupación recurrente en *De subventione pauperum*. A partir del capítulo 5 de la segunda parte, el libro se centra en estas cuestiones, que trata sucesivamente: (5) “De los veedores o visitadores que para esto ha de haber y de la pena que deben dar a los que no guarden la regla”; (6) “De la moneda que para estos gastos ha de bastar”; (8) “De los que burlarán y condenarán estas nuevas reglas”; (9) “Ningún impedimento debe haber para que se haga lo que hemos dicho”; y (10) “De los provechos, así humanos como divinos, que haciendo esto se seguirán”.

También sobre los contenidos de *De subventione Pauperum*, Charles Fantazzi, “Vives and the emarginati”, en *A companion to Juan Luis Vives* (Charles Fantazzi [Ed], Brill, Leiden-Bostn, 2008, pág. 65 y sigs.).

En conclusión: identificación de los pobres, estén asilados en hospitales o en sus casas; separación de la caterva de los holgazanes. Los sanos y forasteros deben regresar a sus pueblos de origen. A los sanos de la localidad hay que proponerles si saben algún oficio para el que puedan valer, y obligarles a trabajar. Si son pobres por haber dilapidado sus bienes en vicios como el juego, la prostitución, el lujo o la gula, debe dárseles trabajos más desagradables y comida más escasa. Nadie debe vivir sin trabajar. Y, en fin, todas estas tareas se burocratizan, separándose del control tradicional de la Iglesia, atribuyéndolas a los regidores locales, con lo que las políticas de asistencia, de acuerdo con las propuestas de Luis Vives, deben ser municipalizadas<sup>17</sup>.

La influencia de *De subventione pauperum* se proyectó más allá del siglo XVI, aunque la aplicación efectiva de sus recomendaciones dejaba muchos huecos y

---

<sup>17</sup> Algunas ideas recogidas en *De subventione pauperum* pueden tener origen en experiencias que Vives siguió directamente, o le contaron, de su Valencia natal. B. Geremek (*La piedad y la horca*, Madrid, 1989) sugirió que dicho libro, además de contar con la segura influencia de las reformas que ya se estaban llevando a cabo en las ciudades flamencas, tendría también en cuenta lo ocurrido en las ciudades españolas y, en particular, en Valencia. El propio Vives incluyó un párrafo en su libro que remarca que había tenido en cuenta conversaciones, oídas en España a los ancianos, en las que se aludía a las apropiaciones por algunos desaprensivos de las rentas de los hospitales, las desviaciones de fondos asistenciales y el descontrol general. La polémica a la que puede aludir Vives, ocurrida en Valencia durante su niñez, por tanto antes de 1509, que fue cuando abandonó definitivamente la localidad, debió referirse a las disputas entre el Consejo de la ciudad y el Hospital d'Innocents, debidas a que se pretendió fusionar éste y otros establecimientos para constituir un Hospital General.

Finalmente, dicho Hospital se creó en 1512 en base a una resolución arbitral de Fernando el Católico, que ordenó la unificación en uno de los tres hospitales existentes en la ciudad: el de Inocentes, fundado en 1409, el de Santa Lucía o de la Reina, que dependía de la ciudad y había sido creado en el siglo XIII, y el de Sent Llätzer, que era un lazareto constituido a principios del siglo XII.

El nuevo Hospital General asumiría, pasados los años, las doctrinas reformistas difundidas con la obra de Vives.

Se refiere a ello Pablo Pérez García, *Municipalización hospitalaria y reforma de la beneficencia en "De subventione pauperum": una nota valenciana al programa vivesiano sobre la organización de la asistencia pública*. Saitavi, 1996, pág. 115 y sigs. Y el trabajo de María Luz López Terrada "El Hospital General", en *Historia de la Universidad de Valencia, I, El Estudio general*, coordinado por Mariano Peset, Universidad de Valencia, 1999, págs. 259 y sigs.

acumuló bastantes fracasos en la práctica. Desde luego no arrasó las costumbres establecidas, ni condujo a que la Iglesia católica abandonara su posición dominante en materia de asistencia social. Sin embargo, tanto durante el resto del siglo XVI como en los dos siguientes, se tuvieron muy en cuenta sus consideraciones y planteamientos para basar en ellos nuevas propuestas reformadoras<sup>18</sup>.

### III

El problema de la pobreza en las ciudades españolas, transcurridas las primeras décadas del siglo XVI, llegaría a ser mucho más angustioso que en cualquier otro lugar de Europa. La razón es que la España imperial empezó a atraer a masas de sujetos de otros lugares del continente por las oportunidades de trabajo, o de vivir ociosos pero mantenidos, que suponían las entradas de riquezas procedentes del Nuevo Continente. Los salarios también eran mejores que en el resto de Europa. Pero la mayor parte de estos inmigrantes se transformaron en vagabundos y fueron pasto inmediato de las crisis de las cosechas y de los abastecimientos. Estas circunstancias añadieron razones para que las Cortes de diversas ciudades de los reinos peninsulares solicitaran medidas para el control de la mendicidad. Muchas de ellas fueron coincidentes en el tiempo con las iniciativas de otras ciudades europeas. Una vez publicada la obra de Vives, también trataron de acomodarse a sus ideas. Peticiones de este tipo formularon las Cortes de Valladolid en 1527, de Toledo en 1525 o de Madrid en 1528.

Pero las regulaciones nuevas serán más apremiantes, años más tarde, con las crisis agrícolas que se suceden en los años 1538 y 1540. Este último año el cardenal Tavera, primado de Toledo, escribió al Emperador dándole cuenta de la gravedad de

---

<sup>18</sup> La influencia del libro de Vives sobre los reformistas ilustrados ha sido puesta de manifiesto, por ejemplo, por Jean Sarrail, "Note sur la réforme de la bienfaisance en Espagne à la fin du XVIIIe siècle", *Éventail de l'histoire vivante. Hommage à Lucien Febvre*, Paris, Colin, 1953, II, pág. 371 y sigs. Después Jacques Saubeyroux, *Paupérisme et rapports sociaux à Madrid au XVIIIe siècle*, Université de Lille, 1978, pág. 297 y sigs. Antonio Rumeu de Armas, *Historia de la previsión social en España. Cofradías, gremios, hermandades, montepíos*. Madrid, Revista de Derecho Privado, 1944.

la situación. Proponía la adopción de medidas que fueron aprobadas en el mismo año de 1540 (la firma del Emperador es de varios meses después). La norma está recogida en el Título XXXIX de la Novísima Recopilación, como Ley de 24 de agosto de 1590.

El texto legal era, como había ocurrido con el Edicto imperial de 1531, una norma que fijaba principios y regulaciones generales que habrían de pasar a integrarse en las ordenanzas municipales que fueran acogiendo la reforma de la asistencia a los pobres<sup>19</sup>.

Antes y después de la regulación general que acabo de describir, se estaba llevando a cabo una reprogramación de la acción social sobre la base de las mismas pautas indicadas u otras tomadas del libro de Vives o de las experiencias europeas. Las ordenanzas locales más importantes, por sus repercusiones, fueron las aprobadas en Zamora. Aunque hay versiones más primitivas, que proceden de 1522, en 1545 se introdujeron algunas modificaciones que imitarían enseguida Salamanca y Valladolid.

---

<sup>19</sup> Los criterios centrales nos resultan conocidos:

- Sólo podrían pedir limosna los pobres verdaderos, lo que exigía un control riguroso de los que no lo eran.

- No estaba permitido pedir fuera del pueblo “de su naturaleza”, es decir, donde hubieran nacido o residieran habitualmente y “seis leguas en contorno”.

- La verificación de la realidad de la situación de pobreza correspondía a la autoridad municipal. El cura de la parroquia era, sin embargo, el encargado de expedir la certificación o licencia, previa aprobación del Justicia del lugar. Las autorizaciones tenían vigencia anual y no podían librarse a los pobres que no estuvieran confesados y comulgados.

- Excepcionalmente se podían conceder licencias para pedir fuera de la ciudad, por ejemplo para enfermos en camino o estudiantes. Quedaba prohibida la mendicidad infantil.

- El control de toda la organización de la asistencia y sus prestaciones se encomendaba a una fórmula mixta según la cual, sin perjuicio de la competencia de las autoridades municipales, seguirían interviniendo también las autoridades eclesiásticas de cada diócesis.

- La gestión de las rentas de los hospitales se llevaría centralizadamente, con sometimiento a una estricta vigilancia para que no hubiera desviaciones de ninguna clase.

- El programa de reformas debía concluir en la realización del ideal de que la mendicidad pública quedara erradicada.

Las Ordenanzas de Zamora añadían al acervo general la prohibición de mendicidad y la creación de una caja común para la asistencia de los pobres en sus casas. Recibirían una ayuda semanal en metálico, de cuantía variable según su situación, y dependiendo de que se tratara de un hombre, una mujer o un niño. Se obligaba a trabajar a todos los vagabundos y ociosos útiles. La asistencia benéfica sólo se prestaba a los pobres del lugar. A los transeúntes se les asistía con lo imprescindible para que continuaran el camino. La obtención de ayudas estaba condicionada a la confesión y comunión del indigente. La financiación de estos servicios, en fin, se llevaba a cabo con los recursos procedentes de una suscripción “pública y voluntaria” de lo que cada uno pudiera dar semanalmente. Los recursos no fluyeron en abundancia por este procedimiento, de modo que se complementaban con limosnas “secretas” que se recogían en los cepillos de las iglesias. La gestión y supervisión de los recursos dependía de una comisión formada por ocho miembros, que se renovaban cada seis semanas. Dos eclesiásticos, dos regidores del municipio, dos nobles y dos del estado llano.

#### IV

Muchas otras disposiciones, generales o locales, fueron dictadas a lo largo del siglo XVI. Aunque no introdujeron planteamientos esencialmente distintos, sí desarrollaron en ocasiones experiencias particulares y localizadas que presentaban alguna singularidad.

Pero no se acalló el debate sobre las consecuencias de las tendencias secularizadoras que llevaban consigo el ideario de Vives y las reformas ejecutadas. Estaba en juego la pérdida por parte de la Iglesia católica del control sobre las acciones asistenciales y sobre las instituciones que las prestaban. Además, el

intervencionismo público, que era creciente, imponía a los sujetos privados fuertes restricciones en su libertad de movimientos y en la autonomía de su voluntad para vivir la vida como deseasen.

Esta última cuestión fue abordada en el interesante debate mantenido por Domingo de Soto y Juan de Robles, tomando como pretexto las Ordenanzas de Zamora. Ambos contendientes dialécticos expusieron sus opiniones incitados, al parecer, por el cardenal Tavera, que tenía interés en oír opiniones teológicas sobre la compatibilidad de la burocratización de la asistencia con los mandatos de las Escrituras, y también con la libertad personal de los afectados<sup>20</sup>.

