

El modelo social de la Comunidad: Criterios y línea de competencia

Por Fco. Javier Orduña Moreno
Catedrático de Derecho Civil
Universitat de València

La referencia inicial al Modelo Social de la Comunitat Valenciana en el marco normativo de la reforma de la Ley Orgánica 1/2006 de 10 de abril, plantea dos cuestiones previas de índole conceptual estrechamente relacionadas entre sí; a saber, la precisión de su significado en relación a aquellos principios y directrices que informan la organización jurídica de la materia de servicios sociales, y la delimitación de su autonomía o especificidad en el sistema constitucional español de protección social .

La oportunidad de estas puntualizaciones cobra referencia porque la nueva redacción del Estatuto de Autonomía aporta argumentos suficientes para apoyar la plena vigencia de un Modelo Social Valenciano en el ámbito de las políticas de actuación de los servicios sociales y, por ende, su clara especificidad dentro del sistema constitucional de protección social.

En el campo doctrinal, por el contrario, el encaje o desarrollo competencial de las materia, tradicionalmente denominada “asistencia social”, ha estado presidida por la conjunción de dos factores encaminados hacia una misma orientación; por un lado, la marcada indefinición constitucional de la materia, y por el otro, su excesiva dependencia conceptual de otros sistemas de protección social más acabados en el marco constitucional . Fruto de ello, ha sido una visión extremadamente residual y supletoria de la materia que nos ocupa que, alejada de la perspectiva del análisis competencia, determinaba su contenido material por la vía derivada de la mera exclusión: todo derecho social establecido o que pudiera establecerse para la protección de los ciudadanos y que no estuviera ya satisfecho por el sistema de seguridad social o por el sistema nacional de salud.

Con independencia de lo que podemos denominar como bloques del ordenamiento o eventuales resultados y desarrollos de los mismos, en consonancia con la abundante conformación de la legislación en las materias de seguridad social y sistema nacional de salud, lo cierto es que las deducciones o valoraciones constructivas y conceptuales que de dicha conformación se realicen no pueden superponerse al contraste directo que materialmente aporta la razón del análisis competencial; y es precisamente en este orden donde las anteriores notas de residualidad, supletoriedad y exclusión pierden o rebajan su perfil conceptual como criterios o líneas delimitadoras de la competencia material sobre asistencia social o bienestar social.

En este estado de las cosas, la perspectiva es bien distinta dado que la alejada indeterminación, ambigüedad o falta de concreción constitucional material sobre la asistencia social, por otra parte, perfectamente aplicable a la abstracción y flexibilidad de los conceptos jurídicos indeterminados, no empece ni a la instrumentación técnica ni al alcance de su especificidad competencial al amparo del reconocimiento expreso de la competencia exclusiva que ostenta la Comunitat Valenciana sobre la materia de servicios sociales.

En efecto, excluido el régimen de competencia compartida, es decir, cuando el título competencial contempla la conexión directa de la potestad normativa del Estado y de las respectivas Comunidades Autónomas en la regulación de una determinada materia , el desarrollo del sistema competencial sienta unos claros postulados en razón de la especificidad de las materias atribuidas en

exclusiva a las Comunidades Autónomas que, al hilo de la doctrina del Tribunal constitucional, pueden quedar sintetizados en torno a las siguientes reglas, principalmente:

1. El reconocimiento de la potestad de normación de las Comunidades Autónomas para establecer y desarrollar unas políticas de asistencia social o de servicios sociales propia y diferenciada.
Esta atribución, por tanto, sustenta la validez de las iniciales precisiones conceptuales planteadas, esto es, la posible existencia de un Modelo Social Autonómico que contemple los principios y directrices a través de los cuales la Comunidad Autónoma organice su propia política de asistencia social, conforme a su plena especificidad dentro del sistema constitucional español de protección social .
2. En concordancia con el anterior reconocimiento, “ la ausencia en favor del Estado de una competencia general o indeterminada de protección social que de un modo paralelo o concurrente distorsione la competencia asumida en exclusividad por la Comunidad Autónoma”.

