

# Estatuaren eta autonomia-erkidegoen eskumenak gizarte-babesean

**Enea Ispizua Dorna**  
**Eusko Jaurlaritzako bekaduna**

Lan honen helburua da Estatuaren eta autonomia-erkidegoen eskumenak aztertzea gizarte-babesaren gaian. Gizarte-babesa oso kontzeptu zabala da, baina oro har esan daiteke herritarren beharrian eta arriskuei aurre egiteko burutzen diren ekintzak direla, elkarte publikoek zein pribatuek burutuak.

GAKO-HITZAK: Gizarte-babesa · Eskumenak · Estatua · Autonomia-erkidegoak.

## **State and autonomous communities powers in social protection**

The aim of this work is to analyze the state and autonomous communities powers in the field of social protection. Social Protection is a broad idea, but in general, the term refers to actions which are carried out to face citizens' risks and needs. These actions are taken by public and private organizations

KEY WORDS: Social protection · Competences · State · Autonomous communities.

*Jasotze data:* 2015-02-03    *Onartze data:* 2015-04-16

## 1. Sarrera

Gizarte-babesaren kontzeptua oso zabala izanik, hainbat termino bereganatzen ditu bere barnean. Horietatik arazo gehien sortzen dutenak gizarte-segurantza eta gizarte-laguntza edo -asistentzia kontzeptuak dira, zeren Estatuaren, autonomia-erkidegoen eta udalen arteko eskumenen banaketan hainbat arazo sortu baitira. Gaur egun, eskumen-banaketen mugaketa zehaztugabea da, gizarte-segurantzak alde asistentzial edo ez-kontributiboa ere baitu, eta horrek zaildu egiten du gizarte-asistentziaren prestazioekiko mugaketa egitea.

Gizarte-babesa oso instrumentu garrantzitsua da, eta gaur egun oraindik garrantzitsuagoa, krisialdia dela-eta, gizarte-segurantza mugatuz joan baita, diru kopuru aldetik prestazioek murrizketak jasoz eta berauek lortu ahal izateko baldintzak sendotuz. Gainera, alderdi pribatuaren aldeko joera nagusitzen ari da eta, batez ere, osasun-prestazioetan eta pentsio osagarrietan antzeman izan da. Krisialdi honetan, pobrezia-mailak gora egin du, herritarren erosteko ahalmena murriztu egin da, eta, ondorioz, gizarte-laguntzak eskatzen dituzten pertsonen kopuruak gora egin du. Egoera horretan, herritarrek dituzten beharrianen aurrean, erakundeek babesle eta bermatzaile izan behar dute.

Gizarte Segurantzaren eta gizarte-asistentziaren eskubideen eskumenen banaketa gai garrantzitsua izan da, eta bai doktrinan bai jurisprudenzian eztabaidatua izan da. Horrela, Auzitegi Konstituzionalak askotan azaldu behar izan du gai honen gainean, batez ere prestazio kontributiboetan.

## 2. Gizarte-babesaren kontzeptua

Espainiako Konstituzioak ez du definizio edo kontzeptu hau jasotzen, baina bai gizarte-segurantzaren, gizarte-asistentziaren eta osasunaren kontzeptuak. Dena den, Gizarte Babesaren Estatistiken Europar Sistemak (SEEPROS) gizarte-babesa definitzeko orduan, osasun-prestazioak, osasun-asistentzia, ezgaitasuna, zahartzaroa, biziraupena, familia, langabezia, etxebizitza eta gizarte-bazterketa barnebiltzen ditu. Prestazio horiek guztiek gizarte-babesaren gastua eragiten dute, baina, batez ere, erretiro-prestazioa da gastu gehien eragiten duena, biztanleria zahartzen baitoa. Gaur egun, gainera, demografia-arazo bat dago, erretiro-pentsioa portzentaje altu batek jasotzen duelako.

Esan bezala, Konstituzioak ez digu kontzeptu hau definitzen; hala ere, doktrinak definitu du. Horrela, Borrajo-k 1990. urtean, gizarte-babesaren barnean, honako elementu hauek barneratu zituen: a) gizarte-segurantza publikoa, izaera kontributiboarekin; b) gizarte-asistentzia, publikoa, izaera ez-kontributiboarekin; d) zerbitzu sozialak, autonomia-erkidegoek edota erakunde lokalek kudeatuta; e) osasun-zerbitzua. Hurtado González-ek sailkapen hirukoitza egiten du gizarte-segurantzaren eta gizarte-babesaren arteko desberdintasunez aritzen denean: a) gizarte-segurantza eta gizarte-babesa baliokideak dira; b) gizarte-segurantza, gizarte-babesa baino kontzeptu zabalagoa da; d) gizarte-segurantza gizarte-babesaren barnean dago. Azken aukera hori logikoena dela uste du<sup>1</sup>. Alarcón

1. Hurtado González-ek esana, Alarcón, 1996: 21, 22 eta 23.

Caracuel-ek ere gizarte-babesaz aritzean sailkapen bikoitza egiten du; alde batetik, publiko eta derrigorrezkoak direnak aipatzen ditu (osasun-sistema, gizarte-segurantzaren sistema, gizarte-asistentzia eta gainerako babes sozial publikoak sartzen dira); bestalde, pribatuak eta libreak direnak (gizarte-segurantza osagarria, pentsio-plan eta funtsak eta bestelako babes pribatua). Doktrinan ere badago gizarte-babesa eta gizarte-segurantza sinonimoak direla uste duenik (Desdentado Bonete)<sup>2</sup>.

### 3. Estatuaren eskumenak doktrina eta jurisprudentziaren ikuspegitik

1978. urtean, Espainiako Konstituzioaren onarpenarekin batera, Estatuak botere legegilearen monopolioa galdu zuen, autonomia-erkidegoei ahalmen legegilea eta erregelamenduak egiteko ahalmena onetsi baitzitzaien. Dena den, Konstituzioak autonomia-erkidegoei aitortutako eskumenak asko mugatu ditu. Eskumen-banaketa hori egiterakoan kontuan izan behar dira Espainiako Konstituzioaren 2. eta 138. artikulua:

Konstituzioa Espainiako nazioaren batasun zatiezinean oinarritzen da, hura baita espainiar guztien aberri komun eta banaezina; Konstituzioak aitortu eta bermatu egiten du Espainia osatzen duten nazionalitate eta herrialdeen autonomia-eskubidea, bai eta horien guztien arteko elkartasuna ere (2. art).

1.-Estatuak bermatzen du solidaritate-printzipioa, Konstituzioaren 2. artikuluan aldarrikatua, eragingarritasunez betetzea; horretarako, Espainiako lurraldeko toki desberdinen artean oreka ekonomiko egoki eta zuzena ezar dadin begiratuko du, eta, bereziki, uharteen egoera hartuko du kontuan. 2.- Autonomia-erkidegoetako Estatutuen artean desberdintasunak izan arren, desberdintasun horiek ezin dezakete inoiz ere pribilegio ekonomiko edo sozialik ekar (138. art.).

Aipaturiko artikulua bi horiez gain, Estatuak eskumen baztertzaillez mintzatzeko Espainiako Konstituzioaren 149. artikulua kontuan izan behar da, bertan jasotzen baita Estatuak eskumena duela, besteak beste, lan-legegintzan, kanpo-osasunean eta gizarte-segurantzaren oinarritzko legegintzan eta erregimen ekonomikoan. Gainera, Konstituzioak espresuki Estuari aitortzen ez dizkion eskumenak autonomia-erkidegoek izan ditzakete, horrela jasoz gero beren estatutuetan. Gai edo materia zehatz batean zalantzak suertatuz gero, nola konpon daiteke? Maiatzaren 4ko 18/1982 Auzitegi Konstituzionaleko epaiak zioen bezala, autonomia-erkidegoko estatutua aztertu beharko da, eta, horrela, bertan aitorturik ez baldin badago, Estatuaren eskumena izango da Konstituzioaren 149.3. artikuluari jarraituz.

Behin eskumenei buruzko artikulua garrantzitsuenak aztertu ondoren, gizarte-babesaren edukiak jorratuko dira.

#### 3.1. Gizarte-segurantza

Espainiako Konstituzioak ez du definizio edo kontzeptu hau jasotzen, baina doktrinak dio sistema solidario bat ordenatzen duten neurri publikoak direla, arrisku pertsonalak saihestu eta konpontzera zuzendutakoak. Horrela, prestazio indibidual

<sup>2</sup>. Desdentado Bonete-k esana, Martínez-Gijón, 2005: 135.

eta ekonomikoak emanez, beharrian-egoeran dauden biztanleei errenta minimo bat bermatzeko helburua du (Alonso Olea eta Tortuero, 2002: 38).

Konstituzioak, nahiz eta definizio zehatzik ez eman, gaiarekin zerikusia duten zenbait xedapen jasotzen ditu, adibidez, 39.1. artikulua, non familiaren babesa jasotzen den; 43. artikulua, osasunaren babesa jasotzen duena... baina batez ere Konstituzioaren 41. artikulua kontuan hartu behar da (Mulas, 1984: 69). Xedapen hori 1/1994 Legegintzako Errege Dekretuak, 1994ko ekainaren 20koak, Gizarte Segurantzaren Lege Orokorraren Testu Bategina onesten duenak garatu zuen, eta zenbait ideia garrantzitsu atera daitezke<sup>3</sup>: lehenik eta behin, botere publikoen kontzeptuan, bai Estatuak bai autonomia-erkidegoak barnebiltzen dira; bigarrenik, Espainiako Gizarte Segurantza sistemak, unibertsala izateaz gain, babes berezia eskaintzen die langileei lanaren ondorioz jasandako arriskuengatik, esaterako, Konstituzioak jasotzen duen bezala, langabeziaren kasuan.

Aipaturiko Konstituzioaren 41. artikulua, doktrinaren aldetik, hainbat ekarpen izan ditu. Adibidez, horien artean, Alarcón Caracuel-ek esandakoa dugu, gizarte-segurantza lau printzipiotan oinarritzen delakoa (Martinez-Gijón, 2005: 116):

- 1) Izaera publikoa.
- 2) Hiritar guztiei aplikagarria.
- 3) Beharrian-egoera guztiei aplikatzen zaie.
- 4) Prestazio-nahikotasuna.

Bestalde, Rodríguez-Piñero Bravo Ferrer-ek esan zuen sistema kontributibo profesionala asistentzialaren gainera dagoela, baina Sánchez-Urán Azaña bi sistemen sustapenaren alde agertzen da (Martinez-Gijón, 2005: 117).

Valdés dal-Ré-k, bere aldetik, askotariko sistema baten aurrean gaudela dio eta ez sistema misto baten aurrean. Horregatik, Konstituzioaren 41. artikulua modalitate kontributiboan zein ez-kontributiboan koka daiteke.

Azkenik, ondoriozta daiteke 41. artikulua gizarte-segurantza publikoaz gain, beste eremu asistentzial bat ere jasotzen duela, xedapenaren azken zatian «Laguntza eta prestazio osagarriak askeak izango dira» esaten denean. Dena den, esaldi hori nahiko nahasia da, ez baitakigu gizarte-segurantzaren barruan dagoen

---

3. Sistemaren oinarritzko printzipioak unibertsaltasuna, batasuna, solidaritatea eta berdintasuna dira, eta Estatuari dagozkio antolamendua, jurisdikzioa eta gizarte-segurantzaren inspektzioa. Hasiera batean, sistemak bakarrik langileak babesten zituen, baina ondoren, haren ezarpen-eremua zabaldu da, jada ez direlako langileak eta haien senideak babesten bakarrik, baizik eta ezaugarri ez-kontributiboak betetzen dituen pertsona oro ere. Aldaketa hori abenduaren 20ko 26/90 Legearen onarpenarekin egin zen, zeinetan gizarte-segurantzaren pentsio ez-kontributiboak onartu ziren. Horrela, langile izatetik espainiar herritar izatera pasatu da eta kotizatze baldintzatik egoitza Espainian izatera.