Domingo de Soto fue uno de los más grandes teólogos de la Escuela de Salamanca, discípulo de Vitoria y brillante disputador, constructor teórico, en sus escritos, de una doctrina de los derechos individuales influyente en el Derecho europeo de su tiempo. Su escrito sobre las políticas de pobres está orientado a establecer los límites con que deben actuar los poderes públicos cuando adoptan decisiones que restringen la libertad personal. Un asunto de permanente vigencia para el Derecho. Juan de Robles no se plantea estas cuestiones, sino que se limita a valorar la importancia de la nueva ordenación de las ayudas a los pobres y las ventajas de la intervención pública en la administración y gestión de las políticas correspondientes.

Desarrolló Soto su argumentación del siguiente modo: después de explicar los precedentes medievales y el contenido de las actuaciones asistenciales hasta 1540, analiza las que han venido implantándose desde esa fecha. Se sitúa inmediatamente

---

<sup>20</sup> Soto publicó en Salamanca, el 30 de enero de 1545, su opúsculo *Deliberación en la causa de los pobres*. El 20 de marzo siguiente, con aparente independencia pero teniendo a la vista los argumentos de Soto, publicó Juan de Robles su obra titulada *De la orden que en algunos pueblos de España se ha puesto en la limosna para remedio de los verdaderos pobres*. En el libro editado por F. Santolaria Sierra, *El gran debate sobre los pobres en el siglo XVI*, Barcelona, 2003, están recogidos los tratados de Domingo de Soto y de Juan de Robles citados. También contienen amplia información sobre ese debate, entre otros, los esudios de Raúl Susín Betrán, "Los discursos sobre la pobreza. Siglos XVI-XVIII", en *BROCAR*, 24 (2000), pág. 105 y sigs; Victoriano Martín Martín, "La controversia sobre los pobres en el siglo XVI y la doctrina sobre la propiedad" en *Economía y economistas españoles, 2, De los orígenes al mercantilismo*, Galaxia Gutenberg, Barcelona, 1999. Y Antonio Serrano González, *Como lobo entre ovejas. Soberanos y marginados en Bodin, Shakespeare, Vives*, CEC, Madrid, 1992.



en defensa del pobre. Frente a la estigmatización y condena de la pobreza, el dominico sostiene que el pobre es un elemento estable en la sociedad, que no resulta posible erradicar. Asume y comparte la distinción entre pobres reales y fingidos, niega toda legitimidad a la conducta de éstos y postula, como todos los hombres sensatos de su época, la identificación, control y corrección de los mismos. Sin embargo, no se muestra nada conforme con la discriminación entre pobres del lugar y forasteros. Esta separación, dice, no se corresponde con la naturaleza de las cosas y no tiene ningún sentido que se expulse a un pobre forastero si es verdaderamente pobre. Tampoco comparte las decisiones conducentes a la eliminación de la limosna particular y callejera. Cree, desde luego, improcedente distinguir entre el pobre de la localidad y el que no lo es. Le parece incorrecto moralmente castigar por pedir limosna, porque hacerlo, cuando existe necesidad, no puede considerarse un crimen. Una redistribución razonable de la riqueza (recordando, pero sin tratar de reimplantar, la comunidad de bienes de los cristianos primitivos) tendría que considerar ámbitos espaciales más amplios que los de una ciudad, porque es palmario que no todas las tierras son iguales en riqueza, ni habitan en ellas cantidades equivalentes de pobres.

La nueva legislación, en opinión de Domingo de Soto, trata sin afecto y con injusticia a los pobres. Se les abruma con muchas normas. Se queja de que el pobre queda “sitiado y cercado de leyes” (Deliberación, 16 r). Y todo ello para reprimir situaciones que, a veces, son inventadas por los ricos sólo para proteger sus riquezas.

Algunas decisiones que se adoptan en los exámenes de pobres no siguen criterios razonables y, además, imponen restricciones a la mendicidad que no tienen sentido. El único requisito que debe establecerse para que alguien pueda actuar como pobre es que esté en situación de mendicidad que le determine a pedir limosna. Añadir otras condiciones, como la de confesarse previamente, resulta atentatorio contra la libertad personal. Además esta clase de exámenes de pobres debe mantenerse en estricto secreto. En definitiva, resulta de su obra, frente a la burocratización e intervención administrativa en el control de la pobreza, una defensa del derecho a dar limosna y de la libertad de mendigar.



Las posiciones que, por su parte, mantiene Juan de Robles en su escrito, tienen el siguiente desarrollo:

Dedica la parte primera de la obra a la defensa de las Ordenanzas de Zamora, en la segunda contesta las razones de Soto, y en la tercera elogia las reformas zamoranas.

Las Ordenanzas de Zamora pretenden, según ve Robles la cuestión, el control de la mendicidad; pero también, a medio plazo, su supresión. Los pobres deben ser atendidos por las instituciones públicas y eclesiásticas sin que necesiten mendigar. Los que sean válidos para el trabajo deben trabajar sin excusa, porque hacerlo es un deber, como enseñan los textos sagrados mejor conocidos: “Con el sudor de tu frente comerás tu pan”, dice el Génesis 3. La confianza en el valor taumatúrgico del trabajo es, en el escrito de Robles, plena. Cree que trabajando se arreglan todas las necesidades sin pararse a pensar en si pueden conseguir trabajo todos los que no lo tienen, si la retribución será justa, si será suficiente para atender las necesidades de la vida del trabajador, y cuestiones similares que, sin embargo, no aparecerían en la literatura social hasta tres siglos después.

Defiende la gestión burocrática de la asistencia que, en el modelo de Zamora, quedó atribuida a ocho personas, con cargos renovables cada seis meses, designadas mediante elección popular.

Los críticos de este modelo no tienen en cuenta, opina Robles, las ventajas que ha traído consigo. Frente a quienes sostenían que los pobres forman parte ineludible de la estructura social de cada ciudad, aseverando, como Soto, que una Semana Santa sin pobres era como una fiesta sin música, Robles afirma tajante que el vocerío de los pobres no ablanda los corazones de los cristianos y que, en las fiestas religiosas mejor es el silencio que no la presencia vociferante de los mendigos.

Justifica asimismo las medidas represivas, pero también son razonables otras menores de restricción de libertad que conllevan las nuevas políticas, porque se establecen en beneficio del interés general<sup>21</sup>.

Atribuye, en fin, Juan de Robles, a las Ordenanzas de Zamora muchos progresos de la sociedad local y ventajas; cuenta entre ellos: la evitación de los perjuicios causados por los mendigos, contagiando con su ociosidad a muchos niños; la reducción de enfermedades y vicios; la minoración de las medidas represivas severas, ya que los pueblos se han librado del desconcierto e inseguridad que acompañaba al vagabundeo de tantas gentes y tan continuo; el aumento de los trabajadores y de los que se dedican a oficios de modo estable; se han erradicado prácticas que hacían pesar sobre la ciudad una inmundicia inaguantable, y se han evitado las frecuentes simulaciones, perpetradas vistiéndose con harapos, provocándose mutilaciones o heridas, para estimular la limosna; las ayudas voluntariamente otorgadas son mejor solución que las arrancadas por los mendigos callejeros a voces; y se ha evitado que los hospitales sean ocupados por vagabundos que no precisan asistencia.

No cambiaron mucho ni las ideologías ni los remedios asistenciales de cómo quedaron expuestas en *De subventione pauperum* de Vives, aunque sí, como dije antes, a lo largo de los siglos XVI y XVII aparecieron escritos y propuestas enriquecedores. Por ejemplo, las de Miguel de Giginta y las de Cristóbal Pérez de Herrera<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> “Ansí todos los hombres que dentro de una ciudad vivimos, aunque tengamos libertad cada uno en su estado, mas si para el bien de la ciudad es menester que perdamos nuestras libertades y nuestras vidas, es justo que se pierdan”. *De la orden*, cit. cuarto inc.

<sup>22</sup> Giginta fue uno de los más destacados seguidores de las ideas de Luis Vives. Fundó casas de misericordia para recogimiento de mendigos, de cuyo diseño se ocupó minuciosamente, hasta el extremo de prever que en la capilla de la casa se instalara un retablo representando del Juicio Final donde apareciera destacado el relato del rico y el mendigo Lázaro, para recordatorio permanente de los insensibles y duros de corazón frente a la pobreza. Sus propuestas tratan de acortar distancias entre las posturas de Soto y Robles, y de conciliarlas. Afirma, de acuerdo con el primero, que los mendigos piden limosna porque no tienen otro modo de vivir. No lo harían si tuvieran casa y mesa. Si a los pobres verdaderos se les cubriesen esas necesidades en los establecimientos que él anima a fundar, la limosna callejera desaparecería o quedaría limitada a los pobres fingidos o a los vagabundos.

V

Señalaré ahora, sin que sea preciso seguir al hilo las obras que suceden a las de Vives y otros escritores, que a lo largo del siglo XVII son muchos los autores que se animan a descubrir los mismos problemas, criticar la desidia de las autoridades y los fracasos de muchos programas de reformas iniciados, y reclaman cambios en las políticas sociales<sup>23</sup>. En todas estas obras hay propuestas y meditaciones sobre el

---

El plan de fundación de las casas de misericordia era minucioso en la descripción de sus características arquitectónicas y la distribución interna de los inmuebles para facilitar el desarrollo del trabajo de los internos. Todos los menesterosos podrían trabajar allí; incluso los discapacitados. Los frutos de su trabajo podrían constituir fuentes de ingreso para la institución. La gestión quedaba encomendada a una hermandad o cofradía, que se ocupaba asimismo de la educación de los internos, y de la planificación de los ingresos y el modo de obtenerlos.

Estas minuciosas explicaciones están en la obra fundamental de Miguel de Giginta, *Tratado de remedio de pobres*, que publicó en Coímbra, donde vivió gran parte de su vida, en 1579. En ella se recoge también la relación de beneficios que, según el autor, obtendrán las ciudades con la implantación de las casas de misericordia: eliminación de pobres fingidos, apartamiento de los hijos de mendigos de los oficios de sus padres, y extinción de la mendicidad infantil, mejor educación, menos delincuencia y más paz social y familiar, ahorro de recursos dedicados a esta clase de menesteres sociales, etc.

Cristóbal Pérez de Herrera fue discípulo de Giginta y propuso actuaciones que están explicadas, primero en su obra *Amparo de pobres* y, sobre todo, en los *Discursos del amparo de los legítimos pobres y reducción de los fingidos*, publicados en Madrid en 1598.

