

La constitucionalización de los derechos sociales: una propuesta del Col·legi Oficial de Treball Social de Catalunya

The constitutionalization of social rights in Catalonia: a proposal from the COTSC (Official Social Work Association in Catalonia)

Mercè Ginesta¹

Resumen

En este artículo se presenta una propuesta de constitucionalización de los derechos sociales desde la mirada del trabajo social, a fin de contribuir en el proceso constituyente en el que estamos inmersos. Se hace una aportación amplia en relación con diferentes derechos sociales, como el de la salud, la educación, el trabajo, la vivienda, etc., poniendo especial énfasis en el derecho a los servicios sociales, entendiendo que hay que redefinir y acotar su contenido para lograr su desarrollo y la garantía efectiva.

Palabras clave: Derechos sociales, constitucionalización, dignidad, servicios sociales, garantía.

Abstract

This article presents a proposal of constitutionalization of social rights from the perspective of social work aiming to contribute to the current constituent process we are living in. It is a wide contribution regarding different social rights such as health, education, labor, housing, etc. It emphasizes the right to social services, claiming for a redefinition and delimitation of its content in order to achieve its development and effective guarantee.

Key words: Social rights, constitutionalization, dignity, social services, guarantee.

Para citar el artículo: GINESTA, Mercè. La constitucionalización de los derechos sociales: una propuesta del Col·legi Oficial de Treball Social de Catalunya. *Revista de Treball Social*. Col·legi Oficial de Treball Social de Catalunya, abril 2016, n. 207, páginas 53-61. ISSN 0212-7210.

¹ Trabajadora social, miembro de la Comisión de Servicios Sociales Básicos del Colegio y profesora asociada del grado en trabajo social de la Universidad de Girona y de la Universidad de Barcelona.

Introducción: el porqué de la propuesta

Ya hace algunos años que estamos inmersos en debates ciudadanos en torno a procesos constituyentes que buscan nuevos acuerdos cívicos sobre la convivencia y la cohesión social, a fin de afrontar los nuevos tiempos que vivimos.

En el caso de Catalunya², el proceso soberanista se plantea en clave nacional y en clave social de manera indisoluble, situándose en un nuevo paradigma en el que se entiende que los derechos civiles y políticos no se pueden desvincular de los derechos sociales: todos tienen la misma importancia, de modo que deben garantizarse con la misma eficacia.

Sin embargo, en las primeras propuestas de constitución para una Cataluña independiente no se recogían los derechos sociales con una definición suficientemente clara ni con una protección suficientemente sólida. Por eso, desde el Col·legi Oficial de Treball Social de Catalunya (COTSC), comprometidos como estamos con la justicia social, tuvimos claro que teníamos que contribuir haciendo una propuesta más ambiciosa, a la vez que fundamentada y rigurosa, especialmente sobre las cuestiones relacionadas con el ejercicio de la profesión, de las que se dispone de saberes teóricos y conocimientos derivados de la práctica profesional. No se trataba tanto de redactar propuestas de legislación, sino simplemente de aportar ideas para los futuros cambios que se vislumbran, con la intención de que a partir de la experiencia se puedan hacer contribuciones útiles.

Metodología

Para la elaboración de las propuestas en relación con los derechos sociales de una futura constitución, recogidas en el documento «La constitucionalización de los derechos sociales», se contó con la participación de personas del mundo profesional y académico³.

El trabajo fue dirigido por un equipo motor⁴, y se desarrolló durante el primer semestre de 2015, en el que se celebraron dos sesiones de reflexión y discusión.

El grupo motor se encargó de preparar el material y el guión de las sesiones, de conducir la discusión y de redactar los borradores y el documento final.

² Hay que decir que no solo en Catalunya se están cuestionando y revisando las bases democráticas, de derecho y sociales del Estado. Tanto en España como en la Unión Europea diferentes corrientes políticas y movimientos sociales plantean nuevas propuestas.

³ Los participantes fueron: Manuel Aguilar, Sònia Baceiredo, Beth Bàrbara, Maité Boldú, Mercè Civit, Josefa Fernández, Núria Fustier, Lucía Guerrero, Glòria Langreo, Isabel Macarulla, Xavier Pelegrí, Glòria Rubiol, Marina Sánchez, Clara Santamaria, Ramona Torrens y Conxita Vila.

