

ALONSO GARCÍA, BELÉN:
El Régimen Jurídico de la Protección del Minusválido.
(Editorial Cívitas, Madrid, 1997, 402 páginas)

POR ESTEFANÍA RODRÍGUEZ SANTOS*

Vivimos en una sociedad en la que los principios de igualdad, solidaridad y libertad se convierten en elementos básicos de la convivencia democrática, y para su consecución se exige que los poderes públicos adopten una posición activa, a través del establecimiento de medidas que garanticen el ejercicio de los derechos y libertades de todos los ciudadanos.

Pero existen determinados individuos que requieren una especial protección, adecuada a la naturaleza de la concreta situación que padecen, como es el colectivo de minusválidos, con una particular problemática necesitada de soluciones específicas y eficaces.

La especial complejidad de esta materia ha propiciado que su estudio haya sido planteado desde distintas facetas: médica, social, educativa, jurídica, laboral, etc; aunque todas ellas confluyen en un punto común: lograr, en la medida de lo posible, la integración social de los minusválidos, de manera que puedan disfrutar sus derechos en igualdad de condiciones que el resto de sus congéneres.

Este es el contexto en el que se encuadra la presente monografía de Belén Alonso García, Doctora en Derecho y Letrada de la Administración de la Seguridad Social, a la que titula "El Régimen Jurídico de la Protección Social del Minusválido".

En esta obra realiza un análisis descriptivo y riguroso del cuadro normativo sobre la protección del minusválido, y una reflexión crítica de la problemática jurídica actual, que trasciende al plano de la realidad práctica y que cobra especial importancia por la falta de adecuación entre norma y praxis.

Sistemáticamente, la obra comentada se estructura en cinco capítulos, que partiendo de un análisis conceptual del término "minusválido", afronta la configuración constitucional de las acciones que deben hacer efectivas los Poderes Públicos para garantizar la protección de este colectivo. Finalmente, y tras detenerse en el estudio de la evolución histórica de la normativa reguladora, pasa al análisis del sistema de prestaciones establecido para cubrir las peculiares necesidades dentro de este grupo: las de Seguridad Social, las de Asistencia Social al Minusválido, y por último, los Servicios Sociales.

En el primero de los capítulos, de carácter introductorio, reconduce las distintas acepciones sobre el concepto de "minusválido" a partir de una situación caracterizada por la falta de homogeneidad en el uso de la terminología y por

* Universidad Pablo de Olavide (Sevilla)

la confusión conceptual entre las distintas realidades que conforman la situación general de minusvalía. Tanto las normas supranacionales como las internas, definen tres categorías, que reflejan el carácter globalizador del concepto de minusvalidez: deficiencia, como una anomalía estructural o funcional en el individuo; incapacidad, entendida como restricción o impedimento del funcionamiento de una actividad como consecuencia de una deficiencia; y minusvalía, como incapacidad que limita o impide a la persona la realización de aquellas actividades que son normales para los demás sujetos.

Sentado lo anterior, define a la minusvalía a partir de la confluencia de dos elementos: la afección o dolencia, que puede traer causa en todo tipo de deficiencias; y las consecuencias de esa afección, como la disminución de las posibilidades de integración educativa, laboral o social, siendo estas últimas las que sirven de argumento para exigir la protección necesaria y adecuada que permita al minusválido desenvolverse en condiciones de igualdad con sus semejantes. Deja ver, por tanto, la vertiente social de la situación del minusválido, pues si los medios empleados consiguen eliminar o reducir esa desventaja, la situación puede incluso desaparecer.

Inciendo en la clarificación del concepto, la autora crítica la actitud del legislador español al confundir dos realidades diferentes (invalidez y minusvalía) cuando incluye la categoría de la invalidez no contributiva en el sistema de Seguridad Social, que si bien queda justificada desde el punto de vista jurídico-político, no lo está desde el punto de vista conceptual, dificultando la distinción por no precisar las consecuencias de la dolencia, elemento esencial de la definición. Esto lleva a someter ambas situaciones a las mismas reglas de calificación, nada aconsejable para la consecución de la protección integral del colectivo de minusválidos, que necesita soluciones específicas.