La lucha contra los pobres fingidos y el amparo de los verdaderos es, en Pérez de Herrera, el centro de las acciones que propone, como lo había sido también para Vives y los Padres de la Reforma. Hay que actuar contra los impostores porque arrebatan la limosna a quienes realmente la necesitan. Los falsos pobres son irreligiosos, embusteros y delincuentes. Para engañar son capaces de las acciones más horribles. Recuerda haber oído que en Madrid un hombre cegaba a sus hijos “con hierro ardiente”; también que algunos “se hacen llagas fingidas, y sus hijos, en naciendo, los estropean, torciéndoles pies o manos”. Denuncia la práctica del alquiler de niños para la mendicidad. Y comenta el enviciamiento y la corrupción que todo ello genera.

Pérez de Herrera sostuvo que la solución sería crear refugios para pobres, que acogerían a los pobres verdaderos y, además del sustento, les proporcionarían la educación y los medios para trabajar. Pero no los considera centros de reclusión herméticos. Cree conveniente que los menesterosos pidan limosna por las puertas y que salgan de los albergues porque en ellos están expuestos a enfermar por falta de ejercicio y ventilación. No ve tampoco inconveniente en la identificación de los pobres, obligándoles a llevar colgadas tablillas.

<sup>23</sup> Entre ellos, Lope de Deza publica *Gobierno político de la agricultura*, Madrid, 1618 ; Miguel Cexa de Leruela, *Discurso sobre causas y reparos de la necesidad común*, Madrid, 1627 ; Sancho de Moncada, *Restauración política de España*, Madrid, 1619 ; Martínez de la Mata, *Memorial en razón al remedio de la despoblación, pobreza y esterilidad de España*, Madrid,

problema de la pobreza, arraigado en las ciudades en términos que, en los años de carestía, resultan dramáticos.

En contraste con los escritos del siglo XVI, estos nuevos autores orientan sus obras a explicar el problema en términos económicos. Son causas económicas las que provocan estas situaciones y dificultan su solución. En especial, el creciente abandono de una agricultura marginal incapaz de dar sustento a las familias que se dedican a ella; el consiguiente proceso de urbanización y la no acogida y el extrañamiento de las masas de nuevos habitantes, para los que la ciudad y sus estructuras sociales no tienen sitio. Y, además, como problema nuevo, la abundancia en el país de plata y otras mercancías americanas que atraen vagabundos de toda Europa. Acuden al olor del dinero, pero la mayoría no consigue trabajos dignos y termina engrosando la tropa de los mendigos.

En la literatura de la época esta afluencia de gentes sin oficio ni recursos para subsistir se convierte en un argumento repetido que ilustra bien cómo la pobreza, la marginación y la vagancia ocupan cada vez más espacio. Es recurrente en la literatura de finales de XVI y de todo el XVII el asunto de la mendicidad, de la vida y milagros de embusteros, vagabundos, pícaros y malentretenidos, de sus aventuras y artimañas<sup>24</sup>. Las que tuvieron más éxito fueron las comprendidas en novelas picarescas como el *Lazarillo* o el *Guzmán de Alfarache*, pero la tipología humana fue de una riqueza enorme<sup>25</sup>.

---

1656 ; Jerónimo de Cebayos, *Arte real para el gobierno de reyes y príncipes*, Toledo, 1623 ; Fernández de Navarrete, *Conservación de las monarquías y discursos políticos*, Madrid, 1626 ; etc.

<sup>24</sup> La hizo, por ejemplo, repasando la literatura del Siglo de oro, Carmelo Viñas y Mey, en un discurso en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas («Notas sobre la asistencia social en la España de los siglos XVI y XVII». *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas* nº 48, 1971). También, recientemente, Rosa Navarro Durán, *Pícaros, ninfas y rufianes. La vida airada en la edad de oro*, EDAF, Barcelona, 2012.

<sup>25</sup> Algunas prácticas de las familias bien establecidas, súbitamente enriquecidas o nobles rancios y con medios, favorecían el mantenimiento de catervas de ociosos. Por ejemplo, la moda de rodearse de una muchedumbre de criados, que simbolizaba la elevada posición social de sus dueños. Escribió Gaspar Pons los extremos a que se llegaba para no quedarse atrás en esta competición, asegurando que «muchos que no tienen qué dar de comer a sus hijos gastan

De los gitanos deambulando por los campos, siempre huidizos y con sus ordenamientos particulares, también se ocupan muchos textos del seiscientos. Y con no menos repetición, de los soldados licenciados que se sumaban al enjambre de las clases sin oficio ni beneficio, pero con más ruido, mayor provocación, peligro social e incomodidad, porque eran, por lo general, grandes fanfarrones. Llegaban a las ciudades para buscar empleo, especialmente si estaban cerca de la corte, pero terminaban también en el pelotón de los marginales.

Se añadían a esa muchedumbre los extranjeros, movidos por la llamada de la plata española, que deambulaban por las ciudades y terminaban muchos de ellos, simulando que eran peregrinos, en las puertas de los conventos o entregados a la mendicidad<sup>26</sup>.

## VI

La identificación de los problemas que tenía la sociedad urbana desde el siglo XVI estaba razonablemente concluida, pero las medidas recomendadas por los reformistas y pensadores, y aplicadas por los gobiernos municipales con el refuerzo de

---

en tener muchos criados, tomando prestado lo que nunca pueden pagar.... ». Y, abundando en lo mismo, se referían Fernández Navarrete al «pernicioso uso que de pocos años a esta parte se ha introducido en traer cada señora junto a su silla un escuadrón de infantería bisoña con menos canas que guedejas... ; consumiendo las haciendas alimentan holgazanes...». Enseguida hubo mercado organizado a disposición de los poderosos para que eligieran aquella mercancía humana. Vélez de Guevara se refiere en *El diablo cojuelo* a una plazuela «donde se alquilaban tíos, hermanos, primos y maridos como lacayos y escuderos para damas de achaque, que quieren pasar en la corte con buen nombre y encarecer su mercadería». El abuso de estas contrataciones suntuarias y mentirosas debió ser grande porque una disposición de 1634 llegó a limitar el número de escuderos de acompañamiento a cuarenta y cuatro. Los que no encontraban acomodo en estos dispendios artificiosos engrosaban, claro está, el gran pelotón de la vagancia.

Otras prácticas amparadas por la nueva nobleza y las nuevas familias ricas eran no menos santas, porque suponían la utilización de donnadies como rufianes, mercenarios o sicarios, sosteniéndose de esta manera formas de parasitismo de peores consecuencias y fuera de toda legalidad.

<sup>26</sup> En el *Menosprecio de corte y alabanza de aldea* de Fray Antonio de Guevara, capítulos XI y XII, puede encontrarse un testimonio de tales prácticas.

una legislación estatal de creciente importancia, no habían producido los frutos esperados.

La Ilustración hubo de enfrentarse con la cuestión, que seguía viva y sin resolver, y volvió a aplicar algunos de los principios ya clásicos de la política antimendicidad, aunque tratando de corregir las desviaciones.

En general, los ilustrados consideraron que las subvenciones a los mendigos y su internamiento en centros especializados no habían servido para erradicar la mendicidad sino para fomentarla más. La orientación política dominante para ellos debía ser el fortalecimiento de la obligación de trabajar. Los que se resistieran a asumirla debían ser compelidos y forzados porque su posición de vagancia era socialmente inasumible. Empieza a insistirse entonces en la denominación simple de “vagos”, que es una palabra que tendrá acogida inmediata en la legislación y valdrá para designar a quienes habían hecho de la pillería, la delincuencia y la mendicidad injustificada su modo de vida.

La nueva política exigía que todos los tipos humanos, pobres reales o simples vagabundos, fueran recogidos en establecimientos idóneos. Los pobres irían a hospicios donde se les clasificaría en razón a la edad, sexo, condición física y actitud, dando a cada uno seguidamente el tratamiento adecuado. Dependiendo de las circunstancias, los hospicios actuaban como centros educativos, talleres de aprendizaje, o como correccionales; y todo en el mismo establecimiento, que habría de contar con las dependencias especializadas que fueran necesarias.

La acumulación de funciones de tan diverso jaez fue, precisamente, una de las cuestiones más debatidas por los pensadores y políticos ilustrados. Las posiciones se dividieron entre quienes alababan las ventajas de la concentración de todas las tareas en un único hospicio u hospital general, y los que postulaban la especialización en establecimientos separados.

También la cuestión de la financiación estuvo sobre el tapete del ochocientos. En general, se reprobó la mendicidad callejera y la práctica de la limosna particular, y

se postuló la centralización y gestión de los recursos en los hospicios, ya vinieran aquéllos de la Iglesia, los particulares u otras organizaciones<sup>27</sup>.

Casi todos los ilustrados relevantes se pronunciaron sobre estas cuestiones, pero los textos más destacados fueron los de Bernardo Ward, Campomanes, Cabarrús y Jovellanos.

Bernardo Ward propuso, a la Sociedad de Amigos del País de Asturias, que se recogiera en los hospicios a los huérfanos e hijos de pobres, muchachas y mujeres, ancianos y achacosos, que no tuvieran medios. Que se acogieran también los vagos y deambulantes sin oficio digno, pero para enseñarles y cuidarlos, y, en cuanto estuvieran en condiciones, afectarlos a las tropas. La cuestión de la vagancia se considera como un problema económico para el país. Superarlo era algo imprescindible para que la industria progrese; era necesario que “los holgazanes y vagabundos sean útiles al Estado”<sup>28</sup>.

Campomanes se refirió al problema de la asistencia a los pobres en algunas de sus obras<sup>29</sup>. Creía don Pedro Rodríguez que los hospicios eran la pieza clave del

---

<sup>27</sup> En la obra de Ramón Cortines y Andrade *Discurso político sobre el establecimiento de hospicios en España*, publicada en 1768, se mencionan las posibles fuentes de los recursos: el trabajo de los hospiciados, fondos de las obras pías, limosnas de eclesiásticos y particulares, el sobrante de las rentas de propios y arbitrios, y, si se precisara más, acordando repartimientos entre los vecinos.

<sup>28</sup> Dice esto Bernardo Ward en el capítulo XIX de su *Proyecto económico. Obra pía*, que publicó en 1782. Uno de los textos incluidos en este volumen se titula “Medio de remediar la miseria de la gente pobre en España”. Según los cálculos de Ward, eran dos millones los desocupados, sobre siete de población total, hacia 1750. Esa era la cifra de personas improductivas, integrada en su mayoría por mujeres. La de “pobres acreedores a vivir de la caridad de la nación” era, según sus cuentas, de unos cincuenta mil.

