

La constitucionalització dels drets socials: una proposta 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

Resum

En aquest article es presenta una proposta de constitucionalització dels drets socials des de la mirada del treball social, a fi de contribuir en el procés constituent en què estem immersos. Es fa una aportació àmplia en relació a diferents drets socials, com el de la salut, l'educació, el treball, l'habitatge, etc., posant un èmfasi especial en el dret als serveis socials, entenent que cal redefinir i acotar el seu contingut per aconseguir-ne el desenvolupament i la garantia efectiva.

Paraules clau: Drets socials, constitucionalització, dignitat, serveis socials, garantia

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.

Per citar l'article: GINESTA, Mercè. La constitucionalització dels drets socials: una proposta 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, pàgines 53-61. ISSN 0212-7210.

¹ Treballadora social, membre de la Comissió de Serveis Socials Bàsics del Col·legi i professora associada del grau en treball social de la Universitat de Girona i de la Universitat de Barcelona.

Introducció: el perquè de la proposta

Ja fa alguns anys que estem immersos en debats ciutadans al voltant de processos constituents que cerquen nous acords cívics sobre la convivència i la cohesió social, per tal d'afrontar els nous temps que vivim.

En el cas de Catalunya², el procés sobiranista es planteja en clau nacional i en clau social de manera indissociable, situant-se en un nou paradigma en què s'entén que els drets civils i polítics no es poden deslligar dels drets socials: tots tenen la mateixa importància, de manera que s'han de garantir amb la mateixa eficàcia.

Tanmateix, a les primeres propostes de constitució per a una Catalunya independent no s'hi recollien els drets socials amb una definició prou clara ni amb una protecció prou sòlida. Per això, des del Col·legi Oficial de Treball Social de Catalunya (COTSC), compromesos com estem amb la justícia social, vam tenir clar que havíem de contribuir fent una proposta més ambiciosa, a l'hora que fonamentada i rigorosa, especialment sobre les qüestions relacionades amb l'exercici de la professió, de les que es disposa de sabers teòrics i coneixements derivats de la pràctica professional. No es tractava tant de redactar propostes de legislació, sinó simplement d'aportar idees pels futurs canvis que s'albiren, amb la intenció que a partir de l'experiència es puguin fer contribucions útils.

Metodologia

Per a l'elaboració de les propostes en relació als drets socials d'una futura constitució, recollides al document "La constitucionalització dels drets socials", es va comptar amb la participació de persones del món professional i acadèmic³.

El treball va ser dirigit per un equip motor⁴, i es va desenvolupar durant el primer semestre de 2015, en què es van celebrar dues sessions de reflexió i discussió.

El grup motor es va encarregar de preparar el material i guió de les sessions, de conduir la discussió i de redactar els esborranys i el document final.

La discussió es va centrar en dos blocs: els drets socials en general i el dret als serveis socials en particular. Els debats van

² Cal dir que no és només a Catalunya que s'estan qüestionant i revisant les bases democràtiques, de dret i socials de l'Estat. Tant a l'Estat espanyol com a la Unió Europea diferents corrents polítics i moviments socials plantegen noves propostes.

³ Els participants van ser: 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 i Conxita Vila.

⁴ Dirigit per Antoni Vilà (licenciat en dret i doctor en pedagogia per la Universitat de Girona, investigador de l'IGOP-UAB, expert en serveis socials), i amb la col·laboració de Maite Vallejo (treballadora social dels SSB de l'Ajuntament de Girona, membre de la Junta del COTSC de la Delegació de Girona) i Mercè Ginesta (treballadora social, professora associada de la Universitat de Girona).

partir de la revisió del marc legal vigent, per identificar els buits de contingut i les indefinicions en la garantia dels drets socials.

Els documents elaborats per aquest grup es van obrir a la consulta i participació dels col·legiats i les col·legiades que hi van fer valuoses aportacions.

Punt de partida

Inicialment es planteja si la proposta del COTSC s'ha de centrar exclusivament en el dret als serveis socials o si s'ha d'ampliar a la resta de drets socials. Tenint en compte que la intervenció dels treballadors socials es desenvolupa no només en el sistema de serveis socials, sinó també en la resta de sistemes de benestar (salut, educació, ocupació, habitatge...) s'acorda fer una revisió àmplia del conjunt dels drets socials, fent una especial atenció als serveis socials.

