

LA DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL EN MATERIA DE BIENESTAR SOCIAL

I. INTRODUCCIÓN

La Distribución de competencias entre los Órganos de las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma del País Vasco (Gobierno y Parlamento) y los Órganos de Gobierno de los Territorios Históricos (Diputación Foral y Juntas Generales), es un tema de permanente actualidad, que suscita opiniones y criterios encontrados y diferentes. El presente artículo no pretende en modo alguno prejuzgar la situación funcional vigente, ni posicionarse por un modelo u otro de organización. Simplemente y para el caso de un área determinada como es «Bienestar Social», en la que existen competencias concurrentes, se procura analizar los textos legales vigentes y plantear cual es la distribución competencial entre los Organos mencionados, a la luz de dicho análisis. Igualmente se quiere resaltar, que en todo momento el presente estudio no refleja más que las opiniones personales del autor, y como tales quedan abiertas a la crítica de las mismas en todo lo que pueda ayudar a mejorar la comprensión del tema.

II. PRINCIPIOS DE LA LEY DE SERVICIOS SOCIALES Y ATRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

Uno de los rasgos característicos de la actuación administrativa en el área de Bienestar Social, es la dispersión de títulos competenciales así como la diversidad de

Entidades Públicas intervinientes sin coordinación alguna

La Constitución de 1978 contempla en el Capítulo III del Título I «De los principios rectores de la Política Social y Económica» (arts. 39.º y SS.) aspectos que se considerarán integrados dentro de la noción de Bienestar Social. Precisamente de la amplitud del mencionado concepto proviene la dificultad de su encaje unitario en la distribución competencial efectuada por Título VIII del texto constitucional.

Por otra parte, la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre de Estatuto de Autonomía para el País Vasco tampoco contempla de forma específica el concepto Bienestar social, pero sí atribuye como competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma del País Vasco diversas materias que están incardinadas en el mencionado concepto. Así aparecen como competencias, la Asistencia Social (art. 10.12), Fundaciones y Asociaciones de carácter Benéfico-Asistencial (art. 10.13), Organización de Instituciones y Establecimientos de Protección y Tutela de Menores y de Reinserción Social (art. 10.14), Desarrollo Comunitario, Condición Femenina, Política Infantil, Juvenil y de la Tercera Edad (art. 10.39). Asimismo, asume como competencia de desarrollo Legislativo y ejecución de la Legislación Básica del Estado en materia de los servicios sociales de la Seguridad Social (INSERSO, art. 18.2),...

Ante esta diversidad de títulos atributivos competenciales, el Parlamento Vasco en uso de las atribuciones del art. 25.º del Estatuto de Autonomía aprobó la Ley 6/1982, de 20 de mayo sobre «Servicios Sociales».

Esta Ley tiene una doble característica:

1. Pretende dar un tratamiento unitario a los diversos apartados competenciales de la Comunidad Autónoma, así como superar los conceptos tradicionales de Beneficiencia y Asistencia Social a través de un sistema integrado de servicios.
2. Establece un reparto competencial entre los Órganos Comunes de la Comunidad Autónoma (Gobierno y Parlamento) y los Órganos Forales y demás Entidades Locales.

1. Fines y Objetivos de la Ley

En la Exposición de Motivos de la Ley se manifiesta bien a las claras la finalidad de la misma, es decir ante la dispersión e incoherencia legislativa se pretende

«...regular en su globalidad el campo entero de los Servicios Sociales y no un sector parcial de los mismos».

En este sentido, el legislador vasco trata de superar los conceptos de *Beneficiencia* general y particular, así como la noción de *Asistencia Social* entendida ésta, como aquella acción mediante la que se reconocen unos intereses legítimos que deben ser tutelados, y por lo tanto que ante situaciones carenciales individualizadas pueda recibirse una prestación asistencial adecuada, en definitiva, se cubren las necesidades básicas de las personas sin recursos. Este concepto de Asistencia Social es el que aparece recogido en el art. 13.º de la Carta Social Europea que está en vigor en el Estado Español desde el 5 de junio de 1980.