<sup>29</sup> Especialmente, *Discurso sobre la educación popular de los artesanos y su fomento*, Imprenta de don Antonio de la Sancha, Madrid, 1775, y *Discurso sobre el fomento de la industria popular*, en la misma imprenta, 1774. Cifró en cien mil los mendigos existentes en la “península de España e islas adyacentes”. También hizo varios informes para Floridablanca como presidente del Consejo de Castilla. Sobre las ideas de Campomanes, vid. mi “Discurso sobre las ideas de Administración de Pedro Rodríguez Campomanes”, *RAP* 159, Madrid, 2002.



sistema asistencial porque servirían para educar a los internos y poderse emplear con libertad, corrigiendo a los recalcitrantes.

Cabarrús fue, entre los ilustrados, quien mantuvo ideas y propuso soluciones más radicales, entendiendo que la solución del problema era imprescindible para la prosperidad general. No estuvo nada conforme con los internamientos en hospicios. Sostuvo al respecto: “Yo veo nuestros hospicios con los mismos inconvenientes que nuestros hospitales y con resultas todavía más horribles. En nuestros hospitales se los degrada y se los pervierte”. Por estas razones prefiere la asistencia en los domicilios y proclama la superioridad de la asistencia familiar. Este contraste le lleva a proponer “reducir los hospitales a lo meramente preciso, después de haber apurado todos los medios de evitarlo, y poner exclusivamente en los brazos de la piedad a aquellos pobres a los cuales la naturaleza o la amistad niegan los suyos”. También, en consecuencia, reduce al máximo el concepto de pobre, que sólo aplica a los que no pueden trabajar; aunque aclara que incluye “todos los géneros de pobreza: a la imbecilidad de la infancia o de la decrepitud, de la salud, del sexo y a la falta de trabajo periódica u ocasional”<sup>30</sup>.

Jovellanos es, frente a Cabarrús, partidario seguro de los hospicios, pero haciendo hincapié en que era necesario reformarlos para evitar el hacinamiento y promiscuidad de los acogidos en ellos. El ambiente era, a su juicio, muy negativo para la salud porque favorecía el contagio de enfermedades. También eran centros de perversión porque allí se amontonaban niños expósitos, vagos y ociosos, disminuidos,

---

<sup>30</sup> Las ideas de Cabarrús sobre la financiación de los establecimientos asistenciales surgieron de su propia experiencia como Gobernador de los Reales Hospitales de Madrid, oficio que desempeñó algún tiempo y en el que tuvo que enfrentarse con el grave problema de la falta de recursos de los Hospitales General y de la Pasión. Su posición fue que todos los establecimientos, cualquiera que fuera su clase, tenían que financiarse con un “Fondo de socorros” donde se ingresarían todos los recursos que la sociedad destinase a la asistencia, fueran aportaciones de la Iglesia, dotaciones de fundaciones o instituciones, contribuciones públicas, o contraprestaciones por el trabajo de los internos. Estas ideas de Cabarrús están recogidas principalmente en sus *Cartas sobre los obstáculos que la naturaleza, la opinión y las leyes oponen a la felicidad pública*, escritas a Jovellanos en 1792, con varias ediciones, entre las cuales la de Eduardo Ovejero en Biblioteca de Filósofos Españoles, II, Madrid, 1932. Sobre Cabarrús, Ovidio García Regueiro, *Francisco de Cabarrús. Un personaje y su época*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003.



enfermos, ancianos y “mujeres de vida libre y estragada”. Por todo ello ataca la concepción del Hospital General, que presta sus servicios en un único edificio, y propone a cambio su reparto en siete unidades distintas donde podían alojarse separadamente, primero, los niños expósitos, segundo las niñas huérfanas, tercero los niños huérfanos, díscolos y desamparados; cuarto los pobres ancianos; quinto los pobres robustos, vagos o delincuentes; sexto las mujeres de vida disoluta; y séptimo, las mujeres impedidas y ancianas<sup>31</sup>.

Los memoriales e informes sobre la mendicidad no dejaron de aparecer a lo largo de todo el siglo, aunque sus argumentos son habitualmente repetitivos<sup>32</sup>.

En general, los propósitos reformistas ilustrados fueron más bienintencionados que efectivos. Muchas realizaciones, que se basaban en las ideas de los pensadores más admirados, fracasaron, casi siempre por la resistencia al cambio y los intereses creados, y, más especialmente, por la escasez de recursos para ejecutarlas.

Pero a finales del siglo XVIII, y gracias a los nuevos enfoques, se sentó una nueva concepción de las políticas de pobreza que presentaba importantes variaciones sobre las ideas dominantes desde primeros del siglo XVI. Se conservó, de estas últimas, la preocupación por la inseguridad que provocaban las masas de mendigos y

---

<sup>31</sup> Las ideas de Jovellanos sobre estos asuntos están en la exposición, dirigida a la Real Sociedad de Amigos del País de Asturias, titulada *Discurso sobre los medios de promover la pública felicidad en el Principado*. Más tarde volvió sobre la cuestión en el *Discurso acerca de la situación interior de los hospicios respecto a su salubridad*, que había redactado para responder al encargo de la real Sociedad Patriótica de Sevilla, a la que a su vez había pedido el Consejo de Castilla que elaborara un informe sobre los hospicios, tomando en consideración los postulados de la obra de Bernardo Ward. Sobre estas cuestiones en el pensamiento de Jovellanos, Lidia Anes Fernández y Mar López Pérez, “Jovellanos y la beneficencia: ideas sobre el sistema de hospicios”, en Ignacio Fernández Sarasola y otros, *Jovellanos, el valor de la razón (1811-2011)*, Gijón 2011, pág. 441 y sigs.

<sup>32</sup> Algunos llevan la firma de concretos reformistas muy destacados, como el de Antonio de Capmany titulado *Memorias históricas*, publicado en 1792, o el *Memorial* de Floridablanca de 1789. En otras ocasiones, la responsabilidad del texto es atribuible a una Sociedad Económica, como la Matritense, muy activa en este ámbito, que dirigió sucesivas memorias al Consejo sobre el *recogimiento de pobres y las maneras de evitar la mendicidad*. En la publicada el 20 de marzo de 1778 se despliega, una vez más, el compendio de remedios consabidos, que empiezan por la identificación y clasificación de los pobres.

vagabundos, pero la Ilustración enfocó el antipauperismo como un problema económico, cuya resolución era imprescindible para asegurar el progreso y la buena ordenación de la economía. En consecuencia, el Estado debía evitar estas prácticas antisociales e imponer la incorporación de los vagos al mercado de trabajo, o asignarles destinos militares forzosos<sup>33</sup>.

En general, pese a todas estas paternales preocupaciones de escritores y políticos, los hospicios debieron presentar, durante casi toda su historia pero desde luego también a finales del XVIII, una situación deplorable. Cabarrús, que, como ya se ha notado, no se mostró partidario del internamiento y prefirió la asistencia domiciliaria, expresó agriamente sus razones contra los hospicios y otros establecimientos de su clase: “Hospitales Generales, Hospicios y Casas de Expósitos, Casas de Misericordia y Lactancia, son lugares donde la gente va a morir. Son focos de contaminación y de falta de humanidad. Enfermedades contagiosas se mezclan con infantes y personas sanas. ¿Qué caridad pudo jamás la tiranía más ingeniosa y más intensamente combinada reunir en tan corto espacio más insultos a la humanidad? Nos encontramos ante un problema de organización, saneamiento y

---

<sup>33</sup> Que se proclame al tiempo el derecho a la asistencia y el deber de trabajar es lo que, sintetizando la ideología ilustrada, remarca Javier Pérez y López en su obra *Principios del orden esencial de la naturaleza*, publicada en 1785: se debían establecer, en su criterio, talleres nacionales subsidiarios en los que todos los oficios que no pudieran ejercerse en otra parte se pudieran desempeñar, obteniendo la adecuada remuneración.

Con estos fundamentos terminaría por activarse una “policía de pobres” con una orientación marcadamente represiva. Es manifiesta esta tendencia en disposiciones legales como la Real Cédula de 21 de julio de 1717, y la Instrucción de 4 de septiembre de 1718, que dispusieron que todos los vagabundos hábiles y en edad de llevar armas se destinaran a servicios militares, ordenando la recogida de todos los vagabundos y marginados de Madrid para adscribirlos a los regimientos. La Real Orden de 30 de abril de 1745 insistió en el envío de vagabundos útiles al Ejército. La Ordenanza de Carlos III e 7 de mayo de 1755 contiene medidas de represión de la ociosidad. El Auto del Consejo de Castilla de 13 de marzo de 1778 también impone restricciones de la mendicidad y postula la recogida permanente de todos los que la practican o se mantienen sin trabajar.

Pero al tiempo también se aprueban reglamentaciones más atentas al cuidado de los asilados en establecimientos benéficos. Algunos ejemplos de fin del siglo XVIII fueron el Real Decreto de 5 de enero de 1794, relativo a los expósitos y sus derechos, la Real Cédula de 11 de diciembre de 1796, que imponía el establecimiento de una casa general de expósitos en cada diócesis, o la Orden de Carlos III de 21 de junio de 1780, concerniente a los establecimientos de acogida y la disciplina interna.

distribución de las estancias, a las que hay que añadir que rara es la institución que posee suficientes medios económicos para cubrir sus necesidades”<sup>34</sup>.

## VII

El constitucionalismo trató de dar un giro a la cuestión asistencial profundizando en la misma tendencia que habían abierto los reformistas ilustrados: convertir la asistencia a los necesitados en una responsabilidad pública, a cargo de las Administraciones públicas y financiada principalmente con recursos públicos.

La Francia revolucionaria había asumido ese giro en sus primeros documentos constitucionales. El artículo 21 de la Declaración de Derechos de 24 de junio de 1793 (rectificando en esto a la anterior de 1789) estableció que los *secours publics* son una deuda sagrada, y que la sociedad debe asegurar la subsistencia de los ciudadanos desafortunados “bien procurándoles trabajo, bien asegurando los medios de subsistencia a aquellos que no están en condiciones de trabajar”. El Decreto de 19-24 de marzo de 1793 fue la primera norma aprobada, en materia de asistencia, que recogía la nueva ideología. Jean Baptiste Bo, representante de Aveyron, fue el ponente. Aplicando al problema asistencial el principio de igualdad, proyectó un reparto de las ayudas asistenciales “*dans une proportion exacte et suivant les règles de l'égalité la plus parfaite qui puisse être atteinte*”. El cambio de responsabilidad está recogido en el artículo 5 del Decreto: puesto que la asistencia es una “deuda nacional”, se venderían todos los bienes de los hospitales, fundaciones y dotaciones existentes. Y a continuación fijaba las bases de la nueva organización de los “socorros”: “1. Que toda persona tiene derecho a su sostenimiento por medio del

---

<sup>34</sup> Esta situación también fue visible para los liberales reformistas del siglo siguiente, como muestra la idéntica observación que hace al respecto Javier de Burgos en la *Instrucción a los Subdelegados de Fomento* de 30 de noviembre de 1833: “La cama del hospital y la cuna de la casa de expósitos suelen ser escalones para la tumba. Importa altamente que los enormes gastos que ocasionan estos establecimientos se ordenen y dirijan en beneficio de la humanidad; que el espíritu de caridad reemplace al de especulación, y a los desdenes de la indiferencia fría el esmero de la compasión fogosa”. También, como Cabarrús, Javier de Burgos se manifestó a favor de la asistencia domiciliaria.

trabajo si está capacitada para ello, y si no lo está tiene derecho a socorros gratuitos.  
2. Que el cuidado de velar por la subsistencia del pobre es una obligación nacional”.