Alarcón Caracuel-ek dioen bezala, beharrian-egoera pentsio kontributiboetan langileari bere lan-bizitzan gertatutako egoera zehatz batzuekin lotzen da (adibidez, gaixotasun batek lanera joatea oztopatzen dio...). Pentsio ez-kontributiboetan, aldiz, beharrian-egoerak pentsioaz disfrutatu aurretiazkoa izan behar du, pobrezia-egoerarekin lotuta baitago. Kontribuzio-modalitatean, derrigorrezkoa da sisteman afiliatzea eta kotizatzea; eta modalitate ez-kontributiboan, aldiz, onuradunek ez dute inongo aurretiazko erlaziorik sistemarekin.

eremu osagarri bat den, ezaugarri desberdinak dituena, edota gizarte-segurantzako sistematik at geratzen den eremu asistentziala den. Logika aplikatuz, pentsa daiteke pentsio pribatua publikoa ez dena dela, hau da, izaera pribatuko funts eta ekarpenekin finantzatzen dena.

Bukatzeko, zeintzuk dira gizarte-segurantzaren ezaugarri nagusiak?

- 1) Gizarte-segurantzak hiritarren eta haien senideen babesa bermatu behar du, zahartzaro, gaixotasun, langabezia eta beste beharrian-egoeretan.
- 2) Gizarte-segurantza kohesio sozialaren oinarrizko elementua da.
- 3) Beharrianen aurrean erantzun unibertsal eta solidarioa ematen du. Solidaritate hori bi eremutan antzematen da: alde batetik, belaunaldien arteko solidaritatean (belaunaldi gazteenek belaunaldi zaharrenen eta beharriana duten pertsonen pentsioak finantzatzen dituzte) eta, bestalde, lurralde arteko solidaritatea (kaxa bakarrean oinarrituta, hau da, espainiar lurralde guztiek jasotako kotizazioekin finantzatzen dira Espainia osoko pentsioak).
- 4) Gizarte-segurantza oinarrizko eskubide eta unibertsal bihurtzen da eta hiritar guztiak biltzen ditu, denei babesa eskainiz, alde batera utziz beraien egoera pertsonal eta soziala.
- 5) Gizarte-segurantza espainiar gizartearen aurrerapenaren emaitza da, baita borroka-prozesu eta gizartearen garaipenen emaitza ere.

Beraz, Konstituzioaren 149.1.17. artikuluari jarraituz, Estatuak eskumen baztertzaila du oinarrizko legegintzan eta erregimen ekonomikoan, baina horrek ez du esan nahi gobernu zentralak exekuzio-eskumena ere duenik, baizik eta posible dela autonomia-erkidegoek eskumen hori jasotzea. Adibidez, oinarrizko legegintzaren garapena burutu dezakete, baita gizarte-segurantzaren zerbitzuen exekuzioa ere. Erreserba horren arrazoia edo funtsa, ordenamenduaren batasun-printzipioak eta trataera berdintsua bermatzea dira. Horrela, ordenamenduaren batasunarekin, lurralde osoan printzipio komunak egotea bermatzen da eta autonomia-erkidegoek printzipio horiek errespetatu beharko dituzte. López Cumbre-k dioen bezala, «interesa edo arreta, Espainiako Gizarte Segurantza sistemaren batasuna eta erregimen publiko bat mantentzean oinarritzen da. Hau da, hiritar guztientzat bakarra eta bateratua izango da, eta espainiar guztiek gizarte-segurantzaren eskubide eta obligazioak exekutatzean berdintasuna bermatuko da, kaxa bakarra eta solidaritate-printzipioetan oinarrituz» (López Cumbre, 2011: 672). Kaxa bakarrak eta finantzaketa-solidaritateaz hitz egitean, zeri buruz gabilta?

- Kaxa bakarraren printzipioa: printzipio hau gizarte-segurantzaren oinarrizko zati bat da, batez ere Estatu eta autonomia-erkidegoen eskumenen banaketari buruz ari garenean. Printzipio honen jatorria Gizarte Segurantzaren Diruzaintza Orokorren sorreran dago, zeinen helburua finantzaketa bateratua lortzea zen, eta Konstituzioa onartu aurretik sortu zen. Gizarte Segurantzaren Diruzaintza Orokorra sistemaren baliabide edo errekurtsoen jabe bakarra da eta honako eskumen hauek ditu:

baliabideen bilketa, sistemako pentsioen ordainketa, antolamendu eta funtzionamenduarekin erlazionatuta dauden ordainketak egitea, eta Gizarte Segurantzaren administrazio, zaintza eta kontserbazioa burutzeko eskumena (Suarez Corujo, 2006: 52): Printzipio hau aplikatuz, hiritar guztiak pentsio berdinez gozatzeko aukera izatea bermatzen da, alde batera utziz zein taldetara atxikita dauden eta zein lurraldetan bizi diren.

- Finantzaketa-solidaritategaren printzipioa: gaur egun, Estatuko antolamenduaren oinarriko euskarrietako bat da (Suarez Corujo, 2006: 88). Printzipio honek bi esanahi ditu: alde batetik, sistema kontributiboan, lanean dauden pertsonak lan egin ezin duten pertsonen pentsioak finantzatzen dituzte, eta sistema ez-kontributiboetan, aldiz, baliabide nahikorik ez duten pertsonen pentsioak zerga orokorren bidez finantzatzen dira. Bestalde, kontuan hartu behar da gaur egun dagoen lurralde-dimentsioa, eta, horrela, derrigorrezkoa da autonomia politikoaren eta finantzaketa gogoeta bateratua egitea.

Aztertutako bi printzipio horiek oinarritzat hartuta, Auzitegi Konstituzionalaren 124/1989 sententzian, Gizarte Segurantzaren erregimen ekonomikoaren kudeaketa autonomia-erkidegoen eskutik non geratzen den eztabaidatzen da. Sententzian, sistemaren baliabide ekonomiko eta finantzaketa-administrazioaren gaian, Gizarte Segurantzaren Diruzaintza Orokorrak duen eskumenaz mintzatzen dira. Haren eskumena, kaxa bakarrean eta finantzaketa solidarioan oinarritzen da. Zehazki, Kataluniako Gobernuak kudeaketa horretan bere eskumena erreklamatu du. Horrela, ondorengoa esaten da: «Estatuak Gizarte Segurantzaren erregimen ekonomikoaren kudeaketan funtzioak burutu ditzake, baliabideen jabea baita. Beraz, Estatuak izaera exekutiboa duten funtzioak bete ditzake, baina errespetatu behar du kudeaketa horretan autonomia-erkidegoek ere esku har dezaketela, horrela jaso baldin badute beren autonomia-estatutuetan» (Suarez Corujo, 2006: 93-94). Beraz, esan daiteke Gizarte Segurantzaren erregimen ekonomikoaren kudeaketa-funtzioak direla batasuna eta funtzionamendu bateratua errespetatzen dutenak, eta hiritarren arteko berdintasun-eskubideak urratzen ez dituztenak. Bestalde, Gizarte Segurantzaren zigor-botereari dagokionez, Auzitegi Konstituzionalak, bere 195/1996ko sententzian, ondorengoa esan zuen: «Autonomia-erkidegoek zigorak ezarri ahal izango dituzte, betiere Gizarte Segurantzaren erregimen ekonomikoarekin erlazio zuzenik ez badute, hau da, ezin izango dira bete-betean sistemaren kaxa bakarrean kudeaketan sartu». Ondorioz, autonomia-erkidegoek zigortzeko ahalmenik ez badute, zenbait autonomia-estatutuk jasotako eskumenen hustutze partziala gertatuko da.

Autonomia-erkidegoek ezin izango dute Estatuari dagokion oinarriko eremua hartu edo gainditu, baina Estatuak ere ezin izango du oinarriko eremu hori guztia bere gain hartu, edukia hustuko lukeelako eta, ondorioz, autonomia-erkidegoek ezingo luketelako beraiek jasotako eskumenetan jardun (Fernández Farreres, 2005: 242). Estatuak eskumen baztertzailerak jasotzen du Gizarte Segurantzaren oinarriko legerian eta, ondorioz, autonomia-erkidegoek soilik oinarrikoa ez den legerian eta oinarriko legeriaren garapenean izango dute eskumena (López López, 1993). Dena den, ez dira autonomia-erkidego asko izan garapen handia egin dutenak, bai

oinarrizko legeria bai erregimen ekonomikoa errespetatu behar baitituzte. Beraz, garapen eskas horren arrazoi nagusia ondorengo da: zaila da gizarte-segurantzaren babesaren edozein hobekuntzak sistemaren erregimen ekonomikoa ez ukitzea. Ekintza horren aldean erabat ezberdina da, aldiz, gizarte-segurantzaren zerbitzuen exekuzioarekin gertatzen dena, autonomia-erkidegoen esku geratzen baita normalean eta ez Estatuaren esku. Exekuzio horretan, Estatuaren eta autonomia-erkidegoaren arteko lankidetzaz egongo da Jiménez Asensio-ren arabera, eta Estatuko eta autonomia-erkidegoetako organoen arteko informazio-harremanean datza (Suarez Corujo, 2006: 206). Aipatzekoa da Konstituzioak ez duela jasotzen autonomia-erkidegoek gauzatzen duten exekuzioa kontrolatzeko mekanismorik. Dena den, pentsa daiteke, Konstituzioaren 153. artikulua irakurrita, kontrol horiek auzitegiek daramatzatela, 150.2. artikulua jasotzen duen kasuan izan ezik. Horrela, gaia hiru taldetan sailka daiteke:

- 1) Gai batzuetan, Estatuak eskumen araugile eta exekutiboa du, eta Estatuak gai osoaren gaineko eskumena edo zati batean izan dezake.
- 2) Beste gai batzuetan, Estatuak eskumen araugilea baino ez du, eta botere exekutiboa autonomia-erkidegoek bere gain har dezakete.
- 3) Azkenik, beste gai batzuetan Estatuak soilik du eskumena oinarrizko legegintzari dagokionez, eta legeria garatzeko eskumena eta exekuzio-boterea autonomia-erkidegoek dute.

Horri jarraituz, beharrezkoa egiten zaigu eskumenen banaketaren gain bi kontzeptu zehaztea, hau da, oinarrizko legeria eta erregimen ekonomikoaren kontzeptuak, Konstituzioak ez baitzikigu eskaintzen.

- *Oinarrizko legeria*. Konstituzioak gai honen gainean Estuari eskumen baztertzailerik ematean, Espainia guztian legeria bera egotea eta bereizkeria oztopatzea ditu helburu (Fernández Orrico: 4). Kontzeptu honek, doktrinaren aldetik, hainbat eztabaida jaso ditu. Horrela, López López-ek esan zuen oinarrizko legeriaz ari garenean, pentsio-eskubideen baldintzaz, zenbatekoaz eta osasun-prestazioen zerbitzuez ari garela. Interpretazio horrek oinarrizko batasuna errespetatzen du eta, horregatik, araudiaren garapena autonomia-erkidegoen esku egotea onartzen du, batasuna, oinarrizko legeriaren edukia duen koordinazioak bermatzen duelako eta horrek, behar denean, koordinazio-arauak ezar ditzakeelako. Horri buruz, Auzitegi Konstituzionalak 102/1995 sententzian dio oinarrizko legeriak antolaketa-funtzioa betetzen duela minimo batzuen bidez, zeintzuk momentu oro errespetatu behar diren, baina eskumena duten autonomia-erkidegoek aukera izango dute minimo horiek gainditzeko eta horrela babes-maila altuago bat eskaintzeko. Oinarrizko legeriari buruz ari garenean, Estatuko araei egiten diegu erreferentzia, hau da, gizarte-segurantzaren oinarrizko gaiak arautzen dituzten lege eta erregelamenduei (Cavas Martínez, 2005: 112).

Beste alde batetik, Cavas Martínez eta Sánchez Trigueros-en iritziz, gizarte-segurantzaren egitura eta erakundeei buruzko arau, ezarpen-eremu,



afiliazio, kotizazio, bilketa, kudeaketa, erregimen ekonomiko eta zigor-erregimenari dagokie. Auzitegi Konstituzionalaren 25/1983 sententziak zera dio, oinarriak, printzipioak edota arauak, gai juridiko baten edo ordenamendu juridiko baten arauketaren irizpide orokor bezala ulertu behar direla eta estatu osoan berdinak izan behar dutela. Gaiaren zabaltasuna ikusirik, ondoriozta daiteke Estatuak asko mugatzen dituela autonomia-erkidegoen eskumenak, haiei bigarren mailako tarte bat utziz (Manrique López, 1985: 196).

