

# ¿Es transferible la gestión económica de la Seguridad Social? Federalismo versus caja única

**Eduardo Rojo Torrecilla**

*Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.  
Universidad Autónoma de Barcelona*

## Extracto

Me pide el director de esta revista, el querido e incansable amigo Cristóbal Molina, que dé mi parecer jurídico, *of course*, sobre la posible transferencia de competencias de gestión de la Seguridad Social a la comunidad autónoma del País Vasco, y que sea lo más claro y directo posible. Voy a intentarlo, y los lectores y lectoras juzgarán si he salido con éxito del empeño.

**Palabras clave:** federalismo social; pensiones; gestión económica; caja única; transferencias autonómicas.

Fecha de entrada: 12-03-2020 / Fecha de aceptación: 12-03-2020

**Cómo citar:** Rojo Torrecilla, E. (2020). ¿Es transferible la gestión económica de la Seguridad Social? Federalismo versus caja única. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 445, 219-227.

# Is the economic management of Social Security transferable? Federalism versus single fund

Eduardo Rojo Torrecilla

## Abstract

The director of this journal, my dear and tireless friend Cristóbal Molina, asks me to give my legal opinion, of course, on the possible transfer of Social Security management powers to the Autonomous Community of the Basque Country, and to be as clear and direct as possible. I am going to try, and the readers will judge whether I have been successful in this endeavour.

**Keywords:** social federalism; pensions; economic management; single fund; autonomous transfers.

**Citation:** Rojo Torrecilla, E. (2020). Is the economic management of Social Security transferable? Federalism versus single fund. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 445, 219-227.

## Primero

¿De qué estamos hablando? De un debate jurídico (siendo cuestión distinta las implicaciones políticas que puede tener o, corrijo, que tiene) que encuentra su origen en el texto constitucional, en concreto el [artículo 149.1.17.<sup>a</sup>](#), que dispone que es competencia exclusiva del Estado la «legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las comunidades autónomas».

En este debate jurídico aparecen desde 1979, con modificaciones y/o sustituciones de los textos originales, los estatutos de autonomía (EA) de las distintas comunidades autónomas, llamadas de primer o segundo grado o nivel según la asunción de competencias llevadas a cabo. No solo han sido las comunidades (no entro ahora en el debate de si se trata o no de nacionalidades) históricas (Cataluña, País Vasco, Galicia) las que han asumido todas las competencias que el texto constitucional permite, sino que también lo han hecho otras varias.

¿Y qué ha ocurrido en el apartado relativo a posible asunción de competencias en materia de Seguridad Social? ¿Es el País Vasco una «anomalía» o «especificidad» respecto a las restantes autonomías? Pues no, en absoluto, a salvo, eso sí, de una disposición transitoria (quinta) en su estatuto que no se encuentra en otros.

En efecto, la petición del profesor Molina me ha obligado a releer las competencias exclusivas, compartidas y de ejecución de todas las autonomías, y he aquí, parece que nadie haya reparado en ello, que tenemos un marco jurídico muy semejante en varias de ellas. Pero, primero recordemos cuál es el marco normativo autonómico del País Vasco. Así, dispone el artículo 18 del EA que le corresponde en materia de Seguridad Social:

- a) El desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado, salvo las normas que configuran el régimen económico de la misma.
- b) La gestión del régimen económico de la Seguridad Social.

Y la disposición transitoria quinta determina que:

La Comisión Mixta de Transferencias que se crea para la aplicación de este estatuto establecerá los oportunos convenios, mediante los cuales la comunidad autónoma asumirá la gestión del régimen económico de la Seguridad Social, dentro

de su carácter unitario y del respeto al principio de solidaridad, según los procedimientos, plazos y compromisos que, para una ordenada gestión, se contengan en tales convenios.

En Cataluña, el artículo 165 de su EA lleva por título justamente «Seguridad Social» y dispone que:

1. Corresponde a la Generalitat, en materia de Seguridad Social, respetando los principios de unidad económico-patrimonial y solidaridad financiera de la Seguridad Social, la competencia compartida, que incluye:

- a) El desarrollo y la ejecución de la legislación estatal, excepto las normas que configuran el régimen económico.
- b) La gestión del régimen económico de la Seguridad Social.

En Galicia, el artículo 33 de su EA nos dice que en materia de Seguridad Social:

[...] corresponderá a la comunidad autónoma el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado, salvo las normas que configuran el régimen económico de la misma. Corresponde también a la comunidad autónoma la gestión del régimen económico de la Seguridad Social en Galicia, sin perjuicio de la caja única.