A continuación, pone de manifiesto la problemática en torno al reconocimiento de la condición del minusválido y los efectos derivados del mismo. Examina detalladamente los elementos y trámites del procedimiento para declarar la minusvalía: se establece la valoración de una serie de factores de diversa naturaleza, (físicos, psíquicos, sensoriales, sociales) y la aplicación de unos baremos, con el fin de delimitar las desventajas del sujeto respecto al medio social en el que vive, las cuales tendrán que alcanzar una puntuación igual o superior al 33 por 100 para ser considerada como tal minusvalidez. Estas funciones son asumidas actualmente por los Equipos de Valoración y Orientación, al no crearse los órganos propios según las previsiones de la Ley de Integración Social de Minusválidos (Equipos Multiprofesionales). Sin embargo, es la Dirección Provincial del INSS la que declara la condición de beneficiario de prestaciones a estos efectos.

De particular interés son sus reflexiones críticas sobre dos cuestiones de carácter procedimental: la primera hace alusión al uso indebido de medios procesales que permiten mediante pronunciamientos judiciales (pretensiones declarativas del reconocimiento de la condición de minusválido) la vinculación a la Administración, prescindiendo de los mecanismos legalmente establecidos para la tramitación de la obtención de prestaciones económicas. Como mantie-

ne la autora, "Nos hallamos aquí ante una petición declarativa de una situación de efectos futuros, múltiples e indeterminados; entre los cuales, desde luego, no está la petición de condena a una pensión, y si siquiera debiera servir de presupuesto para ella".

La segunda cuestión enlaza con el tema de la atribución de jurisdicción en este ámbito, al no quedar claramente definidas las fronteras entre el orden social y el contencioso-administrativo. Se considera a la reclamación administrativa previa a la vía jurisdiccional social como un recurso "sui generis", especialísimo, no sometido a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, sino a la regulación del recurso en materia de Seguridad Social y Procesal Social. Abunda en este sentido, considerando que las pretensiones sobre Asistencia Social, cuando son gestionadas por órganos de la Seguridad Social, deben residenciarse en el orden social, pese a cierta tendencia legislativa de ubicar la reclamación de determinadas prestaciones financiadas públicamente en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

En el segundo capítulo se aborda el tratamiento concedido por la CE de 1978 a la protección del minusválido. El alcance de su reconocimiento constitucional viene determinado por la posición concreta de los preceptos constitucionales reguladores de esta materia en el capítulo tercero del título primero de la Ley Fundamental. Así, estos Principios Rectores de la Política Social y Económica y por ende, el derecho de protección de los minusválidos, no son considerados meros principios programáticos, sino verdaderas normas jurídicas directamente obligatorias; además de constituirse como criterios interpretativos y limitadores de la actuación de los Poderes Públicos y de los pronunciamientos de los Tribunales de Justicia. Son valores, como afirma expresamente la autora, "tanto normativos como interpretativos".

Desde este planteamiento general, y como guía obligada en el estudio del art. 49 de la CE, precepto que garantiza la integración social de los minusválidos, analiza el alcance del precepto que de forma genérica reconoce el derecho a la Seguridad Social, el art. 41. Así, los términos de su redacción permiten considerar a la Asistencia Social como contenido propio de la Seguridad Social "strictu sensu", al margen de otras fórmulas de beneficencia pública y privada, también conocidos como Asistencia Social, pero que son ajenos al sistema de Seguridad Social. Se trata de una cuestión de especial relevancia no sólo por la delimitación conceptual frente a la falta de rigor técnico en su utilización, sino por su incidencia en la atribución territorial de competencias, ya que la primera (Asistencia Social estricta), conforme al art. 149.1.17 de la CE es competencia exclusiva del Estado; sin embargo, la segunda (otras fórmulas asistenciales) puede ser asumida por las Comunidades Autónomas en virtud del art. 148.1.20.

Sobre la base de este análisis, confirma su posición en el seno de la polémica doctrinal en torno a la delimitación de fronteras entre Seguridad Social y Protección Social, que tiene su origen en la dispersión de preceptos constitucionales relativos a estas materias. Es la postura integradora la que cobra fuerza, al entender que el cometido de la Seguridad Social no se agota en los artí-

culos 41, 25.2, 129 y 149.1.17 de la CE, sino que alcanza a otros contenidos de la Protección Social en sentido amplio y reconocidos en la propia Comunidad Europea (artículo 39, 40.1 y 2, 43, 50 y 49). Todos estos preceptos son considerados un todo normativo pese a la dispersión dentro del texto constitucional; por tanto, como afirma contundentemente la autora, "los servicios sociales del artículo 49 son Seguridad Social". Concluye así que, la protección del minusválido se asume a través del reconocimiento de las prestaciones no contributivas de invalidez y su complemento por necesidad de tercera persona y asignación por hijo minusválido a cargo, en virtud del art 41, y a través del establecimiento de los Servicios Sociales, según el art. 49 del mismo texto.