Las reformas sucesivas no condujeron, sin embargo, a la nacionalización de la asistencia, que, a la postre, no se consideró viable, por lo que se optó por la municipalización que, en definitiva, era la dirección que había apuntado la secularización y publicación desde el siglo XVI. La Ley de 16 vendimiario del año 5 (5 de octubre de 1796) atribuyó a los municipios el control de los hospitales y hospicios. La gestión financiera correspondería a una comisión nombrada y controlada por los regidores de la ciudad.

En España el problema de la pobreza se aborda por los constituyentes gaditanos en el mismo sentido en el que lo habían hecho los franceses: transformando la asistencia social, para cuyas prestaciones acaba consolidándose la denominación de beneficencia, en una responsabilidad pública, que se confiará a los ayuntamientos.

Los diputados mostraron absoluta firmeza en esa idea, que debería implicar la definitiva sustitución de la Iglesia en la prestación de servicios asistenciales<sup>35</sup>. Fue concluyente, a este respecto, el conde de Toreno: “Ya está bien de limosnas. Ya está bien de hospicios, hospitales y demás instituciones al borde de la miseria. Hay que

---

<sup>35</sup> En el debate constitucional el diputado Barranco dijo al respecto : «De todos es conocido el celo y la labor desarrollados por los eclesiásticos en la atención de enfermos, pobres, desvalidos. Pero Majestad, nos encontramos en un momento donde la Iglesia no cubre todas las necesidades. Debe ser el Estado, amparado por la caridad de los ciudadanos, el que asuma el cuidado de estas instituciones».

El diputado Golfín, a raíz de la discusión suscitada por un expediente enviado por la Casa de Misericordia de Manila, sostuvo: “Ha llegado el momento en que el Estado, padre y madre de todos los ciudadanos, debe asumir las competencias totales de ayuda a sus hijos más desvalidos”.

Y Torrero afirmó en el debate: “Curar heridos, iluminar ciegos, evangelizar y dar de comer a los pobres, instruir huérfanos, éstas deben ser las funciones de Vuestra Majestad”.

Los debates pueden seguirse en el libro compilado por Fernando Martínez Pérez, *Constitución en Cortes. El debate constituyente, 1811-1812*, UAM, 2011. Las intervenciones más importantes sobre beneficencia y atención a la pobreza en los debates gaditanos están recogidas en el libro de Manuel Herrera Gomez *Los orígenes de la intervención estatal en los problemas sociales*, Escuela Libre Editorial, Madrid, 1999.

poner fin a esa caridad de mano abierta y que sea el Gobierno quien se encargue del control y gobierno de la asistencia”.

El debate concluyó llevando al artículo 321 de la Constitución la publicación definitiva de la asistencia, convirtiéndola en un servicio público municipal. Decía el precepto: “Estará a cargo de los ayuntamientos el cuidado de los hospitales, hospicios, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia bajo las reglas que se prescriban”<sup>36</sup>.

La inmediata Instrucción para el gobierno económico y político de las provincias, de 23 de junio de 1813, precisará con detalle las atribuciones municipales fijadas en la Constitución. “Cuidará el ayuntamiento –prescribía el artículo VII- de los hospitales y casas de expósitos o de beneficencia, que se mantengan de los fondos del común del pueblo, baxo las reglas que para ello estuviesen dadas o se dieran por el Gobierno; pero en los establecimientos de esa clase, que fueren de fundación particular o de alguna persona, familia o corporación, o que estuvieren encargados por el Gobierno a personas o cuerpos particulares, con sujeción a reglamentos, sólo tocará al Ayuntamiento, si observan abusos, dar parte de ello al Jefe Político para el conveniente remedio, pero sin perturbar de modo alguno el ejercicio de sus respectivas funciones, a los directores, administradores y demás empleados en ellos”.

Se observa en la propia redacción del precepto transcrito un desfallecimiento en la firmeza con que se regulan las atribuciones municipales, que no se conciben en régimen de absoluto monopolio (por tanto, sin apartamiento total de los establecimientos privados o eclesiásticos del Antiguo Régimen) sino que se compatibilizan con las instituciones particulares. El desplazamiento de éstas, o su mantenimiento, fue un dilema permanente durante todo el siglo sin que se adoptaran nunca decisiones, ni radicales ni definitivas.

---

<sup>36</sup> El artículo 355, concerniente a las atribuciones de las diputaciones, les atribuyó en su apartado octavo las competencias para “cuidar de que los establecimientos piadosos y de beneficencia llenen su respectivo objetivo, proponiendo al Gobierno las reglas que estimen conducentes para la reforma de los abusos que observen”.

El Decreto XXXVIII, de 27 de septiembre de 1820, que suprimió toda clase de vinculaciones y prohibió la constitución de derechos de esta clase en el futuro, afectó mucho a los patrimonios vinculados a la beneficencia eclesiástica y particular.

Inmediatamente, durante el Trienio liberal, se aprobaría la primera Ley de beneficencia, el 23 de enero de 1822. Organiza por primera vez ese servicio público en España. Y lo hace con pretensiones fuertemente secularizadoras, cambiando los modelos tradicionales por otro de carácter marcadamente público y administrativo<sup>37</sup>. Tal prescripción permitió someter la totalidad de los establecimientos existentes al control de las Juntas municipales de beneficencia. En la misma dirección conducente a la secularización y publicación fueron las medidas desamortizadoras de bienes acordadas a partir de 1836<sup>38</sup>.

La tendencia a concentrar la asistencia como una responsabilidad exclusiva de la Administración pública no llegó a realizarse en plenitud nunca. La legislación del siglo XIX experimentó muchos vaivenes, inclinándose, por épocas, hacia una mayor protección de las instituciones particulares.

---

<sup>37</sup> El sentido del cambio está recogido en el artículo 127 de la Ley: “Todos los establecimientos de beneficencia, de cualquier clase y denominación que sean, incluso los de patronos particulares, sus fondos y rentas, quedan sujetos en todo al orden de policía que prescribe esta ley”.

<sup>38</sup> En la Ley 29 de junio de 1837, relativa a la desamortización de bienes del clero regular, se recogían algunas excepciones a la nacionalización y venta de bienes, que ilustran de cómo se trató de compatibilizar la subsistencia de establecimientos destinados a la asistencia. Los artículos 3 y 5 autorizaban al Gobierno para conservar, mientras fuera preciso, “algunas casas de los antiguos conventos hospitalarios como establecimientos civiles de hospitalidad, y bajo los reglamentos que les dé el mismo Gobierno”. También a título de “simples establecimientos civiles hospitalarios” podrían conservarse casas de hermanas de caridad y otras semejantes. Se excluían, en fin, de desamortización rentas, bienes y derechos “que se hallaren especialmente dedicados a la hospitalidad y la enseñanza”.

He estudiado con más detalle estas medidas y sus expresiones en mi *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General, I*, 3ª edición, Madrid, 2011, pág. 202 y sigs. Antes y monográficamente, F. Simón Segura, *La desamortización española en el siglo XIX*, 1973. Y Tomás y Valiente, *El marco político de la desamortización en España*, 1971. Con gran precisión documental, las referencias a esta cuestión en los libros de A. Nieto *Los primeros pasos del Estado constitucional*, Ariel, Barcelona 1995, y *Mendizábal. Apogeo y crisis del progresismo civil. Historia política de las Cortes constituyentes de 1836-37*, Ariel, 2011, págs. 402 y sigs.

La muestra paradigmática de estos giros, en relación con la Ley de 1822, fue la Ley de Beneficencia de 20 de junio de 1849. Se estaba negociando entonces el concordato con la Santa Sede y tenía toda su fuerza el moderantismo liderado por Narváez. Se aprecia en todo el texto una mayor consideración hacia la beneficencia particular, que trata de conservar y potenciar<sup>39</sup>. Los detalles de la organización de la beneficencia como servicio público se precisaron en el Reglamento de 14 de mayo de 1852, sobre la base de la clasificación de los establecimientos existentes en generales, provinciales y municipales, y atribuyendo su gestión a Juntas de beneficencia que operaban en cada uno de los niveles territoriales correspondientes<sup>40</sup>.

Diversas normas se sucedieron a lo largo del siglo variando la organización y responsabilidades de los servicios de beneficencia (Decreto de 22 de abril de 1873, durante la I República; Real Decreto de 27 de abril de 1875, que fue la primera norma en la materia al iniciarse la Restauración), hasta llegar a una más estable regulación de la beneficencia general mediante el Real Decreto de 27 de enero de 1885 y, ya al

---

<sup>39</sup> Su artículo 1 distinguía entre establecimientos públicos y particulares. La regla es que “Los establecimientos de beneficencia son públicos”; pero enseguida aclara: “Se exceptúan únicamente y se considerarán como particulares si cumplieren con el objeto de su fundación, los que se costeen exclusivamente con fondos propios, donados o legados por particulares, cuya donación y administración esté confiada a corporaciones autorizadas por el Gobierno para ese efecto o a patronos designados por el fundador”.

<sup>40</sup> Establecimientos generales eran los destinados exclusivamente a satisfacer necesidades permanentes o que requieren una atención especial. De esta clase son los dedicados a la asistencia de locos, sordomudos, ciegos, impedidos y decrepitos. Los provinciales son los que “tienen por objeto el alivio de la humanidad doliente en enfermedades comunes, la admisión de menesterosos incapaces de un trabajo personal que sea suficiente para proveer a su subsistencia, el amparo y la educación...”. De esta clase son los hospitales de enfermos, las Casas de misericordia, las de maternidad y expósitos, las de huérfanos y desamparados (artículo 3). Y los establecimientos municipales serían los dedicados a “socorrer enfermedades accidentales, conducir a los establecimientos generales o provinciales a los pobres de sus respectivas pertenencias y a proporcionar a los menesterosos, en el hogar doméstico, los alivios que reclaman sus dolencias o una pobreza inculpable”. A esta clase pertenecían las casas de refugio y hospitalidad pasajeras y la beneficencia domiciliaria.

