

haber experimentado una evolución similar en materia de asistencia social: del desinterés total del Estado, se pasó a un Estado monopolizador con vocación de asumir todas las funciones en este campo, hasta llegar al momento actual caracterizado por una concurrencia de agentes públicos y de agentes privados, entre los cuales tienen una presencia destacada las confesiones religiosas. Esta presencia confesional en un ámbito caracterizado por un acentuado pluralismo religioso consecuencia de los flujos migratorios, ha llevado a los autores a evaluar la aplicación práctica de los modelos normativos diseñados en los países estudiados y a verificar el papel del elemento religioso en las acciones de asistencia social.

En resumen se puede afirmar que el libro muestra la situación actual en cuatro países europeos respecto a las políticas públicas en materia de asistencia social como herramienta no solo de atención a situaciones de necesidad, sino como instrumento para la integración y cohesión social. Pero al mismo tiempo, los autores no se limitan a esta perspectiva, sino que se adentran en el papel que desempeñan las confesiones religiosas en este sector prestacional y en la atención a la diversidad cultural y religiosa.

Por último, quisiera aprovechar estas líneas para resaltar la importancia de la colección "e-Reprint. Nuovi studi di diritto ecclesiastico e canonico", dirigida por el profesor Antonio G. Chizzoniti. En el poco tiempo que lleva activa ha publicado ya excelentes trabajos, tanto en su sección histórica como en la relativa a nuevos itinerarios. Precisamente este volumen, cuyo contenido aborda una cuestión poco trabajada por la doctrina, es un exponente destacado de las contribuciones novedosas que la colección está brindando a los lectores.

Miguel Rodríguez Blanco

CASTRO JOVER, Adoración (dir.), *Asistencia social, participación y reconocimiento de la diversidad: Un estudio comparado entre comunidades autónomas*, Thomson Reuters-Aranzadi, Pamplona, 2016, 475 pp.

Nos encontramos ante una realización colectiva dirigida por la profesora Adoración CASTRO JOVER, cuyo trabajo, que aparece en primer lugar, presenta los dos principales mimbres sobre los que se teje la obra: 1º) delimitar cuál es el grado de participación que tienen las entidades religiosas en la asistencia social, lo que es bastante indicativo de la transferencia de competencias estatales a este tipo de entidades, y esto, sin una justificación clara desde la perspectiva de los principios de un Estado social y democrático de Derecho, principios, por lo demás, que deben proyectarse al ámbito de las Autonomías; y 2º) poner de relieve el déficit jurídico existente acerca del reconocimiento de la diversidad y de la interculturalidad, algo que dificulta, y no poco, la satisfacción de los derechos individuales y colectivos implicados en el servicio público de la asistencia social, en particular, los derivados de los principios de solidaridad, igualdad y laicidad.

Esas dos ideas capitales que van completándose con otras igualmente transversales, por más que secundarias -a las que me referiré más adelante-, vertebran la colaboración de los demás autores: Oscar CELADOR ANGÓN, Luis Mariano CUBILLAS RECIO, Yolanda GARCÍA RUIZ, Ana LETURIA NAVAROA, M^a. Cruz LLAMAZARES CALZADILLA, Igor MINTEGUÍA ARREGUI, Mercedes MURILLO MUÑOZ, José Antonio RODRÍGUEZ GARCÍA, Salvador TARODO SORIA, Alejandro TORRES GUTIÉRREZ, Mercedes VIDAL GALLARDO.

Punto de partida es, por tanto, la configuración constitucional del Estado español como social, democrático y de Derecho (art. 1 CE), entre cuyos principios superiores se encuentran los de participación y solidaridad que, a su vez, se conjugan e interactúan con

otros tales como personalismo, igualdad, libertad de conciencia o laicidad, hasta conformar la noción de ‘diversidad’ que aparece en el título.

Todos ellos dominan las dos principales estructuras sobre las que se ampara el actual modelo integral de protección: la Seguridad Social y la Asistencia Social. Una u otra operará, como es sabido, en razón de que dicha protección tenga lugar o no a partir de una previa obligación contributiva o colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios. De la primera, compete al Estado la legislación básica y a las Comunidades Autónomas la ejecución de sus servicios (artículo 149. 1.17); la segunda, en cambio, es competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas (artículo 148. 1.20), sin perjuicio de las actividades de fomento o de los supuestos especiales o particulares que requieren un planteamiento global, ya sea supraautonómico o, incluso, estatal (STC 146/86), como ocurre con la elaboración del Catálogo de Referencia de Servicios Sociales o como sucede, al haber optado los legisladores estatal y autonómico por un sistema mixto de asistencia, con la financiación de entidades privadas a través del IRPF -el denominado 0’7%-, con ciertos aspectos del régimen del voluntariado o la misma definición del Tercer Sector, la delimitación de sus entidades y hasta de los cauces para su incorporación a la colaboración con las administraciones.