⁴ Dirigido por Antoni Vilà (licenciado en derecho y doctor en pedagogía por la Universidad de Girona, investigador del GOP-UAB, experto en servicios sociales), y con la colaboración de Maite Vallejo (trabajadora social de los SSB del Ayuntamiento de Girona, miembro de la Junta del COTSC de la Delegación de Girona) y Mercè Ginesta (trabajadora social, profesora asociada de la Universidad de Girona).

La discusión se centró en dos bloques: los derechos sociales en general y el derecho a los servicios sociales en particular. Los debates partieron de la revisión del marco legal vigente, para identificar los vacíos de contenido y las indefiniciones en la garantía de los derechos sociales.

Los documentos elaborados por este grupo se abrieron a la consulta y participación de los colegiados y colegiadas que hicieron valiosas aportaciones.

Punto de partida

Inicialmente se plantea si la propuesta del COTSC debe centrarse exclusivamente en el derecho a los servicios sociales o si debe ampliarse al resto de derechos sociales. Teniendo en cuenta que la intervención de los trabajadores sociales se desarrolla no sólo en el sistema de servicios sociales, sino también en el resto de sistemas de bienestar (salud, educación, empleo, vivienda...) se estipula hacer una revisión amplia del conjunto de derechos sociales, poniendo especial atención a los servicios sociales.

El debate parte de la constatación de que las estructuras básicas en bienestar social (salud, educación, servicios sociales, vivienda, empleo, pensiones y ayudas) creadas al inicio de la etapa democrática, ya no sirven para hacer frente a la situación actual. Nos encontramos ante un cambio de época, que reclama un nuevo paradigma en la concepción, garantía y efectividad de los derechos sociales. Las viejas respuestas ya no sirven para responder a problemas nuevos y cada vez más complejos.

En el actual marco constitucional⁵, los principales derechos sociales -los que se refieren a la salud, la educación, el trabajo, la seguridad social, la vivienda- no gozan de la misma garantía que los derechos civiles y políticos, ya que no pueden hacerse efectivos directamente, sino que dependen de las leyes que los desarrollen. Por otra parte, el derecho a los servicios sociales, tal como hoy los entendemos, se recoge de manera exigua y confusa.

La debilidad y el deterioro de la efectividad de los derechos sociales es constatada, día tras día, por los trabajadores sociales, que conocen de primera mano cómo muchas familias no pueden disfrutar de ellos, sufriendo los efectos de las crecientes desigualdades que ha generado la crisis actual.

En este sentido, la primera de las propuestas que se hace en dicho documento es que los derechos sociales deben tener la misma efectividad, grado de protección y garantía legal que el resto de derechos fundamentales. Y entre estos derechos hay un reconocimiento explícito al derecho universal y garantizado a los servicios sociales. Así pues, en un nuevo marco constitucional, los derechos sociales deben encontrar un fundamento sólido que ase-

Nos encontramos ante un cambio de época, que reclama un nuevo paradigma en la concepción, garantía y efectividad de los derechos sociales.

⁵ Constitución Española de 1978

gure su efectividad, y que los blinde ante las futuras transformaciones del contexto sociopolítico.

Por un lado, ya en la discusión inicial se conviene en que, junto a este fortalecimiento de los derechos sociales, también hay que considerar las obligaciones que tienen al respecto las personas, las familias y las organizaciones sociales.

Por otra parte, otra cuestión que se plantea inicialmente es en relación a los titulares de los derechos sociales: ¿quiénes son? ¿Los nacionales, los ciudadanos, las personas, las familias? Se considera que los sujetos de los derechos sociales son las «personas»⁶ y de ese modo los derechos, especialmente los básicos, son para «todos», en el sentido de la Declaración de los Derechos Humanos, que pertenecen a «todos los seres humanos que nacen libres e iguales en dignidad y derechos» (muchos de los derechos sociales básicos son Derechos Humanos). Las normas de desarrollo deberán establecer su carácter indefinido o temporal y la exigencia o no de residencia en el territorio.

Primera discusión: el reconocimiento de los derechos sociales en una futura constitución

El resultado de las reflexiones y los debates mencionados se han agrupado en torno a diferentes derechos sociales, que tienen relación con la protección de:

- a) Situaciones de pobreza y de exclusión
- b) Salud
- c) Servicios de cuidado de larga duración
- d) Educación
- e) Trabajo/empleo
- f) Vivienda
- g) Familias
- h) Colectivos con necesidades específicas

A continuación se expondrán los análisis y las propuestas hechas en relación con cada uno de estos ámbitos. En la formulación de estas propuestas, se ha intentado encontrar el equilibrio entre un enunciado suficientemente concreto para que sea comprensible y evite las lecturas ambiguas, y lo suficientemente genérico para posibilitar la cabida y desarrollo de diferentes políticas sociales sin necesidad de tener que plantear una reforma constitucional.