Dependiendo del Gobierno, que tenía atribuidas las máximas responsabilidades regulatorias y de dirección de los servicios, operaban jerárquicamente las Juntas de beneficencia (General, provinciales y municipales) como organismos especializados de supervisión y gestión que, además, se organizaban acogiendo una significativa participación ciudadana (en algunas de ellas participaban agrupaciones de señoras).



final de siglo, de la beneficencia particular por el Real Decreto e Instrucción de 14 de marzo de 1899.

## VIII

Las reformas de los servicios sociales, a lo largo del siglo XIX, pusieron también especial cuidado en precisar quiénes podían ser beneficiarios y ser atendidos o recibir prestaciones. El viejo y resistente problema de los vagabundos, pícaros, delincuentes, mendigos y falsos pobres se acomete con una política más decidida de represión de los vagos. No era nueva tampoco esta política, de la que ya he expuesto algunos precedentes en el período ilustrado. Pero la seguridad se incrementó convirtiendo la vagancia en delito.

En el artículo 25.4º de la Constitución se había previsto la posibilidad de suspender los derechos ciudadanos a cuantos carecen de “empleo, oficio o modo de vivir conocido”. Al iniciarse el Trienio liberal, un Decreto de Cortes de 1820 estableció nuevas formas de persecución de los vagos: encomendaba a los ayuntamientos el control de las personas carentes de empleo o modo de vivir conocidos; los gitanos que vagaran y los vagos y holgazanes debían ser apresados una vez comprobada su condición. Pasados ocho días se les enviaba, previo apercibimiento, a trabajar en obras públicas o a casas de corrección, misericordia, hospicios, arsenales y otros establecimiento públicos. Las medidas eran más de carácter gubernamental que penal hasta ese momento histórico. No se consideró preciso penalizar las conductas antisociales de los vagos, y el Código Penal de 1822 no las contempló.

Era evidente que la regulación establecida no bastaba porque hubo de ser modificada por la nueva Ley de vagos de 9 de mayo de 1845, que refundió la legislación anterior, delimitó con nuevos criterios las clases de vagancia, y tipificó la vagancia como delito. Distinguió entre vagos simples y vagos en los que concurren circunstancias agravantes. Los primeros eran forzados a trabajar en establecimientos gubernamentales; los segundos serían encerrados en centros correccionales.



La vagancia quedó excluida, desde la Ley de 1845, de los códigos penales sucesivos. El artículo 258 del Código Penal de 1848 definía a los vagos como aquellos que “no poseen bienes o rentas, ni ejercen habitualmente profesión, arte u oficio, ni tienen empleo, destino, industria, ocupación lícita o algún otro medio legítimo y conocido de subsistencia, aun cuando sean casados y con domicilio fijo”. Los castigos diferían dependiendo de la clase de vagancia y su cualificación.

La legislación del siglo XIX se mantuvo oscilante entre la corrección gubernativa y la penal de la vagancia. Su tipificación como delito desapareció en el Código Penal de 1876, que la configuró como agravante de otros delitos. Y es ésta la concepción que trasciende del siglo XIX y recoge el Código Penal de 1828. La consideración de la vagancia como una conducta antisocial y un peligro se mantuvo durante todo el siglo XX, con raíces en la importante Ley de vagos y maleantes aprobada durante la II República, el 4 de agosto de 1933, a instancia de los partidos de izquierda pero consensuada con los demás<sup>41</sup>.

La legislación sobre vagos dio respuesta, o intentó darla por lo menos, a un problema que las sociedades europeas, y la española desde luego, arrastraban desde varios siglos antes cual era la distinción entre las diversas clases de mendicidad, entre

---

<sup>41</sup> Su ámbito quedaba delimitado en el artículo 2º : podían ser «declarados en estado peligroso y sometidos a la presente ley» los «vagos habituales», los «rufianes y proxenetas», los «ebrios y toxicómanos habituales», los «que exploten juegos prohibidos», «los mendigos profesionales y los que vivan de la mendicidad ajena o exploten a menores de edad, a enfermos mentales o a lisiados», «los que no justifiquen ... la posesión o procedencia del dinero o efectos que se hallaren en su poder», ... «los extranjeros que quebranten una orden de expulsión del territorio nacional», los «que observen conductas reveladoras de inclinación al delito...». Las medidas represivas que se podían acordar según el artículo 3º, eran internamiento en establecimientos de trabajo o de custodia ; «aislamiento curativo», «expulsión», «obligación de declarar» el domicilio, fijarles un lugar de residencia forzosa o prohibición de residir en localidades determinadas, «sumisión a vigilancia», multas e incautaciones de dinero o efectos.

Esta famosa Ley de vagos y maleantes se mantuvo vigente durante todo el franquismo, con algunas modificaciones ampliatorias acordadas mediante reformas de 1948 y 1954 (en esta última se incluyeron las conductas homosexuales), y una revisión a fondo y cambio de título se produjo en 1970, cuando pasó a denominarse «Ley de peligrosidad y rehabilitación social», que prácticamente se mantuvo vigente hasta su derogación por el Código Penal de 1995.

los pobres reales y los fingidos, ya que entre estos últimos abundaban los sanos que habían decidido vivir a costa de los demás y sin trabajar.

Esta depuración de la política de pobres, y la atribución de la responsabilidad de las prestaciones a las Administraciones públicas, permitió plantear a los autores del siglo XIX una cuestión nueva: si los necesitados tienen un derecho subjetivo a reclamar la asistencia que necesitan o, por el contrario, las prestaciones son discrecionalmente decididas por los organismos públicos competentes. El dilema fue resuelto unánimemente por los administrativistas del siglo XIX, en sus ensayos o manuales. Posada Herrera, que fue, de todos ellos, el que más detenidamente estudió la nueva acción administrativa en materia de beneficencia, calificó la asistencia a los pobres como un deber social imperfecto<sup>42</sup>. Otros autores de la época, como Mellado o Colmeiro, sostuvieron ideas parecidas. El primero decía que se trataba de un “acto tutelar de la Administración y nada más”. Y el segundo, además de insistir en lo mismo, argumentó incluso en las dificultades económicas y de principio que impedirían reconocer la asistencia social como un derecho de los necesitados<sup>43</sup>. También Concepción Arenal, en sus *Cartas a un obrero* aparecidas en 1871, reconocía que la causa de la miseria era la falta de trabajo, pero no concebía con qué fundamentos podría obligarse al Estado a que lo ofreciera, porque, para poder hacerlo, tendría que ser dueño de todo y esto extinguiría el derecho de propiedad.

## IX

---

<sup>42</sup> José Posada Herrera, *Lecciones de Administración*, Tomo IV, Madrid, 1845, que contiene sus “Estudios sobre la beneficencia pública” (la edición más reciente es la de las Universidades de León y Oviedo, 1995), con una presentación de Francisco Sosa Wagner.

<sup>43</sup> En su *Derecho Administrativo* de 1850, I, pág. 453, explica: «Convertir el sentimiento de la caridad en un deber estricto, transformar el precepto de conciencia en deuda del Estado equivale a reconocer el derecho del pobre al impuesto íntegro, a toda renta, al capital mismo y a proclamar en suma la abolición de la propiedad; y como sin ésta no se concibe la sociedad ni la existencia del hombre fuera de ella, admitir en el Gobierno una obligación eficaz, anterior a la ley escrita o positiva, de otorgar socorros públicos, es un supuesto contradictorio, es erigir un derecho contra el Derecho». De Concepción Arenal, además de la obra que se cita en el texto, su ensayo más caracterizado sobre estos asuntos es *La beneficencia, la Filantropía y la Caridad*, Madrid, 1861.

Una situación como la indicada, en la que el Estado sólo se hacía cargo, mediante las instituciones de beneficencia, de la atención de los casos de necesidad extrema o de pobreza real, empezó a manifestarse muy insatisfactoria en cuanto que el proceso de industrialización de las sociedades europeas alcanzó un grado elevado de desarrollo. Durante los siglos anteriores muchos de esos pobres atendidos por las instituciones públicas o privadas de asistencia social eran, en verdad, trabajadores sin empleo: personas con salud y capacidad para trabajar que no lograban, por razón de las crisis económicas sucesivas y de la incapacidad del mercado para absorberlos, puestos de trabajo suficientemente remunerativos.

Las reclamaciones sociales que esta situación empezó a generar desde mediados del siglo XIX determinaron que, además de los servicios de beneficencia, los Estados europeos tuvieran que crear sistemas de aseguramiento para la clase trabajadora. Esta nueva vía de protección era indispensable para garantizar la paz social y permitir que el desarrollo económico de los Estados europeos no se viera bloqueado. Interesaba el aseguramiento a los trabajadores, pero también a la burguesía y al modelo económico capitalista en su conjunto.

La reivindicación de nuevas prestaciones se potencia con las ideas que divulgan primero los socialistas utópicos, y luego Marx y Engels. El trabajo desarrollado en un ambiente de inseguridad y la fuerte transformación económica de la sociedad incrementaron las reclamaciones de servicios sociales, entre los cuales, en primer lugar, la enfermedad, la vejez, los accidentes y la invalidez.

Fue justamente este primer grupo de riesgos el objetivo de las leyes que Bismark impulsó a lo largo de la década de 1880, convirtiéndose en el primer promotor de lo que con el tiempo se denominaría “Estado del bienestar”. La idea de Bismark se apoyaba en un sistema de seguros sociales de base contributiva, es decir las cotizaciones eran la condición necesaria para adquirir derecho a las prestaciones del seguro. Un impulso diferente pero coincidente, en cuanto a sus objetivos finales para el desarrollo de las políticas sociales, fue el de W. Beveridge. Entre 1942 y 1944 publicó sus libros *Social Insurance and the Allied Services* y *Full Employment in a Free*

*Society*, que sirvieron para que el Parlamento británico, bajo el impulso del Gobierno de Lloyd George, debatiera un plan que revolucionaría los sistemas de seguros vigentes hasta entonces. La idea de Beveridge era, en contraste con la de Bismark, organizar un sistema de prestaciones uniforme para todos los miembros de la colectividad, financiado mediante impuestos. Se constituiría un régimen de seguridad social centralizado, generalizado y unificado para cubrir los riesgos fundamentales (enfermedad, maternidad, desempleo, accidentes de trabajo, vejez y muerte), y del que pudieran servirse la mayor parte de los británicos. Pretendía el aseguramiento nacional de los trabajadores, establecer subsidios para atender a las familias numerosas, crear un servicio nacional de salud gratuito, y, como principio organizatorio general, universalizar las prestaciones y gestionar el sistema de modo unitario.