López Cumbre-k dio oinarrizko legeria zer den eta zer ez den zehazteko arduraduna Auzitegi Konstituzionala dela, Konstituzioaren interpretatzaile gorena baita. Horrek legelariak burutzen duen kalifikazioa aztertuko du eta erabakiko du aztertzen ari den araua oinarrizkoa den ala ez (López Cumbre, 2011: 655). Auzitegi Konstituzionalak ere gauza bera argudiatu zuen 1/1982 zenbakiko sententzian, esanez, nahiz eta Gorte Orokorretan zehaztu zer den oinarrizko legeria eta zer ez, beharrezkoa den kasuetan Auzitegi Konstituzionalak izango duela eskumena zehazteko, bera baita Konstituzioa interpretatzen duen organo gorena.

Beste era batera esanda, beraz, oinarrizko legeria, printzipioak, irizpideak... dira eta horien gainean garapena egin ahal izango dute autonomia-erkidegoek. Dena dela, arau horien artean, zenbait egongo dira jada Estatuaren aldetik ezarriak, eta autonomia-erkidegoek, kasu horietan, dauden bezala jasotzeko eskumena baino ez dute izango (Borrajo Dacruz, 1991: 1.503).

- *Erregimen ekonomikoa*. Gizarte Segurantzaren Lege Orokorrean azaltzen den bezala, ondareari (kuotak, ondasunak, eskubideak edo edozein motatako baliabideak), finantzaketa-iturriari (Estatuaren ekarpenak, behartuta dauden pertsonen kotizazioak, errentak eta interesak...), aurrekontuei, finantzaketa-sistemari, eta erakunde kudeatzaile eta zerbitzu komunak kontratazio-erregimenari egiten die aipamen (Monereo Pérez, 2002: 1.974).

Gai honetan, Estatuak eskumen osoa du, hau da, legeak onartzea, garatzea eta exekutatzea dagokio, bai eta hori kudeatzea ere. Azken horretan, laguntzaile edo kolaboratzaile bezala jarduten dute autonomia-erkidegoek, bilketaz, kudeaketaz eta likidazioaz ardura daitezkeelako. Era orokor batean, Auzitegi Gorenak esan duenez, erregimen ekonomikoa ekonomiko-finantzarioa izanda, autonomia-erkidegoek ezin dute edozein motatako eskumenik jaso, baizik eta Estatuak zerbitzuen kudeaketa baino ezingo die besterendu edo transferitu. Auzitegi Konstituzionalak gai honetan, urriaren 16ko 146/1992 sententziaren bidez, Galiziako Autonomia Erkidegoari ez zion utzi Gizarte Segurantzaren kotizazioen gaineko hobari edo bonifikaziorik ezartzen. Zehazki, ondorengo azaldu zuen: «Gizarte Segurantzaren kuoten hobariei dagokienez, kontuan izan behar da Gizarte Segurantzaren erregimen ekonomikoaren barnean daudela, Estatuako eskumen baztertzaila delarik. Ondorioz, Estatuari dagokio Gizarte Segurantzaren enpresa-kuoten gainean hobariak ezartzea, kutxa bakarraren finantzaketa eta baliabideei eragiten baitie».



### 3.2. Gizarte-laguntza

Kontzeptu hau gizarte-babesaren kontzeptuan barnebiltzen da eta kontribuzio eta ekarpen ezarekin lotuta doa, hau da, prestazioa izateko eskubidea eskuratzen da, baina aurretiaz ekarpen ekonomikorik egin gabe. Kasu honetan, prestazioa jasotzeko babestutako arriskua eta errekurtso falta frogatu behar dira. Dena den, bi betekizun horiek zalantzak sor ditzakete prestazio ez-kontributiboekin alderatuz gero, zeren azken horiek jasotzeko ere betekizun berberak bete behar baitira.

Konstituzioak ez du kontzeptu hau definitzen, baina esan daiteke gizarte-laguntza era subsidiario batean azaltzen dela. Beraz, gizarte-segurantza eta gizarte-laguntza elkarren osagarri dira. Horrela, Estatuak ezin izango du autonomia-erkidegoa edukirik gabe utzi gizarte-laguntzaren gaian. Are gehiago, ia ezinezkoa da gizarte-segurantzak gizartearen eskakizun guztiei aurre egitea, eta, horregatik, beharrezkoa du autonomia-erkidegoen laguntza. Dena den, osagarritasun hori autonomia-erkidegoen baliabideekin gauzatu beharko da eta eskumena aitortua izan beharko du prestazio horiek eman ahal izateko.

Nahiz eta Konstituzioak gizarte-laguntza ez definitu, doktrinaren aldetik hainbat adierazpen izan dira:

Mateo-k laguntzera zuzendutako administrazio-ekintzak bezala definitzen du gizarte-laguntza, zeinak Estatuaren baliabideetatik finantzatzen baitira<sup>4</sup>.

Almansa Pastor-ek dio gizarte-segurantzaren oinarrizko babesaren neurri osagarriak direla eta gizarte-segurantzaren babes-sisteman barnebiltzen dela gizarte-laguntza. Kontrako zentzuan adierazi zen Auzitegi Konstituzionala 1986. urteko ekainaren 9an emandako sententzian (76/1986 Epaia). Auzitegi horren ustez, gizarte-laguntza zenbait beharizan-egoeratan babes-neurri gisa agertzen da, eta onuradun gizarte-segurantzaren barnean ez dagoen biztanleria da eta beste teknika batzuen bidez funtzionatzen du. Epai horretaz gain, auzitegi berberak beste epai bat ebatzi zuen (1986. urteko azaroaren 25eko, 146/1986 Epaia). Bertatik ondorengo osagaiak atera daitezke:

- Gizarte-laguntza gizarte-segurantzatik at dagoen babes-teknika da eta bere ezaugarriak ditu.
- Babes hori erakunde publikoek ematen dute.
- Posible da erakunde pribatuek ere ematea. Normalean, ez dira erakunde publikoak arduratzen borondatezko gizarte-segurantzaren kudeaketan (Alonso Olea eta Tortuero Plaza, 2002: 603).

Aipatutako sententzian, beharizan-egoera antzemanda badago eta autonomia-erkidegoan beharizan horri aurre egiteko neurriak hartzen badira, Estatuak esku har dezake, baina betiere autonomia-erkidegoaren eskumenak kontuan izanik.

Prestazio hauen onuradunei dagokienez, De la Villa-ren eta Desdentado Bonete-ren iritziz, beharizan-egoeran dauden pertsonak dira, kontuan izanik beharizan-

---

4. Martín Mateo-k esana De Vicente Pachés, 2003: 135 eta 136.

egoera hori asetzen duen erakundearen baliabideak<sup>5</sup>. Alonso Olea eta Tortuero Plaza-ren ustez, gainera derrigorrezkoa izango da beharizan-egoera eta baliabide ekonomikorik eza ziurtatzea<sup>6</sup>. Azken joera horri jarraituz gero, prestazio asistentzial hauen eremu pertsonala bi taldetan sailka daiteke:

- 1) Onuradunak gizarte-segurantzaren prestazioetarako eskubiderik ez dutenak izan daitezke, edo aplikazio-eremuaren barnean ez daudelako, edota nahiz eta egon, ez dituztelako prestazioak jasotzeko baldintzak betetzen. Edozein kasutan, beharrezkoa izango da beharizan-egoera ziurtatzea.
- 2) Onuradun izango dira, orobat, prestazioak jasotzen ari direlarik, horiek nahiko ez direnean eta onuradunak hori egiaztatzean.

Rodríguez-Piñero-k, gizarte-segurantzaren eta gizarte-laguntzaren arteko konparaketa egiten du, eta, horrela, gizarte-segurantza eremu profesionalera soilik mugatzen den bitartean, gizarte-laguntza hiritar guztiak babestu nahi ditu<sup>7</sup>.

Gizarte-laguntza kontzeptuan barne-sistema eta kanpo-sistema bereiz daitezke. Lehena, Konstituzioaren 149.1.17. artikuluan oinarritzen da eta, beraz, Estatuaren eskumena da. Aldiz, kanpo-sistema autonomia-erkidegoen eskumena da eta Konstituzioaren 148.1.20. artikuluan oinarritzen da. Gizarte-segurantza gizarte-laguntzaren arduraduna denean, barne-sistemaz ari gara. Aldiz, kanpo-sistema beste erakunde baten ardura da, adibidez, autonomia-erkidegoena, udalena... Barne-sistema osagarria den mekanismoa da eta haren onuradunak gizarte-segurantzaren aplikazio-eremuaren barnean daudenak izango dira, kontuan izan gabe Gizarte Segurantzaren erregimen orokorrean edo berezietan dauden. Prestazio horiek ezegonkorak dira, zeren egotea edo ez egotea eta haien kopurua Estatuaren aurrekontuen arabera izango baita. Bestalde, kanpo-sistema hiritar guztiei aplikagarri zaie eta ez soilik gizarte-segurantzak babestuta daudenei.

Gizarte-laguntzaren ezaugarriak hiru direla esan daiteke:

- 1) Gizarte-laguntza osagarria da, hau da, gainontzeko gizarte-babesaren sistemak babesten ez duena babesten du.
- 2) Unibertsaltasuna: ez da beharrezkoa aurretiazko ekarpenik egitea.
- 3) Orokortasuna: beharizan-egoeran dagoen pertsona oro da onuradun.

### 3.3. Gizarte-zerbitzuak

Gai honetan, Konstituzioak ez die eskumenik ematen ez Estuari ezta autonomia-erkidegoei ere, ez baita Konstituzioaren 148. artikuluan ez 149. artikuluan aitortzen. Dena den, autonomia-erkidegoek, Konstituzioaren 149.3. artikuluan oinarrituz, beren gain har dezakete beren autonomia-estatutuetan. Are gehiago, autonomia-erkidego guztiek bereganatu izan dute beren estatutuetan, izen desberdinak emanda (Alonso Seco *et al.*, 2000: 109).

5. De la Villa, Desdentado Bonete-k esana, De Vicente Paches, 2003: 136.

6. Alonso Olea, Tortuero Plaza-k esana, *ibidem*. 137. or.

7. Rodríguez-Piñero-k esana, *ibidem* 138. or.

Gizarte-zerbitzuak Konstituzioaren 50. artikuluan aipatzen dira eta ondorengoa dio zehazki:

Botere publikoek, pentsio egoki eta aldi-aldi eguneratuen bitartez, ekonomia-askitasuna bermatuko diete herritarrei zahartzaroan. Era berean, familiako betebeharrak gorabehera, gizarte-zerbitzu sistema bat eratuko dute adintsuen ongizaterako, haien osasun, etxebizitza, kultura eta aisialdi-arazo berezietan ardurak daitezkeen zerbitzuak.

Artikulu horrek zalantzak sor ditzake zahartzaroan eskaintzen den osasun-zerbitzuaren eta Konstituzioaren 43.2. artikulua aitortzen duen osasun-zerbitzu orokorraren artean. Beraz, nola defini daitezke gizarte-zerbitzuak? Doktrinaren barnean, bi korrante daude, hau da, alde batetik, gizarte-zerbitzu kontzeptuak zentzu bikoitza duela diotenak, eta, bestetik, gizarte-segurantzaren prestazioak direla diotenak.

Horrela, lehen taldean Alonso Ligeru dugu, eta horrek gizarte-zerbitzuak zentzu zabal batean ulertzen zituen. Haren ustez, gizarte-zerbitzuen helburua talde eta indibiduen garapena eta haien oreka mantentzea da. Korrante berean, Borrajo Dacruz-ek esan zuen gizakiaren bizia betetzera zuzendutako neurriak direla gizarte-zerbitzuak. Azkenik, De la Peña Rosino eta Beloqui Urmeneta-k uste zuten hiritarren egoera ekonomikoa eta soziala hobetzera zuzendutako neurriak direla eta gizarte-segurantzaren prestazioen osagarriak direla<sup>8</sup>.