Dicha regla, conforme a la interpretación que resulta del análisis de los límites que presentan las denominadas competencias económicas del Estado , como posibles títulos habilitantes de competencia general (entre otras SSTC 95/1986, de 10 de junio, 188/1989, de 16 de noviembre, 79/1992 de 28 de mayo y 225/1993 de 8 de julio), resulta ciertamente extrapolable a la cuestión doctrinal que nos ocupa, especialmente al pretendido alcance ejemplarizante derivado de la usual distinción entre una propia “asistencia social interna” y otra impropia o “externa” al sistema de seguridad social, pues si bien parece correcto que dicho sistema puede incluir una determinante esfera de asistencia social como parte integrante de su competencia material (ex. Art. 41 de la Constitución, SSTC 76/86 y 239/02), también queda claro, fuera de toda duda, que a la luz de los límites que presenta la posible extensión de la potestad normativa del Estado, ya sea a través de la noción instrumental de las bases, inaplicable en este caso, o bien, a través de la función de las materias conexas de índole social, caso de las denominadas competencias económicas, la simetría de la distinción propuesta no resulta congruente con el sistema competencial al invertir el proceso de su propia formulación, esto es, en cualquier caso, y con mayor argumentación, si cabe, lo que no puede sustentarse es que el mero reconocimiento de una faceta de una materia atribuida al Estado cree por sí misma una competencia general o indeterminada que, de modo paralelo, pueda distorsionar la competencia asumida en exclusividad por la Comunidad Autónoma.

En suma, lo que no puede conseguirse merced a la aplicación de títulos habilitantes de materias conexas, menos aún puede atribuirse por medio de facetas o aspectos comunes pero adscritos a materias diversas y de distinta titularidad: seguridad social y servicios sociales respectivamente.

Como podemos observar, la preferencia hermenéutica del análisis del sistema competencial conduce a un cambio de la tradicional perspectiva con la que se venía abordando la compleja delimitación de la asistencia social como materia competencial.

En este sentido, los criterios delimitadores para fijar su extensión concurrencia y límites no pueden referirse ya por la estricta vía de la exclusión derivada de una concepción meramente residual y supletoria respecto de las materias de seguridad social y sistema nacional de salud. Afirmar lo contrario, a través de una definición meramente negativa de la materia de asistencia social, como marco de actuación resultante de lo ya realizado o que pueda realizar el Estado por medio de las competencias citadas , no sólo distorsiona sino que vulnera en esencia el diseño competencial establecido al permitir auténticas “cláusulas generales” y por tanto, un margen extralimitado de discrecionalidad que puede llevar a un verdadero vaciamiento de la competencia material plenamente asumida por la Comunidad Autónoma (SSTC 152/1988 y 75/1989).

Con razón, la nota de implementariedad que debe predicarse de la armonización de las materias en liza, que no cabe confundir con la simple supletoriedad, ni puede alterar, ab initio la delimitación primaria o esencial del contenido material de una competencia ya atribuida, ni tampoco establecer criterios de preferencia o jerarquía que no estén expresamente contemplados en el sistema competencial español. De ahí, que la implementariedad revele su neutralidad conceptual respecto de la especificidad y de la recíproca delimitación de las materias que concurren en el sistema constitucional de protección social.

La aplicación de estas reglas de interpretación del orden competencial lleva a una definición positiva del ámbito de desarrollo de la competencia asumida por la Comunidad Autónoma que, en términos generales, puede establecerse en torno a las siguientes líneas o criterios de actuación. En primer término, la Comunidad Autónoma tiene competencia para la elección y desarrollo de su propio modelo de actuación social en el marco de su específica competencia sobre servicios sociales. Esta línea de actuación no sólo supone el tradicional acceso a las medidas conyunturales y de fomento implícitas en las políticas sociales, sino, sobre todo, a los principios y directrices que caractericen la configuración positiva de la organización jurídica básica del propio Modelo Social, a saber:

- a. La configuración directa de los fines, principios y directrices que definan su aplicación.
- b. La delimitación de los sectores o grupos sociales de preferente actuación y de sus respectivas necesidades de atención o de urgencia social.
- c. El establecimiento de las condiciones y requisitos necesarios para acceder a las prestaciones sociales.
- d. La organización e instrumentación general del sistema público de prestaciones sociales.
- e. La configuración de las relaciones institucionales e interadministrativas en el ámbito de su marco competencial.
- f. La ordenación de los parámetros e instrumentos de control, calidad y seguridad del ciclo de la atención social autonómico.
- g. La elaboración del marco de financiación del sistema de prestaciones y de sus respectivas condiciones de suficiencia, eficacia y sostenibilidad.

En segundo término, la Comunidad Autónoma también tiene derecho a las potestades de gestión y ejecución de las ayudas o fondos de contenido económico que el Estado articule sobre la base de ámbitos específicos de asistencia social ya expresamente asumidos por la Comunidad Autónoma, salvo que su gestión o ejecución centralizada resulte plenamente justificada en atención a la complejidad que encierre su procedimiento técnico de ejecución y, en su caso, por la intangibilidad del principio de igualdad respecto de derechos subjetivos previamente reconocidos a todos los ciudadanos españoles.

