



JORNADAS DE COORDINACIÓN
DE DEFENSORES DEL PUEBLO

PONENCIAS

Ponencia base:

UNA NUEVA DIMENSIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES, DESDE LA PERSPECTIVA DE LA INMIGRACIÓN

Excmo. Sr. D. Bernardo del Rosal Blasco
Síndic de Greuges de
la Comunitat Valenciana

"Ningún ser humano es ilegal"
(Escrito en un muro)

Por la amable iniciativa de María Jesús Aranda, defensora del pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, me corresponde comenzar la jornada de trabajo del día de hoy, esbozando unas breves reflexiones introductorias acerca de la nueva (o distinta) perspectiva con la que el fenómeno de la inmigración nos obliga a contemplar los Servicios Sociales que prestan a las personas social o económicamente necesitadas nuestras Administraciones públicas.

Permitidme que comience esta breve exposición ordenando un poco las ideas y aclarando –o, quizás, aclarándome a mí mismo– a qué es, exactamente, a lo que nos estamos refiriendo cuando hablamos de *Servicios Sociales*. Porque nuestro ordenamiento jurídico, incluido el propio texto constitucional, es algo confuso, al utilizar, indistintamente, las expresiones asistencia social y servicios sociales para, aparentemente, referirse a lo mismo; esto es, a la atención de necesidades básicas o especiales de determinadas personas o de determinados colectivos por parte de las administraciones públicas. Quizás conviene, sin embargo, aclarar que ambos conceptos, aún refiriéndose a un mismo objeto, representan el *qué* y el *cómo* del auxilio a los individuos y colectivos necesitados; es decir, la idea de *asistencia social* se refiere al *contenido* de las prestaciones brindadas a través de las actuaciones de las Administraciones públicas, mientras que los *servicios sociales* son los instrumentos a través de los cuales dichas actuaciones se realizan. Por otra parte, también hay que precisar que aunque la asistencia social es un antecedente de la Seguridad Social, obviamente aquella no desaparece con el devenir de ésta, sino que se convierte en una parte más del sistema de asistencia a los ciudadanos, coexistiendo ambas. La diferencia, no obstante, entre una u otra radica en que la Seguridad Social garantiza derechos subjetivos y presume la necesidad, mientras que la asistencia social no garantiza derechos subjetivos y exige la acreditación de una situación de necesidad. De modo que los destinatarios de la asistencia social son *las personas necesitadas que no tienen derecho a la prestaciones del sistema de la Seguridad Social*.

El artículo 148, núm. 1, apartado 20º, de la Constitución, señala como competencia que puede ser asumida por las Comunidades Autónomas, la asistencia social y, de hecho, todas ellas la recibieron como una de sus primeras competencias, dictando las correspondientes regulaciones y reglamentaciones. Actualmente, pues, las Comunidades Autónomas cuentan (o deberían contar) con los medios materiales para cubrir las necesidades de la asistencia social y, desde luego, cuentan con la capacidad legislativa y organizativa de los Servicios Sociales, que se le ha derivado de distintas fuentes que no son del caso recordar. No obstante, el panorama legislativo con el que nos encontramos es variado, en consonancia con el modelo autonómico de la Constitución, pero existen unos puntos comunes que conviene destacar.

De modo análogo a lo que ocurre con la asistencia sanitaria, existen unos Servicios Sociales de Atención Primaria (SSAP) y unos Servicios Sociales de Atención Especializada (SSAE). Los primeros son de competencia municipal, porque así lo establece el artículo 25, núm. 2, apartado k), de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, y la asistencia social que se presta a través de ellos suele estar a cargo de equipos multi-disciplinares, generalmente compuestos, al menos, por un psicólogo y un trabajador social. Las funciones que realizan son, principalmente, las de información, valoración y orientación, mediante las cuales detectan la situación de necesidad, realizan un diagnóstico de la misma e implantan los recursos tendentes a eliminar o paliar dicho estado de necesidad; a tal fin disponen de medios propios o de medios facilitados por las Comunidades Autónomas. Aspecto muy importante, también, de estos SSAP es la asistencia domiciliaria, mediante la cual se da apoyo a individuos o familias necesitadas en su propio domicilio, y el desarrollo de los programas de convivencia, reinserción y cooperación social, que tienden a promover formas alternativas a la convivencia familiar, a lograr la reestructuración de éstas y a potenciar la vida comunitaria.