Dena den, doktrinaren gehiengoak bigarren korronteari jarraitzen dio, hau da, gizarte-zerbitzuak gizarte-segurantzaren barnean kokatzen dituzte. Rodríguez Ramos, Gorelli eta Vélchez-en iritziz, izaera kolektiboa duten neurriak dira, gizarte-segurantzaren barnean sartzen ez diren kolektiboekin identifikatzen baitituzte. Dena den, Alonso Seco eta Gonzalo Gonzalez-en ustez, izaera kolektiboa izateaz gain, talde zehatz batzuei atxikita daude onuradunak, zeren gazteak, emakumezkoak, ezgaituak, adindunak... izaten baitira<sup>9</sup>.

Auzitegi Konstituzionalari jarraituz, gizarte-zerbitzuetan hiru elementu bereiz ditzakegu:

- 1) Tresna edo teknika bat da.
- 2) Helburua: hiritarrak oinarrizko beharrezkoen aurrean ase eta beraien ongizatea ahalik eta hoberean izatea lortzea.
- 3) Nahitaezkoa da banakoen zein elkarten parte-hartzea.

Gizarte-zerbitzuek, gizarte-asistentziarekin alderatuta, helburu zabalago bat dutela esan daiteke eta aurretiazko gizarte-asistentzia bezala funtzionatzen dutela.

### 3.4. Osasun-zerbitzuak

Osasunaren babesaz ari garenean, Konstituzioaren 43. artikulura jo beharra dago; hauxe dio:

8. De la Peña Rosino eta Beloqui Urmeneta-k esana, Martínez-Gijón, 2005: 129.

9. Alonso Seco eta Gonzalo González-ek esana, *ibidem*. 130. or.

1. Aitortzen da osasunaren babeserako eskubidea. 2. Botere publikoei dagokie osasun publikoa antolatzea eta zaintzea, prebentziozko neurrien bidez eta behar diren prestazio eta zerbitzuen bidez. Legeak ezarriko du zer eskubide eta betebeharrak dituzten guztiek gai horretan. 3. Botere publikoek osasun-heziketa, heziketa fisikoa eta kirola sustatuko dituzte. Era berean, aisialdia egoki erabiltzeko erraztasunak emango dituzte.

Aipaturiko artikuluko hori 1986. urteko apirilaren 25ean onartutako legeak (14/1986) garatu zuen, eta horrekin, osasun-sare publikoa bateratzen da eta osasun-sistema nazionalan integratzen da. Aipaturiko legea honako printzipio hauetan oinarritzen da:

- 1) Haren finantzaketa publikoa, doakoa eta unibertsala izango da.
- 2) Hiritarren zein botere publikoen eskubide eta betebeharrak definitzen dira.
- 3) Deszentralizazio politikoa egiten da, hau da, autonomia-erkidegoetan banatzen da.
- 4) Osasun-zerbitzu kalitatezkoa.
- 5) Egitura eta zerbitzu publikoen integrazioa osasun-sistema nazionalan.

Konstituzioaren 149.1.16. artikulua eskumen baztertzailerik aitortzen dio Estatuari kanpo-osasunean, osasunaren oinarriak ezartzeko eta koordinazio orokorrean, goi-ikuskapenean, farmazietako produktuen legegintzan eta nazioarteko erlazio eta akordioetan. Autonomia-erkidegoek, ondoren, osasun eta higieneari legegintzaren garapena eta oinarritzeko legegintzaren exekuzioa burutzeko aukera dute.

Oinarriez eta koordinazio orokorraz hitz egitean, arauak baldintza minimo batzuk ezartzeaz ari gara, eta, horrela, osasun-zerbitzu publikoen funtzionamenduan berdintasuna ziurtatzen da.

Kanpo-osasunaz ari garenean, ekintzen kontrol eta zainketaz ari gara, hau da, bai nazioarteko bidaiarien zirkulazioagatik bai merkantzien garraioekin sor daitezkeen arriskuen kontrola egiteaz ari gara.

Goi-ikuskapenez mintzatzean, esan beharra dago Konstituzioak ez duela aitortzen zehatzik egiten, baina osasunari buruzko lege orokorraren 43. artikuluan arautzen da.

Farmazietako produktuei dagokienez, Estatuak eskumena du eremu horretan arautzeko, baita osasun-produktuen eta sendagaien ebaluazioa, erregistroa eta baimena egiteko ere. Produktuen prezioak ezartzeko eta sendagaiak inportatzeko eskumena ere du.

Farmazietako produktu horien legegintzan, farmazia-antolamendua eta farmazia-establezimendua bereizi behar dira. Auzitegi Konstituzionalaren arabera, azken bi horiek osasun eta higieneari barnean sartuko lirateke, eta, ondorioz, autonomia-erkidegoen eskumena lirateke. Estatuari oinarriak ezartzea dagokio soilik.

Osasun-arloko koordinazioak Estatuaren eta autonomia-erkidegoen artean informazioa banatzeko neurriak ezartzea du helburu.

Krisialdiaren ondorioz eta hari erantzuna emateko, gobernua 2012. urtean zenbait erreforma gauzatu zituen prestazioen kalitatea eta segurtasuna hobetzeko. Horrela, gobernua kontrolak ezarri zizkion «osasun-turismo» deritzonari eta hiritar atzeritarrek egiten duten iruzurrezko erabilerari. Gainera, autonomia-erkidegoen artean prestazioei dagokienez, «ESalud» delakoa sortu zen autonomia-erkidego guztietan osasun-txartel bateragarria egon dadin. Horretaz gain, farmazian erabiltzaileek burutu beharreko ekarpenen sistema berria sortu zen.

#### **4. Autonomia-erkidegoen eskumenak eta Auzitegi Konstituzionalaren erabakiak eskumenen banaketan**

Aurretiaz aipatu bezala, 1978. urtean Espainiako Konstituzioa onartzean, autonomia-erkidegotan banatutako Estatu onesten da. Lehen konstituzio-garapena 1979ko hauteskundeekin hasi zen, baina autonomia-erkidegoen aldetik 1983. urteak izan zuen garrantzia, urte horretan azken autonomia-estatutuak onartu eta lehenengo autonomia-erkidegoetako hauteskundeak egin zirelako. Euskadiko eta Kataluniako Estatutuak izan ziren onartzen lehenak, biak 1979. urtean. Ondoren, 1981. urtean, Galiziako eta Andaluziako Estatutuak onetsi ziren eta, horiei jarraituz, baita Kanarietako eta Valentziako autonomia-erkidegoetakoak ere. Nafarroarekin batera, aipaturiko autonomia-erkidego horiek guztiak, bide azkarretik onartu ziren, hau da, lege organikoen bidez. Gainontzeko autonomia-erkidegoetako estatutuak, aldiz, bide arrunta erabiliz onartu ziren eta, ondorioz, esan daiteke bi mailatan sailka daitezkeela autonomia-erkidegoak. Horrela, zazpi autonomia-erkidegok eskumenen maila gorena lortu dute (Euskadi, Katalunia, Galizia, Andaluzia, Nafarroa, Valentziako eta Kanarietako autonomia-erkidegoak), beste autonomia-erkidegoen eskumen-maila baxuagoa izanik.

Beraz, bereizketa bikoitza egin daiteke autonomia-erkidegoen artean, erabilitako bidearen arabera: alde batetik, bide azkarra erabili duten autonomia-erkidegoak daude, hau da, Espainiako Konstituzioaren 151. artikuluan oinarritutako bideari jarraitu diotenak; beste aldetik, Konstituzioaren 143. artikuluan oinarrituz, bide arrunta erabili duten autonomia-erkidegoak. Lehenengo bideari jarraituz, Konstituzioaren 149. artikuluan aitortutako eskumenetan esku har dezake autonomia-erkidegoak bat-batean, baina bide arruntari jarraituz gero, 148.1. artikulua erekin zerikusia duten eskumenak baino ezingo dituzte bereganatu autonomia-erkidegoek printzipioz, behintzat bost urte igaro arte. Orduan aurrera, estatutuen erreformekin beren eskumenak zabaldu ahal izango dituzte. Eskumen horiek izanik, autonomia-erkidegoek egokiak iruditzen zitzaizkien eskumenak bereganatu zituzten. Gehienek errekonozitutako eskumen guztiak bereganatu zituzten, nahiz eta autonomia-erkidego batzuek ez zuten nahi eskumenen bat edo ahaztu egin zitzaizen beren estatutuetan jasotzea (Aja, 1999: 121). Egoera ikusita, autonomia-erkidegoek hiru aukera zituzten:

- Estatuak legegintzan eskumena zuen gaietan, autonomia-erkidegoek legeri horren exekuzio-ahalmena jasotzen zuten.
- Estatuak oinarrizko legegintzan eskumena izanik, autonomia-erkidegoek legegintza horren garapena eta exekuzioa egingo zuten.
- Estatuari ez bazitzaion eskumenik aitortzen, orduan autonomia-erkidegoek eskumen baztertzaila izango zuten.

Beraz, gai zehatz baten gainean eskumena norik duen jakiteko, alde batetik Espainiako Konstituziora jo beharko da, eta, bestetik, autonomia-erkidego bakoitzeko estatutura.

#### 4.1. Gizarte-segurantzza

Gizarte-segurantzaren gaian esan daiteke eskumen partekatua dagoela Estatuaren eta autonomia-erkidegoen artean. Horrela, Estatuak oinarrizko legerian du eskumena, irizpideak eta ildoak ezarriz, eta autonomia-erkidegoek horiei jarraitu beharko diete oinarrizko legeria garatzeko orduan. Eskumenok kontuan harturik, sortzen diren arauak lau taldetan bana daitezke (Lopera, 2011: 780):

- 1) Estatuko oinarrizko legea.
- 2) Estatuko erregelamendua, aurreko legea exekutatzen duena. Hau gertatzen da Estatuak bere osotasunean erregulatzen dituen gaietan.
- 3) Estatuan emandako oinarrizko legea garatzen duen autonomia-erkidegoko legea.
- 4) Autonomia-erkidegoko legea garatzen duen erregelamendua.

Autonomia-erkidegoek beren eskumenak garatu ahal izateko, lehenik eta behin, jakin behar izango dugu noiz gauden oinarrizko legeriaren aurrean eta noiz ez, Estatuak oinarrizko legerian bakarrik baitu eskumen osoa. Beraz, autonomia-erkidegoek garatzeko eskumenaz ari garenean, oinarrizko legeria ez denaz ari gara. Hori bai, ahaztu gabe, garatzeko eskumen horrek beraien estatutuetan jasota egon beharko duela. Baina estatutu horiek nola interpretatu behar dira? Auzitegi Gorenaren 18/1982 sententziak esan zuen, gainontzeko ordenamendu juridikoa bezala, Konstituzioaren arabera interpretatu beharko direla. Autonomia-erkidego horiek garapen hori legeen eta erregelamenduen bidez burutu dezakete eta beraien funtzioa Estatuko araudia osatzean datza, inongo mendekotasunik sortu gabe Estatuaren eta autonomia-erkidegoen artean. Dena den, autonomia-erkidegoek beren eskumenen printzipio nagusiak urratzen badituzte, Estatuko oinarrizko legeria gailenduko da (Lopera, 2011: 784).

Autonomia-erkidegoek duten eskumen-mailaren arabera, zenbait taldetan sailka daitezke (Monereo, 2002: 1.975):

- Gizarte-segurantzaren gaian, eskumenak bere osotasunean garatu izan dituzten autonomia-erkidegoak: Euskadi, Katalunia, Galizia, Andaluzia, Valentziako Erkidegoa, Kanariak eta Nafarroa. Oinarrizko legeria ez dena garatzeko eskumena dute; Estatuko oinarrizko legeria exekutatze

eskumena; Gizarte Segurantzaren erregimen ekonomikoa exekutatzeko eskumena; Gizarte Segurantzarekin zerikusia duten zerbitzuak administratzeko eta antolatzeko eskumena; erakunde eta fundazioen babesa, kontuan izanik ikuskapen-funtzioa Estatuari dagokiola.

- Estatuko oinarrizko legeriaren zenbait eskumenen garapena soilik hartu izan duten autonomia-erkidegoak. Adibidez, ospitaleen koordinazioa Asturiasen, Kantabrian, Errioxan, Murtzian, Gaztela-Mantxan, Extremaduran, Balear uharteetan, Madrilen eta Gaztela-Leonen.
- Estatuko legegintzaren exekuzioa bakarrik jaso duten autonomia-erkidegoak, Gizarte Segurantza sistemaren zenbait prestazioen kudeaketa mugatua eginez.

