



# Caja única, federalismo de ejecución y déficit de la Seguridad Social

**Antonio Ojeda Avilés**

*Presidente de honor de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social*

## Extracto

La considerable polvareda formada a principios de 2020 por el acuerdo político para transferir la gestión económica de la Seguridad Social a la comunidad autónoma vasca ha reverdecido un intenso debate en torno a esta materia, planteado ya desde la década de los ochenta del pasado siglo, y que hoy quizá podamos enfocar con nuevos elementos técnicos y económicos, dentro siempre del paraguas de la Constitución.

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

Fecha de entrada: 09-03-2020 / Fecha de aceptación: 09-03-2020

**Cómo citar:** Ojeda Avilés, A. (2020). Caja única, federalismo de ejecución y déficit de la Seguridad Social. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 445, 209-218.





# Single fund, enforcement federalism and Social Security deficit

Antonio Ojeda Avilés

## Abstract

The considerable controversy created at the beginning of 2020 by the political agreement to transfer the economic management of Social Security to the Basque Autonomous Community has given rise to an intense debate on this subject, which has been going on since the 1980s and which we can perhaps now approach with new technical and economic elements, always under the scope of the Constitution.

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

**Citation:** Ojeda Avilés, A. (2020). Single fund, enforcement federalism and Social Security deficit. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 445, 209-218.





## Sumario

1. Las dudas lacerantes en torno al reparto de la gestión económica de la Seguridad Social
2. Reflexiones para el debate
3. La experiencia comparada en el federalismo de ejecución y el federalismo cooperativo
4. La cara oculta de la gestión económica de la Seguridad Social y el porqué de su poco envidiable titularidad

## 1. Las dudas lacerantes en torno al reparto de la gestión económica de la Seguridad Social

La Constitución no previó que alguna comunidad autónoma pudiera pensar en una reclamación de tanta envergadura como la de gestionar las finanzas de la Seguridad Social, por otra parte tan radicalmente centralista en nuestra historia, pues se hizo a golpe de leyes estatales salvo alguna incursión regionalista en temas como las cofradías de pescadores, y su trazado de competencias ha quedado fuertemente desdibujado, al punto de provocar numerosos conflictos que ha resuelto el Tribunal Constitucional (TC) de una manera que podríamos denominar «evolutiva».

En efecto, por más que se empeñen algunas sentencias del TC, la Constitución no alude a la unidad de caja, ni puede residenciarse en el [artículo 41](#) de la misma una versión tácita de la unidad de gestión, pues como recordaremos proclama el deber de los poderes públicos –y no solo de los estatales– de mantener un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos que garantice prestaciones suficientes. Por su parte, tampoco el [artículo 149](#) menciona la caja única, pues en su número 1.17.<sup>a</sup> considera como competencias exclusivas del Estado las de «legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las comunidades autónomas»: todo un panegírico a un régimen dual o cooperativo, en donde se prevé la actuación conjunta del poder central y los poderes autonómicos, en lugar de diseñar un régimen centralizado o bien absolutamente descentralizado, como sucede en otros países.

Es más bien en la doctrina del TC y en la legislación ordinaria del Estado donde aparece el concepto de «caja única» de forma rotunda, aunque contradictoriamente poco desarrollada. Las dos sentencias más significativas son, a mi modo de ver, por un lado, la [184/1989](#), a cuya virtud el acantonamiento del régimen económico de la Seguridad Social en la competencia exclusiva del Estado busca preservar la unidad del sistema y el mantenimiento de un régimen público, o sea, único y unitario para todos (FD 3.<sup>o</sup>), y ese carácter unitario del sistema, y, por ende, la competencia exclusiva del Estado, viene declarado por la Constitución; y, por otro lado, la [213/2005, de 21 de julio](#) –que viene recordada por la reciente [133/2019, de 13 de noviembre](#)–, dice más ampliamente que la Seguridad Social es una función de Estado a tenor del [artículo 41 de la Constitución](#), protegida por la garantía institucional de un régimen público con un reducto indisponible para el legislador ordinario, y, no obstante, de estricta configuración legal.

En lo que concierne a la Ley general de la Seguridad Social, el [artículo 66](#) introduce en su apartado 1 hasta siete principios de actuación de las entidades gestoras, en donde aparece como quinto el de unidad de caja, precedido del de solidaridad financiera.