El debat parteix de la constatació que les estructures bàsiques en benestar social (salut, educació, serveis socials, habitatge, ocupació, pensions i ajudes) creades a l'inici de l'etapa democràtica, ja no serveixen per fer front a la situació actual. Ens trobem davant un canvi d'època, que reclama un nou paradigma en la concepció, garantia i efectivitat dels drets socials. Les velles respostes ja no serveixen per respondre a problemes nous i cada vegada més complexos.

En l'actual marc constitucional⁵, els principals drets socials -els que es refereixen a la salut, l'educació, el treball, la seguretat social, l'habitatge- no gaudeixen de la mateixa garantia que els drets civils i polítics, ja que no es poden fer efectius directament, sinó que depenen de les lleis que els desenvolupen. Per altra banda, el dret als serveis socials, tal com avui els entenem, es recull de manera exigua i confosa.

La debilitat i el deteriorament de l'efectivitat dels drets socials és constatada, dia rere dia, pels treballadors socials, que coneixen de primera mà com moltes famílies no en poden gaudir, patint els efectes de les creixents desigualtats que ha generat la crisi actual.

En aquest sentit, la primera de les propostes que es fa en l'esmentat document és que els drets socials han de tenir la mateixa efectivitat, grau de protecció i garantia legal que la resta de drets fonamentals. I entre aquests drets cal un reconeixement explícit al dret universal i garantit als serveis socials. Així doncs, en un nou marc constitucional, els drets socials han de trobar un fonament sòlid que n'asseguri la seva efectivitat, i que els blindi davant les futures transformacions del context sociopolític.

Per una banda, ja en la discussió inicial es convé que, al costat d'aquest enfortiment dels drets socials, també cal considerar les obligacions que al respecte hi tenen les persones, les famílies i les organitzacions socials.

Ens trobem davant un canvi d'època, que reclama un nou paradigma en la concepció, garantia i efectivitat dels drets socials.

⁵ Constitució Espanyola de 1978.

Per altra banda, una altra qüestió que es planteja inicialment és en relació als titulars dels drets socials: qui són? Els nacionals, els ciutadans, les persones, les famílies? Es considera que els subjectes dels drets socials són les “persones”⁶ i així els drets, especialment els bàsics, són per a “tothom”, en el sentit de la Declaració dels Drets Humans, que pertanyen a “tots els éssers humans que neixen lliures i iguals en dignitat i en drets” (molts dels drets socials bàsics són Drets Humans). Les normes de desenvolupament hauran d'establir el seu caràcter indefinit o temporal i l'exigència o no de residència al territori.

Primera discussió: el reconeixement dels drets socials en una futura constitució

El resultat de les reflexions i debats esmentats s'han agrupat al voltant de diferents drets socials, que tenen a veure amb la protecció de:

- a) Situacions de pobresa i d'exclusió
- b) Salut
- c) Serveis de cura de llarga durada
- d) Educació
- e) Treball/ocupació
- f) Habitatge
- g) Famílies
- h) Col·lectius amb necessitats específiques

A continuació s'exposaran les anàlisis i propostes fetes en relació a cadascun d'aquests àmbits. En la formulació d'aquestes propostes, s'ha intentat trobar l'equilibri entre un enunciat prou concret perquè sigui comprensible i eviti les lectures ambigües, i prou genèric per possibilitar la cabuda i desenvolupament de diferents polítiques socials sense necessitat d'haver de plantejar una reforma constitucional.

El reconeixement dels diferents drets que s'exposen a continuació ha d'anar lligat a l'exigència que els poders públics disposin dels recursos necessaris per fer-los efectius.

a) Situacions de pobresa i d'exclusió

Es parteix de la constatació que actualment no estan garantits constitucionalment uns mínims vitals per satisfer les necessitats bàsiques. Per això, en una època de crisi com la que estem vivint, moltes persones i famílies que es troben en situació de greu precarietat econòmica no poden acollir-se al dret a rebre uns ingressos mínims que els permetin viure amb dignitat.