También en España, desde mediados del siglo XIX, se agudizaron las reclamaciones obreras concernientes a las garantías del trabajo y seguridad en su desarrollo, que empezaron a percibirse como alternativas más adecuadas y justas, para resolver los problemas de los trabajadores, que las viejas e insuficientes formas benéfico sociales<sup>44</sup>. No desplazarán a la asistencia social tradicional gestionada por los servicios de beneficencia, pero se considerará imperativo que los trabajadores cuenten con cobertura de sus necesidades y riesgos que no les hagan depender exclusivamente de la caridad pública o de la filantropía privada. La burguesía española, aunque se había mostrado muy individualista y clasista durante todo el siglo XIX, empezó a aceptar paulatinamente que los desequilibrios sociales había que arreglarlos por medio de una intervención del Estado para proveer el aseguramiento que la clase trabajadora estaba reclamando. No fue rápido el aprovisionamiento de los nuevos servicios en España, porque también la industrialización entre nosotros se retrasó en relación a otros Estados europeos más desarrollados. Todavía a final del siglo XIX la población agraria española era superior al sesenta por ciento del total de todos los trabajadores. Estos retrasos no evitaron, sin embargo, la creciente agitación

---

<sup>44</sup> Un resumen respecto de la aparición de estas reclamaciones y sus respuestas políticas y normativas en el trabajo de Esther Martínez Quinterio, «El nacimiento de los seguros sociales 1900-1918», en *Historia de la acción social pública en España. Beneficencia y previsión*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1990, págs. 241 y sigs.

obrera que dio lugar a la asunción, por los intelectuales más influyentes, del problema social. La “cuestión social” necesitaba el planteamiento y ejecución de políticas reformistas que nos equipararan con otros Estados europeos. Krausistas, socialcristianos, socialistas reformistas y otros grupos de intelectuales coinciden en las mismas convicciones que, sin embargo, resultó difícil que asumieran con la misma prontitud los políticos, muy vinculados a los intereses de la burguesía.

La publicación de la encíclica *Rerum novarum* del Papa León XIII, el 15 de mayo de 1891, poco después de la segunda celebración histórica del primero de mayo (el año anterior se había celebrado por primera vez, después de la Conferencia de Berlín), originó entre nosotros el consiguiente debate y no pocas resistencias a sus ideas, incluso entre los católicos. Marca el giro del Vaticano hacia el problema social. Sin perjuicio de los elementos conservadores de la Encíclica, como las apelaciones a la caridad de los ricos y a la resignación y humildad de los pobres, lo decisivo del texto, a los efectos del impulso de las reformas, fue la referencia al papel que tenía que asumir el Estado<sup>45</sup>. Propositiones que merecieron respuestas severamente discrepantes por parte de destacados políticos españoles.

---

<sup>45</sup> Me refiero a consideraciones de la encíclica como esta: “Si, pues, se hubiera hecho o amenazara hacerse algún daño al bien de la comunidad o de alguna de las clases sociales, y si tal daño no pudiera de otro modo remediarse o evitarse, menester es que le salga al encuentro la pública autoridad” (pág. 28). También se refiere a las leyes protectoras del trabajo: “Aunque en el proteger los derechos de los particulares débese tener en cuenta principalmente los de la clase ínfima y pobre, porque la raza de los ricos, como se puede amurallar en sus recursos propios, necesita menos el amparo de la pública autoridad; el pobre pueblo, como carece de medios propios con que defenderse, tiene que apoyarse grandemente en el patrocinio del Estado. Por eso, a los jornaleros, que forman parte de la multitud indigente, debe con singular cuidado y providencia cobijar el Estado”. Esta invocación del Estado protector generó rechazos terminantes de políticos tan relevantes como Emilio Castelar, que en una conferencia en Berlín (cit. apud Estrella López Keller “Hacia la quiebra de la mentalidad liberal: las resistencias al cambio”, en *Historia de la acción social pública en España*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1990, págs. 137 y sigs. Castelar en pág. 156) dijo: “No hay quietud moral ninguna en Europa. Los mismos encargados por su ministerio de iluminar la conciencia pública, perecen venidos a oscurecerla; y los mismos encargados de guardar el orden público, parecen puestos en las eminencias sociales para perturbarlo... Pues bien: hoy el problema social, sin acercarse a género ninguno de soluciones, recibe por la Encíclica del Papa una verdadera exacerbación peligrosa. Nada hay más fácil para un Pontífice, como nada más difícil para un Emperador, que la cuestión social. A éste se le piden obras, y habrá, por tanto, de tropezar con dificultades invencibles; únicamente palabras pueden esperarse de aquél, quien, predicando la caridad a los ricos y la resignación a los pobres, hubiera cumplido su deber y acreditado su ministerio... Así háme causado pena hondísima el extracto de la Encíclica sobre cuestiones sociales”.

Pero se avanzó en el establecimiento de una nueva legislación, con especial firmeza, después de la creación de la Comisión de Reformas Sociales. Muchos políticos no la recibieron calurosamente y la burguesía bien instalada la ninguneó, pero proceden de su actividad diversos estudios y propuestas, que acogió su sustituto, el Instituto de Reformas Sociales, cuando el Gobierno Silvela la suprimió mediante un Real Decreto de 1903<sup>46</sup>.

La política de previsión sería definitivamente orientada a partir del establecimiento del Instituto Nacional de Previsión. Había algunos precedentes de estudios, sobre la necesidad de crearlo, en los trabajos de la Comisión de Reformas Sociales. Finalmente, el Instituto fue fundado por Ley de 27 de febrero de 1908. Quedó adscrito, junto al de Reformas Sociales, al Ministerio de Trabajo cuando se creó por Real Decreto de 8 de mayo de 1920.

Las normas que implantaban seguros obligatorios se suceden a partir de entonces. El primer seguro obligatorio fue el de vejez o de “retiro obrero”, establecido por Real Decreto de 11 de marzo de 1919. El de maternidad lo aprobó el Real Decreto-Ley de 22 de marzo de 1929. Y el capital seguro de enfermedad, ya en la

---

<sup>46</sup> Las leyes que se promulgan a primeros de siglo, entre 1900 y 1918, expresan bien la ampliación de los derechos en favor de los trabajadores. Según la clasificación de Montoya Melgar, el objeto de las mismas puede ordenarse del modo siguiente: un primer grupo lo forman las destinadas a ofrecer amparo a los trabajadores por consideraciones de edad, sexo o invalidez. Tal fue la Ley de 13 de marzo de 1900, que prohibió el trabajo de los menores y reguló el de las mujeres, la Ley de 20 de febrero de 1912, o “Ley de la silla”, que estableció el derecho de las trabajadoras de centros no fabriles a disponer de un asiento; y la de 11 de julio de 1912, que prohibía el trabajo nocturno femenino. Un segundo grupo eran las normas de protección sanitaria, especialmente la Ley de 30 de enero de 1900 concerniente a los accidentes de trabajo. El tercer bloque lo forman las leyes concernientes a las condiciones de trabajo: Ley de 3 de marzo de 1904, estableciendo el descanso dominical obligatorio (complementada por el Real Decreto de 18 de julio de 1905) y la Ley de 17 de julio de 1911 relativa al contrato de aprendizaje. Y, en cuarto lugar, las leyes relativas a las condiciones colectivas de trabajo: Ley de 19 de mayo de 1908 sobre Consejos de Conciliación y Arbitraje Industrial, y Ley de 17 de abril de 1909 sobre huelga y paro. Para la consulta de la evolución legislativa en estos asuntos, es de gran utilidad el libro de Antonio Martín Valverde, Manuel C. Palomeque López, Fernando Pérez Espinosa, Fernando Valdés Dal-Ré, M<sup>a</sup> Emilia Casas Baamonde y Joaquín García Murcia, *La legislación social en la historia de España. De la revolución liberal a 1936*, Congreso de los Diputados, 1987.

posguerra civil, mediante la Ley de 14 de diciembre de 1942. El conjunto de estos seguros formarán la política denominada de “previsión social”.

La superación de esta política por la de seguridad social está explicada en la exposición de motivos de la Ley 193/1963, de 28 de diciembre, de Bases de la Seguridad Social, de la que derivó luego el Texto articulado de 21 de abril de 1966. Se refería al “tránsito de un conjunto de seguros sociales a un sistema de Seguridad Social”. Explicaba que “la Seguridad Social, entendida como sistema de superación de los esquemas clásicos de previsión y seguros sociales, exige inexcusablemente un régimen complementario de asistencia social”.

Algunos pasos siguientes y definitivos para la organización de los sistemas modernos de asistencia de la Seguridad Social fue el Real Decreto-Ley 36/1978, de 16 de noviembre, sobre Gestión Institucional de la Seguridad Social, la Salud y el Empleo, que acuerda la supresión del INP y crea tres entidades gestoras: el Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS) para la gestión de las prestaciones económicas; el Instituto Nacional de la Salud (INSALUD) para los servicios sanitarios; y el Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO) que se ocupará de “la gestión de servicios complementarios de las prestaciones del sistema de Seguridad Social”. Al margen de la administración de la Seguridad Social y como organismos autónomos del Estado, existirá la Administración Institucional de la Sanidad Nacional, que se ocupará de “la gestión de los servicios de prevención y asistencia que tenga encomendados”, y el Instituto Nacional de Asistencia Social (INAS), “para la gestión de los servicios de asistencia social del Estado, complementarios del sistema de la Seguridad Social, que sustituye al auxilio social”<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> La evolución de estos servicios, por ejemplo, en M. Alonso Olea, “Cien años de Seguridad Social” en *Papeles de Economía Española*, nº 12-13, 1982; J.M. Alonso Seco y B. Gonzalo González, *La asistencia social y los servicios sociales en España*, BOE, Serie Derecho Público, Madrid, 1997; Marcos Vaquer Caballería, *La acción social (un estudio sobre la actualidad del Estado social de Derecho)*, Tirant lo Blanc, Valencia, 2002; y también Margarita García Padilla, “Historia de la acción social: Seguridad Social y asistencia, 1939-1975”, en el libro colectivo *Historia de la acción social en España. Beneficencia y previsión*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990, págs. 397 y sigs.; hay referencias a todos los ilustrados, a la vagancia y a la legislación gaditana. Sobre la progresiva conformación de los servicios públicos asistenciales, se encontrarán diversos estudios en S: Muñoz Machado, J.L. García Delgado y L. González Seara *Las Estructuras del Bienestar en España*, Escuela Libre Editorial, Madrid, 3 vols. 1997-2003.