Sentado lo anterior, la autora pasa a analizar dentro de este capítulo segundo la distribución constitucional de competencias en materia de prestaciones económicas asistenciales y de servicios sociales de la Seguridad Social cuyos beneficiarios son los minusválidos.

Si bien el punto de partida de su detallado análisis es el artículo 149.1.17 de la CE, realiza un previo repaso de los principios fundamentales que rigen de forma general las relaciones jurídicas (la supremacía de la CE, y la supletoriedad y prevalencia del Derecho Estatal), para situar a la CE y a los Estatutos de Autonomía como los definidores del marco competencial, y el principio de competencia como el regidor de las relaciones entre Estado y Comunidades Autónomas.

Objeto de especial interés es su reflexión sobre la evolución interpretativa del Tribunal Constitucional relativa a la noción de legislación básica, llegando a la conclusión de que las concepciones material y formal elaboradas por este Tribunal más que alternativas, son complementarias; por tanto, en materia de protección de minusválidos, en principio, se entiende por legislación básica las normas relativas a aspectos con repercusión en cuestiones de interés general y que afectan a los principios de igualdad y solidaridad individual y colectiva, siempre que se recoja expresamente como tal en las normas que lo regulan. Así, desde la perspectiva del concepto material, se considera legislación básica, y por tanto competencia exclusiva del Estado, sobre prestaciones económicas asistenciales cuyos destinatarios son los minusválidos, la relativa al régimen jurídico de los beneficiarios, la acción protectora y la organización general de los servicios administrativos del sistema. Por otro lado, desde la concepción formal, lo básico sobre prestaciones asistenciales está fijado por Ley (Ley 26/90 de Pensiones no Contributivas y la LGSS), salvo el establecimiento de los baremos de valoración de los factores discapacitantes a efectos del reconocimiento de dichas prestaciones, que son reguladas por Orden Ministerial.

Pero lo que más preocupa a la autora es la falta de legislación básica dictada en materia de Servicios Sociales, a excepción de los servicios de recuperación y rehabilitación de inválidos, recogidos en el art 38.1.c. de la LGSS. La regulación de los Servicios Sociales se encuentra recogida en normas de rango inferior (Orden Ministerial de 30 de septiembre de 1994, que regula el Estatuto Básico de Centros Residenciales de Minusválidos, y dos Resoluciones de 26 de agosto de 1987 y 18 de enero de 1993 que regulan los ingresos, traslados,

permutas y liquidación de estancias de los Centros Residenciales y los ingresos y traslados en los Centros de Recuperación de Minusválidos Físicos) y en los Decretos de traspaso de competencias a las Comunidades Autónomas, sin previa Ley Orgánica, contraviniendo por ello, la doctrina del Tribunal Constitucional (1).

Sin embargo, esta situación no ha sido obstáculo para definir lo que desde el punto de vista material debe entenderse como legislación básica en materia de Servicios Sociales, siendo según afirma la autora "lo que se deduzca de los principios, bases y directrices que se deriven de la legislación vigente"; a saber: el régimen jurídico de los Servicios Sociales (acción protectora y ámbito de aplicación), el régimen de participación de los interesados en la Seguridad Social (art. 129.1 de la CE) y el régimen sancionador (por exigencia derivada del art. 149.1 de la CE).

Respecto al resto de competencias que corresponden al Estado en exclusividad, resalta la escasa participación de las Comunidades Autónomas en la gestión del régimen económico; y el alcance correcto del concepto "alta inspección", que debe ser entendido como función de garantía y verificación del cumplimiento de las competencias de las Comunidades Autónomas, y no como control estricto y genérico.