De este modo los SSAP son el primer, y no único, eslabón de la cadena del Sistema de Servicios Sociales. Si la problemática social excede de sus competencias, el caso se deriva a los SSAE, que son competencia de las Comunidades Autónomas y, salvando pequeñas diferencias, suelen comprender la atención a la familia, a la infancia y adolescencia, a la juventud, a la tercera edad, a los discapacitados, a los drogodependientes, a los ex-reclusos, a los marginados por razón de sexo, a las minorías étnicas, a otros grupos de marginados (mendigos, transeúntes) y a las situaciones de emergencia social.

El Sistema de Servicios Sociales se constituye, pues, como un red o entramado en el que los SSAP colaboran entre sí y con los SSAE, e, incluso, con otros puntos de atención que quedan fuera de la red, como son los Servicios de Salud o los de la Administración Penitenciaria.

Desde el punto de vista de los destinatarios de los servicios sociales, las distintas normas autonómicas hacen referencia, unas veces, a los nacionales y, otras, a los residentes o vecinos. En términos generales, se puede decir que la cualidad de beneficiario de los Servicios Sociales exige la residencia en la respectiva Comunidad Autónoma. Así, por ejemplo, la Ley valenciana de Servicios Sociales señala como beneficiarios de las prestaciones de la norma a los valencianos y transeúntes, remitiéndose, respecto de los extranjeros, exiliados, refugiados y apartidas, a los tratados internacionales, sin perjuicio de lo que se establezca reglamentariamente para aquellas personas que se encuentren en reconocido estado de necesidad. Obviando cualquier referencia a los extranjeros nacionales de Estados miembros de la Unión Europea, que se encuentran totalmente equiparados a los españoles en materia de asistencia social, analicemos la situación de los extranjeros no comunitarios. Los *asilados o refugiados* pueden acceder a la asistencia social y económica que reglamentariamente se determine, conforme lo dispuesto en el artículo 2, núm. 2, de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, sobre Derecho de Asilo y Condición de Refugiado, y los *apátridas*, a tenor de lo dispuesto en el artículo 23 de su Estatuto, contenido en el Convenio de 28 de septiembre de 1954, que fue ratificado por España el 24 de abril de 1997, también están equiparados a los españoles, siempre que residan legalmente en España (en idéntico sentido se pronuncia el artículo 9, núm. 10, del Código Civil). La atención a los refugiados y apátridas se encuentra encomendada al Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO), a través de la Subdirección General de Promoción Social de la Emigración y de Programas para Refugiados (conforme lo dispuesto en el artículo 8 del Real Decreto 140/1997, de 31 de enero).

Respecto del resto de extranjeros, los que se encuentran *legalmente* en territorio español tienen reconocido, por la Ley Orgánica 4/2000, de Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social, el derecho de acceder a las prestaciones de los Servicios Sociales Generales y de los Servicios Sociales Específicos, en condiciones de igualdad con los españoles a (artículo 14, núm. 2). Sin embargo, el *resto* de extranjeros, "cualquiera que sea su situación administrativa", solamente tienen reconocido el derecho a los *servicios y prestaciones sociales básicas*. Además, por lo que se refiere a otros

derechos que tienen una estrecha relación con la asistencia social, nuestra legislación reconoce el derecho de acceso a determinadas prestaciones, en función de las circunstancias concurrentes. Por ejemplo, el derecho a la asistencia sanitaria lo tienen plenamente reconocido los menores de dieciocho años, las embarazadas, en lo que a la asistencia durante el embarazo, parto y posparto se refiere y quienes se encuentren empadronados en el municipio en el que residen habitualmente (artículo 12, núm. 2, LO 4/2000). El resto sólo tiene derecho a la asistencia en casos de urgencia grave y hasta el alta (artículo 12 LO 4/2000). El derecho de acceso al sistema público de ayudas para obtener una vivienda se restringe a los extranjeros residentes y los empadronados en el municipio en el que residen habitualmente (artículo 13 LO 4/2000); el derecho a la Seguridad Social también se concede sólo a los residentes (artículo 14, núm. 1, LO 4/2000); el derecho al trabajo, igualmente, sólo se concede a los extranjeros residentes (artículo 10 LO 4/2000); y, finalmente, el derecho a una educación básica gratuita y obligatoria se concede a todos los extranjeros, pero se restringe a los residentes legales el derecho a una educación no obligatoria (artículo 18 LO 4/2000).

De la anterior exposición se deduce que *todos* los inmigrantes que, actualmente, *de ipso* o *de iure*, están en España pueden ser demandantes de la asistencia social prestada a través de los Servicios Sociales y todos tienen derecho a que sus carencias básicas, que les provocan situaciones de necesidad, sean atendidas por parte de la red de Servicios Sociales. La experiencia de las oficinas de los defensores del pueblo demuestra que los problemas sociales que, normalmente, manifiestan los ciudadanos españoles afectan y se manifiestan, principalmente, en determinados colectivos, como por ejemplo, los menores (tanto de protección, como los de reforma); los discapacitados (incluyendo, de forma especial, en este caso, a los enfermos mentales); los toxicómanos; los mayores; o las personas de mediana edad, carentes de rentas, con escasa formación, trabajos esporádicos y enfermedades que les impiden, tanto lograr prestaciones no contributivas, como acceder a trabajos normalizados.