Així doncs, es convé que un nou text constitucional ha de recollir el dret que tenen totes les persones a disposar dels mitjans

S'ha intentat trobar l'equilibri entre un enunciat prou concret perquè sigui comprensible i eviti les lectures ambigües, i prou genèric per possibilitar la cabuda i desenvolupament de diferents polítiques socials.

⁶ Tal com fa l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006.

suficients per cobrir les necessitats bàsiques i viure amb dignitat, com a mesura preventiva de les situacions de risc de pobresa o exclusió social.

El grup de discussió constata que hi ha diverses fórmules per fer efectiu aquest dret a la cobertura de les necessitats bàsiques (rendes garantides, salaris socials, etc.). Sense pronunciar-se sobre cap d'elles, sí que es considera que ha de ser una prestació potent que englobi, ordeni i racionalitzi bona part de les prestacions actuals, que exigeixen l'acreditació constant de la situació de pobresa, amb l'estigmatització que genera i els elevats costos de gestió que comporten.

Aspectes com què entenem per situació de necessitat, el llinar mínim de recursos de què ha de disposar la persona/família per poder gaudir de la vida digna, la quantia i altres mesures de la prestació i, si escau, el compromís d'algun tipus de retorn social per part del receptor, s'hauran de concretar en la normativa que haurà de desenvolupar aquest dret constitucional.

b) Salut

El grup de discussió identifica la protecció de la salut com a un dret universal garantit, entenent la salut, com planteja l'OMS, no només com l'absència de malaltia, sinó també com el benestar físic, mental i social. Aquest dret ha d'incloure el principi pel qual ningú podrà ser-ne exclòs per manca de recursos.

Les lleis de desenvolupament hauran de concretar el contingut i abast de la protecció de la salut, des d'un punt de vista integral, que ha d'incloure mesures de salut pública i d'assistència sanitària, inclosa la farmacèutica, sense oblidar la prevenció i l'educació per a la salut.

c) Serveis de cura de llarga durada

L'increment de les situacions de dependència, cronicitat i discapacitat i els costos personals, familiars i econòmics que comporta exigeixen l'adopció de mesures per tal d'assegurar el dret d'aquestes persones a mesures preventives i a una atenció adequada. Aquestes persones precisen, a més de les atencions sanitàries (curar), d'altres actuacions, especialment de serveis socials (tenir cura) i també de les educatives, laborals o d'accessibilitat. Per això, es considera necessari reconèixer el dret a la prevenció de les esmentades situacions, i que les persones afectades rebin les prestacions i serveis de cura de llarga durada que els permetin assegurar la màxima autonomia personal i l'atenció a les situacions de dependència.

El tipus de prestacions, especialment les sociosanitàries, i els requisits d'accés es concretaran en les lleis de desenvolupament d'aquest dret.

d) Educació

A més del dret garantit a l'educació obligatòria i gratuïta, es convé que cal fer explícit el dret a la formació al llarg de la vida,

Un nou text constitucional ha de recollir el dret que tenen totes les persones a disposar dels mitjans suficients per cobrir les necessitats bàsiques i viure amb dignitat.

tant per afavorir el desenvolupament personal com per augmentar la capacitat d'adaptació a les necessitats canviants del mercat laboral.

Les lleis de desplegament concretaran l'abast del dret, que podria establir prioritats per a col·lectius desfavorits, com els joves o les persones en risc d'exclusió, per tal de facilitar la seva incorporació al món laboral.

Per altra banda, es considera que actualment no es dona una veritable igualtat d'oportunitats en l'accés i el manteniment dins el sistema educatiu, ja que un nombre important d'alumnes no disposen de les mesures addicionals que precisen (de tipus econòmic, de suport o derivades de necessitats educatives especials) per poder seguir adequadament els estudis. En aquest sentit, es conclou que s'ha d'incloure dins d'una futura constitució el dret a rebre les mesures addicionals per garantir la igualtat real d'oportunitats a l'educació. Aquest dret es podria fer efectiu a través de mesures molt diverses i es concretarien en la normativa de desenvolupament.

e) Treball/ocupació

Es parteix de la constatació que el treball ha perdut la centralitat de què gaudia en el model tradicional de benestar social, de manera que és un dret social, ara com ara, difícil de garantir. S'evidencia que les persones que no tenen treball es troben en risc o situació de pobresa i d'exclusió. Es considera especialment preocupant la situació dels joves que tenen dificultats singulars per accedir a la primera feina.