El reconocimiento de los diferentes derechos que se exponen a continuación debe ir ligado a la exigencia de que los poderes públicos dispongan de los recursos necesarios para hacerlos efectivos.

a) Situaciones de pobreza y de exclusión

Se toma como punto de partida la constatación de que actualmente no están garantizados constitucionalmente unos mínimos

Se ha intentado encontrar el equilibrio entre un enunciado suficientemente concreto para que sea comprensible y evite las lecturas ambiguas, y lo suficientemente genérico para posibilitar la cabida y desarrollo de diferentes políticas sociales.

⁶ Tal como se hace constar en el Estatuto de Autonomía de Catalunya de 2006

vitales para satisfacer las necesidades básicas. Por ello, en una época de crisis como la que estamos viviendo, muchas personas y familias que se encuentran en situación de grave precariedad económica no pueden acogerse al derecho a recibir unos ingresos mínimos que les permitan vivir con dignidad.

Así pues, se conviene en que un nuevo texto constitucional debe recoger el derecho que tienen todas las personas a disponer de los medios suficientes para cubrir las necesidades básicas y vivir con dignidad, como medida preventiva de las situaciones de riesgo de pobreza o exclusión social.

El grupo de discusión constata que hay varias fórmulas para hacer efectivo este derecho a la cobertura de las necesidades básicas (rentas garantizadas, salarios sociales, etc.). Sin pronunciarse sobre ninguna de ellas, sí se considera que debe ser una prestación potente que englobe, ordene y racionalice buena parte de las prestaciones actuales, que exigen la acreditación constante de la situación de pobreza, con la estigmatización que genera, y los elevados costes de gestión que conllevan.

Aspectos como lo que entendemos por situación de necesidad, el umbral mínimo de recursos de los que dispondrá la persona/familia para poder disfrutar de la vida digna, la cuantía y otras medidas de la prestación y, en su caso, el compromiso de algún tipo de retorno social por parte del receptor, deberán concretarse en la normativa que deberá desarrollar este derecho constitucional

b) Salud

El grupo de discusión identifica la protección de la salud como un derecho universal garantizado, entendiendo la salud, como plantea la OMS, no sólo como la ausencia de enfermedad, sino también como el bienestar físico, mental y social. Este derecho debe incluir el principio por el cual nadie podrá ser excluido por falta de recursos.

Las leyes de desarrollo deberán concretar el contenido y alcance de la protección de la salud, desde un punto de vista integral, que debe incluir medidas de salud pública y de asistencia sanitaria, incluida la farmacéutica, sin olvidar la prevención y la educación para la salud.

c) Servicios de cuidado de larga duración

El incremento de las situaciones de dependencia, cronicidad y discapacidad y los costes personales, familiares y económicos que conlleva exigen la adopción de medidas para asegurar el derecho de estas personas a medidas preventivas y a una atención adecuada. Estas personas precisan, además de los cuidados sanitarios (curar), de otras actuaciones, especialmente de servicios sociales (cuidar) y también de las educativas, laborales o de accesibilidad. Por eso, se considera necesario reconocer el derecho a la prevención de dichas situaciones, y que las personas afectadas reciban las prestaciones y servicios de cuidado de larga duración que les permitan asegurar la máxima autonomía personal y la atención a las situaciones de dependencia.

Un nuevo texto constitucional debe recoger el derecho que tienen todas las personas a disponer de los medios suficientes para cubrir las necesidades básicas y vivir con dignidad.

El tipo de prestaciones, especialmente las sociosanitarias, y los requisitos de acceso se concretarán en las leyes de desarrollo de este derecho.

d) Educación

Además del derecho garantizado a la educación obligatoria y gratuita, se conviene en que hay que hacer explícito el derecho a la formación a lo largo de la vida, tanto para favorecer el desarrollo personal como para aumentar la capacidad de adaptación a las necesidades cambiantes del mercado laboral.

Las leyes de desarrollo concretarán el alcance del derecho, que podría establecer prioridades para colectivos desfavorecidos, como los jóvenes o las personas en riesgo de exclusión, a fin de facilitar su incorporación al mundo laboral.