Los Servicios Sociales se caracterizarían, por fomentar y estimular la integración del individuo en su medio o entorno social, contribuyendo al bienestar y desarrollo de los ciudadanos (art. 14.º Carta Social Europea). En definitiva, se configuran como prestaciones técnicas que se ofertan colectivamente y que tienden a su publi-

cación. Los Servicios Sociales configuran un sistema preventivo previo a la actuación concreta de Asistencia al individuo que sufre una carencia física, psíquica,...

La dificultad de plasmar en un texto legal la aplicación del concepto de Servicios Sociales visto hasta ahora es patente, y de hecho la Ley de Servicios Sociales rehuye en todo momento una concreción de los mismos y únicamente señala unas áreas de actuación (art. 3.º), que básicamente corresponden a los diversos apartados que se contienen en el Estatuto de Autonomía, y ni siquiera a formular un listado cerrado debido precisamente a la variación constante de las necesidades que son apreciadas en un momento determinado por la Sociedad.

Asimismo, la falta de claridad de la Ley conlleva a que en determinados momentos el propio legislador utilice como sinónimos los términos de Asistencia Social y Servicios Sociales.

Una de las razones por las que la Ley adolece de falta de concreción e incluso confusión en los términos puede provenir, que ante la ausencia de legislación previa dentro del ordenamiento jurídico vigente, se tuviera que acudir al estudio de los modelos existentes en el extranjero tales como la Ley de Servicios Sociales de las Autoridades Locales de Inglaterra y Gales (1970), la Ley de Servicios Sociales de Suecia (1980) o la Ley Regional 10 de 17 de Febrero de 1978 de la Región Emilia-Romagna italiana, por la que a veces la introducción de conceptos existentes en dicha Legislación pueden acarrear dificultades a la hora de su interpretación e integración.

Por otra parte tampoco a nivel del Estado existe claridad en la plasmación jurídica de los conceptos de Asistencia Social y de Servicios Sociales, dado que este último sirve de apelativo a uno de los Institutos integrados dentro de la red de Seguridad Social en concreto el INSERSO, por lo que incluso por ciertos autores se hace una reducción de dicho concepto a las prestaciones del Instituto.

Por todo ello, cabe integrar el concepto de Servicios Sociales utilizado en la ley vasca dentro del de Asistencia Social utilizando éste en un sentido amplio como una modalidad de acción administrativa no reducida a la pura solución de una carencia individualizada sino en la concepción más moderna de prevención de las causas originarias de dichas carencias.

2. División Competencial

La Ley de Servicios Sociales, como ya hemos mencionado establece una distribución competencial entre las Instituciones Comunes y los Órganos Forales con anterioridad a la fijación de las reglas generales que se contienen en denominada Ley de Territorios Históricos. Asimismo dicha distribución no viene determinada por el art. 37.º del Estatuto de Autonomía donde se recogen las competencias de los Órganos Forales.

La Exposición de Motivos de la Ley concibe los Servicios Sociales como descentralizados en la gestión y centralizados en la planificación.

«...el Gobierno se reserva las grandes funciones de planificación, coordinación y control mientras que los Entes Territoriales y Municipales, junto con las Instituciones Privadas altruistas se encargan de la gestión directa de los servicios».

Es importante tener en cuenta el párrafo transcrito porque, como se verá a continuación, el legislador no fue congruente en el texto de la Ley con dicho principio. En efecto el Título II de la Ley de Servicios Sociales denominado de atribución de competencias establece en su art. 6.º:

- a) Las funciones legislativas corresponden al Parlamento Vasco.
- b) Las funciones de desarrollo normativo y ejecución corresponden según los términos de la Ley a:
 1. Gobierno.
 2. Órganos Forales.
 3. Ayuntamientos, mancomunidades o entidades supramunicipales.

