



PONENCIAS

Ponencia base: Inmigración y servicios
sociales públicos

Excmo. Sr. D. Fernando García Vicente
Justicia de Aragón

*EL DERECHO AL ACCESO
A LOS SERVICIOS SOCIALES
PÚBLICOS*

1. PLANTEAMIENTO. LA CONSTITUCIÓN DE 1978

En materia de acción social se han ido solapando históricamente muy variadas formas de protección social de las situaciones de necesidad para proteger a las personas socialmente excluidas (pobres, indigentes, ancianos, impedidos, niños huérfanos o abandonados, mujeres marginadas, etc.) en función de las carencias sociales del momento, las causas de su aparición y el contexto social existente, que han evolucionado desde las manifestaciones de caridad y beneficencia iniciales hasta la implantación de sistemas de seguro social y, posteriormente, de asistencia social pública.

El salto cualitativo que representa la implantación de un moderno sistema de servicios sociales comporta una importante transformación de la posición institucional de esta actividad pública en el conjunto de sistemas de protección social, apreciándose una tendencia expansiva de la Acción Social que cristaliza en la adopción de nuevas prestaciones y en su estructuración en torno a un sistema integrado de servicios sociales.

En esta evolución puede decirse que en materia de asistencia social existe un antes y un después de nuestra Constitución de 1998.

En efecto, el concepto de servicios sociales se encuentra presente, de manera implícita, en ciertos preceptos constitucionales. Así, en la Constitución España se define como un Estado Social y Democrático de Derecho, propugnando la Justicia y la Igualdad como valores superiores del ordenamiento jurídico (art. 1.1.); se establece la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas (art. 9.2); se considera fundamento del orden político y de la paz social la dignidad de la persona y los derechos que le son inherentes (art. 10) remitiéndose para la interpretación de las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce a la Declaración Universal de Derechos Humanos —en cuyo artículo 25 se establece el derecho a los servicios sociales— y a otros tratados y acuerdos internacionales ratificados por España.

Entre estos últimos el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –cuyo artículo 11 reconoce *“el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado, a la alimentación, vestido, vivienda, y a una mejora continua en sus condiciones de existencia”*–, el Estatuto de Refugiados de Ginebra, la Carta Social Europea –en la cual, al establecer el derecho de los ciudadanos a los beneficios de los servicios sociales, define a éstos como los que *“utilizando los métodos de un servicio social, contribuyan al bienestar y al desarrollo de los individuos y de los grupos en la comunidad, así como a su adaptación al medio o entorno social”* (art. 14.1) y define como una de sus características peculiares la *“participación de los individuos y de las organizaciones benéficas o de otra clase en su creación y mantenimiento”* (art. 14.2)–; se establece la igualdad de todos los españoles ante la Ley (art. 14) ... preceptos todos ellos que de manera implícita tienen presente la existencia de servicios sociales.

En este sentido hay que decir que el fundamento último de la Acción Social y, en general, de los modernos sistemas públicos de articulación de los derechos sociales, es una nueva concepción del bienestar social, como fin institucional de los poderes públicos, destinado a garantizar un mínimo vital en relación al conjunto de necesidades materiales y morales precisas para el respeto a la dignidad de la persona.

La noción explícita de servicios sociales aparece en la Constitución en el artículo 50, dentro del capítulo relativo a los principios rectores de la política social y económica, referido únicamente a las personas de la tercera edad. Después de establecer que los poderes públicos garantizarán la suficiencia económica de dichas personas mediante pensiones adecuadas y actualizadas periódicamente, se preceptúa: *“Asimismo, y con independencia de las obligaciones familiares (los poderes públicos) promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio”*.

Es claro que la noción de servicios sociales de este artículo resulta sin embargo incompleta, tanto desde el ámbito subjetivo de sus destinatarios (sólo se citan explícitamente para la tercera edad) ya desde la acción protectora objetiva (sólo se contemplan servicios sociales de salud, vivienda, cultura y ocio).