Por último, Alonso García cierra este segundo capítulo delimitando las parcelas permitidas a las Comunidades Autónomas en esta materia, aunque con distinto alcance según se trate de Comunidades Autónomas de primer o segundo grado. Las de primer grado han asumido todas las competencias permitidas en virtud del art. 149.1.17 de la CE, ya se trate de competencias normativas o ejecutivas; así en prestaciones asistenciales le son atribuidas: la organización y administración de los servicios de la Seguridad Social y tutela de las Instituciones, Entidades y Fundaciones dentro de su territorio, como competencias normativas; y los actos de aplicación de las normas en ejercicio de potestades administrativas, de inspección de servicios transferidos, de potestades de organización y de gestión del patrimonio. En el mismo sentido, y en relación con los Servicios Sociales, se asumiría la facultad legislativa y reglamentaria sobre legislación básica y no básica de los servicios de la Seguridad Social, el régimen de participación de los interesados y el régimen sancionador.

Respecto a las Comunidades Autónomas de segundo grado, se pone en evidencia las diferencias en la asunción de competencias en relación con las de primer grado, a pesar de la pretensión de equiparación recogida en la Ley Orgánica de Transferencias (Ley 9/92 de 23 de dic.), que continúa en vigor. Éstas han asumido sólo parte de la materia permitida; concretamente las que venía gestionando el INSERSO (prestaciones de invalidez no contributiva y su comple-

(1) Alonso García aduce las razones que justifican esta situación: la LGSS como texto refundido, no podía incluir normas relativas a servicios sociales contenidos en regulaciones de rango ínfimo, que eran las que recogían el contenido básico, ya que la LISMI no lo hizo.

mento por necesidad de tercera persona y los servicios sociales), y únicamente las competencias ejecutivas; por tanto, como especifica la autora, sólo asumen los actos de aplicación de la norma estatal y la potestad de dictar reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes.

En el capítulo tercero, Alonso García aborda el estudio de la evolución histórica de la protección social al minusválido bajo el sugerente título "una meta sin alcanzar", que resume la actual estructuración del sistema asistencial para este colectivo, como consecuencia de la falta de fijación de unas directrices en esta materia por parte del Estado, siempre empeñado en actuar sobre necesidades concretas en función de sus disponibilidades presupuestarias. Denuncia la enorme incoherencia del sistema, consecuencia de la precaria situación derivada de la evolución normativa, unida a la falta de una legislación básica en Servicios Sociales, y al establecimiento de una doble vía de protección para este colectivo (servicio social de Seguridad Social cuyos beneficiarios están incluidos en el campo de aplicación; y prestaciones sociales al margen de la Seguridad Social).

Para llegar a estas conclusiones, hace un recorrido a partir de la creación de los primeros Servicios Sociales, origen de la protección que la Seguridad Social otorga a los minusválidos: el Servicio Social de Asistencia a Menores Subnormales (2) y el Servicio de Recuperación y Rehabilitación de Minusválidos (3), los cuales se refundirían en 1974 en el Servicio Social de Recuperación y Rehabilitación del Minusválido (4), y cuyas funciones se integrarían en 1978 en el INSERSO a raíz de la publicación del Real Decreto Ley de Gestión Institucional (5), siendo la Entidad Gestora que asume desde entonces la gestión de los Servicios Sociales de la Seguridad Social.

(2) D. 2421/64. Recoge prestaciones destinadas a menores de 18 años que padezcan alteraciones anatómico-funcionales con manifiesta repercusión en el desenvolvimiento vital de la persona. Posteriormente, se convierte en el Servicio Social de Asistencia a Subnormales (D. 1076/70 de 9 de abril) eliminando el requisito de la edad y ampliando el ámbito subjetivo de protección. Las prestaciones que recoge son la aportación económica y el establecimiento de centros de educación y recuperación).

(3) D. 2531/70 de 22 de agosto. Recoge una serie de medidas (rehabilitación médica, formación y readaptación profesional, asistencia posterior y medidas de promoción) entre las que destacan las acciones de promoción laboral a través de los Centros de Empleo Protegido, la fijación de incentivos a los empresarios, la preferencia de readmisión de los minusválidos al trabajo y la creación de Centros Pilotos para inválidos absolutos y grandes inválidos. Todas estas medidas destinadas a mayores de 16 años con una disminución al menos del 33% en su capacidad profesional).

(4) D. 731/74 de 21 de febrero. Este servicio cubrió el campo de actuación a través de una red nacional de información y orientación para favorecer la integración social del minusválido).