Així doncs, es valora que els poders públics han d'establir mesures específiques per a l'accés al primer treball i per als col·lectius d'aturats de llarga durada, siguin formatives o per afavorir les oportunitats de canvi d'orientació laboral. Així mateix, els treballadors que, després de realitzar les activitats de capacitació i rebre les prestacions, continuen sense feina tenen dret que se'ls assigni una activitat alternativa, entesa com a un benefici pel subjecte i a la vegada com a un retorn social, i sense que suposi ocupar llocs de treball encoberts.

També s'aposta perquè els poders públics promoguin les empreses d'economia social i la inclusió de clàusules socials en les contractacions públiques, com a mesures per a fomentar ocupació de qualitat i la inserció laboral de col·lectius amb especials dificultats.

f) Habitatge

En el debat es constata que el dret a l'habitatge és un dels menys garantits fins ara, amb greus conseqüències per a moltes famílies que han perdut casa seva. Així doncs, hi ha acord en considerar que s'ha de garantir el dret a disposar d'un habitatge digne i adequat, inclosos els serveis bàsics.

Les lleis de desenvolupament hauran de concretar els requisits d'accés de les persones i/o famílies als habitatges i les modalitats

d'habitatges (lloguer, propietat, etc.) o de lloc de vida (residències, apartaments tutelats, etc.), que haurien de ser amplis i variats per tal de poder ajustar-los a les diferents situacions dels sol·licitants (membres de la família, ingressos, etc.). La normativa també ha de promoure la construcció, rehabilitació i/o prestacions econòmiques complementàries, per arribar a disposar d'un parc d'habitatges semblant als de la Unió Europea, i ha de protegir els consumidors davant els abusos bancaris.

g) Famílies

En el debat es planteja la necessitat de revisar el dret/obligació d'aliments als ascendents i descendents o si caldria solidaritzar una part de les esmentades obligacions familiars i les corresponents despeses, com les relatives a la criança i educació dels fills o l'atenció als familiars en situació de dependència.

Amb tot, es convé que cal reconèixer el dret de les famílies a rebre el suport solidari, mitjançant ajudes i serveis adequats, per poder fer front a les necessitats de la criança dels fills i que els membres més vulnerables siguin atesos. També se'ls ha de reconèixer el dret a rebre l'assessorament, acompanyament i suport en situacions de dificultat i conflicte.

L'aplicació d'aquest precepte exigiria modificacions en diverses lleis sectorials. Seria el cas, d'una manera especial, de la normativa laboral per fer efectiva la incorporació de les dones al treball, així com l'establiment de mesures de conciliació de la vida laboral i familiar. D'altra banda, caldria determinar amb criteris reals els llindars per cobrir les necessitats bàsiques familiars i la criança dels fills.

h) Col·lectius amb necessitats específiques

Alguns textos constitucionals fan esment específic als drets de persones o col·lectius amb dificultats especials, com persones amb discapacitat i situacions de dependència, persones incapacitades judicialment i altres. Es discuteix aquest aspecte i es conclou que tots els drets plantejats fins ara s'adrecen a totes les persones, independentment de les seves circumstàncies específiques. En aquest sentit no es considera adient tornar-los a formular per a cadascun dels col·lectius amb dificultats especials, tot i que es considera indicat reconèixer la necessitat d'aplicar mesures de discriminació positiva per a poder exercir plenament tots els drets constitucionals reconeguts. Per això, caldria un precepte constitucional que ho reconegués amb caràcter general, com fa l'actual article 49 CE referit a les persones amb discapacitats.