Frente a esta centralización de la gestión económica, algunas comunidades autónomas, en concreto Cataluña, País Vasco y Andalucía, esgrimen sus respectivos estatutos, si bien debe observarse que no todas las autonomías han establecido la descentralización de competencias en materia de Seguridad Social, sino solo las seis de Valencia, Navarra, Andalucía, Galicia, Cataluña y País Vasco. Es, pues, un tema minoritario, siendo esta última comunidad la que más ha porfiado y ha llegado a reclamar en su estatuto la celebración de un convenio con el Estado para la asunción de la gestión económica de la Seguridad Social «dentro del carácter unitario y de respeto del principio de solidaridad» ([disp. trans. quinta estatuto](#)).

Por resumirlo con el magistrado Palomo Balda, la interpretación dada por el TC a la normativa del máximo rango responde a una concepción fuertemente centralizada en la que el espacio para la descentralización autonómica de las pensiones y las prestaciones de desempleo es muy reducido, al existir importantes reservas competenciales en favor del Estado.

Y, sin embargo, aún quedan amplios espacios para el debate, como vamos a ver.

## 2. Reflexiones para el debate

a) Ante todo, forzoso es reiterar que el principio de unidad de caja, a cuya virtud el Estado centraliza los recursos económicos de la Seguridad Social, es una creación del TC sin apoyo claro en la Constitución. Ya he reproducido más arriba los artículos [41](#) y [149.1.17.<sup>a</sup>](#), y hemos visto que, en realidad, ese principio no aparece ni en ellos ni en el resto del texto fundamental. Como dijo el magistrado Leguina Villa en su voto particular a la mencionada [Sentencia 184/1989](#), el [artículo 149.1.17.<sup>a</sup>](#) asigna el plano normativo para el Estado y la gestión o ejecución para las comunidades autónomas, por lo que el Estado no puede retener toda la gestión en sus manos. No obstante la discutible fundamentación –habría que añadir a tales reflexiones–, la doctrina del TC continúa siendo valiosa para resolver el problema.

b) El nudo de la cuestión radica en esclarecer qué gestión económica corresponde o puede corresponder a las autonomías, y qué otra puede o debe ser asumida por el Estado dentro del reparto competencial que establezcan los estatutos y las leyes estatales.

c) La existencia de un posible título competencial en el [artículo 41](#), cuando dice que los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes, parecería indicar lo que algunas sentencias del TC apuntan: la titularidad por el Estado de una competencia que incluso serviría para asumir tareas en principio detentadas por las comunidades autónomas, o, a la inversa, la facultad de estas para complementar con sus propios medios las insuficientes prestaciones del Estado, como indica la [Sentencia 239/2002, de 11 de diciembre](#). Que la competencia en caso de insuficiencia es de doble sentido nos lo indica la amplitud del concepto «poderes públicos» a los que se defiere la titularidad. Ahora bien, lo que no queda claro es cuál pueda ser un reparto ordenado y estable –o armónico– de competencias más allá de tales situaciones de preteritoriedad lindantes con la extraordinaria urgencia.

d) La siguiente cuestión es si puede existir un reparto de competencias que no sea tan episódico. Para ayudarnos acude la interpretación textual del [artículo 149.1.17.<sup>a</sup>](#) y, en concreto, de ese concepto que en el precepto aparece encorsetado *in media res* entre la «legislación básica» estatal y la «ejecución de servicios» autonómica. Me refiero al «régimen económico», en principio competencia exclusiva del Estado, si no fuera porque el concepto es sinónimo de gobierno, dirección o administración del aspecto financiero, con una idea de materialidad muy cerca, cuando no en el ámbito, de la ejecución ordenada que se asigna a las comunidades autónomas. A través del concepto de «régimen económico», el Estado retiene en exclusiva algunas competencias superiores sobre el complejo aseguratorio que no son las legislativas, porque ello sería reiterativo respecto a la legislación básica que el propio artículo acaba de mencionar, ni tampoco las reglamentarias, porque ello iría contra la economía gramatical, pues al legislador le habría bastado con suprimir el adjetivo «básico» para expresar lo mismo. Ha de tratarse, por ello, de algo distinto de las competencias normativas, que por su denominación se adentra de alguna manera en el ámbito de las competencias y tiene un carácter de gobierno o de estructuración.