(5) RDL 36778 de 16 de noviembre

Sentados estos planteamientos generales, la autora acomete en los dos últimos capítulos de su obra el estudio de la acción protectora, analizando con riguroso detalle cada una de las prestaciones y servicios dirigidos a la protección de los minusválidos.

El capítulo cuarto lo dedica a las prestaciones económicas, distinguiendo entre las prestaciones del sistema de Seguridad Social, las concedidas por la ya derogada Ley de Integración Social del Minusválido (LISMI), y las Ayudas Públicas a Disminuidos.

La incorporación de las prestaciones económicas no contributivas al sistema de Seguridad Social por la Ley 26/90 de 20 de diciembre, va a significar para los ciudadanos, y sobre todo, para el colectivo de minusválidos, la universalización de la protección desvinculada de las cotizaciones, evitando situaciones formales de invalidez sin derecho real a prestación, y la consideración de estas prestaciones como derechos subjetivos en favor de los beneficiarios. En este último punto, Alonso García muestra su desacuerdo a la calificación de estos derechos como "derechos subjetivos perfectos", según establece la Exposición de Motivos de la Ley de Pensiones no Contributivas (LPNC), pues se supedita su nacimiento al cumplimiento de la demostración de una situación de necesidad que actúa como condición para su reconocimiento y que, por ello, impide que los mismos nazcan automáticamente.

Respecto a la primera prestación económica no contributiva, la pensión de invalidez, dirigida a los residentes en territorio español con una minusvalía o enfermedad crónica igual o superior al 65 por 100 y que carezcan de ingresos suficientes, incide la autora en la inadecuada unificación de criterios aplicados al colectivo de minusválidos e inválidos, a través del mantenimiento del antiguo baremo para la calificación del grado de invalidez, a la espera de uno nuevo dictado por el Gobierno según la previsión del art. 148 de la LGSS. Entretanto, propone como fórmula más correcta la aplicación de los apartados A (factores físicos) y B (factores sociales) para determinar la minusvalía; y sólo el B para la invalidez, ya que la actual equiparación implica subvalorar la problemática social y educativa en favor de los inválidos, los cuales sólo tienen dificultades de integración laboral.

También es singular su planteamiento sobre el carácter globalizador reflejado en las reglas de acumulación de recursos, a los efectos de la determinación de la carencia de rentas para causar derecho a la pensión de invalidez; así, la falta de flexibilidad, o mejor dicho, la igualdad estricta entre carencia e insuficiencia de rentas, impide conceder la cuantía de la prestación en función de la insuficiencia de recursos.

Por último, en materia de gestión, critica la actitud de las Comunidades Autónomas de segundo grado, tras la publicación de la LPNC, de atribuirse competencias de gestión sobre este tipo de prestaciones, a través de conciertos

(6) RD. 620/80 de 5 de febrero, que regula el Régimen Unificado de Ayudas Públicas de los Minusválidos

de transferencia, según autorizaba al Gobierno la Disposición Adicional Decimotercera de la LGSS, sin haber asumido estatutariamente aún competencia alguna en materia de Seguridad Social.

Continuando con el análisis de la protección no contributiva, y en relación con el complemento por necesidad de tercera persona, que vino a sustituir al subsidio de ayuda por tercera persona de la LISMI, pone de relevancia, pese a lo que mantiene el legislador, su carácter autónomo frente a la prestación que complementa (a la pensión de invalidez no contributiva en supuestos de discapacidad superior o igual al 75 por 100) y su conexión con la prestación contributiva, en tanto la calificación de gran inválido homologa al 75 por 100 de minusvalía o enfermedad crónica a los efectos de reconocer el derecho al complemento.

La tercera y última prestación no contributiva, la asignación por hijo a cargo, se caracteriza por la falta de uniformidad en la fijación de su cuantía, que varía en función de varios elementos. Así, se distinguen tres supuestos: menor de 18 años con una minusvalía igual o superior al 33 por 100; mayor de 18 años con minusvalía igual o superior al 65 por 100; y mayor de 18 años con minusvalía igual o superior al 75 por 100 y que requiera el concurso de tercera persona.