El perfil del inmigrante que precisa de la asistencia de los Servicios Sociales, sin embargo, se suele caracterizar, por regla general, por no ser menor, no ser enfermo, no ser anciano, ni toxicómano. Probablemente, las enormes dificultades que estas personas encuentran para abandonar sus países de origen y el coraje y energía física que requieren la "aventura" de la emigración hace que el emigrante-tipo suela ser una persona joven y sana. Por tanto, los problemas sociales que presentan no son los tradicionales de los

ciudadanos españoles. Así, al carecer de rentas, es normal que los inmigrantes demanden la cobertura de los derechos más básicos para la vida, pero no como fin en sí mismo, sino como medio para lograr mantenerse el tiempo suficiente para poder autoabastecerse cuando logren un trabajo. Por ello, los Servicios Sociales deberán incidir en ayudas de emergencia y, sobre todo, en la orientación social, formativa y laboral. Obviamente, para los colectivos de inmigrantes que comparten con los españoles una misma lengua y otros elementos culturales la tarea es más fácil –o menos difícil--; igualmente, aunque no exista una lengua común, pero si por el origen, el inmigrante pertenece a un ámbito cultural más similar al español, como puede ser el caso de personas provenientes del este de Europa, la tarea puede tener algunas dificultades menos. Sin embargo, la integración de los inmigrantes africanos o asiáticos precisara de mayores esfuerzos, tanto por razones históricas, como culturales y lingüísticas. Además, el inmigrante no regularizado necesita el auxilio para integrarse en la sociedad en la que ha elegido vivir y, aunque su estancia en España no esté legalizada, es preciso generar en él la confianza en la red de Servicios Sociales, de modo que entienda que ésta está para ayudarlo y no para perseguirlo y expulsarlo. No quiero decir con esto que, en un Estado democrático, las Instituciones deban propiciar el incumplimiento de la ley ni tampoco el de la legislación de extranjería, pero, en tanto en cuanto, el inmigrante esté en territorio español, debe ser tratado como persona que es, con la dignidad y los derechos básicos que la propia ley le reconoce, independientemente del estatus legal de su permanencia y al margen de que la Administración competente haga cumplir las normas sobre entrada y permanencia en territorio nacional. Dicho en términos más crudos: el ejercicio de la capacidad de expulsión, en los casos previstos en la Ley de Extranjería, no debe ser objeto de discusión en un foro como éste ni tampoco es misión nuestra ponerlo en cuestión, pero si el Estado no es capaz de ejercer esas facultades de expulsión, tampoco es posible ignorar la situación de necesidad y desamparo en la que se encuentran los inmigrantes de estancia no regularizada o no regularizable. Porque es nuestro propio ordenamiento jurídico, el mismo que no facilita o impide la legalización de su estancia, el que le reconoce al inmigrante extranjero su derecho a ser asistido por los Servicios Sociales en condiciones de igualdad con los españoles. No parece, sin embargo, que nuestra red de Servicios Sociales sea enteramente consciente de este compromiso normativo y más bien parece que se limita a ignorar el problema, lo cual no sólo no contribuye a solucionarlo sino que, por el contrario, lo agrava y puede generar unas consecuencias sociales indeseables, que habrán de repercutir, en la misma negativa medida, sobre españoles y sobre inmigrantes. Y ello es así porque no existen medios suficientes, materiales ni personales, para atender

las nuevas necesidades de los nuevos colectivos y los escasos medios de los que se dispone no están, en la mayoría de los casos, adaptados para atender las distintas necesidades que los inmigrantes tienen respecto de las que tienen los españoles necesitados. Además, y esto no deja de ser preocupante, como quiera que los españoles necesitados tienen que compartir los escasos recursos con una creciente población inmigrante, a la desatención de los inmigrantes se le suma, en algunos casos, un incremento de la desatención a los propios ciudadanos españoles, lo cual puede generar, en nuestros ciudadanos, sentimientos xenófobos, como consecuencia de tener esta sensación de que se les está dispensando a los extranjeros ayudas que se niegan a los españoles. Téngase en cuenta que, a pesar de la ineludible realidad que arrojan las cifras de incremento de población *de facto*, la dotación para los servicios públicos (sanidad, educación, servicios sociales, vivienda), en términos generales, en todo el territorio del Estado, se ha incrementado muy poco en los últimos tiempos –cuando no se ha visto reducida--, de modo que la "dosis" de asistencia que reciben los españoles tenderá a ser, cada vez, necesariamente menor.