Pues bien, tratándose de una competencia exclusiva de las Autonomías, cada uno de los doce autores, ateniéndose a una común, minuciosa y exigente plantilla -que permitirá comparar y verificar de manera igualmente detallada y rigurosa la validez de los análisis-, nos ofrecerá su respuesta a tres preguntas clave lanzadas a cada singular ordenamiento autonómico: ¿En qué medida responde el modelo español a aquellos principios constitucionales de los que trae causa? ¿En qué medida y siguiendo qué procedimientos incorpora cada uno de ellos los principios de solidaridad, participación y convivencia en la diversidad? ¿Responden cada uno de ellos a un modelo de interculturalidad que integre la pluralidad cultural en igualdad de derechos?

El estudio parte de los contenidos dispuestos por los respectivos estatutos de autonomía. En este punto, el de Andalucía (LO 2/2007, de 19 de junio) podría calificarse como el más completo y progresivo, así lo indica el Prof. MINTEGUÍA ARREGUI, recordando que es ejemplo del denominado “Nuevo Estado Social Autonómico de Derecho” por cuanto incorpora una serie de derechos sociales que no menciona expresamente la Constitución española, como los relativos a la dependencia, a la protección contra la violencia de género o a acceder a las prestaciones del sistema público de servicios sociales en condiciones de igualdad. Todo ello, además, desde la perspectiva que aportan los valores superiores de participación, igualdad y solidaridad, de los que se deduce la exigibilidad de acciones por parte de los poderes públicos dirigidas a garantizar un sistema eficaz de bienestar, que incorpore la convivencia social, cultural y religiosa, el respeto a la diversidad de creencias y convicciones, la cohesión social o la integración de quienes pertenecen a grupos étnicos o minoritarios y de las personas dependientes o discapacitadas.

Podría decirse que Andalucía prosigue el tipo de reconocimiento que se encontraba en el Estatuto de Cataluña (LO 6/2006, de 19 de julio), donde el derecho a acceder a todas las prestaciones y a la red de servicios sociales se ha de interpretar desde la perspectiva que aporta el que RODRÍGUEZ GARCÍA denomina “principio de cohesión social e interculturalidad”, esto es, el deber de los poderes públicos de velar “por la convivencia social, cultural y religiosa”, de “fomentar las relaciones interculturales” y por “el respeto de las convicciones éticas y filosóficas de las personas”.

En los nuevos estatutos, las referencias a la perspectiva intercultural están relativamente presentes bajo diversas fórmulas como, por ejemplo, en el Estatuto de Aragón (LO 5/2007, de 20 de abril), que se refiere a la integración de minorías étnicas o de las personas inmigrantes, particularmente a través del fomento de la cultura de la paz y los valores de la no violencia, la tolerancia, la participación, solidaridad y justicia. En todo caso, como

dice CUBILLAS RECIO, -en una referencia a Castilla y León perfectamente extrapolable a cualquiera de los demás estatutos: “aunque no se contemple explícitamente la interculturalidad, sin embargo, sus principios rectores, entre los que se encuentran la solidaridad y la participación, permiten conectar con ella”.

Al descender al nivel de la legislación ordinaria que en cada territorio desarrolla los respectivos estatutos de autonomía, los autores consiguen enunciar y describir con nitidez los rasgos que han caracterizado tanto las modalidades actuales de asistencia social como su evolución.

Las leyes que se promulgan en los años ochenta generalmente proponen modalidades de asistencia social muy próximas conceptualmente a las que habían ido configurándose paralelamente a la evolución de la normativa sobre Seguridad Social con caracteres benéficos o cuasibenéficos desde la época predemocrática. Esto es lo que se aprecia en la Ley 14/1983, de 30 de marzo, de Navarra; la Ley 11/1984, de 6 de junio, de Madrid, o la Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Castilla y León; por citar tres ejemplos. Fueron “leyes autonómicas de primera generación”, como recuerda CELADOR ANGÓN, sin demasiadas diferencias entre casi todas ellas; leyes que “partían de una idea asistencial en la prestación de los servicios sociales, según la cual la ciudadanía no disfrutaría de un verdadero derecho”, en expresión de TORRES GUTIÉRREZ.

Las cosas cambian a partir de la publicación en el País Vasco de la segunda Ley reguladora de los Servicios Sociales en esa Comunidad. La Ley 5/1996, de 18 de octubre -que sustituye a la Ley 6/1982-, se articula ya, en palabras de CASTRO JOVER: “en torno al reconocimiento de la dignidad como derecho, un derecho especialmente importante en ámbitos de exclusión social, lo que supone una novedad sin precedentes en nuestro ordenamiento jurídico, en el que la dignidad es un principio recogido en el artículo 10 CE”. Será, no obstante, en la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, la última promulgada en el País Vasco sobre esta materia, donde se hará además declaración expresa “del derecho subjetivo a los servicios sociales como un derecho de ciudadanía, cuyo alcance y contenido queda determinado por el catálogo y la cartera de servicios sociales”, perspectiva que de uno u otro modo domina las leyes autonómicas sobre servicios sociales aprobadas desde entonces.