Gizarte Segurantzaren erregimen ekonomikoari dagokionez, Estatuak kaxa bakarraren eta finantzaketa solidarioaren printzipioak errespetatzeko, ahalmen legegileak eta exekutiboak bere gain hartzen ditu. Beraz, autonomia-erkidegoetako zerbitzu eta prestazioetara zuzendutako baliabideen gain du eskumena Estatuak. Horregatik, autonomia-erkidegoek ezin dituzte gizarte-segurantzaren baliabideak administratu edo erabili, Estatuaren aurretiazko baimenik ez baldin badute. Eskumen-banaketa horri jarraituz, Auzitegi Gorenak era orokor batean esan du autonomia-erkidegoek ezin izango dituztela aparteko orduen kotizazioen errekaruak ezarri, ez enpresen inskripzio, afiliazio, alta eta bajak burutu, ezta kuoten bilketa ere. Dena den, Estatuak kuoten bilketan eta zatikatzean eskumen baztertzaila izateak ez du esan nahi Estatuak ezin duenik diru-sarrera horien bilketa autonomia-erkidegoen esku utzi. Hori bai, autonomia-erkidegoak berehala jarri beharko ditu Gizarte Segurantzaren Diruzaintza Orokorraren esku, eta, horrela, autonomia-erkidegoak Estatuako diru-sarrerekin gelditzea oztopatzen da (Lopera, 2011: 791).

Printzipioz, aurretiaz esandakoarekin pentsa genezake Gizarte Segurantzaren erregimen ekonomikoaren gain autonomia-erkidegoek ez dutela eskumenik, baina ez da horrela. Bereizi behar da prestazio kontributiboen eta ez-kontributiboen artean. Lehenengo kasuan, Estatuak izango du eskumena, baina bigarren motatako prestazioetan, aldiz, autonomia-erkidegoek eskumena bereganatu ahal izango dute, Gizarte Segurantzaren Lege Orokorraren 38.4. artikuluari jarraituz.

Ahalmen erregelamentarioan, bai Estatuak bai autonomia-erkidegoek jaso dezakete eskumena. Konstituzioaren 149.1.17. artikulua aukera hori jasotzen baitu, ondorengo dioenean: «... horri kalterik egin gabe, Autonomia-erkidegoek betearaz ditzakete haren zerbitzuak». Aitzitik, Auzitegi Konstituzionalak uztailaren 7ko 124/1989 sententzian zioenez, autonomia-erkidegoen eskumena asko mugatzen da, babesa hobetzeko edozein ekintza edo erabakik eragina baitu sarrera eta gastuetan, eta, ondorioz, Estatuari erreserbatutako erregimen ekonomikoaren eremuan sartuko litzateke. Hortaz, autonomia-erkidegoak kudeaketan duen ahalmenean, sistemaren batasuna eta haren funtzionamendu ekonomikoa errespetatu behar ditu, eta ezin du eztabaidatu gizarte-segurantzaren baliabideen titulartasuna Estatuarena dela.

Autonomia-erkidegoek Konstituzioak eta legeek ezartzen dizkieten betebeharrak ez badituzte betetzen, edota Estatuaren interes orokorraren aurka egiten badute,



Estatuak Konstituzioaren 155. artikuluan aitortutako kontrol-mekanismoa erabili ahal izango du. Artikulu horrek ezohikoa den egoera bat jasotzen du, eta, beraz, hura aplikatzeko ez-betetze larri bat egin behar da. Zertan datza mekanismo hori? Zein da jarraitu beharreko prozedura? Senatuako Erregelamenduaren 189. artikulua arabera, autonomia-erkidegoko lehendakariari zuzendutako eskakizun arrazoitua da, burututako edo burutu gabeko ekintza bat zuzentzeko eskatuz, Konstituzioaren aurka joateagatik. Ez du izaera loteslerik, Estatuaren eta autonomia-erkidegoen artean ez baitago hierarkia-posiziorik, baina gonbidapen bat baino gehiago da. Autonomia-erkidegoak ez badio kasurik egiten Estatuak eskatutakoari, azken horrek Senatuari berri eman behar dio, gertaera, arrazoi konstituzionalak... azalduz eta hartu beharreko neurrien proposamena eskainiz. Senatuak neurri horiek onartu ahal izango ditu baldintzekin edota aldaketak egin ditzake. Senatuan hartutako akordioak gehiengo osoak onetsi behar ditu. Proposatutako neurriek proportzionaltasun-eta iragankortasun-printzipioak errespetatu beharko dituzte, hau da, autonomia-erkidegoek buruturiko irregulartasuna zuzentzera bideratuta egon beharko dute. Baina zer neurri har daitezke? Gehien erabiltzen den neurria ordezkapena da, hau da, autonomia-erkidegoko organoek burutzen duten ekintza exekutiboan Estatuak jartzea. Dena den, beste neurri batzuk ere badaude, esaterako neurri edo presio finantzarioa. Baina ezinezkoa izango da organo autonomikoak desagertzea eragiten duten neurriak edota kargu politikoen balio gabetzea. Senatuak onartutako neurriak ez baldin badira eraginkorrak, Gobernuak Senatura jo beharko du berriz, neurri berrien onarpena ezartzeko. Neurri horiek eraginkorrak direnean, autonomia-erkidegoetako organoek beren funtzio eta erantzukizunak berreskuratzen dituzte.

#### **4.2. Gizarte-segurantzaren barnebilduta ez dauden mutualitateak**

Gizarte-segurantzaren barnean ez dauden mutualitateak autonomia-erkidegoen eskumen baztertzaila dira, betiere Estatuak Konstituzioaren 149.1.6. artikuluan aitortuta duen merkataritza-legegintza errespetatuz. Esan beharra dago autonomia-erkidego guztiek bereganatu izan dutela eskumen hori antzeko kontzeptuak erabiliz. Ildo horretatik, Konstituzioaren 149.1.11. artikulua ondorengoa aitortzen du:

1. Estatuak eskumen eskusiboa du honako gai hauetan: 11) Diru-sistema: dibisak, trukea eta bihurtasuna; kreditua, bankuak eta aseguruak antolatzeko oinarriak.

#### **4.3. Gizarte-laguntza**

Aurretiaz aipatu bezala, Konstituzioak ez ditu zehazki definitzen ez gizarte-laguntza ezta zerbitzu sozialak ere. Dena den, nahiz eta ez aipatu zehazki bi kontzeptu horiek, babes zuzena behar duten taldeak aipatzen ditu, adibidez, umeak, gazteak, emakumeak, ezgaituak, langabetuak... Estatuaren eta autonomia-erkidegoen arteko eskumenak mugatzerakoan zalantzak sortzen dira. Horrek hainbat kritika eragin ditu eta gogorrena Euskal Parlamentuak egin zuen 1982ko maiatzaren 20an onartu zuen lege baten bitartez (6/1982 Legea), ondorengoa aipatzean: «Zerbitzu sozialen gaur egungo egoera ordenaren eta koherentziaren irizpideen gabezia da... legegintza bateratua eta koherentzia faltan botatzen da...

banaketa eta inkoherentziaren arrazoia biztanleen ongizateaz arduratzen diren entitate ugartasunean dago» (Mulas, 1984: 110 eta 111).

Casado-ren ustez, autonomia-erkidegoek erabiltzen duten terminologiaren arabera, hiru sailkapen egin daitezke:

- Autonomia-estatutu batzuek gizarte-laguntzari egiten diote erreferentzia, beste kontzeptu batzuekin lotu gabe: Galizia (27.23. art.), Madril (26.23. art.), Nafarroa (44.17. art.), Euskadi (10.12. art.), Katalunia (166. art.), eta Valentziako Autonomia Erkidegoa (49.24. art.).
- Beste autonomia-estatutu batzuek gizarte-laguntza kontzeptua beste termino batzuekin lotzen dute. Horrela, zerbitzu sozialekin lotzen dutenak daude: Kanariak (30.13. art.), Gaztela-Mantxa (31.20. art.), Gaztela-Leon (70.10. art.), Errioxa (8.30. art.). Beste autonomia-erkidego batzuek gizarte-ongizatearekin erlazionatzen dute (Extremadura, 9.27. art.) eta beste batzuek gizarte-benefizientziarekin (Balearrak, 30.15. art.). Beste alde batetik, laguntza terminoa zerbitzu sozialekin batera erabiltzen da (Andaluzia, 61. art.), edota baita gizarte-ongizateari lotuta ere: Aragoi (71.34. art.), Asturias (10.24. art.), Kantabria (24.22. art.).
- Azkenik, Murtziako Estatutuak (10.1.18. art.) ez du gizarte-laguntza kontzeptua jasotzen, baizik eta ongizatearen eta zerbitzu sozialen terminoak.

Kontzeptu edo termino horiek ez dira nazio zein nazioarteko legegintzan jasotzen, eta, gainera, Auzitegi Konstituzionalak bere adierazpenetan ez du definizio zehatzik eman. Ondorioz, definizio-gabezia horrek eskumen-gatazkak sortzen ditu. Lehen momentuan pentsa zitekeen ez zirela gai honen inguruan gatazkak sortzeko, autonomia-erkidegoak baitira eskumen baztertzaila dutenak. Dena den, errealitatean hainbat gatazka sortu izan dira eta autonomia-erkidegoek hainbatetan jo dute Auzitegi Konstituzionalera beren eskumenetan Estatua sartzen ari zela pentsatuta (Alonso Seco *et al.*, 2000: 134).

Autonomia-erkidegoek gauza dezaketen gizarte-laguntzak bi funtzio dituela esan daiteke: alde batetik, gizarte-segurantzaren onuradun ez diren pertsonak babesteko neurriak hartu, eta, bestalde, gizarte-segurantzaren prestazioen kantitatea gehitu, eta horrela babesaren hobekuntza egingo litzateke (Martínez-Gijón, 2005: 190). Hobekuntza horien justifikazioa bi arrazoitan egon daiteke: batetik, pentsio baxuagoak izateagatik; bestetik, autonomia-erkidego batzuetan, pentsionistek erosteko-ahalmena galdu dutelako beste autonomia-erkidegoekin alderatuta, inflazio-tasa altuagoa baita.

Funtzio horrek hainbat kritika jaso izan ditu, gizarte-segurantzaren pentsio ezberdinak jasotzeak kezka sortzen duelako, hau da, egoitzaren arabera pentsioaren kantitatea desberdina izan daitekeelako. Hori gertatu zen Andaluziako Autonomia Erkidegoan. Eztabaida handia sortu zen autonomiaren eta berdintasunaren artean. Horrela, berdintasunari dagokionez, minimo batzuetan eta ez era absolutu batean bateragarritasuna egotea esan nahi du. Auzitegi Konstituzionalak, 239/2002 epaian ondorengoa esan zuen: «Autonomia-erkidegoek eskumena dute pentsioen

kantitatea osatzeko, betiere beraien aurrekontuetatik bada eta espainiar guztien berdintasuna bermatzeko oinarrizko baldintzak errespetatuz».

Puntu horretaraino iritsita, ondorengo galdera planteatzen da: autonomia-erkidegoek eskumena duten gaitan sar daitezke Estatuak? Erantzuna baiezkoa litzateke, berdintasunaren oinarrizko baldintzetan oinarrituz Estatuak esku har dezakeelako, betiere arrazoi zehatza azalduz.

Orain arte, gizarte-laguntzaren kudeaketan Estatuak eta autonomia-erkidegoak baino ez ditugu aipatu, baina ezin daitezke ahaztu toki-erakundeek ere parte har dezaketela gai honetan. Dena den, autonomia-erkidegoetako arauak ezarriko dute zein terminotan egin ahal izango duten garapena.