Si nos vamos a Navarra, el artículo 54 regula que en materia de Seguridad Social se atribuye a la autonomía:

- a) El desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado, salvo las normas que configuran el régimen económico de la Seguridad Social.
- b) La gestión del régimen económico de la Seguridad Social.

Por su parte, el artículo 54 del EA de la Comunidad Valenciana le atribuye en materia de Seguridad Social:

- a) El desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado, a excepción de las normas que configuran el régimen económico de esta.
- b) La gestión del régimen económico de la Seguridad Social.

¿Y qué decir de Andalucía? Pues que su artículo 63 le atribuye en materia de Seguridad Social «las competencias ejecutivas que se determinen en aplicación de la legislación estatal, incluida la gestión de su régimen económico, con pleno respeto al principio de unidad de caja».

Y no nos olvidemos de Baleares, cuyo EA le atribuye en su artículo 32:

[...] en los términos que se establezcan en las leyes y normas reglamentarias que, en desarrollo de su legislación, dicte el Estado, la función ejecutiva en las siguientes materias:

[...]

4. Régimen económico de la Seguridad Social respetando los principios de unidad económico-patrimonial y solidaridad financiera de la Seguridad Social.

Ni tampoco de Canarias, cuyo EA le atribuye en el artículo 140 «el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación estatal de la Seguridad Social, a excepción de su régimen económico», y las «competencias ejecutivas sobre la gestión del régimen económico de la Seguridad Social, con pleno respeto a los principios de unidad económico-patrimonial y solidaridad financiera de la Seguridad Social».

No me olvido de Castilla y León, donde su EA le atribuye a la autonomía, en concreto su artículo 71, competencias de desarrollo normativo y de ejecución, «en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que ella establezca» en «Seguridad Social, exceptuando el régimen económico y respetando los principios de unidad económico-patrimonial y de solidaridad financiera».

## Segundo

Es cierto que hasta el presente ninguno de los EA ha sido activado en la materia (gestión del régimen económico de la Seguridad Social en particular y competencias en ese ámbito jurídico en general), y por ello que se reabra el debate puede sorprender a unos y preocupar (por muy diversos, y no coincidentes, motivos) a otros, pero en realidad no tiene nada de nuevo para el País Vasco, si se repara en el documento de actualización permanente que elabora el Gobierno Vasco sobre «las transferencias pendientes» a dicha comunidad autónoma y que le ha servido de base jurídica para las negociaciones en 2017 con el Gobierno del Partido Popular presidido por Mariano Rajoy y en las actuales con el Gobierno de coalición PSOE-UP presidido por Pedro Sánchez.

El [documento autonómico](#) efectúa lo que califica de «descripción sumaria de las materias-servicio a transferir», que consistiría en:

Gestión del régimen económico de la Seguridad Social en el ámbito de la comunidad autónoma, dentro de su carácter unitario y del respeto al principio de solidaridad, mediante la subrogación de las instituciones autonómicas en la posición que ocupa la Tesorería General de la Seguridad Social.

A modo ilustrativo se contemplan las siguientes funciones: la inscripción de empresas y potestad sancionadora. La afiliación, altas y bajas de los trabajadores y potestad sancionadora. La gestión y control de la cotización y de la recaudación de las cuotas y demás recursos de financiación del sistema de la Seguridad Social. El aplazamiento o fraccionamiento de las cuotas de la Seguridad Social. La titularidad, gestión y administración de los bienes y derechos sitos en el País Vasco que son patrimonio de la Seguridad Social. La organización de los medios y el diseño y gestión de los procesos necesarios para el ingreso de las cuotas y demás recursos financieros del sistema de la Seguridad Social. La ordenación del pago de las obligaciones de la Seguridad Social y la distribución de las disponibilidades dinerarias para satisfacer puntualmente dichas obligaciones.

¿Y dónde encuentra base jurídica para dicho traspaso, además, obviamente, de los preceptos constitucional y estatutario antes referenciados? En varias sentencias del Tribunal Constitucional (TC), o al menos en la interpretación que realiza de las mismas. En efecto, se afirma en el citado documento que:

[...] las SSTC 124/1989 y 195/1996 han manifestado la no existencia de un único modelo constitucional de Seguridad Social, abriendo la puerta a un nuevo modelo que otorgue la gestión del régimen económico a la CAE, sin perjuicio de la legislación básica que dicte el Estado (STC 63/2017) o del sistema de pensiones (SSTC 139/2016 y 95/2015). [Y que] [a]simismo, el TC entendió que la inscripción de empresas, afiliación y altas y bajas en la Seguridad Social son actos instrumentales de la obligación de contribuir que no son ajenos al régimen económico de la Seguridad Social, pero tampoco son exclusivamente régimen económico correspondiente a la Generalitat de Cataluña en el marco de la competencia compartida, la ejecución de las funciones antes mencionadas [que] [t]ambién consideró que la potestad sancionadora que recae sobre tales funciones corresponde a las comunidades autónomas.