Tales competencias superiores del régimen económico deben siempre comprender, como garantía institucional o, si se quiere, como contenido esencial, al núcleo financiero del sistema que pueda asegurar la suficiencia y la solidaridad a que alude el [artículo 41 de la Constitución](#). Y aquí es donde hay que reivindicar el acertado *fumus boni iuris* seguido por el TC al optar por un concepto que sintetiza bien la idea: en el caso español, de fuerte implicación del Estado en la financiación de la Seguridad Social, la idea solo puede referirse a la caja única, aunque con el sentido restrictivo que emana del concepto: quiero decir que, más allá de la titularidad y gestión del depósito de todos los ingresos del primer pilar contributivo, podrían deferirse a las comunidades autónomas tanto las gestiones recaudatorias, por un lado, como las de pago de prestaciones y obligaciones, por el otro, al hallarse bajo el genérico concepto de «actos de ejecución o administración». La titularidad estatal ha de ser *ab initio* de la circulación financiera, desde el momento mismo de su recaudación, para evitar dilaciones indebidas o, quizá, utilizaciones interinales en cajas colaboradoras.

e) Si buscáramos una analogía en otras partes de la Constitución, aunque el TC no haya ponderado suficientemente sus posibilidades (*cf.*, por ejemplo, su [Sentencia 206/1997, de 27 de noviembre](#)), hay cierta base constitucional para una distribución de tal tipo, pues el [artículo 156.2 de la Constitución](#) establece las posibilidades de delegar en las comunidades autónomas la recaudación, gestión y liquidación de los recursos tributarios, pese a haber venido apuntado hace ya bastante tiempo por Borrajo Dacruz y otros. Y si el artículo de la Constitución solo menciona las fases previas al ingreso en la caja única del Tesoro, y nada dice de las prestaciones –quizá, obviamente, por la naturaleza extractiva tributaria–, es justo la fase previa o recaudatoria la que plantea más dudas a los analistas de la Seguridad Social.

f) No hay una regulación ni siquiera suficiente de la colaboración de las comunidades autónomas con las entidades gestoras del Estado, principalmente con la Tesorería General de la Seguridad Social, similar a la que pueda existir con las empresas o con las mutuas de

accidentes de trabajo, y sería muy conveniente establecer alguna legislación de la materia con independencia de que no todas las comunidades autónomas tengan prevista la transferencia de competencias de gestión.

### 3. La experiencia comparada en el federalismo de ejecución y el federalismo cooperativo

Una de las sorpresas que experimentamos cuando nos adentramos en este poco conocido campo del reparto de competencias económicas de Seguridad Social radica en el hecho de que a España se la considera con frecuencia en esta literatura como país cuasifederal, y que con igual frecuencia se la estudia junto con países como Alemania o Estados Unidos, países plenamente federales. También se llega a establecer una similitud entre España y Reino Unido con sus federalismos *de facto* en algunos libros como el de López Portas, *Galicia y Escocia*, en 2009, de tan provocativo título sobre dos modelos federales.

Una segunda sorpresa proviene de constatar que la remisión a los entes secundarios de la gestión económica de la Seguridad Social se encuentra plenamente reconocida en los países federales o cuasifederales –siendo la distinción entre ambas clases muy elástica, pues en muchos casos ha existido una evolución histórica desde una situación unitaria a otra federal en la estructura de esos Estados–. Aunque en España llevamos prácticamente todo el periodo de democracia moderna discutiendo con grandes recelos sobre la atribución de esas competencias a ciertas comunidades autónomas, lo cierto es que varios países muy significados de nuestro entorno han optado por delegar la gestión económica aseguradora en unidades inferiores al Estado, y no solamente en las regiones, sino, incluso, en los entes locales, como vemos, por ejemplo, respecto al desempleo en las experiencias mixtas activas/pasivas de Alemania, Francia o Bélgica con los *jobcenters*, los *pôle emploi* o los *werkwinkel*, respectivamente.