En cuanto a las prestaciones de la LISMI, nacidas al amparo del art. 49 de la CE, destaca el talante pionero de la norma legal en la toma de conciencia de la problemática de las minusvalías y su buena intención de implicar a toda la sociedad en el reconocimiento y ejercicio de los derechos de estos individuos, pero sin dejar de poner en evidencia la diferencia entre norma y realidad, criticando la falta de ejecución de estas leyes "proclama", como las califica la autora, y su remisión a ulteriores decisiones políticas en función de las disponibilidades presupuestarias. Del amplio abanico de prestaciones que recogía la Ley, destinadas a aquellos sujetos que no gozaban de la protección otorgada por el sistema de Seguridad Social, sólo permanece el subsidio de movilidad y compensación por gastos de transporte, al quedar suprimidos por la LPNC el subsidio de garantía de ingresos mínimos y el de ayuda de tercera persona.

Por último, se acomete en este capítulo cuarto el estudio de las Ayudas Públicas a Disminuidos, caracterizadas por su enorme dispersión, pese al intento del RUAP (6), de crear un sistema unificado de ayudas públicas a disminuidos. Esta situación es consecuencia directa de la naturaleza subvencional de las ayudas, que además funcionaliza su concesión a una previa consignación presupuestaria y al ejercicio de la potestad discrecional (controlada) por parte de la Administración. En el mismo sentido, dicha naturaleza ha planteado la duda sobre la atribución del orden jurisdiccional para conocer sus reclamaciones ante las sentencias de inhibición de los Tribunales Sociales, por considerar que estas ayudas consisten en prestaciones asistenciales públicas del Estado, sin reconocer, como entiende la autora, que la delimitación de la competencia se resuelve en función del órgano administrativo que gestiona la ayuda; en este caso el INSERSO, integrado en la estructura del sistema de Seguridad Social.

El último capítulo lo dedica al estudio de los Servicios Sociales. Comienza realizando una reflexión crítica sobre las razones que han llevado a la existencia de una regulación asistemática de los Servicios Sociales en España: un error de técnica legislativa, según la autora (la delegación legislativa mediante una ley de bases, y no ordinaria), impidió la refundición de las normas reglamentarias en esta materia, y por tanto, supuso el reconocimiento sólo de las prestaciones recuperadoras como Servicios Sociales en virtud del art. 153 y siguientes de la LGSS. Pero esta falta de ordenación legal, que recoja y defina la legislación básica, no ha impedido a las Comunidades Autónomas asumir competencias, tanto legislativas como ejecutivas, siempre desempeñadas dentro del marco de la legislación básica que puede deducirse de la legislación estatal que en su día deberá aprobarse formalmente y que actualmente se encuentra recogida en las normas consideradas de común aplicación a los centros residenciales del INSERSO: la Resolución de 26 de agosto de 1987, que regula los ingresos, traslados, permutas y liquidación de estancias; y la Orden Ministerial de 4 de junio de 1992, que establece el Estatuto Básico de los Centros Residenciales de Minusválidos.

Sobre estas premisas, y tras el examen pormenorizado de las disposiciones básicas en Servicios Sociales desde el punto de vista material, Alonso García estudia el régimen jurídico de los centros residenciales, utilizando el criterio de clasificación que distingue entre centros gestionados por la Administración General del Estado y los gestionados por las Comunidades Autónomas.

La justificación de centralizar la gestión de algunos de estos centros obedece a la existencia de un número muy reducido de los mismos en el territorio español, situación que obliga a permitir el acceso en sus instalaciones a todos los individuos con determinadas minusvalías, en condiciones de igualdad y con independencia de su lugar de residencia.

Dentro de este primer grupo se encuentran los Centros de Atención a Minusválidos Físicos, los Centros de Recuperación de Minusválidos Físicos, los Centros Estatales Experimentales de Atención a Minusválidos Psíquicos y el Centro Estatal de Autonomía Personal y de Ayudas Técnicas. Los primeros son de carácter residencial y creados con el fin de otorgar una protección personalizada al minusválido en función de sus particulares características; por ello, se dividen en función de la posibilidad o no de recuperación profesional del sujeto. Sin embargo, los últimos, de carácter ambulatorio, son creados sobre la base de la investigación y experimentación y están dirigidos a la atención especializada de minusválidos psíquicos con patologías complejas o que requieren medidas específicas, y a la adaptación del medio para facilitar al minusválido movilidad personal.