Este artículo es necesario interpretarlo en relación con los arts. 8.º, 9.º y 10.º en los cuales se definen cuales son esas competencias. En concreto y para no hacer prolijo el presente artículo retengamos tres apartados que en el art. 10.º atribuyen funciones a los Órganos Forales y que evidentemente exceden de lo que debe de entenderse por gestión o ejecución, tal y como se propugnaba en la propia Exposición de Motivos de la Ley. Dichas funciones son las siguientes:

1. Reglamentación de los Servicios Sociales estableciendo niveles cualitativos y modalidades concretas para su prestación.
2. Programación de los servicios sociales determinando las áreas territoriales más idóneas para su funcionamiento y manteniendo la necesaria relación con otros servicios públicos de incidencia en el sector.
3. Estudio y determinación de las necesidades a cubrir dentro de su territorio y programación escalonada de los recursos necesarios para atenderlas.

En realidad la Ley de Servicios Sociales atribuye a los Órganos Forales competencias de desarrollo normativo y de ejecución, esta interpretación es coadyuvada por el texto del párrafo 2.º de la Disposición Transitoria 1 cuando establece que una vez elaborada la planificación general por parte del Gobierno corresponde a las Diputaciones la programación de la misma.

Por otra parte, todas las previsiones que contiene la Ley en cuanto a traspaso de los servicios, adscripción de bienes y de personal no se llevaron a cabo, procediéndose a su transferencia a través del sistema general establecido en los Decretos 194/84, 195/84 y 196/84 de 19 Junio, todos ellos dictados en desarrollo de la Ley 27/1983, de 25 de Noviembre (LHT).

III. CONCEPTO Y SISTEMA DE LOS SERVICIOS SOCIALES EN LA DENOMINADA LEY DE TERRITORIOS HISTÓRICOS

1. Concepto y Antecedentes en la LTH

La Ley 27/1983, de 25 de Noviembre de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Organismos Forales de sus Territorios Históricos (en adelante LTH) establece en su art. 1.1. que:

«La delimitación de competencias entre las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos forales de sus Territorios Históricos, en su titularidad y ejercicio, se regulará por la presente Ley de acuerdo con lo previsto en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía».

Asimismo la Ley de Territorios Históricos dispone en su art. 7.c), párrafos 1.º y 2.º que corresponde a los Órganos Forales la *ejecución* dentro de su Territorio de la legislación de las Instituciones Comunes en materia de:

- a) Asistencia Social.
- b) Desarrollo Comunitario, condición femenina, política infantil, juvenil, de la tercera edad, ocio y esparcimiento.

Todo ello sin perjuicio de la acción directa de las Instituciones Comunes del País Vasco.

Por su parte, el art. 8.3. de la LTH delimita el sentido de la expresión ejecución, estableciendo qué potestades puede ejercer el Órgano Foral ad hoc, en dichas materias y que son las siguientes:

- a) Reglamentaria, para la organización de sus propios servicios.
- b) Administrativa, incluida la inspección.
- c) Revisora en la vía administrativa.

Es evidente, prima facie, que existe una contradicción entre la distribución competencial operada en la Ley de Servicios Sociales y la establecida por la Ley de Territorios Históricos. A su vez el legislador rehuye de la utilización del término Servicios Sociales, pero plasma en la LTH todos aquellos conceptos que integran la noción del mismo. En este sentido, la mención de la Asistencia Social era necesaria tal y como queda plasmada en el texto de la LTH dado que era preciso respetar la terminología que aparece en el Estatuto de Autonomía, porque no podemos olvidar lo que dispone el propio art. 1.1. transcrito de la LTH (la delimitación de competencias de acuerdo con la Constitución y el Estatuto de Autonomía). Aunque no sea objeto del presente artículo, debemos recordar la existencia de unos Servicios Sociales integrados dentro de la Seguridad Social y que requieren un tratamiento específico para su transferencia a los Órganos Forales tal y como prevé la propia Ley de Servicios Sociales en su Disposición Adicional, y se ha recogido en los correspondientes Decretos de Transferencias (Decretos 386/87, 387/87, 388/87 de 30 de Diciembre).