Veamos algunos detalles de países federales. Vansteenkiste ha señalado cómo en materia de pensiones la legislación de Canadá establece poderes «concurrentes» en tal materia desde 1951. Respecto a Suiza, el proceso de distribución de competencias ha seguido un camino inverso al que padecemos en España, pues las pensiones y prestaciones originariamente fueron consideradas como competencias de los cantones, y solo mediante sucesivas enmiendas constitucionales ha obtenido la Confederación la competencia primaria en un proceso que se inicia en 1925. En Estados Unidos, sobre todo a partir de la Ley de Seguridad Social de 1934, hay una distribución de responsabilidades entre el Estado federal y los Estados miembros «ampliamente aceptada». En Alemania, en fin, a pesar de tratarse de un país federal, el Estado ha asumido prácticamente todas las competencias en materia de Seguridad Social, y, en concreto, las pensiones de vejez y prestaciones de desempleo las retiene en exclusiva el nivel federal. Con respecto a España, país al que Vansteenkiste califica como cuasifederal, indica el autor que la Seguridad Social precedió al «federalismo», como ha ocurrido también en Alemania y Bélgica, y por ello la gestión atribuida a las comunidades autónomas, regiones o *länder* está más al margen y se reduce prácticamente a la asistencia social suplementaria.

Tampoco el debate doctrinal contemporáneo ha dejado al margen la construcción teórica de semejante reparto de competencias, y en la conformación del federalismo han quedado establecidos un par de conceptos aplicables a cuanto vengo diciendo. Por un lado, el de federalismo de ejecución o *Vollzugföderalismus*. Muy estudiado en Alemania (con K. Hesse, M. Bothie, G. Kisker y otros), en nuestro país tampoco ha pasado desapercibido desde el importante estudio de García de Enterría sobre la [ejecución autónoma de la legislación del Estado](#), un libro publicado por la editorial Civitas nada menos que en 1983. La gestión económica de la Seguridad Social vendría encuadrada en el federalismo o cuasifederalismo dentro de su variante de ejecución, y a la vista del diseño que vemos en nuestra Constitución, en su acepción cooperativa, pues difícilmente cabría, con los mimbres del [artículo 149.1.17.<sup>a</sup>](#), delimitar nítidamente las tareas de ejecución, incluso aunque se preserve la unidad de caja para el Estado: acabamos de ver cómo el texto habla de régimen económico para el Estado mientras que defiere la ejecución de los servicios a las autonomías, términos que no se mueven en un mismo plano. Desde hace tiempo, la doctrina critica tal ambigüedad del reparto de competencias y reclama mayor claridad en el ajuste, un tema en el que no voy a entrar, salvo para señalar los temores de algunos respecto a una posible deriva de la cooperación hacia el indeseado campo de la asimetría y, de allí, a la desigualdad entre comunidades autónomas. Entiendo que, vayamos o no hacia una fórmula federal de relación entre el Estado y dichas comunidades, cooperación no implica necesariamente fragmentación, si bien su decantación no puede ser bilateral, sino global, para lo cual el Senado debería asumir finalmente funciones de cámara interregional con miras a una regulación uniforme del reparto de competencias. No parece de recibo, ni siquiera cuando –como es el caso– la gestión económica solo la hayan reclamado Galicia y País Vasco, que se delegue *uti singuli* a tenor de vectores diferentes a negociar particularizadamente.