Estas leyes sobre servicios sociales, que son las hoy vigentes, reúnen numerosas características comunes. Entre ellas cabe destacar las siguientes:

1º) Titulares de los derechos y sujetos de las obligaciones que incorpora el ámbito de los servicios sociales son prácticamente todas las personas que viven en cada uno de los territorios: ciudadanos, extranjeros empadronados y transeúntes en situación de emergencia social.

2º) Los destinatarios pueden reclamar en vía administrativa y jurisdiccional la eficaz realización del derecho cuyo contenido viene positivizado a través de las Cartas de Servicios.

3º) Mayor precisión de los principios orientadores del sistema: solidaridad, participación, igualdad de oportunidades, libertad, universalidad, integración plena, desarrollo personal... Sólo ocasionalmente se hace mención expresa a “integrar la perspectiva intercultural” (País Vasco), “reconocer la diversidad cultural o religiosa” (Comunidad Valenciana) o “garantizar la convivencia en la diversidad” (Extremadura), pero son estos principios que parecen deducir con facilidad de aquellos las administraciones públicas e, incluso, al llevar a la práctica sus cometidos, las entidades privadas colaboradoras prestadoras de los servicios.

4º) Participación tanto de la iniciativa privada como de la iniciativa social sin ánimo de lucro, sobre todo en la gestión de los servicios encuadrados en el ámbito de la atención especializada, a partir del cumplimiento de ciertos requisitos que comienzan por una inscripción registral específica que, como agudamente subraya LLAMAZARES CALZA-

DILLA, “no es constitutiva pero tampoco es meramente declarativa” por cuanto “atribuye determinados derechos, facultades y obligaciones predicables sólo de las entidades de servicios sociales”; a ella se une la autorización administrativa previa, la acreditación de calidad, la inspección y el control público de las prestaciones.

5º) Recurso al concierto, convenio de colaboración o subvenciones, optándose por una u otra modalidad bien por razón del servicio bien por razón del tipo de entidad (tercer sector o lucrativa) a la que se dirige la convocatoria o su carácter de titular o mero gestor de las prestaciones.

6º) El favorecimiento de la iniciativa privada con ánimo de lucro y la externalización de las prestaciones más rentables económicamente, en un proceso que despierta no pocos recelos y críticas, por cuanto aleja los servicios sociales de su reconocido carácter de derecho (GARCÍA RUÍZ, LETURIA NAVAROA).

A pesar del amplio nivel de coincidencia, el desarrollo reglamentario, las posiciones ideológicas de los gobiernos autonómicos y la muy distinta capacidad financiera de cada territorio, ha decantado las numerosas diferencias que el estudio comparatístico pone de relieve a lo largo y ancho de la obra, en cuanto a la extensión y calidad de los servicios ofertados y, muy particularmente, en cuanto a la presencia otorgada al sector privado lucrativo, terminando por incidir en lo que algunos trabajos, aún desde otras perspectivas, también han advertido: el Estado no ha ejercitado sus competencias para establecer en toda España unas elementales condiciones de equidad y solidaridad ante el ejercicio de derechos sociales básicos sino que ha venido aceptando como natural la convivencia de modelos asistenciales muy diversos y profundamente desiguales. Un ejemplo de entre los muchos que se presentan ilustra bien lo que venimos a decir: el derecho a una Renta Mínima de Inserción en el País Vasco, lo es a la percepción de 650 euros; en Navarra, 633 euros y en Murcia, 300 euros.

Por si fuera poco, desde la perspectiva intercultural, el sistema mixto (público y privado) español, ha de afrontar lo que de origen cabría considerar un importante hándicap: la masiva presencia de entidades religiosas en este ámbito. Hándicap, en la medida en que la actividad benéfica suele ser expresión de su finalidad religiosa, también cuando participan de un sistema público de servicios sociales y financiación pública.

La Iglesia católica interviene en este ámbito a través de tres tipos de entidades: instituciones benéficas -como Cáritas-; entes eclesiásticos -órdenes y congregaciones, por ejemplo- y fundaciones privadas enteramente sujetas al Derecho común.

Esa última opción está presente en las confesiones minoritarias con acuerdos; FE-REDE y Comisión Islámica, además, han procedido a adaptar su estructura a la autonómica del Estado, creando entidades a ese nivel dependientes de la sede central.