A estos efectos hay que tener en cuenta que nuestra Constitución establece unos principios rectores de la política social, que concreta en la atención a la familia (art. 39.1), a los niños (art. 39.4), a los jóvenes (art. 48), a las personas con minusvalía (art. 49), a las personas de la tercera edad (art. 50), a los trabajadores emigrantes (art. 42); en el establecimiento de un régimen público de Seguridad Social (art. 41); en el derecho a la salud (art. 43); en el derecho al disfrute de una vivienda digna y adecuada (art. 47), etc, por lo que el concepto de servicios sociales se encuentra constitucionalmente inmerso en las políticas sociales de atención a la familia, niños, jóvenes, mujeres, minusválidos, emigrantes y otros colectivos contemplados explícitamente en la Constitución que también deberán ser objeto de la acción social.

La legislación de la acción Social nos presenta una actividad de modo "finalista", amén de un concepto abierto en permanente elaboración, dada la relación de recíproca influencia, que mantiene con la realidad social.

También es posible observar en la actualidad una superación de viejos criterios que dotaban a la asistencia social de un carácter normalmente subsidiario. Así, por ejemplo, el sistema prestacional comienza a desligarse del ejercicio de acciones civiles, como las relacionadas con el derecho de alimentos. En otro orden de cosas, la acreditación de la situación de necesidad ya no sólo motiva la concesión de la correspondiente prestación, sino que también mediatiza su contenido así como las medidas o actuaciones públicas aplicables al supuesto planteado.

2. PRINCIPIOS QUE DELIMITAN LA ACCIÓN SOCIAL

Para delimitar la acción social en la actualidad, hay que tener en cuenta las siguiente notas:

1º. El principio de responsabilidad pública:

El principio de responsabilidad pública ha de vincularse inicialmente a la declaración genérica de la Acción Social como servicio público, que implica, a su vez, atribuir a la

Administración un haz de facultades de intervención en la actividad social y unas actuaciones de carácter prestacional.

La afirmación del principio de responsabilidad pública tiene una vertiente positiva en tanto que permite establecer un nuevo marco jurídico caracterizado por la presencia de derechos y deberes. Además, dicho principio conlleva el reconocimiento expreso de la existencia de un servicio público, en sentido lato, que va a comportar el mantenimiento de unas prestaciones sociales regulares y continuadas. Ambas premisas exigen la configuración de una poderosa Administración prestacional, caracterizada más que por producir actos administrativos (actividad jurídica) por asumir importantes tareas materiales (actividad técnica), lo que se traduce en la necesidad de disponer de enormes medios materiales y personales para la gestión y control de actividades asistenciales.

Por todo ello, el problema se traslada a veces a las posibilidades de instar la ejecución práctica del principio de responsabilidad pública en atención a las disponibilidades económicas.

2º. La universalidad

La universalidad como principio inspirador de las actuaciones en materia de Acción Social es un lugar común en la legislación de servicios sociales.

Por algún autor se ha dicho que el origen de esta tendencia radica en el intento de evitar la idea de marginalidad asociada de manera indisoluble a la beneficencia, es decir, de no crear servicios específicos para pobres; asimismo se ha dicho que subyace la intención de erradicar la discriminación que suponía para determinados colectivos el hecho de que fuera la beneficencia o la asistencia social el sistema donde se les prestan determinados servicios de carácter sanitario, cultural o educativo, lo que suponía mantenerlos en un nivel marginal, por cuanto no recibían los beneficios sociales con carácter normalizado, esto es, en su correspondiente sistema público. No obstante, ello no puede desnaturalizar ni el objeto del sistema de Acción Social ni la necesaria diferenciación de los beneficiarios a los que en gran medida va destinado.

La declaración de este principio ha traído efectos positivos, como la creación de un sistema de servicios sociales de base, comunitarios o generales, destinados a prevenir o dar respuesta a situaciones de necesidad o a generar condiciones de convivencia social, y que van destinados al conjunto de la población (aunque obviamente serán beneficiarios de los mismos quienes se encuentren en las situaciones concretas de necesidad preestablecidas).

Supone la aplicación del principio de "servicios sociales para todos los que lo necesitan", sin que implique relajar la atención a aquellos colectivos a quienes prioritariamente debería ir encaminada la acción social.

3º. La participación

En materia de Acción Social, el progresivo protagonismo asumido por los poderes públicos, amparado en la declaración genérica de responsabilidad pública, con la consiguiente posición subsidiaria de la iniciativa social, intenta ser paliado mediante la articulación de determinados mecanismos de participación, tanto de las entidades privadas intermedias o interpuestas como de los propios usuarios de los servicios.