Todas estas iniciativas consistentes en completar los servicios públicos de carácter asistencial fueron, definitivamente, los elementos fundacionales del denominado “Estado del Bienestar”, caracterizado por ofrecer a todos los individuos que habiten en el país, sean o no ciudadanos, la atención de la totalidad de sus necesidades vitales, sea a través del sistema de Seguridad Social o mediante las prestaciones complementarias de la acción social a cargo de las Administraciones públicas.

## X

Es indiscutible que los Estados occidentales disponen en la actualidad de un aparato institucional enorme, incomparable con el de los siglos anteriores, para resolver los problemas de la marginalidad y la pobreza. Se han puesto también a disposición de este objetivo recursos financieros mucho más cuantiosos. Nada hay en la actualidad que aparente ser igual que en la época en la que Juan Luis Vives escribió su *De subventione pauperum*.

Sin embargo, si se analiza la realidad de nuestras opulentas sociedades, se verá que la pobreza no ha sido erradicada y que sus manifestaciones son múltiples e igualmente dramáticas que en tiempos pasados. También al inicio del milenio han llegado a nuestro país, como a otros Estados europeos, masas enormes de individuos de otros lugares del mundo, atraídos por la riqueza, del mismo modo que en el siglo XVI venían a España al olor de la plata americana. La crisis económica, súbita e implacable, los ha convertido en vagabundos o en mendicantes que dependen de la asistencia pública o de la caridad privada. Es posible ver en las calles de las principales ciudades, hoy mismo, las escenas que describieron los filósofos políticos del siglo XVII o los ilustrados del XVIII. Incluso, la publicación de la asistencia, iniciada hace cinco siglos, no sólo no se ha consumado totalmente, sino que ha sido cada vez más viva la presencia del tercer sector, integrado por organizaciones, asociaciones, establecimientos o fundaciones privadas, cuyo concurso es

decisivamente importante para que los problemas sociales acarreados por la pobreza no rompan el bienestar y la convivencia pacífica.

La pobreza no sólo no ha sido erradicada, sino que se ha convertido en un problema global, considerando las crecientes desigualdades existentes entre unos y otros países de la tierra. El Banco Mundial, pese a que ha registrado un importante descenso del número de pobres en el mundo desde el año 2000, estima que, antes del inicio de la actual crisis económica, una de cada cinco personas vivía, en 2008, en una situación de extrema pobreza. Para contabilizar las dimensiones de la pobreza, se distingue entre pobreza absoluta y pobreza relativa. La absoluta supone que una persona vive por debajo de un umbral mínimo de renta, habitualmente 1,25 o 2 dólares USA por día, traducidos a la divisa correspondiente y corregidos teniendo en cuenta los precios de los bienes de primera necesidad en cada país. Con este criterio, las referencias de 2008 son que un 22% de la población mundial vive con menos de 1,25 dólares por día, y 2470 millones de personas, un 42% de la población mundial, vivía con menos de 2 dólares por día. En cuanto a la pobreza relativa, es la situación en la que está una persona que vive por debajo de un umbral de renta definido para su país, que suele establecerse en la mitad de la renta media de los ciudadanos de dicho país. En los países de la OCDE, entre los cuales España, se estima que no existe pobreza absoluta, pero, en relación con la pobreza relativa, en España, según la Encuesta de Condiciones de Vida del INE de octubre de 2011, el 21,8% de los hogares estaban por debajo del 60% de la renta media y, por tanto, en situación de pobreza relativa. Otros datos que divulgan las encuestas no resultan menos inquietantes. Por ejemplo, la circunstancia de que más de 1.700.000 personas no perciban ninguna clase de ingresos<sup>48</sup>.

---

<sup>48</sup> Sobre las razones de la pobreza y los desequilibrios mundiales, remito, por ejemplo, a las explicaciones sobre la evolución del gasto público de carácter social, y sus relaciones con el crecimiento económico, en Peter Lindert, *El ascenso del sector público. El crecimiento económico y el gasto social del siglo XVIII al presente. Vol I, La historia*, Fondo de Cultura Económica, Méjico, 2011. La protección de los propios sistemas sociales por cada uno de los países, que dificulta la formación de un gobierno global, en Dani Rodrik, *La paradoja de la globalización. Democracia y el futuro de la economía mundial*, Antoni Bosch, Barcelona, 2011, págs. 227 y sigs. Dos libros esenciales para comprender la pobreza y el atraso del tercer mundo en relación con los países desarrollados son los de David S. Landes, *La riqueza y la pobreza de las naciones*, Crítica, Barcelona, 1999; y Geoffrey G. Williamson, *Comercio y pobreza. Cuándo y cómo comenzó el atraso del tercer mundo*, Crítica, 2012.

Ante la persistencia del problema de la pobreza no cabe, sin embargo, la resignación, que equivaldría a sostener, como hicieron algunos pensadores de los siglos precedentes, que los mendigos y vagabundos son grupos que forman parte de la estructura de cualquier sociedad organizada.

Poco podemos hacer, sin embargo, los juristas, a los que sólo nos concierne contribuir a que las instituciones existentes funcionen regularmente y en términos de la máxima eficiencia. La erradicación de la pobreza necesita de políticas públicas de contenido esencialmente económico, cuyo diseño y aprobación corresponde a los gobernantes de cada época, en el marco de potestades discrecionales difícilmente controlables o sustituibles por la buena voluntad de quienes no tengan la misma legitimación democrática<sup>49</sup>.

La lucha que el Derecho puede mantener, y que no ha producido nunca los frutos deseables, concierne a la efectiva organización de esas políticas favorables al empleo y la erradicación de las desigualdades, cuya inexistencia o fracasos son el seguro germen de la marginación y de la necesidad. La existencia misma de dichas políticas no puede depender de la discrecionalidad de los gobiernos, porque las Constituciones de todos los Estados europeos, incluida la nuestra desde luego, obligan a establecerlas.

---

Para el desarrollo de las políticas sociales a escala europea, Catalina Lis y Hugo Soly, *Pobreza y capitalismo en la Europa preindustrial (1350-1850)*, Akal Universitaria, 1984. D. Acemoglu, S. Johnson y J.A. Robinson, "Institutions as a fundamental cause of long-run growth", en Aghlon y S.N. Durlauf (eds), *Handbook of Economic Growth*, vol 1, cap. 6, Elsevier, 2005. D. Acemoglu, S. Johnson, J. Robinson y Y. Thaicharoen, "Institutional causes, macroeconomic symptoms: volatility, crises and growth", *Journal of Monetary Economics*, 50, 2003, 49-123. P. Bairoch, *Victoires et déboires: Histoire économique et sociale du monde du XVI<sup>e</sup> siècle à nos jours*, Gallimard, Paris, 1997. M. Förster y MM. D'Ercole, "Income distribution and poverty in OECD countries in the second half of the 1990s", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, nº 22, 2005. A. Sen, *Development as freedom*, Knopff, New York, 1999. A. Sen, *The idea of justice*, Harvard University Press, Cambridge, 2009.

<sup>49</sup> Recientemente, entre nosotros, Alfonso Novales Cinca "La lucha contra la pobreza como objetivo de política económica", septiembre 2012 (lección de apertura de curso en la Universidad Complutense de Madrid; pendiente de publicación).

Hay que abandonar la creencia de que la delimitación, contenido y alcance de la acción conducente a hacer efectivos los derechos sociales, está vinculada esencialmente a la coyuntura económica, de forma que pueda prescindirse de ella o reducirse su contenido prestacional en tiempos de crisis. No tengo esta aseveración por ajustada a los valores y principios que consagra nuestra Constitución, porque la eliminación o reducción de las políticas sociales puede afectar directamente a la dignidad humana, que es un valor situado en el artículo 10.1, a la igualdad y a la consecución de una convivencia más justa y solidaria<sup>50</sup>.

Por otro lado, es necesario que, definitivamente, se supere la concepción tradicional de los derechos sociales como derechos inexigibles, cuya delimitación depende de la exclusiva voluntad del legislador, que éste acomodará a las circunstancias económicas de cada momento. La idea de que los derechos sociales son caros, y su realización está necesariamente vinculada a la situación económica, es antigua y falsa. Al menos lo es si se utiliza con carácter general. El reconocimiento de derechos sanitarios o educativos, generales y gratuitos, puede ser económicamente insostenible y así parece estarse reconociendo en muchos Estados europeos que han debido limitar el alcance de la gratuidad de tal clase de servicios públicos. Pero la asistencia a los ciudadanos en caso de necesidad, cuando la falta de trabajo o la enfermedad los convierte en menesterosos, sin que tengan recursos propios para atender a sus necesidades mínimas, no debe en ningún caso depender de la coyuntura económica. Los derechos que les amparan deben ser reconocidos como derechos fundamentales vinculados a la dignidad humana y a la igualdad. Deben transformarse en derechos de aquella clase más elevada, y no mantenerse como simples derechos sociales no exigibles, porque al clasificar los derechos en una u otra categoría, las Constituciones (la nuestra y cualquier otra) no hacen sino una operación de jerarquización entre los valores que más deben caracterizar a la sociedad y primar en las relaciones entre el Estado y los ciudadanos. Ningún valor, en este sentido, puede ponerse por encima de la dignidad de las personas, ni su derecho

---

<sup>50</sup> A la aproximación inevitable del régimen de los derechos sociales y el de los derechos fundamentales me refiero en mi trabajo "La eficacia de los derechos", que está publicado en el libro coordinado por F. López Menudo, *Derechos y garantías del ciudadano (Estudios en homenaje al profesor Alfonso Pérez Moreno)*, Iustel, Madrid, 2012.

a la solidaridad y atención, por parte de las instituciones públicas, cuando su situación excepcional lo impone.

No es ni razonable ni justo que se apliquen recursos públicos a ninguna otra finalidad, especialmente si se trata de gastos generales de organización y funcionamiento del Estado, o de algunos servicios públicos francamente reducibles o eliminables en caso extremo, mientras no esté suficientemente resuelta la asistencia a los más necesitados. Incluso habría que retomar, en caso de necesidad, medidas que algunos pensadores propusieron en el siglo XVI, como el establecimiento de formas de tributación excepcionales para aplicarlas específicamente a la cobertura de aquellas necesidades. La volatilización de esta clase derechos con argumentos económicos no es sostenible en un Estado constitucional, cualesquiera que sean las penurias por las que esté pasando el Estado del bienestar.

Estos mismos principios podrían ser aplicados algún día a escala mundial cuando las convenciones y tratados internacionales conviertan la lucha contra la pobreza en un deber exigible y en un derecho de los necesitados de cualquier país del mundo.

\* \* \*