## Tercero

En efecto, la interpretación del [artículo 149.1.17.<sup>a</sup> de la Constitución](#), y, en concreto, de la delimitación competencial Estado-autonomías, ha sido ya realizada de forma detallada por varias sentencias del TC. A mi parecer, y con el riesgo de ser forzosamente esquemático en un comentario como el que estoy realizando, son especialmente relevantes la que abrió el camino de delimitación competencial, [124/1989, de 7 de julio](#), y otras tres, [195/1996, de 28 de noviembre](#), [128/2016, de 7 de julio](#), y [133/2019, de 13 de noviembre](#), dos que tratan sobre conflictos que afectan a la autonomía catalana y otras dos al País Vasco.

De la primera, me interesa resaltar su tajante afirmación de que:

[...] las concretas facultades que integran la competencia estatutaria de gestión del régimen económico de la Seguridad Social serán solo aquellas que no puedan comprometer la unidad del sistema o perturbar su funcionamiento económico uniforme, ni cuestionar la titularidad estatal de todos los recursos de la Seguridad Social o engendrar directa o indirectamente desigualdades entre los ciudadanos en lo que atañe a la satisfacción de sus derechos y al cumplimiento de sus obligaciones de Seguridad Social. Tales facultades autonómicas deben, en suma, conciliarse con las competencias exclusivas que sobre la gestión del régimen económico la Constitución ha reservado al Estado, en garantía de la unidad y solidaridad del sistema público de Seguridad Social.

De la segunda, que se refiere a la anterior y recoge su tesis de que:

[...] cabe concluir que, correspondiendo al Estado el control de dicha caja única, ese control supone la atribución de la potestad ejecutiva cuando recae directamente sobre actividades económicas; mientras que cuando recae sobre actividades instrumentales (inscripción de empresas, afiliación, altas y bajas) comporta solo una facultad de supervisión, siendo la ejecución, en relación con el cumplimiento de los deberes no inmediatamente económicos, competencia de la comunidad autónoma (FJ 4.º, *in fine*).

De la tercera, que de la dicción literal del precepto puede entenderse:

[...] en el sentido de que alude no tanto a competencias que sea, hoy, de titularidad estatal (supuesto en que la norma, ya se ha dicho, sería inconstitucional sin más), sino al eventual ejercicio por la Administración del Estado, al tiempo de adoptarse esta disposición legal, de algunas funciones en el ámbito de las prestaciones sociales que podrían, sin embargo, reconducirse a las competencias estatutarias de la comunidad autónoma, una vez que se proveyera, por ejemplo, a los correspondientes trasposos de servicios. Así entendido, el precepto no merecería reproche constitucional pues nada hay que objetar a que esta norma de ley disponga que la estructura de la Agencia Catalana de la Protección Social se organice en atención a una eventual asunción de funciones que la comunidad autónoma, si así fuera, aún no ejercería en plenitud, pero que se corresponderían, sin embargo, con competencias que la Generalitat sí ostenta positivamente conforme al EAC.

En fin, en la cuarta se efectúa un riguroso análisis de la doctrina constitucional y de cómo ha ido perfilando el deslinde entre los dos títulos competenciales recogidos en el artículo 149.1.17.<sup>a</sup> de la Constitución, enfatizando, con cita de varias sentencias, que el texto constitucional:

[...] no se ha limitado a establecer esa solidaridad interterritorial, sino que, partiendo de la misma, ha establecido e impuesto el carácter unitario del sistema y de su

régimen económico, la estatalidad de los fondos financieros de la Seguridad Social y, por ende, la competencia exclusiva del Estado no solo de normación, sino también de disponibilidad directa sobre esos fondos propios,

y que le corresponde al Estado «la gestión de las prestaciones por desempleo, en tanto que integrantes de la caja única de la Seguridad Social».

Ante la sugerente alegación del Gobierno Vasco de tener cabida la gestión del subsidio por su parte, al amparo de la normativa autonómica, el TC no se cierra en modo alguno en banda a que la autonomía vasca pueda llevarlo a cabo, siempre con estricto respeto a las competencias estatales, y por ello al mantenimiento de la unidad y solidaridad del sistema público de Seguridad Social. Puede alcanzarse por la vía del convenio de colaboración, pero, mientras ello no se produzca, no hay vulneración de la normativa estatal, no se infringen los títulos competenciales respectivos que atribuyen competencias al Estado y a la comunidad autónoma. ¿Se llevará a cabo ese convenio, y el traspaso de la gestión, con el nuevo Gobierno español? Es una hipótesis de trabajo nada descartable, pero aquí se acaba la tarea del jurista y entra en juego el debate político, aun cuando finalmente se recurra a los juristas para darle la cobertura constitucional y legal adecuada.

