

RECENSIONES

RECENSIÓN AL LIBRO DE ADORACIÓN CASTRO JOVER

Adoración Castro Jover (Dir.) *Asistencia social, participación y reconocimiento de la diversidad: un estudio comparado entre comunidades autónomas*, Thomson Reuters Aranzadi, 2016, 475 páginas

José Ramón Polo Sabau
Universidad de Málaga

El volumen colectivo que es objeto de esta reseña centra su atención en lo que podríamos llamar la zona de confluencia de dos de las grandes cuestiones o, tal vez mejor, de los grandes retos que afrontan actualmente las sociedades occidentales que se cimentan en los principios de la democracia liberal: de un lado, las conocidas dificultades por las que atraviesa el mantenimiento del llamado Estado del bienestar, acrecentadas en los últimos años por los efectos de la grave crisis económica global y que han evidenciado la insuficiencia en muchos casos de los servicios públicos, de los sistemas de previsión y protección social, para atender a las crecientes necesidades de los individuos en situación más desfavorecida; de otro, las consecuencias y los nuevos problemas derivados de ese no menos conocido fenómeno de la multiculturalidad o, si se prefiere, de la presencia cada vez mayor en las sociedades abiertas de una gran diversidad social, cultural, ideológica y religiosa, particularmente estimulada por los grandes flujos migratorios que han venido produciéndose en los últimos tiempos.

El libro delimita su ámbito de estudio partiendo de la distinción entre los dos grandes sectores que integran en vigente modelo de protección social en nuestro país, esto es, la Seguridad Social, de un lado, y la denominada Asistencia Social, de otro, y es esta última, como se deduce del título, la que centra el objeto de los distintos trabajos que componen el volumen. La primera, como se sabe, es competencia del Estado por lo que hace a su legislación básica y a su régimen económico, correspon-

diendo a las Comunidades Autónomas en este caso la ejecución de sus servicios, mientras que la competencia sobre la segunda está en principio exclusivamente atribuida a las administraciones regionales, sin perjuicio de la existencia de un ámbito en el que se encuentra legitimada la intervención de la Administración central del Estado en materia de Asistencia Social, concretamente en aquellos aspectos en los que sea necesaria una perspectiva global que trascienda la esfera de los distintos modelos autonómicos y propicie su adecuada coordinación.

Esto último ha dado pie a la relativamente reciente creación y al paulatino desarrollo de un Tercer sector estatal, ligado al creciente papel de la Administración central en materia de Asistencia Social y particularmente relacionado, entre otros aspectos, con el destino que se ha venido concediendo a los fondos recaudados mediante el sistema de la asignación tributaria en el IRPF y que han venido siendo aplicados, por expresa voluntad de los contribuyentes, a la satisfacción de «otros fines de interés social», al tiempo que se aprecia una cada vez mayor importancia de la participación de los distintos grupos sociales y particularmente de las entidades religiosas en el desarrollo de ese Tercer sector, igualmente vinculada al acceso que estos grupos han tenido a dichos fondos mediante la subvención de programas concretos de actuación social pero también relacionada con el devenir de la regulación del sector del voluntariado; todo este proceso de gradual y en ocasiones dificultoso desarrollo de ese Tercer sector estatal es descrito, sintética pero elocuentemente, por la profª. Castro Jover, Directora de la obra, en el primer capítulo titulado «Acción social y participación entre Estado y Comunidades Autónomas», en el que se delimita preliminarmente el campo de estudio de las diversas aportaciones que conforman el libro y se anticipan sus principales claves de análisis.