#### **4.4. Zerbitzu sozialak**

Zerbitzu sozialei dagokienez, Estatuak eskumena du oinarrizko legerian eta erregimen ekonomikoan, autonomia-erkidegoek kudeaketan eta exekuzioan dutelarik eskumena. Beraz, deszentralizatutako egitura bat dute zerbitzu sozialek. Dena den, Estatuak ez du eskumen baztertzailerik, ez baita aitortzen Konstituzioaren 149.1. artikuluan. Horregatik, autonomia-erkidegoak izan dira eskumen hori jaso dutenak. Autonomia-erkidego batzuek ez dute era orokor batean eskumen hori batzen, baizik eta zerbitzu zehatz batzuei egiten diete erreferentzia, adibidez, haurtzarari, gaztetasunari, ezgaitasunari, hirugarren adinekoei, emakumeei, atzerritarrei... (Asturias, Balearrak, Kantabria, Katalunia, Extremadura...). Madrileko Autonomia Erkidegoak, aldiz, gizarte-laguntza soilik jasotzen du eskumen gisa. Hala ere, ez dugu ahaztu behar autonomia-erkidego guztiek kudeaketa- eta exekuzio-eskumenak jaso dituztela, nahiz eta erabilitako termino eta prozesuak ezberdinak izan.

#### **4.5. Gizarteratzeko errentak**

1368/2006 Errege Dekretuan arautzen dira Estatuko gizarteratzeko gutxieneko errentak. Autonomia-erkidegoetako gutxieneko errentak bakoitzak arautuko ditu, eta bertan ezarriko dituzte jaso ahal izateko baldintzak, beraien kopurua eta aurrekontuetako zenbatekoa. Beraz, esan daitezke ez dela gizarteratzeko gutxieneko errenta bakarrik existitzen.

Gizarteratzeko gutxieneko errentak gizarte-babesaren azken pausoa dira, eta hiritar ahulenei zuzentzen zaizkie. Bi dira errenta hauen ezaugarriak: unibertsaltasuna eta nahikotasuna. Dena den, autonomia-erkidegoen arauaketa desberdinak eta horien artean koordinaziorik eza dagoenez, desberdintasunak sortzen dira eta, ondorioz, arazoak ere. Gainera, gastu hau bere gain hartu ahal izateko, bere aurrekontu propioetatik finantzatu beharko du autonomia-erkidegoak.

Autonomia-erkidego bakoitzak programa eta datuen bilketa gauzatzeko, sistema desberdinekin egiten du lan eta errentei emandako izena ere ezberdina da. Baina denek helburu bera dute: Estatuko gizarteratzeko gutxieneko errenta hobetzea, bai errenta hori jasotzeko egoerak zabalduz, bai eta kopuru ekonomikoa hobetuz ere.

Beraz, esan daiteke autonomia-erkidegoek egiten duten lana oso garrantzitsua dela materia honetan, administrazio zentralak gutxieneko batzuk baino ez dituelako ezartzen, eta horiek hobetu ditzakete autonomia-erkidegoek, bai Estatuaren aldetik errekonozituta ez dauden pertsonen prestazioak emanez, bai eta prestazio horien kopurua hobetuz ere.

#### 4.6. Osasun-babesa

1978. urtean Konstituzioa onartzean, autonomia-erkidegoz osaturiko lurralde-antolaketa sortu zen eta osasun-babesaren gaia bereganatzeko aukera onartu zitzaion erkidego horiei. Dena den, horrek ez du esan nahi osasun-zerbitzurik eratu dezaketenik, baizik eta soilik gizarte-segurantzaren zerbitzuak jaso ditzaketela. Aukera hori izanik, autonomia-erkidego guztiek jaso izan dute eskumena. Transferentzien prozesua Osasun Sistema Nazionalak kudeatu zuen eta 1981ean hasi eta 2002. urtean bukatu zen. Horrela, autonomia-erkidegoek beren eskumena exekutatzen dute honako gai hauetan: osasun-antolaketan, osasun publikoan eta osasun-laguntzan. Eskumen horren helburua da osasun-laguntzaren kudeaketa hiritarrei hurbiltzea, eta, horrela, berdintasuna, kalitatea eta parte-hartzea bermatzea.

Osasunari buruz ari garenean, sailkapen bikoitza egin beharra dago: alde batetik, kanpo-osasuna dago, Estatuaren eskumen baztertzaila delarik, autonomia-erkidegoek ezin izango dute bereganatu; bestalde, barne-osasuna dago, eta horretan Estatuak tarte bat uzten die autonomia-erkidegoei, Estatu soilik oinarriez eta koordinazio orokorraz arduratuko baita. Bi kontzeptu horietan oinarrituta, Auzitegi Konstituzionalak bere 33/1982 epaian, eskumen-gatazka bati eman zion konponbidea. Sententzia horretan, Estatuaren eta Kataluniako Autonomia Erkidegoaren arteko eskumen-gatazka sortu zen egoera txarrean zeuden muskuilu batzuk Estatu osotik banatu zirelako. Eskumen-gatazka sortzen da, autonomia-erkidegoak eskumena baitu osasun-arloan, baina Estatuak Konstituzioaren 149.1.29. artikuluari egin diezaiokio aipamen, Estatuak eskumen baztertzaila baitu segurtasun publikoan. Horrela, epaian hau esaten da: «Osasun-krisialdi batek segurtasun publikoa arriskuan jar dezake eta, ondorioz, Estatuak justifika dezake bere esku-hartzea... justifikazio horiek beharizan- edo larrialdi-arrazoiak izan daitezke, hau da, ezin izatea itxaron eskumena duen autoritateari». Beraz, Konstituzioaren 149.1.29. artikuluan oinarrituz, Estatuak esku har dezake beharizan- edo larrialdi-egoeretan, betiere proportzionaltasun-printzipioa errespetatuz. Aipaturiko sententzian Kataluniako Generalitateari eman zitzaion arrazoia, ez baitzen proportzionaltasun-printzipioa errespetatu (Mulas, 1984: 69 eta 70).

Autonomia-erkidegoetako legeek osasun-laguntza aitortzen diete pertsona orori, kontuan izan gabe zein autonomia-erkidegotan duten egoitza. Autonomia-erkidegoek eskumena dute osasun eta higieanean (bai garapen legegilea bai exekuzio-garapena), farmaziako produktuetan (Estatuaren legegintzaren exekuzioan) eta antolaketa farmazeutikoan (eskumen hori bakarrik agertzen da autonomia-erkidego batzuetako estatuetan, baina Auzitegi Konstituzionalak ulertzen du osasun eta higiearen eskumenen barnean sartzen dela, osasun-establezimenduak izateagatik; beraz, autonomia-erkidego guztiek dute eskumen hori).

Agerikoa da zerbitzu autonomikoen artean sortzen diren desberdintasunak, bai antolaketa eta funtzionamenduan, bai prestazioetan, baita dituzten zorretan ere. Beraz, autonomia-erkidegoek ez badute osasun-eskubidea bermatzen, Estatuak eskumen horien itzultzea eskatzeko aukera du (López Cumbre, 2011: 702).

## **5. Euskal Autonomia Erkidegoaren eskumena gizarte-segurantz**

Euskal Autonomia Erkidegoko Estatutua lantzen hasi zenean, Espainiako Konstituzioa ere eztabaidatzen ari zen. 1978. urteko uztailaren 1ean, Euskadiko Batzorde Orokorrek bere helburu nagusiak adierazi zituen aldizkari ofizialean eta, horien artean, behar ziren azterketak egitea plazaratu zuen, ahalik eta azkarren Euskal Autonomia Erkidegoak bere estatutua izan zezan. Horrela, abenduaren 29an, Espainiako Konstituzioa publikatu zen Estatuako Aldizkari Ofizialean, eta segituan Euskadik autonomia-estatutuaren proiektua helarazi zion Kongresuari, onartua izan zedin. 1979ko martxoaren 1ean, hauteskundeak iragarri ziren eta Euskal Autonomia Erkidegoko Estatutuaren proiektua erreferendum bidez onartua izan zen, baita Kongresuak eta Senatuak onetsia. Azkenik, abenduaren 18ko 3/1979ko Lege Organikoaren bidez, onartu zen. Behin onartuta, autonomia-estatutuan onartutako eskumenei edukia eman behar zitzaien eta, horretarako, Estatuak besterendu beharko zituen. Besterentze-prozesu hori egoera politikoak baldintzatu ohi du, lehenengo urteetan besterentze ugari eman baitziren, baina beste etapa batzuetan eskasak izan dira.

Euskal Autonomia Erkidegoko Estatutuaren 10. artikulura jo behar da jakiteko zein eskumen baztertzaila dituen. Gizarte-babesari dagokionez, ondorengo xedapenak interesatzen zaizkigu:

Euskal Herriko Autonomia Erkidegoak bakarreko eskumena du honako gai hauetan: 2.- Bere autogobernu-erakundeen antolaketa, araubidea eta jarduera, Estatu honetako arauen esparruan.

12.- Gizarte laguntza.

13.- Irakaskuntza-, kultura-, arte-, ongintza-, eta sorospen-izaerako nahiz antzeko fundazio eta elkarteak, beren egitekoak nagusiki Euskal Herrian betetzen dituzten bitartean.

15.-Farmazia-antolamendua, Konstituzioaren 149.1.16 artikuluan xedatutakoarekin bat, eta higieena, Estatu honen 18. artikuluan xedatutakoa kontuan hartuz.

23.- Kooperatibak, Gizarte-segurantz sartu gabeko lagunaroak eta elkarlaguntzako elkarteak, merkataritza-arloko legeria orokorarekin bat.

39.- Komunitatearen garapena. Emakumeen egoera. Haur, gazte eta adinekoen aldeko politika.

### **5.1. Gizarte-segurantz**

Aurretik esan den bezala, gai honen gaineko eskumena Estuari dagokio, bai oinarrizko legeria ezartzeko orduan bai erregimen ekonomikoari dagokionez, baina horrek ez du esan nahi autonomia-erkidegoek zerbitzuen exekuzioa ezin

egin dezaketenik. Euskal Autonomia Erkidegoak, bere aldetik, gai honen inguruan, honako hau jasotzen du bere estatutuaren 18. artikuluan:

2.- Euskal Herriari dagokio, Gizarte-segurantzaren arloan:

a) Estatuko oinarrizko legeria lege bidez garatu eta betearaztea, Gizarte Segurantzaren araubide ekonomikoa mamitzen duten arauak izan ezik.

b) Gizarte-segurantzaren araubide ekonomikoaren kudeaketa.

4.- Autonomia Erkidegoak, horretarako, lehen aipatu diren gaiekin lotutako zerbitzu guztiak antolatu eta kudeatu ahal izango ditu bere lurraldean, eta osasun eta gizarte-segurantza arloko erakunde, entitate eta fundazioen gainbegiratzea egingo du, artikulua honetan jasotako egiteko eta eskumenak betetzera bideratutako goi-ikuskaritza Estatuak beretzat gordetzen duela.

5.- Osasun eta gizarte-segurantza arloan beregana ditzaten eskumenak erabiltzerakoan, euskal herriagintek interesdun guztien partaidetza demokratikoaren irizpideari lotuko zaizkie eta baita langile-sindikatuaren eta enpresario-elkarteeneri ere, legeak finka dezan moduan.

Beraz, esan daiteke, Euskal Autonomia Erkidegoak duen eskumena Estatuko oinarrizko legeriak mugatzen duela. Gai honen gainean hainbat alditan eman izan du bere iritzia Auzitegi Gorenak, eta era orokorrean zera esan du, oinarrizko legeriak Estatuan bateratuak diren minimo batzuk ezartzen dituela, baina autonomia-erkidegoei beste aukera batzuk utzi beharko dizkiela beren eskumena garatu ahal izateko (Navarro, 1990: 87 eta 88). Gizarte-segurantzaren gaian, egokiena hau litzateke: eskumen-banaketak era egoki eta zehatz batean ezartzea, herritar guztientzat erabilgarria izan dadin, Konstituzioan jasotako printzipioak errespetatuz (Fernández Orrico: 14-15):

Estatutuaren 18.2.a) artikuluari jarraituz, Euskal Autonomia Erkidegoak honako eskumen exekutibo hauek ditu (Goñi, 1999: 69):

- Eskumen honek bai Estatuko bai autonomia-erkidegoko arauketa exekutatzea barnebiltzen du.
- Estatutuaren 18.4. artikuluari jarraituz, gizarte-segurantzaren zerbitzuen antolaketa eta administrazioan ere eskumena du, berdin izanik zerbitzu horiek Estatuak besterendutakoak diren edo autonomia-erkidegoak berak sortutakoak.
- Zigortzeko boterea edo eskumena ere du, eta barruan, zigortzeko arauak ere sor ditzake.
- Euskal Autonomia Erkidegoak dituen exekuzio-eskumenak soilik dira aplikagarriak bere lurralde-eremuan eta beti kontuan izanik estatutuaren 18.5. artikulua dioena, hau da, interesatuen partizipazio demokratikoa eta sindikatu eta enpresariaren elkarten iritzia entzunez.
- Eskumen hauek guztiak Estatuko inspektzioaren menpe egongo dira. Euskal Autonomia Erkidegoak ez du eskumenik Gizarte Segurantzaren erregimen ekonomikoaren gainean.