Por lo que se refiere a la diferente distribución de potestades que en materia de Acción Social establecen tanto la Ley de Servicios Sociales como la Ley de Territorios Históricos conviene atender a los antecedentes de esta última Ley. En efecto, si analizamos los dos Proyectos de Ley de la LTH que se presentaron por parte del Gobierno ante el Parlamento Vasco, vemos que ya en el primer Proyecto presentado el 3 de Junio de 1981 (B.O. Parlamento, Serie A, Proyectos de Ley, n.º 8) en el apartado 26 del art. 10.º se recoge que compete a los Órganos Forales de los Territorios Históricos:

«Ejecución de la legislación comunitaria en Higiene, Salud Pública, Asistencia Sanitaria y *Asistencia Social* a nivel territorial o local,...»

A su vez, en el segundo Proyecto presentado por el Gobierno el 1 de Julio de 1983 (B.O. Parlamento, Serie A, Proyectos de Ley, n.º 12) en el apartado c) del art. 10.º se recoge como competencia de ejecución:

1. Legislación comunitaria en sus servicios de Higiene, Salud Pública, Asistencia Sanitaria y *Asistencia Social* a nivel territorial o local,...
2. Desarrollo comunitario. Condición femenina.

El anterior texto aparece modificado en el dictamen de la Comisión con respecto a la ampliación del apartado 2.º en el cual se incluyen Política Infantil, Juvenil, de la Tercera Edad, Ocio y Esparcimiento.

Por lo tanto, queda claro que en la intención del legislador en todo momento fue siempre la misma, es decir, otorgar única y exclusivamente facultades de ejecución a los Órganos Forales, reservando en exclusiva la legislación y el desarrollo normativo (reglamentario) a los Órganos Comunes. Esta interpretación es meridiana porque, precisamente el art. 7.c) de la LTH fue objeto de una enmienda transaccional mediante la cual se excluyó los conceptos de Higiene, Salud Pública y Asistencia Sanitaria como competencias de ejecución de los Territorios Históricos, por la existencia previa de la Ley 10/1983, de 19 de mayo del «Servicio Vasco de salud-OSAKIDETZA» en la cual se conformaba, como su propio nombre indica, un servicio al que se le atribuían todas las competen-

das en la gestión de dichas funciones a nivel de la Comunidad Autónoma. Sin embargo, el legislador hace caso omiso de la previa distribución competencial que había previsto en la Ley de Servicios Sociales de 1982.

La citada omisión, no debe extrañar porque, como ya dijimos en su momento, la intención del legislador no fue otra diferente que la de atribuir funciones de gestión o ejecución a los Órganos Forales aunque, como ya quedó claro en su momento, el texto plasmado en el articulado de la Ley no respetó dicho principio.

Teniendo presente la regla general dispuesta en art. 6.1. de la LTH que establece en relación al art. 1.1. del mismo texto legal:

«Es de la competencia de las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma la legislación y la ejecución en todas aquellas materias que correspondiendo a la Comunidad Autónoma según el Estatuto de Autonomía no se reconozcan o atribuyan en dicho Estatuto, la presente Ley u otras posteriores a los Organos Forales de los Territorios Históricos».

Por todo ello, la Ley de Territorios Históricos en su función ordenadora de las competencias entre los diversos Órganos Institucionales de la Comunidad Autónoma invalida todas aquellas atribuciones hechas por otras Leyes anteriores a la promulgación de la LTH, siempre que se aparten de los términos fijados por ésta. La Ley de Servicios Sociales se encuentra incurso en esta situación por la aplicación pura y simple de lo dispuesto en el art. 2.2. del Código Civil y dado que las funciones que atribuye a los Órganos Forales en modo alguno están fundadas ni en la Constitución ni en el Estatuto de Autonomía.