A partir de ahí, el volumen se compone de una serie de estudios en los que distintos autores, siguiendo un esquema común, abordan la que generalizadamente es designada como la perspectiva intercultural en el sistema de servicios sociales de una serie de Comunidades Autónomas, seleccionadas a este propósito en función de su número de habitantes o, según se afirma en la Presentación, por sus buenas prácticas en materia de interculturalidad, añadiéndose asimismo sendos capítulos dedicados al estudio de esta materia pero en este caso en el ámbito local, concretamente en los municipios de Madrid y Barcelona, también por razón de su tamaño y, según se dice igualmente, en atención al interés que despiertan.

tan las políticas sociales llevadas a cabo por sus actuales corporaciones municipales.

Los referidos estudios son los que atañen a las Comunidades Autónomas de Andalucía (Igor Mintegua), Aragón (Ana Leturia), Castilla-La Mancha (Mercedes Vidal), Castilla y León (Mariano Cubillas), Cataluña (José Antonio Rodríguez), Extremadura (M^a. Cruz Llamazares), Madrid (Óscar Celador), Navarra (Alejandro Torres), País Vasco (Adoración Castro) y Comunidad Valenciana (Yolanda García); los capítulos dedicados al estudio de esta materia en relación con los ayuntamientos de Madrid y Barcelona han sido redactados, respectivamente, por Mercedes Murillo y Salvador Tarodo.

Ese esquema común de las distintas colaboraciones atiende al estudio de los siguientes aspectos: en primer lugar, se expone en sus caracteres esenciales el particular modelo de asistencia social implantado por la Administración regional de que se trate —en lo que puede advertirse una gran similitud entre los diversos modelos autonómicos estudiados—; en segundo término, en cada uno de los capítulos se analiza con detalle la forma y la intensidad con las que las distintas organizaciones sociales (empresas y entidades sin ánimo de lucro primordialmente) concurren a gestión y al desarrollo de los servicios sociales, quedando en evidencia el papel cada vez más relevante de la iniciativa privada y social en este sector y, en este sentido, prestándose una especial atención a la importante aportación a este campo de la actuación social de las confesiones y entidades religiosas; por último, se dedica una singular atención a dos de los ámbitos específicos de intervención de los Servicios Sociales en los que de una manera más conspicua se ha puesto de relieve la necesidad de tener en la debida consideración la existencia de una diversidad cultural y religiosa cada vez más notable en nuestra sociedad, como son concretamente los ámbitos que se relacionan con la actuación social en los centros de menores en situación de desprotección, de un lado, y con la actividad que se desarrolla en los comedores sociales, de otro. Precisamente en relación con este último tema adquiere en estos trabajos un especial relieve el tan traído y llevado asunto de la multiculturalidad, de la presencia cada vez más notable en nuestra sociedad de una pluralidad de cosmovisiones que se materializa en la coexistencia entre nosotros de distintas tradiciones culturales y concepciones ideológicas y religiosas, lo que tiene consecuencias en muy distintos ámbitos de la ordenación jurídica y también en este que ahora nos ocupa. A menudo los grupos

religiosos, especialmente los de más reciente implantación o los que tradicionalmente tenían una escasa presencia social ostentan, por ello mismo, una condición muy minoritaria que en algunos casos les ha hecho ser objeto de discriminaciones, les ha colocado en una posición particularmente vulnerable o, en los supuestos más extremos, les ha llevado a ser más proclives a encontrarse en situaciones de exclusión social; asimismo, la creciente pluralidad cultural y religiosa que se aprecia en la sociedad española, como en tantas otras, plantea ciertos retos ligados a las exigencias que en ocasiones se plantean en orden a la acomodación de ciertas prácticas o usos religiosos de los usuarios en el marco de los Servicios Sociales, unas exigencias que, como igualmente sucede en otros campos de la ordenación jurídica, nos sitúan ante la no siempre fácil tarea de delimitación del ámbito de amparo de los derechos fundamentales implicados, que han de ser aplicados en armonía con la preservación de los restantes bienes e intereses constitucionalmente protegidos.