Aparte de ello, el no expulsar ni regularizar a los inmigrantes, manteniendo su residencia *de facto* en España, pero en una suerte de situación de muerte civil y política, puede tener un pernicioso efecto criminógeno, pues estas personas se convierten en fáciles candidatos para la comisión de hechos criminales. Piénsese que, en un importante porcentaje de casos, un individuo se suele abstener de delinquir por miedo a perder los logros sociales conseguidos hasta ese momento, de tal forma que las personas que tienen vínculos sociales que les reportan autoestima, seguridad y reconocimiento social propenden menos a delinquir que las que carecen de tales vínculos sociales. Obviamente, las explicaciones sobre las causas de la delincuencia nunca pueden ser unívocas, pero la tesis antes señalada explicaría por qué en España, el inmigrante "ilegal" delinque más que el "legal", pues mientras aquél no teme perder los exiguos logros sociales conseguidos (entre los que ni siquiera se cuenta una estancia legal en España), éste, sin embargo, sí teme perder los vínculos que, con mucho esfuerzo, ha logrado obtener. Además, las consecuencias de la comisión de hechos delictivos por extranjeros, además de generar un perjuicio real importante sobre la población española y la inmigrante, suele ser motivo, igualmente, de sentimientos xenófobos, porque, como es perfectamente lógico, las víctimas de los delitos suelen tener sentimientos muy primarios y generalizantes respecto al individuo que les ha agredido, pudiendo, en escasas ocasiones, racionalizar con criterios objetivos el porqué de las causas del hecho criminal que han padecido. Por lo demás, la

situación de desamparo y vulnerabilidad social también propicia que los inmigrantes sean víctimas de acciones criminales, a veces, perpetradas por propias bandas criminales de nacionales de sus mismos países, que los utilizan para su explotación laboral o sexual.

En la paliación de los perniciosos efectos de esta suerte de parálisis administrativa, que ni regulariza la situación de los inmigrantes ni es capaz de expulsarlos del territorio nacional pero que tampoco prevé los recursos para atender las necesidades primarias de sustento e integración, hay que reconocer la meritoria labor que están teniendo algunas organizaciones no gubernamentales, ya que al no ser entidades oficiales generan más confianza en el inmigrante, con lo que les es más fácil conocer su problemática y, por tanto, abordarla con mayores probabilidades de éxito, canalizando sus necesidades a los Servicios Sociales. Pero no es posible pensar que las ONGs puedan suplir la función que le corresponde a las Administraciones públicas. Como quiera que habrán de ser los SSAP los que hagan frente a las necesidades de los inmigrantes, el Estado y las Comunidades Autónomas deberán dotar a los Ayuntamientos de medios financieros suficientes, ya que, de lo contrario, como ya está ocurriendo en muchos casos, las entidades locales se verán absolutamente desbordadas e imposibilitadas de prestar la asistencia básica.

En resumen, las Administraciones públicas se ven enfrentadas al reto de hacer frente al fuerte incremento demográfico que la inmigración le impone, debiendo dar servicio no sólo a más ciudadanos sino a ciudadanos de culturas, lenguas y orígenes raciales diferentes que, esencialmente, antes que inmigrantes, son personas necesitadas de ser tratadas y consideradas como tales. Es tarea del Estado la regulación racional y razonable de los flujos migratorios, gestionando el problema desde su complejidad, lo cual implica la puesta en marcha de políticas *transversales* (por utilizar una expresión ahora tan de moda) que combinen el análisis y la solución de problemas en todos los ámbitos, incluido en el de las relaciones exteriores con los países que "exportan" voluntaria o involuntariamente parte de su población. Pero no se puede desconocer la realidad de una población inmigrante que ya está en España y que, en una buena parte de los casos, evidencia graves situaciones de necesidad, y cuya existencia no deja de ser una tozuda realidad por más que se pretenda que la irregularidad de su estancia les convierta en, oficialmente, inexistentes. Atender a esas personas, sin dejar de atender las necesidades de los españoles, no sólo es una obligación básica que viene impuesta por razones legales y por razones humanitarias, sino que viene aconsejada por razones estratégicas de contención y evitación de conflictos sociales que, de producirse, su erradicación generaría

en el futuro un coste, en términos de recursos de todo tipo, mucho más alto que el que pueda suponer, hoy en día, la puesta en marcha de políticas de prevención.