Por otra parte, se considera que actualmente no hay una verdadera igualdad de oportunidades en el acceso y el mantenimiento dentro del sistema educativo, ya que un número importante de alumnos no disponen de las medidas adicionales que precisan (de tipo económico, de apoyo o derivadas de necesidades educativas especiales) para poder seguir adecuadamente los estudios. En este sentido, se concluye que debe incluirse dentro de una futura constitución el derecho a recibir las medidas adicionales para garantizar la igualdad real de oportunidades en la educación. Este derecho se podría hacer efectivo a través de medidas muy diversas y se concretarían en la normativa de desarrollo.

e) Trabajo/ocupación

Se parte de la constatación de que el trabajo ha perdido la centralidad de la que gozaba en el modelo tradicional de bienestar social, por lo que es un derecho social, hoy por hoy, difícil de garantizar. Se hace evidente que las personas que no tienen trabajo se encuentran en riesgo o situación de pobreza y de exclusión. Se considera especialmente preocupante la situación de los jóvenes que tienen dificultades singulares para acceder al primer empleo.

Así pues, se valora que los poderes públicos deben establecer medidas específicas para el acceso al primer trabajo y para los colectivos de parados de larga duración, sean formativas o para favorecer las oportunidades de cambio de orientación laboral. Asimismo, los trabajadores que, tras realizar las actividades de capacitación y recibir las prestaciones, continúan sin trabajo tienen derecho a que se les asigne una actividad alternativa, entendida como un beneficio para el sujeto y a la vez como un retorno social, y sin que suponga ocupar puestos de trabajo encubiertos.

También se apuesta para que los poderes públicos promuevan las empresas de economía social y la inclusión de cláusulas sociales en las contrataciones públicas, como medidas para fomentar empleo de calidad y la inserción laboral de colectivos con especiales dificultades.

f) Vivienda

En el debate se constata que el derecho a la vivienda es uno de los menos garantizados hasta ahora, con graves consecuencias para

muchas familias que han perdido su casa. Así pues, hay un acuerdo en considerar que se debe garantizar el derecho a disponer de una vivienda digna y adecuada, con los servicios básicos incluidos.

Las leyes de desarrollo deberán concretar los requisitos de acceso de las personas y/o familias a las viviendas y las modalidades de viviendas (alquiler, propiedad, etc.) o de lugar de vida (residencias, apartamentos tutelados, etc.), que deberían ser amplios y variados para poder ajustarlos a las diferentes situaciones de los solicitantes (miembros de la familia, ingresos, etc.). La normativa también debe promover la construcción, rehabilitación y/o prestaciones económicas complementarias, para llegar a disponer de un parque de viviendas similar a los de la Unión Europea, y debe proteger a los consumidores ante los abusos bancarios.

g) Familias

En el debate se plantea la necesidad de revisar el derecho/obligación de alimentos a los ascendientes y descendientes o de si habría que solidarizar una parte de dichas obligaciones familiares y los correspondientes gastos, como las relativas a la crianza y educación de los hijos o la atención a los familiares en situación de dependencia.

Con todo, se conviene en que hay que reconocer el derecho de las familias a recibir el apoyo solidario, mediante ayudas y los servicios adecuados, para poder hacer frente a las necesidades de la crianza de los hijos y para que los miembros más vulnerables sean atendidos. También se les debe reconocer el derecho a recibir el asesoramiento, acompañamiento y apoyo en situaciones de dificultad y conflicto.

La aplicación de este precepto exigiría modificaciones en diversas leyes sectoriales. Sería el caso, de un modo especial, de la normativa laboral para hacer efectiva la incorporación de las mujeres al trabajo, así como el establecimiento de medidas de conciliación de la vida laboral y familiar. Por otra parte, se tendría que determinar con criterios reales los umbrales para cubrir las necesidades básicas familiares y la crianza de los hijos.

h) Colectivos con necesidades específicas

Algunos textos constitucionales hacen mención específica a los derechos de personas o colectivos con dificultades especiales, como personas con discapacidad y situaciones de dependencia, personas incapacitadas judicialmente y otros. Se discute este aspecto y se concluye que todos los derechos planteados hasta ahora se dirigen a todas las personas, independientemente de sus circunstancias específicas. En este sentido no se considera adecuado volverlos a formular para cada uno de los colectivos con dificultades especiales, aunque se considera indicado reconocer la necesidad de aplicar medidas de discriminación positiva para poder ejercer plenamente todos los derechos constitucionales reconocidos. Por eso, sería necesario un precepto constitucional que lo reconociera con carácter general, como hace el actual artículo 49 CE referido a las personas con discapacidades.