El principal mecanismo con el que se ha intentado plasmar el principio de participación ha sido el de la creación de órganos u organismos colegiados de composición compleja a quienes se han atribuido funciones de control y asesoramiento de la actividad administrativa acometida en este ámbito.

Existen además otros mecanismos de participación de los usuarios de los servicios y de los titulares de las prestaciones, si bien hay que tener en cuenta, no obstante, que muchos de los beneficiarios de la acción social adquieren esta condición por el grado de marginalidad que implica la incapacidad para desenvolverse autónomamente por sí solos y además por las carencias del entorno social y, en especial, del familiar, para resolver en este ámbito los problemas derivados de dicha marginalidad. Por ello, menores desamparados, toxicómanos en la primera fase de rehabilitación, ancianos inválidos, minusválidos psíquicos, etc. son categorías de sujetos que no van a poder ejercitar estos derechos participativos.

3. LAS PRESTACIONES. NOTAS CARACTERÍSTICAS

Finalmente, como notas propias de las prestaciones económicas residenciadas en el ámbito de la Acción Social, podemos enunciar las siguientes:

- 1º. La prestación técnica, esto es, la atención en el correspondiente centro o establecimiento de servicios sociales prevalece sobre la prestación económica, que adopta, de este modo, un papel subsidiario en el conjunto de actuaciones e intervenciones de los poderes públicos en este ámbito.

En la actualidad, no obstante, la simbiosis entre las prestaciones económicas y los servicios sociales permiten la aparición de modalidades prestacionales que aúnan ambos tipos de actuación administrativa. Por otro lado la prestación económica puede resultar una alternativa viable frente a la prestación técnica en todos aquellos supuestos en los que se considere un objetivo preferente evitar el desarraigo convivencial que puede acarrear el internamiento en un determinado centro de servicios sociales.

- 2º. La vinculación a una determinada finalidad de la prestación económica permite en ocasiones que el receptor de la aportación dineraria sea una persona o entidad distinta al beneficiario.

Ello sucede con las llamadas prestaciones económicas indirectas, que son aquéllas otorgadas al beneficiario pero abonadas a la Entidad que presta el servicio para el que se deestina la ayuda (ej. becas para residencias). También en las prestaciones de necesidad o ayudas de urgencia la prestación puede realizarse a la persona o entidad acreedora.

- 3º. Se han perfeccionado los mecanismos de control social y público del destino dado a la prestación, bien mediante la imposición del cumplimiento de determinadas cargas jurídicas a los beneficiarios, bien mediante el incremento de las técnicas de seguimiento de la prestación, la ampliación de los supuestos de revisión de la ayuda, la inclusión de determinados casos de suspensión temporal de la misma, la mejora de los sistemas burocráticos destinados a la recogida y

tratamiento de los datos relativos a la información y documentación del correspondiente sistema prestacional, etc.

- 4º. La prestación económica suele ir acompañada de un estudio socioeconómico y del entorno familiar del beneficiario de la misma, siendo en muchos casos extraordinariamente dificultoso discernir si, desde un punto de vista finalista, el beneficiario de la prestación es el sujeto solicitante o el conjunto de la unidad familiar en la que éste se integra.
- 5º. La pensión asistencial ha sido, dado el carácter subsidiario del sistema en que se integraba, el mecanismo de cierre del resto de sistemas previsorios y prestacionales. En la actualidad, y aun persistiendo situaciones en las que las prestaciones económicas propias de la Acción Social mantienen dicha función, se contemplan supuestos cualitativamente diferentes, íntimamente relacionados con la creación de servicios destinados a paliar o erradicar la marginación social.
- 6º. La eficacia de un sistema prestacional no depende tanto de la idoneidad de los mecanismos jurídicos u organizativos a él consustanciales como de la posibilidad de que, a través de los correspondientes servicios de información y orientación, accedan a él los potenciales beneficiarios a quienes va dirigido.

Por ello, junto a la implantación de las correspondientes prestaciones económicas se incide de manera especial en la adopción de medidas sectoriales que contribuyan no tanto al logro de una abstracta concepción de "inserción social" como a la "accesibilidad" a los sistemas ordinarios de protección social y, con ellos, a determinados bienes básicos.

Precisamente en virtud de las exigencias dimanadas de esta problemática, se produce un reforzamiento de los servicios sociales de base.

Pamplona, 29 de octubre de 2002

Fernando García Vicente
JUSTICIA DE ARAGÓN