## Cuarto

¿Realmente estamos hablando ya de traspaso de competencias en materia de gestión del régimen económico de la Seguridad Social? No, en absoluto, aunque pueda llegarse a ello en función de los acuerdos políticos. De momento, coincido con el flamante, y ya muy ajetreado, ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, José Luis Escrivá, que en la [presentación en el Congreso de los Diputados de la política de su departamento, el 27 de febrero](#), manifestaba, en el primer turno de respuesta a las intervenciones de las y los portavoces de los grupos parlamentarios, que aquello que se había acordado el 20 de febrero era «empezar una discusión técnica a partir de un documento a mediados de 2021», y si esa hipotética transferencia, de la que recordaba, y con razón, su existencia en otros EA (antes referenciados), «tiene sentido o no», añadiendo con contundencia que «en este momento nosotros no estamos entretenidos en este tema, ni le estamos dedicando ningún esfuerzo, en absoluto».

## Quinto

Y después de toda explicación jurídica, supongo que lectores y lectoras querrán saber cuál es mi parecer. Pues va a ser poco novedoso, ya que coincido con las [declaraciones efectuadas por el director de esta revista y recogidas en un artículo periodístico](#): «No se



pueden generar 17 cajas. Pero eso no implica que no puedan recaudar y pagar. Pueden cobrar y mandarlo a la caja única», defiende Cristóbal Molina, profesor de Derecho Laboral de la Universidad de Jaén, quien ve un «absurdo» que no se pueda cumplir un texto legal que no ha sido declarado inconstitucional. Y menciona sentencias posteriores (2002, 2016) que ampliarían el protagonismo autonómico: «Las comunidades forman parte del Estado y del sistema de gestión».

Oiga, profesor –podrían plantearme–, pero, aunque ello sea posible, ¿no puede provocar diferencias injustificadas por razón de territorio entre unas comunidades y otras? No, al menos es mi parecer, en el ámbito de las prestaciones contributivas, siendo cuestión distinta, y avalada por la jurisprudencia del TC, que las autonomías puedan intervenir en el ámbito de prestaciones que tienen todas las notas para ser no contributivas y que pueden alojarse, jurídicamente hablando, en otro título competencial de asistencia social.

Y vaya un poco más lejos, profesor –podrían solicitarme–, ¿es buena o mala la posible transferencia para la ciudadanía?, ¿y para el personal traspasado? Para la primera, si mejora la gestión, será efectivamente positiva, aun cuando la Seguridad Social es una de las instituciones públicas que funciona hoy en día mejor en España, y no es fácil que ello pueda ser mejorado. Para el segundo, pues si mejoran las condiciones económicas salariales, y así creo que sería, «miel sobre hojuelas».

## Sexto

Pero, pero, pero ¿se rompe o no la caja única?, ¿se pierde información necesaria para la efectividad del sistema público?, ¿pueden ponerse en peligro, [tal como ha sido alertado](#), «los principios de universalidad, unidad, solidaridad e igualdad de nuestro sistema»?

En términos jurídicos estrictos, no debe ser así en absoluto, pero ciertamente sería prudente conocer mejor qué ha ocurrido con el traspaso de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social a las comunidades autónomas de Cataluña, primero, y el País Vasco, después, y lo que ha supuesto la redistribución (quienes han criticado dicha separación hablan lisa y llanamente de «desmembramiento») de competencias en materia de trabajo y Seguridad Social.

Tiempo habrá para debatir tranquilamente y adoptar, en su caso, las medidas oportunas. Pero, no nos olvidemos, por favor, de que hay unos EA aprobados y de que, con la excepción del de Cataluña al que hay que aplicar la [STC 31/2010, de 28 de junio](#), todos ellos no tienen tacha alguna de inconstitucionalidad. A buen seguro, y con ello termino, que esta revista dedicará dentro de doce meses nueva atención a esta temática, en donde aquello que se tenga en el punto de mira debe ser única y exclusivamente la defensa, y mejora, del sistema público de Seguridad Social para toda la ciudadanía, y la búsqueda de mecanismos de gestión que sean lo más eficaces y eficientes posible.



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons BY-NC-ND 4.0