Segona discussió: el reconeixement del dret als serveis socials en una futura constitució

Primerament, cal aclarir que s'acorda tractar de manera específica els serveis socials per dos motius: 1) per l'estreta relació entre el treball social i els serveis socials, ja que per una banda, el sistema de serveis socials s'ha construït i dissenyat amb importants aportacions del treball social i, en segon lloc, perquè els treballadors socials hi tenen un paper central; 2) per la persistent indefinició d'aquest sistema, tant pel que fa a continguts com a abast. Així doncs, en l'àmbit legal ens trobem amb conceptualitzacions grandiloqüents i ambigües, que han facilitat que els serveis socials assumissin unes responsabilitats de difícil compliment, que han acabat convertint-lo en un veritable calaix de sastre, on tenen cabuda totes les funcions rebutjades per altres sistemes (salut, educació, habitatge, seguretat social, etc.).

Cal un replantejament total del concepte de serveis socials i un canvi de paradigma.

A partir de l'anàlisi de la normativa autonòmica i de les aportacions acadèmiques, es debat sobre la definició dels serveis socials i el rang de garantia que caldria donar-li constitucionalment. Com a conclusió, es considera que cal un replantejament total del concepte de serveis socials i un canvi de paradigma.

En aquest sentit, es coincideix en la necessitat de definir i delimitar l'especificitat de les seves funcions, relacionades amb: a) promoure l'autonomia personal, inclosa la capacitat de decidir i el dret a participar, i atendre les situacions de dependència; b) contribuir a l'exercici dels drets i deures de les persones, especialment de les que per minoria d'edat o per dificultats en l'exercici de la capacitat jurídica necessiten protecció i mesures de suport per la presa de decisions i c) oferir suport per compensar les limitacions de desenvolupament personal i de relació, i d'integració social i comunitària per raó de discapacitat, discriminació, manca greu d'oportunitats o les derivades de moments disruptius de la vida.

Una nova constitució ha de reconèixer el dret a la cobertura de les necessitats esmentades com a universal i garantit, així mateix s'han d'establir els deures que comporta.

A la vegada, es conclou que, per assegurar l'especificitat dels serveis socials i el seu desenvolupament, cal excloure: a) les prestacions econòmiques per cobrir les necessitats bàsiques, que s'haurien de gestionar des del sistema de pensions i garanties de renda⁷, i b) les funcions de determinació de la situació econòmica i social per accedir a recursos que corresponen als altres sistemes.

Aquest nou concepte de serveis socials suposa un canvi de paradigma que implica:

- a) Aconseguir equilibris entre drets i sistemes, tot generant una igualtat en l'accés i el contingut dels drets socials, evitant les asimetries actuals.

⁷ A Catalunya podria encarregar-se a la futura Agència Catalana de Protecció Social.

- b) Posar la persona en el centre del sistema, tot estructurant els serveis, prestacions i activitats de manera àgil i flexible per adaptar-se a les seves necessitats i preferències.
- c) Potenciar les estratègies de prevenció i de promoció de les capacitats de les persones.
- d) Prioritzar el suport al desenvolupament de la persona en el medi social, en totes les etapes de la vida, fomentant les relacions interpersonals i la participació comunitària.
- e) Impulsar tractaments transversals de les problemàtiques i la coordinació d'accions, des del respecte de les competències i funcions de cada sistema, per garantir-ne l'eficiència.
- f) Impulsar canvis organitzatius que implicarien potenciar el nivell primari dels serveis socials i el paper dels governs locals per tal de poder dissenyar-los i estructurar-los des del territori, a la vegada que s'assegura l'equitat en l'accés, la intensitat, la qualitat, etc. També suposarien simplificar i flexibilitzar la cartera de serveis socials per adaptar-se a les necessitats i decisions de les persones.

Conclusions

Després d'haver pogut presentar la proposta de constitucionalització dels drets socials del TSCAT, hem constatat que ha tingut una bona acollida, tant pel contingut de les proposicions com per la seva oportunitat.

Aquesta valoració positiva no significa, però, que donem el treball per acabat. Som conscients que cal aprofundir en molts dels aspectes plantejats i que, més enllà de la seva incorporació en un nou text constitucional, és important promoure més la reflexió i el debat dins del col·lectiu de professionals del treball social, per continuar fent propostes sòlides i aplicables en relació als drets i la justícia socials.

Per altra banda, cal posar èmfasi en la difusió de la proposta en els diferents marcs institucionals, tant de l'àmbit polític com civil, tot assegurant que sigui entenedora, i, per tant, assumible en un futur pròxim.