Frente a esta configuración positiva del desarrollo competencial autonómico, también conviene señalar los límites que presenta el ejercicio natural de las competencias propias del Estado sobre protección social, si bien como se ha dicho, ya no bajo el prisma de su preferencia o exclusividad, sino bajo la lógica reciprocidad delimitativa de las diversas materias sociales concurrentes o en liza.

En esta línea, no cabe duda de que la competencia autonómica sobre servicios sociales no puede afectar ni a la regulación jurídica de las materias de Seguridad Social y Sistema nacional de Salud, ni tampoco a la concreción organizativa de sus respectivos Institutos. En ambos casos, la decantación material queda plasmada en la configuración conceptual y positiva que el Estado ha venido desarrollando normativamente en torno a las notas o aspectos nucleares de dichas materias.

En parecidos términos hay que pronunciarse respecto de la posible incidencia que pueden presentar las citadas “competencias económicas” a favor del Estado como proyección conceptual de la noción

vertebradora del sistema económico nacional, particularmente a través de la plasmación del principio no expreso de unidad económica y su respectivo reflejo en la denominada caja única de la Seguridad Social; pues si bien es cierto que el presupuesto de un único orden económico no excluye la posible diversidad jurídica sobre un sector económico del Estado, ni tampoco puede abrogar o desnaturalizar en exceso el contenido competencial concurrente de la Comunidad Autónoma, no obstante, también resulta legítimo que su función delimitadora impida que el desarrollo normativo de las Comunidades Autónomas pueda afectar a la estructura misma del sistema de caja única o a alguno de sus elementos básicos de organización.

Sin embargo, la cuestión cambia profundamente cuando la referencia se establece respecto de la asistencia social derivada de las anteriores materias de competencia estatal, pues en estos casos, dicho ámbito de referencia sólo establece un aspecto o faceta accesoria de la materia estatal propiamente dicha, de suerte que, tal y como ya se ha señalado, su alcance conceptual no puede resultar decisivo para el orden competencial ya que no participa de la noción informadora y vertebradora del concepto de bases en sentido propio, ni tampoco de la función delimitadora que ejercen las denominadas competencias económicas a favor del Estado.

Por eso, su ámbito de aplicación y, por tanto, su recíproca delimitación con la competencia autonómica, sólo puede justificarse cuando dicha asistencia social responda directamente a un complemento necesario de un derecho social ya reconocido por la Seguridad Social o el Sistema Nacional de Salud, o bien, a la atención de un potencial derecho social conforme, en todo caso, a la delimitación de los perfiles institucionales y conceptuales de estas materias y a la configuración positiva de sus respectivos marcos normativos (SSTC 69/1988 de 19 de abril) .

Pues bien, en esto contexto de los criterios y líneas competenciales analizados la nueva redacción del Estatuto de Autonomía, tras su reforma por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, confirma este cambio de enfoque o de perspectiva conceptual a favor de la plena vigencia de la especificidad del Modelo Social valenciano en el ámbito material de su competencia sobre servicios sociales. Esta confirmación, por lo demás, se realiza desde su más alta abstracción a través de la deducción o inferencia directa de la Constitución española de aquellos valores y principios sobre los que se asienta la organización jurídica básica de la competencia autonómica sobre servicios sociales; valores y principios que no son otros que aquellos que confluyen en el significado institucional de la idea o noción de la dignidad de la persona como germen alumbrador de toda organización social.

Este presupuesto axiológico claramente reconocible en el nuevo Título II del Estatuto de Autonomía: De los derechos de los valencianos y valencianas, y en particular en la concordancia teleológica de sus artículos 8.1 y 10.1 , tiene un inequívoco engarce directo con el marco jurídico constitucional de 1978 y su correspondencia con el citado significado institucional de la persona.

Así, en un plano formal, conforme al desideratum de las declaraciones formuladas en el Preámbulo y en los artículos 1.1 y 10.1 de la Constitución, la dignidad de las personas y, por extensión, los derechos inviolables que les son inherentes junto con el libre desarrollo de la personalidad, se sitúa como auténtico pórtico ontológico de la organización jurídica y política de nuestro país, esto es, en palabras del propio constituyente: “fundamento del orden político y de la paz social” . En un plano material, la secuencia formal de reconocimiento de este valor cardinal queda implementada por el mandato constitucional en orden a promover y facilitar las condiciones sociales necesarias para el disfrute real y efectivo de los derechos y libertades fundamentales de las personas, especialmente a través del correlato que brinda la noción promocional del principio de igualdad junto con la efectiva realización del principio de solidaridad, artículos 9.2, 2 y 138.1 de la Constitución .