Ekonomia-kudeaketari dagokionez, esan beharra dago jada eskumena autonomia-erkidegoetan finkatuta dagoela, hau da, zerbitzu horiek kudeatu ahal izateko Estatuak besterendu dizkie giza baliabideak eta materialak. Pentsio ez-kontributiboetan adibidez, posible da desberdintasunak egotea onuradunen artean, kontuan izanik zein lurraldetan duten egoitza. Aldiz, pentsio kontributiboetan hori ezinezkoa da. Autonomia-erkidegoek pentsioen kopurua handitzen duten osagarri ekonomikoak onar ditzakete, betiere oinarrizko legerian sartzen ez badira eta aurrekontu autonomikoetatik finantzatzen badituzte. Euskal Autonomia Erkidegoko Estatuak beste autonomia-erkidegoetako estatutuek jasotzen ez duten xedapen bat du bere bosgarren xedapen iragankorrean, eta ondorengoa jasotzen du: «Estatutu honen aplikaziorako sortzen den Bitariko Transferentzia-batzordeak finkatuko ditu Autonomia Erkidegoak Gizarte-segurantzaren araubide ekonomikoaren kudeaketa bereganatu dezan hitzarmen aproposak, beti ere haren batasunaren eta elkartasun-printzipioarekiko errespetuaren barruan, eta zuzen kudeatzeko hitzarmenotan jaso daitezzen prozedura, epe eta konpromisoen arabera».

Era argi eta labur batean, hurrengo taulan gizarte-segurantzaren eskumenen banaketa ikus dezakegu:

ESKUMENAK	ESTATUA	EUSKAL AUTONOMIA ERKIDEGOA
	Oinarrizko legegintza	Oinarrizko legegintzaren garapena
		Eraentza ekonomikoa

## 5.2. Gizarte-laguntza

Aurretiaz aipaturiko Euskal Autonomia Erkidegoko Estatuaren 10.12. artikulua Konstituzioaren 148.1.20. artikulua irekita uzten duen aukera garatzen du, hau da, gizarte-laguntzaren gaian eskumen baztertzaila du autonomia-erkidegoak. Beraz, autonomia-erkidegoak botere legegilea zein exekutiboa du, eta, ondorioz, Estatuak ezin du esku hartu Euskal Autonomia Erkidegoaren lurraldean. Horrek zera esan nahi du, Legebiltzarrak, Eusko Jaurlaritzak eta Lurralde Historikoetako erakundeek askatasuna dutela gai honetan jarduteko (*Ayestarán et al.*, 1979: 81). Hala ere, azken baieztapen hori ez da erabat egia, zenbait kasutan Estatuak esku har baitezake Konstituzioaren 149.1.7. artikuluan oinarrituz, zeren Estatuak lan-legegintzan duen eskumen baztertzaila jasotzen baitu. Gainera, Konstituzioaren 149.1.17. artikuluan oinarrituz ere esku har dezake. Azken egoera horrek arrisku bat eragin dezake: autonomia-erkidegoaren eskumena erabat hustu eta, ondorioz, Estatuak gizarte-laguntzaren prestazioak gizarte-segurantzaren babes-eremuan sartu.

Orain arte azaldutako artikuluetan oinarrituta ere, Auzitegi Konstituzionalak Estatuaren esku hartzea onartu izan du zenbait kasutan.



Estatutuaren 10.23. artikuluan aipaturiko seguru sozialean sartu gabe dauden mutualitateek gizarte-segurantzaren babesa borondatez hobetzeko helburua dute. Mutualitate horiek ez dira Estatuaren seguru-eskumenen barnean sartzen, baina autonomia-erkidegoak Konstituzioaren 149.1.11. artikuluan aitortutako mugak kontuan izan beharko ditu. Auzitegi Konstituzionalaren 220/1992 epaiari jarraituz, Estatuaren oinarriko araudiak ezin du mutualitateen antolaketa- edo egitura-eremua arautu, ezta mutualitateen bestelako funtzioak ere, zeren autonomia-erkidegoaren eskumen baztertzaila baitira.

### 5.3. Zerbitzu sozialak

Zerbitzu sozialek hiru helburu nagusi dituzte: lehena, desberdintasun eta gizarte-baztertzeko arrazoiak saihestea eta ezabatzea; bigarrena, pertsonen eta kolektiboen gizarteratzea sustatzea; eta, azkenik, pertsonen eta kolektiboen garapen askea hobetzea.

Euskal Autonomia Erkidegoak eskumen hau jaso du eta, horrela, esan daiteke Zerbitzu Sozialen Zuzendaritzak zerbitzu sozialen euskal sistema publikoa garatzea eta sendotzea duela helburu. Lurralde osoan sistema bateratu bat nahi da, euskal hiritar guztiei zerbitzu sozialen aurrean segurtasun juridikoa eta berdintasuna emateko. Euskadin, zerbitzu sozialen gaian, ondorengo legeak dira aipatzekoak:

- Maiatzaren 20ko 6/1982 Legea: zerbitzu sozialak arautu zituen lehen legea izan zen eta, ondorioz, gainontzeko autonomia-erkidegoentzat eredugarri izan zen. Garai hartan, zerbitzu sozialak eskasak ziren.
- Urriaren 18ko 5/1996 Legea: zerbitzu sozialak hiritarren eskubide gisa aitortu zituen, eta erantzukizun publikoko zerbitzu sozialen garapena egin zen. Gainera, gizarte-ongizatea helburu zuten gainontzeko sistemen aldean, desberdina eta osagarria den sistema eratu zuen.
- Abenduaren 5eko 12/2008 Legea: lege honek aurreko legeak batzen, hobetzen eta gainditzen ditu. Bere 39. artikuluan ezartzen du Eusko Jaurlaritzak, aldundiek eta udalek zer funtzio eta eskumen dituzten gai honen inguruan.

Zerbitzu sozialen sistema honen printzipioak ondorengoak dira (Goñi *et al.*, 1999: 726)

- 1) Premiazko beharriari aurre egiteko baliabide finantzarioak, teknikoak eta pertsonalak botere publikoek ezarri beharko dituzte.
- 2) Baztertzeko egoerak saihesteko, pertsonen eta gizarte-taldearen arteko erlazioetan, botere publikoek solidaritatea sustatu behar dute.
- 3) Berdintasun-printzipioa: sexu-orientazioan, adinean, ideologian edota hiritarren ideietan oinarritutako zerbitzu sozialak baztertzeko dira.
- 4) Erkidegoko hiritartasuna duen pertsona orok eta egoitza Euskadin duten guztiek zerbitzu sozialetarako eskubidea dute.

- 5) Baztertzea eragiten duten zergatiak saihestu behar dituzte zerbitzu sozialek.
- 6) Zerbitzu sozialetan gizartearen parte-hartzea aurreikusten da, Gizarte Ongizatearen Euskal Kontseiluaren, Gizarte Ongizatearen Lurraldeen Kontseiluen eta Gizarte Ongizatearen udalen gomendioen bidez.
- 7) Koordinazio- eta lankidetzaren printzipioak: Euskal Autonomia Erkidegoak kooperazioa mantendu behar du administrazio publikoekin, zerbitzu sozialengaien eskumena baitute autonomia-erkidegoaren administrazioak, Lurralde Historiko bakoitzak eta udalek.
- 8) Deszentralizazioa: zerbitzu sozialak hurbiltasun edo gertutasunaren printzipioa errespetatuz eman behar dira, hau da, biztanleengandik hurbilen dauden elkarteek edo organoek emanaz.
- 9) Biztanleriari ematen zaion arreta hobetzeko asmoz, arreta pertsonalizatua sustatzen da.

#### 5.4. Euskal Osasun Sistema

Konstituzioaren 148.1.21. eta 149.1.16. artikuluei jarraituz, Euskal Autonomia Erkidegoko Estatutuak ondorengo eskumenak jasotzen zituen:

Euskal Herriari dagokio, barne-osasun arloan, Estatuko oinarrizko legeria lege bidez garatu eta betearaztea (Euskal Autonomia Erkidegoko Estatutuaren 18.1. art.).

Xedapen horrekin kanpoan geratzen da kanpo-osasunaren eskumena eta barne-osasuna exekutatzeko orduan Estatuak onartutako oinarrizko legegintza errespetatu beharko du. Legegileak kontuz antolatu zuen izaera deszentralizatu honen banaketa, berdintasun ekonomikoaren printzipioa errespetatzeko eta lurralde osoan osasun-asistentzia berdina izateko (Goñi *et al.*, 1999: 703).

Euskal Herriari dagokio, orobat, produktu farmazeutikoei buruzko Estatuko legeria betearaztea (Estatutuaren 18.3. art.).

Autonomia Erkidegoak, horretarako, lehen aipatu diren gaiekin lotutako zerbitzu guztiak antolatu eta kudeatu ahal izango ditu bere lurraldean, eta osasun eta gizarte-segurantza arloko erakunde, entitate eta fundazioen gainbegiratzea egingo du, artikulua honetan jasotako egiteko eta eskumenak betetzera bideratutako goi-ikuskaritza Estatuak beretzat gordetzen duela (Estatutuaren 18.4. art.).

Osasun eta gizarte-segurantza arloan beregana ditzaten eskumenak erabiltzerakoan, euskal herriagintzaren interesdun guztien partaidetza demokratikoaren irizpideari lotuko zaizkie eta baita langile-sindikatuaren eta enpresario-elkarteeneri ere, legeak finka dezan moduan (Estatutuaren 18.5. art.).

Euskal Autonomia Erkidegoa, Kataluniarekin batera, lehena izan zen eskumen hau garatzen. Ondoren, gainontzeko autonomia-erkidegoek ere garatu izan dute, Ceuta eta Melillak izan ezik.

Gai honetan kontuan hartzekoa da, orobat, Estatutuaren 10.15. artikulua, non ondorengo aitortzen den autonomia-erkidegoaren eskumen bezala: «Farmazia-antolamendua, Konstituzioaren 149.1.16 artikuluan xedatutakoarekin bat, eta

higienea, Estatutu honen 18. artikuluan xedatutakoa kontuan hartuz». Farmazia-antolaketa dagokionez, nahiz eta artikulua horretan jasota egon, Konstituzioaren 149.1.16. artikulua ere kontuan izan beharko da, zeinek Estatuari farmazia-produktuetan eskumena ematen baitio. Gauza bera gertatzen da higiearekin, hau da, artikulua horretan jasota dator, baina kontuan izan behar da eskumena garapen legegilerak eta exekuziora mugatzen dela, zeren Konstituzioaren 149.1.16. artikuluan ere higiearen gaia jasotzen baita.

1979. urtean, osasun-arloan lehen pauso edo besterentzeak eman ziren, zehazki osasunaren babesean eta sustapenean. Transferentzia horiek irailaren 7ko 2209/1979 Errege Dekretuaren bidez burutu ziren. Gainera, Euskal Autonomia Erkidegoko Estatutuak, 1978ko Konstituzioarekin batera, Euskal Autonomia Erkidegoren osasun-eskumenak mugatu zituen (Goñi *et al.*, 1999: 85):

Bi urte geroago, hau da, 1981ean, Osasun Nazionalaren Administrazio Institutuzionalaren zerbitzuak eta zentroak transferitu ziren. Hamarkada horren hasieran, osasun-sare publikoa deskoordinaturik zegoen, osasun-zerbitzua ez zen biztanleria guztiarentzat, zerbitzuak gainezka zeuden, etab. Ondorioz, Eusko Jaurlaritzak ondorengoa proposatu zuen: osasun-autonomia, eskualde eta udal-eremu guztietan; unibertsaltasuna, hau da, biztanle guztiek izatea osasun-eskubidea; biztanleriaren parte-hartzea (Betolaza, 2010: 288):

Helburu horiek garatzeko, 1983. urteko maiatzaren 19an, 10/83 Legea onartu zen. Horren bidez, Osakidetza sortu zen erakunde autonomo bezala, hiritar guztiei osasun-asistentzia emateko helburuarekin eta finantzaketa publikoa zuela. Osakidetza eta Eusko Jaurlaritzaren helburu nagusia osasun-laguntza unibertsal eta kalitatezkoa lortzea zen.