Para la iglesia mayoritaria, el marco normativo unilateral estatal viene complementado por los Acuerdos de 1979 y, en algunas comunidades autónomas, por acuerdos parciales. Así, en Valencia, se suscribió un Convenio Marco de Colaboración con las Diócesis de la Iglesia Católica en la Comunidad, en 1997, o en Andalucía, en 1994, un Convenio Marco de Colaboración entre la Consejería de Asuntos Sociales de la Junta de Andalucía y los Obispos de las Diócesis de la Comunidad, pormenorizado en 2004 por un nuevo Protocolo de Colaboración;

La única forma de salvar ese posible obstáculo es que su actividad se desempeñe de un modo respetuoso con la laicidad del Estado y el derecho de libertad de conciencia de los usuarios, máxime -y no podemos sino coincidir por completo con la opinión de la Profesora CASTRO JOVER- “...en un ámbito como el de la exclusión y la marginalidad en el que dependen de la Administración y no hay libertad de elección”.

Los minuciosos análisis de sectores tan sensibles como la atención a jóvenes y adolescentes extranjeros no acompañados (MENA) y comedores sociales, muestran que no han existido hasta ahora importantes problemas e imperan el respeto hacia las convicciones y

costumbres de los usuarios así como hacia las normas religiosas en materia de alimentación, aunque no siempre se hace un esfuerzo lo suficientemente amplio como para que pueda hablarse de neta apuesta por la interculturalidad entendida como proceso permanente de intercambio equitativo, es decir, como mutuo aprendizaje entre personas y grupos de valores y tradiciones distintas que propicia el recíproco desarrollo de las capacidades de los individuos. Esto es lo que por ejemplo constatamos cuando se ofrecen menús sin cerdo pero no menús halal ¿Respeto? Contestaríamos “sí” pero ¿interculturalidad?

Descendiendo hasta un nivel normativo inferior, las colaboraciones de VIDAL GALLARDO, MURILLO MUÑOZ y TARODO SORIA, completan el estudio autonómico analizando las políticas de Servicios Sociales de las ciudades de Guadalajara, Madrid y Barcelona. De ellos me permito destacar las inmensas sombras de duda que sobre un modelo tan profundamente descentralizado como el español ha arrojado la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local y el vencimiento a 31 de diciembre de 2015 del período transitorio para que, si la comunidad autónoma no hubiera asumido o acordado la delegación de competencias antes de esa fecha, los servicios se siguieran prestando pero con cargo a la Comunidad Autónoma, pudiendo practicar retenciones sobre las transferencias que les correspondan (Disposición Adicional Tercera), todo ello con el pretendido afán de evitar la duplicidad entre administraciones y limitar la intervención de las entidades locales en el ejercicio de las competencias que inicialmente no les pertenecen cuando no tengan financiación para ello. Algunas muy útiles luces consiguen introducir los autores, interpretando el sentido de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 3 de marzo de 2016 o las normas autonómicas reguladoras de los procedimientos para adaptar los convenios, acuerdos e instrumentos de cooperación vigentes.

El principio de estabilidad presupuestaria, al que responde la Ley 27/2013, está contribuyendo al recurso a las entidades privadas para la prestación de los servicios en tanto que éstas consiguen acceder a fórmulas de financiación privadas que escapan a las entidades públicas.

De nuevo hay aquí un más que hipotético factor de discriminación material en tanto que los contribuyentes privados pueden legítimamente llegar a identificar en base a razones de pertenencia confesional a los destinatarios de ese tipo de ayudas. El recurso a la *zakat*, entre los musulmanes, o a fórmulas similares de limosna, entre algunas iglesias cristianas, parecen mostrar los graves riesgos derivados de la privatización de la garantía de los derechos, incluso cuando se produce en favor del denominado Tercer Sector.

Corresponde, lo creo sinceramente, dar la enhorabuena a los autores de los estudios recogidos en este volumen, enmarcados dentro del Proyecto I+D DER2013-42261-P. Es difícil considerar una persona más cualificada que la Profesora CASTRO JOVER para el emprendimiento de ese proyecto y la obtención de resultados tan brillantes.

Paulino César Pardo Prieto

PALOMINO, Rafael, *La religión en el espacio público: los símbolos religiosos ante el Derecho*, Digital Reasons, Madrid, 2016, 164 pp.

Los símbolos religiosos son habitualmente motivo de controversia como se puede constatar casi a diario en los medios de comunicación. Un ejemplo del debate al momento de escribir estas líneas se produjo en la toma de posesión de Mariano Rajoy de su segundo mandato como presidente del Gobierno. Juró su cargo con la mano derecha sobre un ejemplar de la Constitución, la izquierda sobre una Biblia y ante un crucifijo situado en la misma mesa –como viene haciéndose tradicionalmente–. Unos días después, los mi-