Sin perjuicio del interés y la relevancia de todos estos aspectos, en cierto modo despunta en estos trabajos el estudio que en ellos se realiza en particular del papel desempeñado en este sector por las confesiones religiosas, lo que no es de extrañar, aunque esto es ciertamente lo de menos, si se advierte que todos los autores de la obra son reconocidos cultivadores del Derecho Eclesiástico del Estado. Así en efecto, la participación de las entidades religiosas en el terreno de los servicios sociales no ha hecho sino incrementarse en los últimos años y, así, la concurrencia de muchas de estas entidades —destacadamente la de la organización católica Cáritas española— en la satisfacción de toda una serie de necesidades de los individuos en situación más desfavorecida ha venido adquiriendo un especial protagonismo entre nosotros, articulándose diversas formas de colaboración con las Administraciones públicas que pasan por el arbitrio de distintas fórmulas de financiación y de acceso a los fondos públicos destinados a este área.

El estudio de esta cuestión, como bien pone de manifiesto la prof^a. Castro en su capítulo introductorio, plantea su vez otros interesantes problemas derivados de las diferencias que se aprecian entre las correspondientes regulaciones pactadas con unas u otras confesiones en las que se trata este asunto, así como de las distintas formas de participación de las confesiones en todo este sector, en la medida en la que, por ejemplo, algunas entidades religiosas intervienen aquí adoptando la forma y sometiéndose al régimen común previsto para las entidades benéficas

sin ánimo de lucro, pero otras lo hacen con sujeción a sus propias normas estatutarias en la medida en la que ello les ha sido reconocido en la normativa concordada, y en este último supuesto la dificultad que puede plantear la distinción *ad casum* entre lo que es una actividad o una finalidad propiamente religiosa, de un lado, y lo que ha de ser tenido por una finalidad estrictamente benéfica o asistencial —en el supuesto de que esa distinción sea aquí necesaria o procedente, lo que puede ser discutible—, de otro, genera o puede generar ciertas dudas de adecuación a la vigencia del principio constitucional de aconfesionalidad o si se prefiere de laicidad. En este sentido, como asimismo apunta oportunamente la autora del capítulo introductorio, la elección de unas u otras formas de colaboración en este terreno específico puede tener consecuencias muy diferentes en relación con el propósito de la preservación del principio de laicidad y de la consiguiente garantía de la vertiente inmunitaria de la libertad de conciencia de los individuos, en la medida en la que la adopción de fórmulas que financian o subvencionan programas concretos de actuación social puede tener indudables ventajas frente a otros modelos de participación, tales como los regímenes de conciertos o convenios con determinadas entidades religiosas; en todo caso y sin perjuicio de ello, en efecto, la realidad viene demostrando que más allá de las subvenciones públicas a ese tipo de programas y al margen de las dudas que ello pueda legítimamente suscitar en relación con los referidos principios constitucionales, las confesiones religiosas —entre nosotros particularmente la Iglesia católica— vienen desarrollando una función asistencial en socorro de las personas más desfavorecidas y a menudo en riesgo de exclusión social que generalmente no se detiene ante la falta de apoyo financiero por parte de la Administración y se lleva a cabo con frecuencia merced a los recursos propios, en una labor ciertamente encomiable que queda en evidencia a lo largo de esta obra.

En definitiva, el libro colectivo que es objeto de esta recensión aborda un tema de gran interés para los estudiosos del Derecho público en general, y del Derecho Eclesiástico del Estado en particular, y ofrece una muy representativa visión panorámica del estado de esta cuestión en nuestros ordenamientos autonómicos. Me parece todo un acierto la opción metodológica adoptada, en tanto que la aplicación de un esquema de análisis común, amén de resultar oportuna en la elección de los aspectos concretos analizados, facilita la visión de conjunto y favorece la extracción de conclusiones generales a partir del análisis comparado de las distintas

regulaciones regionales. Si a ello se le une el rigor y la profundidad con la que se han realizado las distintas aportaciones, todo ello hace de esta una obra de lectura sumamente aconsejable.