En nuestro Estatuto de Autonomía, como ya se ha señalado, la función legitimadora de este

contexto principal no solo es reconocida en el marco general de las políticas sociales, sino que además, como destaca la STC 53/85 citada, resulta determinante en la delimitación de los “impulsos y líneas directivas” que caracterizan la configuración estatutaria del Modelo Social de la Comunidad Valenciana y, por ende, del marco de actuación competencial en la materia de los servicios sociales.

En efecto, en la reciente reforma estatutaria la relevancia de éstos “impulsos y líneas directivas” superan con creces la parca referencia al principio de igualdad real contemplada en la redacción originaria del Estatuto (artículo 2 de la Ley Orgánica de 5/1982, de 1 de julio), representando un punto de inflexión en la caracterización de la organización jurídica del Modelo Social.

De esta forma, la reforma estatutaria destaca de modo expreso la consideración de principio rector de política social y económica que encierran los servicios sociales en su doble vertiente de técnica de protección social y de competencia material de la Comunidad Autónoma, debiendo informar, por tanto, la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, así como la articulación de los posibles derechos subjetivos de acuerdo con lo que dispongan sus respectivas leyes de desarrollo .

Su reconocimiento, además, resulta ciertamente novedoso, pues en concordancia con las anteriores declaraciones constitucionales, la consideración expresa de su alcance como principio rector se hace valer, también, “como expresión del espacio cívico de convivencia social de los valencianos” (artículo 10.2). De modo que la tendencia a positivizar nuevos derechos sociales o ámbitos de actuación social debe entenderse orientada a cohesionar el orden político y la paz social, desde una perspectiva eminentemente civil derivada de los derechos de los ciudadanos.

Otra de las novedades que presenta la nueva redacción estatutaria al socaire del impulso de las citadas líneas o directrices es el reconocimiento de estos principios de índole social en el marco de la identidad, los valores e intereses del Pueblo Valenciano, de suerte que forma parte integrante e integradora del desarrollo del concepto cultural valenciano, debiendo informar también sus respectivas medidas de promoción cultural y social (artículo 12).

Que la protección social actúe ya como un verdadero factor cultural es, sin lugar a dudas, todo un acierto y un avance del texto estatutario que además está en plena sintonía con las aspiraciones del Modelo Social europeo como elemento común de convergencia de las diversas sociedades europeas.

Fuera de este importante marco principal, la reforma estatutaria también revela un notable esfuerzo a la hora de concretar o diseñar el Modelo Social en relación a sus grupos o sectores preferentes de atención (artículo 10.3).

La extensa y prolija descripción de estos ámbitos de actuación social da buena cuenta del desarrollo que tienen en la actualidad las políticas de servicios sociales, así como de su relevante función de implementariedad en el esquema general de la protección social, sobre la base ya enunciada de la noción promocional de la igualdad, las políticas de no discriminación y la aplicación efectiva del principio de solidaridad. Su formulación, por otra parte, combina los ya tradicionales ámbitos de protección social como la defensa integral de la familia, la protección específica y tutela social de los menores junto a otras modernas manifestaciones de tutela social dirigidas a combatir la violencia, ya sea de género o derivada de actos terroristas, las situaciones de riesgo, exclusión social y desigualdad de oportunidades, particularmente derivadas de la pobreza o de la falta de integración de la inmigración, así como la compatibilidad de la vida familiar y laboral o el reconocimiento de una renta de ciudadanía en los términos previstos por su respectiva ley de desarrollo (artículos 10.3, 11 y 15 del Estatuto).

Mención aparte, merece reconocimiento del tratamiento social de las personas en situación de dependencia y discapacidad (artículos 10.3 y 13 del Estatuto) ya que asoman en la reforma

estatutaria como los retos más importantes del Modelo Social. Retos que requerirán del sistema público valenciano un diseño de atención integral que cubran los aspectos preventivos, asistenciales y de inserción de estas personas; así como de una eficaz y eficiente coordinación con los servicios generales de protección social, especialmente con los del ámbito sanitario.

En definitiva, una ambiciosa reforma estatutaria que en el importante campo de las políticas sociales aboga por la plena madurez y vigencia de un Modelo Social valenciano que desarrolle específicamente sus competencias en materia de servicios sociales, conforme a los valores y principios que confluyen en la dignidad de las personas como germen alumbrador de toda organización jurídica avanzada, justa y solidaria.