2. Transferencia de Servicios a los Territorios Históricos

A su vez, ambas Administraciones (tanto la Administración General de la Comunidad Autónoma como la Administración Foral) han tenido en cuenta este proceso operado ex lege, porque los Decretos mediante los que se instrumentó el traspaso de los servicios a las Diputaciones Forales en el área de Asistencia Social en cumplimiento de lo dispuesto por la LTH (Decre-

tos 33/85, 41/85 y 52/85 de 5 de Marzo), si bien se mencionan los arts. 9.º y 10.º de la Ley de Servicios Sociales, sin embargo, en la relación de los servicios e instituciones que se traspasan se matiza dicha constatación por la propia dicción del art. 7.c)1. de la LTH, e incluso por el texto del propio Decreto. Así se transfieren:

1. Dirección y gestión de los Centros y Servicios dependientes de la Dirección de Bienestar Social con sus correspondientes Direcciones Territoriales de Asistencia Social y de Servicios Sociales y Asistenciales.
2. Concesión y gestión de las pensiones del Fondo de Bienestar Social, así como las ayudas para la financiación de los centros servicios promovidos por los Ayuntamientos e Instituciones sin ánimo de lucro en materia de Servicios Sociales.
3. Concesión y gestión de ayudas individualizadas no periódicas.
4. Expedición de Títulos de Familia Numerosa.

Evidentemente, está claro que todas estas funciones corresponden a potestades de ejecución, que asimismo se demuestra la utilización sinónima en la LTH de los términos Asistencia y Servicios Sociales como hemos sostenido. Pero sobre todo confirman la interpretación mantenida hasta el momento presente, los Decretos que transfirieron los Servicios en materia de protección de la mujer en julio de 1985 (Decretos 206/85, 208/85, 210/85 de 2 julio), en los cuales ya no se hace ninguna mención a los arts. 9 y 10 de Servicios Sociales sino que únicamente se utiliza como título distributivo de la competencia el art. 7.C.1 y 2. de la LTH.

Por otra parte en la transferencia de los servicios adscritos a la protección, tutela y inserción social de menores (Decretos 207/85, 209/85 y 211/85 de 2 de julio), se llega más lejos, y dado que dicha materia no aparecía recogida textualmente en ninguno de los apartados del art. 7.º de la LTH, se acude a una labor de interpretación y de integración de las diversas materias que aparecen en citado artículo de la Ley para justificar dicha transferencia a los Órganos Forales. Es cierto que se menciona el art. 3.º de la Ley de Servicios Sociales en cuanto enumera como área de actuación preferente «la promoción del bienestar de la infancia y juventud ... con vistas a su plena

adaptación social», lo cual sirve de soporte para su integración en los apartados 1 y 2 del art. 7.c. Pero no es menos cierto que si se hubiesen considerado operativos en su plenitud, los arts. 9 y 10 de la Ley de Servicios Sociales no hubiera sido preciso en modo alguno llevar a cabo la labor interpretativa que hemos citado.

Igualmente, la transferencia de los servicios correspondientes al INSERSO (Decretos 386/87, 387/87 y 388/87 de 30 de diciembre) se ha fundamentado en la complementariedad de la norma básica de distribución competencial (LTH) y los artículos correspondientes de la Ley de Servicios Sociales, si bien estos últimos interpretados según lo dispuesto en el artículo 7.C.1 de la LTH.

Por todo ello, cabe concluir que única y exclusivamente corresponde a la Ley de Territorios Históricos establecer la distribución de competencias en materia de Servicios Sociales, y por lo tanto de las funciones relacionadas en el art. 10 de la Ley 6/82, de 20 de mayo sólo pueden entenderse vigentes aquellas que pueden ejercerse dentro de la potestad de ejecución, es decir, los apartados 1, 2 y 3 del referido artículo pueden considerarse derogados por contravenir lo dispuesto en la Ley 27/83, de 25 de noviembre.

Juan Carlos Areizaga Hernández

Letrado de la Secretaría
General Técnica del
Dpto. de Trabajo y S. Social