Segunda discusión: el reconocimiento del derecho a los servicios sociales en una futura constitución

Primeramente, hay que aclarar que se acuerda tratar de manera específica los servicios sociales por dos motivos: 1) por la estrecha relación entre el trabajo social y los servicios sociales, ya que por un lado, el sistema de servicios sociales se ha construido y diseñado con importantes aportaciones del trabajo social y, en segundo lugar, porque los trabajadores sociales tienen un papel central; 2) por la persistente indefinición de este sistema, tanto en cuanto a contenidos como a alcance. Así pues, en el ámbito legal nos encontramos con conceptualizaciones grandilocuentes y ambiguas, que han facilitado que los servicios sociales asumieran unas responsabilidades de difícil cumplimiento, que han acabado convirtiéndose en un verdadero cajón de sastre, donde tienen cabida todas las funciones rechazadas por otros sistemas (salud, educación, vivienda, seguridad social, etc.).

A partir del análisis de la normativa autonómica y de las aportaciones académicas, se debate sobre la definición de los servicios sociales y el rango de garantía que habría que darle constitucionalmente. Como conclusión, se considera que hace falta un replanteamiento total del concepto de servicios sociales y un cambio de paradigma.

Hace falta un replanteamiento total del concepto de servicios sociales y un cambio de paradigma.

En este sentido, se coincide en la necesidad de definir y delimitar la especificidad de sus funciones, relacionadas con: a) promover la autonomía personal, incluyendo la capacidad de decidir y el derecho a participar, y atender las situaciones de dependencia; b) contribuir al ejercicio de los derechos y deberes de las personas, especialmente de aquellas que por minoría de edad o por dificultades en el ejercicio de la capacidad jurídica necesitan protección y medidas de apoyo para la toma de decisiones y c) ofrecer apoyo para compensar las limitaciones de desarrollo personal y de relación, y de integración social y comunitaria por razón de discapacidad, discriminación, falta grave de oportunidades o las derivadas de momentos disruptivos de la vida.

Una nueva constitución debe reconocer el derecho a la cobertura de las necesidades mencionadas como universal y garantizado, asimismo se establecerán los deberes que conlleva.

A la vez, se concluye que, para asegurar la especificidad de los servicios sociales y su desarrollo, es necesario excluir: a) las prestaciones económicas para cubrir las necesidades básicas, que se deberían gestionar desde el sistema de pensiones y garantías de renta⁷, y b) las funciones de determinación de la situación económica y social para acceder a recursos que corresponden a los otros sistemas.

Este nuevo concepto de servicios sociales supone un cambio de paradigma que implica:

⁷ En Catalunya podría encargarse a la futura Agència Catalana de Protecció Social.

- a) Conseguir equilibrios entre derechos y sistemas, generando una igualdad en el acceso y el contenido de los derechos sociales, evitando las asimetrías actuales.
- b) Poner a la persona en el centro del sistema, estructurando los servicios, prestaciones y actividades de manera ágil y flexible para adaptarse a sus necesidades y preferencias.
- c) Potenciar las estrategias de prevención y de promoción de las capacidades de las personas.
- d) Priorizar el apoyo al desarrollo de la persona en el medio social, en todas las etapas de la vida, fomentando las relaciones interpersonales y la participación comunitaria.
- e) Impulsar tratamientos transversales de las problemáticas y la coordinación de acciones, desde el respeto de las competencias y funciones de cada sistema, para garantizar su eficiencia.
- f) Impulsar cambios organizativos que implicarían potenciar el nivel primario de los servicios sociales y el papel de los gobiernos locales para poder diseñarlos y estructurarlos desde el territorio, a la vez que se asegura la equidad en el acceso, la intensidad, la calidad, etc. También supondrían simplificar y flexibilizar la cartera de servicios sociales para adaptarse a las necesidades y decisiones de las personas.

Conclusiones

Tras haber podido presentar la propuesta de constitucionalización de los derechos sociales del TSCAT, hemos constatado que ha tenido una buena acogida, tanto por el contenido de las proposiciones como por su oportunidad.

Esta valoración positiva no significa, sin embargo, que damos el trabajo por terminado. Somos conscientes de que hay que profundizar en muchos de los aspectos planteados y que, más allá de su incorporación en un nuevo texto constitucional, es importante promover más la reflexión y el debate dentro del colectivo de profesionales del trabajo social, para continuar haciendo propuestas sólidas y aplicables en relación con los derechos y la justicia sociales.

Por otra parte, hay que poner énfasis en la difusión de la propuesta en los diferentes marcos institucionales, tanto del ámbito político como civil, asegurando que sea comprensible, y, por lo tanto, asumible en un futuro próximo.