1985ean, Lurralde Historikoen Legea betez, Araba, Bizkai eta Gipuzkoako Aldundiei transferitu zitzaizkien osasun-zerbitzuak.

1997. urtean, Euskadiko osasun-antolaketa legea (8/1997) onartu zen. Lege horretan, hiritarren parte-hartzea eta osasun-eskubidearekin zerikusia duten beste eskubide batzuk bermatzen dira, adibidez, intimitaterako eskubidea, pertsonaren duintasuna... Lege horrek honako printzipio hauetan oinarritutako osasun-eredua jasotzen du: unibertsaltasuna, solidaritatea, berdintasuna, zerbitzuen kalitatea eta baliabideen erabilera (Betolaza, 2010: 289, 290, 292 eta 293). Euskadiko osasun-sistema sortzen da, biztanleriaren osasun-maila hobetzeko, mantentzeko eta berreskuratzeko asmoarekin.

2002an, 7/2002 Legea onartu zen, osasun-arloan aurretiazko borondateak arautzen dituena. Lege horren bidez, pertsonak operazio edo ebakuntza bat egin aurretik beren adierazpena burutzeko eskubidea arautzen da.

Aipaturiko legeez gain, hainbat dekretu onartu izan dira gai honetan.

## 6. Ondorioak

Lehen ondorio bezala, gizarte-segurantza kontzeptuaren zehaztapenik eza Konstituzioan nabarmendu daiteke. Ondorioz, doktrinaren aldetik, hainbat iritzi izan dira. Gainera, hainbat gatazka sortu dira eskumen-banaketari dagokionez, eta Auzitegi Konstituzionalak konpondu ditu. Azken hori saihesteko, gomendagarria izango litzateke legelariak ondo zehaztea eskumenok, hiritarren artean erabilgarria izateko asmoarekin.

Bigarrenik, eskumenen banaketari dagokionez, Estatuak gizarte-segurantzaren oinarritzako legerian eskumen baztertzaila du, baina autonomia-erkidegoek legeriaren garapena eta exekuzioa egin ahal izango dute. Finantzaketa solidarioa babesteko asmoz, eskumen baztertzaila du ere Estatuak erregimen ekonomikoaren gainean.

Era laburtuan, Estatu eta autonomia-erkidegoen eskumenen banaketa ondorengoa litzateke, era eskematiko batean:

- Estatuak zenbait gaitan eskumen baztertzaila du Konstituzioaren 149. artikuluan jasotzen den bezala. Dena den, praktikan antzeman izan dugu eskumen baztertzailak baino gehiago eskumen partekatuak direla, Estatuaren eta autonomia-erkidegoen artean.
- Konstituzioaren 148. artikulua arabera, baldin eta autonomia-erkidegoetako estatutuek jasotzen badute, autonomia-erkidegoek Estatuak jaso ez dituen eskumenetan jardun dezakete.
- Estatuak berariaz jaso ez dituen gaietan, autonomia-erkidegoek eskumena izan dezakete, Konstituzioak 149.3. artikuluan jasotakoan oinarrituz. Dena den, Estatuaren eta autonomia-erkidegoen artean gatazkarik sortuz gero, Estatuaren arauak gailenduko dira.

Konstituzioaren 148.1.20. artikulua arabera, autonomia-erkidegoek eskumen baztertzaila dute gizarte-laguntzaren gaian. Gainera, autonomia-erkidego guztiek jaso izan dute eskumen hori beren estatutuetan, nahiz eta erabilitako terminoak erabat ezberdinak izan. Zerbitzu sozialei dagokienez, nabarmentzekoa da ez dituela Konstituzioak definitzen eta ez da zehazten nork duen eskumena. Ondorioz, zerbitzu sozialak autonomia-erkidegoen eskumen izan daitezke Konstituzioaren 148.1.20. artikulua interpretazio zabala eginda edota autonomia-erkidegoetako estatutuek jaso ditzakete Konstituzioaren 149.3. artikuluan oinarrituz.

Amaitzeko, nabarmentzekoa da autonomia-erkidegoei egindako transferentzien prozesua oso mugatua izan dela, zeren osasun-arloa, langabetuen pentsioaren kudeaketaren laguntzara eta zenbait asistentzia-pentsiotara mugatu izan baita. Autonomia-erkidegoek gizarte-babesaren arloan eskumen gehiago izango balituzte, hiritarrenganako tratu hurbilago bat lortuko litzateke.

## Bibliografía

- Alarcón Caracuel, M.R. (1996): «Hacia el derecho de la protección social», in J. López López, *Seguridad Social y protección social: temas de actualidad*, Ed. Marcial Pons, Madril.
- Alonso Olea, M. eta Tortuero Plaza, J.L. (2002): *Instituciones de Seguridad Social*, Ed. Civitas, Decimoctava edición, Madril.
- Alonso Seco, J.M. et al. (2000): *La asistencia social y los servicios sociales en España*, Ed. Ministerio de la Presidencia, Boletín Oficial del Estado, 2. ed., Madril.
- Álvarez Cuesta, H. (2011): «Lagunas y puentes en la protección de las rentas de inserción autonómicas», *Los nuevos marcos de relaciones laborales en el renovado estado de las autonomías. XXI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Ed. Tirant lo blanch, Valentzia.
- Aparicio Tovar, J. (1989): *La seguridad social y la protección de la salud*, Ed. Civitas, Madril.
- Arellano Espinar, A. (2010): *Crisis económica y sostenibilidad de las pensiones de jubilación y los sistemas de previsión privados*, Ed. Ministerio de Trabajo e Inmigración, 1. ed., [sarean: <<http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/144087.pdf>>].
- Ayestarán, J.A. et al. (1979): *Euskadi y el Estatuto de Autonomía*, Erein, Donostia.
- Baviera Puig, I. (2007): *La protección de la dependencia: un estudio global: claves para su aplicación y desarrollo legislativo*, Ed. Thomson Aranzadi, Zizur Txikia.
- Betolaza San Miguel, J.I. (2010): «Análisis del Sistema Sanitario de Euskadi», *Memoria de una gran transformación. Economía vasca y políticas públicas 1980-2010*, Osasun eta Kontsumo Saila, Eusko Jaurlaritza [sarean: <[http://www1.euskadi.net/ekonomiaz/taula4\\_c.apl?REG=1070](http://www1.euskadi.net/ekonomiaz/taula4_c.apl?REG=1070)>].
- Borrajo Dacruz, E. (1991): «La seguridad social en la Constitución española», *Estudios sobre la Constitución española: homenaje al profesor Eduardo García de Enterría, T.II, De los derechos y deberes fundamentales*, Ed. Civitas, Madril.
- Castellón Leal, E. (1999): «La distribución de competencias sanitarias», *El médico. Anuario 1999* [sarean: <<http://www.elmedicointeractivo.com/ap1/emiold/documentos/anuario99/22-24.pdf>>].
- Cavas Martínez, F. et al. (2005): «La distribución de competencias entre el estado y las comunidades autónomas en materia de trabajo, empleo y protección social: una sipnosis», *Anuales de Derecho*, **23**, Murtziako Unibertsitatea [sarean: <<http://revistas.um.es/analesderecho/article/view/56661>>].
- De Vicente Pachés, F. (2003): *Asistencia social y servicios sociales. Régimen de distribución de competencias*, Ed. Temas del Senado, Madril.
- Fernandez Farreres, G. (2005): *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado autonómico*, Ed. Iustel, Madril.
- , : *El Tribunal Constitucional ante las reformas estatutarias* [sarean: <<http://www.asambleamadrid.es/Recursos/Ficheros/C7/Revista%20Asamblea/Revista%20Asamblea/R.21.%20German%20Fernandez%20Farreres.pdf>>].
- Fernández Orrico, F.J.: *Distribución de competencias en materia de Seguridad Social entre Estado y Comunidades Autónomas, en particular, del Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Elexeko Miguel Hernández Unibertsitatea, [sarean: <[fundacion.usal.es/.../Francisco\\_Javier\\_Fernandez\\_Orrico.doc](http://fundacion.usal.es/.../Francisco_Javier_Fernandez_Orrico.doc)>].
- Goñi Sein, J.L. et al. (1999): *Derecho Social Vasco*, IVAP, Bilbo.
- Gorelli Hernández, J. et al. (2011): *Lecciones de Seguridad Social*, Tecnos, Madril.
- Iturbe Mach, A. (2003): *Sipnosis del Estauto del País Vasco*, abendua [sarean: <<http://www.congreso.es/consti/estatutos/sinopsis.jsp?com=76>>].

- Lasagabaster Herrarte, I. (1982): *La potestad legislativa de las Comunidades Autónomas*, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco Departamento de la Presidencia, Vitoria-Gasteiz.
- Lopera Castillejo, M.J. (2011): «La ampliación de competencias autonómicas de Seguridad Social en los actuales Estatutos de Autonomía», *Los nuevos marcos de relaciones laborales en el renovado estado de autonomías. XXI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Tirant lo Blanch, Valentzia.
- López Cumbre, L. (2011): «Protección social y comunidades autónomas», *Los nuevos marcos de relaciones laborales en el renovado estado de las Autonomías. XXI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Ed. Tirant lo blanch, Valentzia.
- López López, J. (1993): *Marcos autonómicos de relaciones laborales y de Protección Social*, Ed. Marcial Pons, Katalunia.
- , (1996): *Seguridad Social y Protección Social: Temas de actualidad*, Ed. Marcial Pons, Madril.
- Manrique López, F. (1985): *Competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de seguridad social*, Ed. Colección Tesis Doctorales, Madril.
- Martinez-Gijón Machuca, M.A. (2005): *Protección social, seguridad social y asistencia social*, Ed. Colección Estudios, 1. ed., Madril.
- Monereo Pérez, J.L. (2009): *Derecho Social de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, Ed. Comares, Granada.
- Monereo Pérez, J.L. et al. (2002): *Comentarios a la Constitución socio-económica de España*, Ed. Comares, Granada.
- Montoya Melgar, A. (zuz.) (2007): *La protección de las personas dependientes: Comentario a la Ley 39/2006, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*, Ed. Thomson Civitas, Zizur Txikia.
- Mulas García, A. (1984): *La materia laboral y de seguridad social en el estado de autonomías*, Ed. Acarl, 1. ed. Madril.
- Navarro Munuera, A. (1990): «Sanidad y servicios sociales en Cataluña: las competencias autonómicas y su ejercicio por la generalidad de Cataluña», *Revista Catalana de Derecho Público*, **12**, Bartzelona.
- Pemán Gavín, J.M. (2008): «Sobre el derecho constitucional a la protección de la salud», *DS: Derecho y Salud*, 16. bol., **2**, zenbaki berezia [sarean: <<http://www.ajs.es/downloads/vol1622.pdf>>].
- Puglia, A. (2009): «Population and social conditions», *Eurostat, Statistics in focus*, 40/2009 [sarean: <[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-SF-09-040/EN/KS-SF-09-040-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-09-040/EN/KS-SF-09-040-EN.PDF)>].
- Rodríguez Cardo, I.A. (2011): «El concepto de asistencia social: un foco de permanente tensión entre el Estado y las Comunidades Autónomas», *Los nuevos marcos de relaciones laborales en el renovado estado de las Autonomías. XXI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Ed. Tirant lo blanch, Valentzia.
- Sanchez-Uran Azaña, Y. (1995): *Seguridad Social y Constitución*, Ed. Civitas, 1. ed., Madril.
- Selma Penalva, A. (2011): «Las rentas mínimas de inserción autonómicas», *Los nuevos marcos de relaciones laborales en el renovado estado de las autonomías. XXI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Ed. Tirant lo blanch, Valentzia.
- Suarez Corujo, B. (2006): *La protección social en el estado de las autonomías*, Ed. Iustel, 1. ed., Madril.
- , (2005): «La seguridad social en la propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña», *Revista jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, **13**.