

Presentación: la acción social en los tiempos de la dependencia

Hacía falta una obra colectiva dedicada al Derecho público de la acción social, para contribuir a reconstruir la doctrina en la materia. Una materia que se ha ido trasladando desde la marginalidad en el Estado moderno y también en el Estado liberal de Derecho, hacia la centralidad que le corresponde por naturaleza en un Estado social de Derecho.

Esta centralidad se observa claramente en planos muy diversos: el socio-laboral, el financiero y también el técnico-jurídico.

La incorporación de la mujer al entorno laboral, el progresivo aumento de la esperanza de vida —y de las enfermedades crónicas más comunes en la vejez—, la reducción del tamaño medio de los hogares y de los núcleos familiares, son todos ellos factores o síntomas del desarrollo de nuestra sociedad, pero también generadores de nuevas necesidades. El desarrollo trae complejidad y ésta genera nuevos riesgos de exclusión social.

Por eso es ahora cuando más recursos dedican el sector público, el privado y el emergente tercer sector a prevenir y subvenir a los estados de necesidad de los individuos, las familias y los grupos sociales. Y es ahora cuando el Derecho afronta esta nueva realidad elevando a las normas de mayor rango derechos de prestación de las personas y mandatos de servicio público a las Administraciones.

La última y más llamativa manifestación de esta evolución nos la ofrece el Proyecto de Ley de promoción de la autonomía personal y aten-

ción a las personas en situación de dependencia. Una Ley que se anuncia como el cuarto pilar del Estado de bienestar y que, de aprobarse como se proyecta, ciertamente supondrá un hito histórico en la protección social, al configurar un nuevo sistema prestacional (el «sistema nacional de dependencia») que quiere ser de carácter pleno por su garantía y universal por su cobertura, de forma similar a cuanto ocurre ya con la educación, la seguridad social y la sanidad. Esta novedad obligará sin duda a resituar el campo que conocemos como asistencia social o acción social y al que se dedica este volumen, pero desde luego no lo sustituirá ni lo suprimirá, como tampoco lo hizo antes la erección de los sistemas educativo, de la seguridad social o sanitario.

La protección de las personas dependientes no es el fin de la historia. Primero, porque los estados de necesidad o los riesgos de exclusión de las personas van mucho más allá de la dependencia. El Proyecto de Ley define en su artículo 2 esta situación mediante la suma de tres notas: una temporal, que exige que sea de «carácter permanente», otra causal, que exige que se deba a «razones derivadas de la edad, la enfermedad o la discapacidad y ligadas a la falta o la pérdida de autonomía física, mental, intelectual o sensorial», y finalmente, otra objetiva, como es precisar «de la atención de otra u otras personas o ayudas importantes para realizar actividades básicas de la vida diaria», como «el cuidado personal, las actividades domésticas básicas, la movilidad esencial, reconocer personas y objetos, orientarse, entender y ejecutar órdenes o tareas sencillas». A estos tres requisitos se unen dos exclusiones no menos importantes en el artículo 5 del Proyecto de Ley: la de los menores de 3 años de edad (salvo los que presenten graves discapacidades, de los que se ocupa específicamente una disposición adicional del Proyecto) y la de quienes no tengan un mínimo de cinco años de residencia en territorio español. Fuera de este universo quedan, en consecuencia, estados de necesidad como la pobreza o múltiples trastornos físicos o síquicos transitorios que requieren atención socio-sanitaria, así como también los servicios a inmigrantes de reciente llegada o las guarderías públicas, por ejemplo.

En segundo lugar, el sistema nacional de dependencia descansa en los sistemas prestacionales ya existentes: la Ley garantizará la incorporación a la seguridad social de los cuidadores no profesionales, así como ciertos «servicios sociales» y «prestaciones económicas» (prestaciones típicas de la acción social) a los dependientes en los niveles mínimos que recoge al amparo de la competencia igualadora básica que reserva al Estado el artículo 149.1.1ª de la Constitución española. Así las cosas, la nueva Ley no sustituirá a la asistencia o acción social, sino que reforzará sus bases institucionales, integrando parte de sus prestaciones dentro de un nuevo sis-

tema nacional garantizado jurídicamente y con un régimen de financiación propio, en parte con cargo a los presupuestos generales del Estado.

Queda así justificada la oportunidad y actualidad de este volumen, que suele ser una de las misiones comúnmente atribuidas a una presentación. La otra es la de introducir al lector en su estructura y sus contenidos.

De un lado, la escasez de referencias bibliográficas de envergadura en la materia (no ya la de la acción o asistencia social, sino en particular de literatura iuspublicista dedicada a la materia) y de otro lado el carácter generalista de esta Revista, abierta a los temas de interés administrativo en general, han aconsejado abrir el espectro de este volumen y estructurarlo en tres grandes partes. De esta forma, la parte central se dedica a los temas específicos de su objeto y agrupa el mayor número de trabajos, en torno al estudio de los sujetos prestadores y los beneficiarios, los tipos de prestaciones y las principales cuestiones técnicas que suscitan. Pero viene precedida de una primera parte con valiosas aportaciones sobre el entorno necesario (el marco conceptual, institucional y constitucional de la materia) para situar y entender su objeto. Y se cierra con una tercera parte sobre otras prestaciones y técnicas «hermanas» que, aunque no insertas en el sistema prestacional de la acción social o la asistencia social sino en otras políticas públicas (como las de ordenación territorial, urbanismo y vivienda o la del empleo), lo acompañan en la consecución de sus mismos fines: una mayor cohesión social y el aseguramiento de la libertad y la igualdad efectivas frente a los riesgos y las contingencias de nuestra vida.

Esta metodología sacrifica la exhaustividad al servicio de la globalidad. Por eso no debería leerse este número como una obra cerrada, sino como una aproximación y una invitación a la materia. Si consigue serlo, habrá cumplido su objetivo.

Primera parte

Fundamentos y panorámica