Sin embargo, se permite la gestión autonómica de determinados centros, pues las Comunidades Autónomas pueden ejercitar sus competencias de ejecución en virtud del artículo 149.1.7 de la CE, y en la mayoría de los casos han sido transferidos a las mismas mediante Decretos de traspaso de funciones y servicios de la Seguridad Social en las materias encomendadas al INSERSO. Dentro de este segundo grupo se encuentran los Centros de Atención a Minus-

válidos Psíquicos Gravemente Afectados, Centros de Progresión hacia el Empleo, Centros Base y Centros Concertados.

Los primeros, son establecimientos dedicados a la atención y asistencia de personas con una minusvalía psíquica severa o profunda, para lograr hasta donde sea posible, su habilitación o integración social. Los segundos, están destinados a lograr una integración laboral del sujeto, distinguiendo, por un lado, los Centros Ocupacionales, donde se intenta preparar adecuadamente a personas con una acusada minusvalía para acceder al trabajo ordinario o al empleo especial; y por otro lado, los Centros Especiales de Empleo, en los que se asegura la incorporación del minusválido al mercado ordinario de trabajo a través de un empleo remunerado. En este sentido, es interesante el estudio detenido que hace la autora de la relación laboral del minusválido como trabajador especial, profundizando en cada uno de los aspectos que regulan determinadas peculiaridades respecto al régimen jurídico general (tipos de contrato, medidas de seguridad e higiene, período de prueba, régimen del salario, tiempo de trabajo, extinción del contrato). Además, declara la falta de mecanismos que favorezcan el paso de estos trabajadores al mercado de trabajo, recordando las distintas medidas que el Consejo Económico y Social recomienda en esta materia; sin dejar de criticar el control estricto de legalidad presupuestaria al que se encuentran sometidos estos centros, lo que permite la desaparición del servicio por agotamiento de la consignación económica correspondiente.

Por último, los Centros Base, de carácter ambulatorio, prestan información y orientación a este colectivo en todo lo relacionado con prestaciones, ayudas y servicios; y los Centros Concertados están encargados de la reserva y ocupación de plazas para minusválidos en centros residenciales o en régimen de media pensión.

En definitiva, se trata de una obra de indudable valor clarificador, encontrando en su análisis sistemático y riguroso una gran ayuda, no sólo para los investigadores del Derecho de la Seguridad Social, sino para los juristas y profesionales que, de forma directa o indirecta, deben pronunciarse sobre este tema.

DESDENTADO BONETE, Aurelio y MERCADER UGUINA, Jesús R.: *El desempleo como situación protegida* (Un Estudio sobre los problemas de acceso a la protección en el nivel contributivo y en el asistencial).
(Editorial Cívitas, Madrid, 1996, 169 páginas)

POR RAMÓN LÓPEZ FUENTES*

Los autores del trabajo objeto de esta reseña, articulan el mismo en varias partes perfectamente diferenciadas que pasan, desde una aproximación general al concepto de desempleo a la presentación de la importante casuística que se presenta en torno a la materia. Una estructura que por su sencillez, pretendemos respetar lo más posible, de tal manera que desde la misma podamos extraer y acercar algunas pinceladas sobre los contenidos de éste.

I. LA NOCIÓN DE DESEMPLEO PROTEGIBLE. ASPECTOS GENERALES DE SU REGULACIÓN EN EL NIVEL CONTRIBUTIVO

Como premisa hay que entender que la propia situación del desempleo es compleja, tanto desde un punto de vista subjetivo, como objetivo. Máxime, cuando nuestro ordenamiento se condiciona por dos niveles de protección (asistencial y contributivo) que pese a todo, no se deshacen totalmente de previos esquemas aseguratorios (que se condiciona por la existencia de un previo período de empleo por cuenta ajena, donde influyen otros elementos de vocación claramente subjetivista) y que por tanto, precisan de importantes niveles de control material y formal.

Aparecen así, un entramado de circunstancias que recepciona la definición legal de desempleo que recoge nuestro art. 203 del TRLGSS, completado por el art. 208, y que permiten una primera aproximación al desempleo (parcial o total) y la necesaria referencia a la involuntariedad —que no inimputabilidad—, en dicha situación de cese y por tanto una mayor limitación a esa subjetividad que impregna los demás elementos a considerar:

1. La capacidad de trabajo

a) Se precisa que el sujeto pueda trabajar. De ahí, la necesidad de apuntar ciertas precisiones y compatibilidades que se establece en torno a la Incapacidad del sujeto y en concreto, entre la permanente y sus relaciones en el desarro-

(*) Universidad de Sevilla.