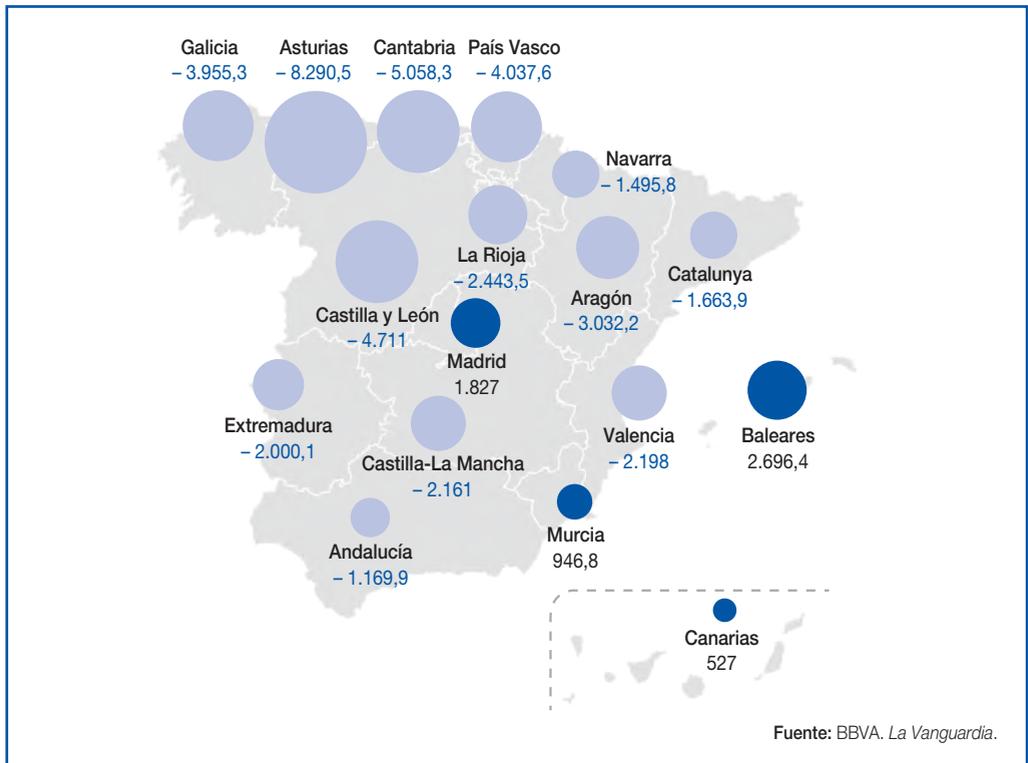
#### 4. La cara oculta de la gestión económica de la Seguridad Social y el porqué de su poco envidiable titularidad

En todo el problema que andamos desgranando, la cuestión financiera siempre, o casi, ha venido postergada por el enconado debate, que ha dado por supuesta la enorme utilidad que depara el control de las cuentas para quien las gestiona. Y si el País Vasco ha seguido tenazmente requiriendo en cada ocasión posible el cumplimiento de su ya antigua reclamación sobre los fondos de la Seguridad Social, sin duda la causa de tal obstinación debe responder a beneficios claros y rotundos. ¿O no?

Sin duda, manejar fondos, incluso dentro del reparto de competencias que ya hemos estudiado en el que el Estado detenta la caja única, siempre supone ventajas para el titular de la gestión. Controlar y requerir las cotizaciones, y, sobre todo, canalizar las prestaciones, significa presentar una imagen de intermediario que permite defender, resolver, acelerar y, hasta cierto punto, condicionar el universo de la tesorería. Ahora bien, hemos de tener muy en cuenta el equilibrio entre ingresos y gastos cuando llega el momento de presentar

el mapa autonómico de las cuentas, porque en los últimos años ha ido tomando forma un desequilibrio de nuevo cuño, a cuyo tenor los ingresos de las cotizaciones en la mayor parte de las regiones, y más específicamente en todas las del norte del país, no cubren los gastos en pensiones y demás prestaciones a que van dirigidos, y han de equilibrarse con aportaciones *ad hoc* del Estado, llámense préstamos a sí mismo (!) o de otra forma. El cuadro de las diferencias por autonomías casi podríamos decir que invierte la superioridad de algunas de las consideradas como poderosas y refuerza el papel de otras, en muchos casos porque las pensiones que deben abonar aquellas son muy superiores a las de las regiones «humildes». Ya [Herce, en su seminal estudio de 2015](#), indicaba esta circunstancia con ejemplos aplastantes, de una diferencia de hasta un 54 % en la cuantía media de las pensiones de una comunidad a otra. Para 2017, como señalaba el centro de estudios del BBVA, la situación era la siguiente:

Déficit por pensión anual (balance por pensión anual en euros)



Así las cosas, el papel del Estado adquiere una relevancia sustancial, y la tendría, incluso, aun cuando entregara la propia titularidad y administración de las pensiones a cada comunidad.



Adquiere, de tal modo, la cooperación entre el Estado y el conjunto de las autonomías un papel político relevante que pudiera incluso revertir el predominio negociador de las autonomías más ricas –salvo Madrid– y permitir, con ello, no simplemente mantener el *statu quo* actual, e incluso utilizar esa capacidad financiera –de completar, auxiliar, cerrar las cuentas– por parte del Estado, para la consolidación de este y de sus elementos autonómicos dentro de un equilibrio constitucional donde la presión recíproca quedara compensada.