

LA REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y SU CONSIDERACION EN EL MARCO GENERAL DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL ESTADO (Eficacia y solidaridad en la Seguridad Social del Estado de las Autonomías) (*)

POR
BERNARDO GONZALO GONZÁLEZ

SUMARIO: I. LA NECESIDAD DE RACIONALIZACIÓN Y MEJORA DE LA SEGURIDAD SOCIAL: LOS GRAVES PROBLEMAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL DE LA CRISIS: A) *Los falsos problemas: las demandas de inmediata «desmonopolización» y «liberalización» de la Seguridad Social.* B) *Los problemas aplazables: la necesidad de respetar el actual equilibrio resultante de la tensión interna «insuficiencia protectora-crecimiento acelerado del gasto».* C) *Los problemas inaplazables: la ineficacia y la insolidaridad:* a) Los términos del problema de la ineficacia actual de la Seguridad Social. b) Los términos del problema de la insolidaridad: características del fraccionamiento actual del sistema en regímenes.—II. LA INCIDENCIA DE LA CONSTRUCCIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS EN LA SOLUCIÓN DE LOS PROBLEMAS DE EFICACIA Y DE SOLIDARIDAD: A) *Descentralización y eficacia; aspectos jurídico-políticos y técnicos.* B) *Los riesgos de pervivencia de la insolidaridad a partir de una noción particularista de la Seguridad Social descentralizada.*—III. LOS VICIOS DEL PLANTEAMIENTO DEL DEBATE SOBRE LA TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS DE SEGURIDAD SOCIAL A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: LA INSISTENCIA EN LA BÚSQUEDA Y DEFINICIÓN DE COMPETENCIAS EXCLUSIVAS Y EN LA DELIMITACIÓN POR INSTITUCIONES Y SERVICIOS DE LOS «PAQUETES» O BLOQUES TRANSFERIBLES.—IV. LA VALIDEZ JURÍDICA Y PRÁCTICA DEL PRINCIPIO DE PLENITUD DE LA NOCIÓN DE COMPETENCIAS COMPARTIDAS EN LA MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL; SU PARCELACIÓN POR FUNCIONES EN RÉGIMENES DE ACCIÓN COORDINADA Y DE RESPONSABILIDAD CONJUNTA.—V. UN MODELO POSIBLE DE DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES ESTADO-COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL; ESQUEMA GENERAL Y BASES DE ORGANIZACIÓN: A) *Distribución por niveles de las competencias legislativas y reglamentarias (excluido régimen económico); contenidos respectivos.* B) *Distribución de cometidos relacionados con el régimen económico; contenidos normativos y de gestión de servicios.* C) *Régimen compartido de elaboración de los presupuestos anuales.* D) *Participación social en los distintos niveles; organización respectiva y sus contenidos.* E) *Afiliación, altas y bajas de asegurados, control de beneficiarios, encuadramiento de empresas e informatización y tratamiento integrado de datos; funciones respectivas.* F) *Régimen de gestión de las prestaciones económicas; trámite y resolución de solicitudes y pago de prestaciones.* G) *Competencias en materia de institucionalización y organización de servicios administrativos.* H) *Régimen jurídico de personal.* I) *Inspección de servicios y Alta Inspección.* J) *Enlace internacional para la aplicación de tratados y acuerdos de esta naturaleza.* K) *Colaboración administrativa y regímenes complementarios.*—VI. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA.

(*) Se trata de la conferencia pronunciada por el autor en las «Jornadas Técnicas sobre Sanidad y Seguridad Social en el Estado de las Autonomías» (Barcelona, 1984), organizadas por el Departamento de Sanidad y Seguridad Social de la Generalidad de Cataluña y el Instituto catalán de Estudios de la Salud. Se reproduce aquí con la autorización expresa de las instituciones organizadoras citadas, una vez introducidas por el autor las acomodaciones y actualizaciones precisas.

«.....
una sola raíz bajo la tierra.»
(De *Sólo el hombre*, de NERUDA.)

I. LA NECESIDAD DE RACIONALIZACIÓN Y MEJORA DE LA SEGURIDAD SOCIAL: LOS GRAVES PROBLEMAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL DE LA CRISIS

1. La Seguridad Social española adolece de graves *problemas estructurales* que, por su intensidad, singularizan su caso en el conjunto de los sistemas de Seguridad Social comparados, también en dificultades: envejecimiento de la población, crecimiento progresivo y constante de su coste y repercusión en su esquema protector de los efectos más directos de la crisis de valores sociales.

Sufre también de *dificultades y problemas jurídico-políticos* propios, derivados en parte de la ya larga pendencia en el incumplimiento de los mandatos constitucionales (en particular, el de la extensión de sus prestaciones a toda la población —principio de universalidad— y particularmente a los grupos sociales marginados) y de las expectativas internacionales (la incorporación a las Comunidades europeas exige el ajuste de sus instituciones para hacerlas armónicas y coordinables con las propias de los países miembros de la CEE).

Pero, ante todo, el sistema de la Seguridad Social española se debate sin éxito aparente contra los problemas —comunes al conjunto de los sistemas de los países industrializados— derivados de la *crisis económica*. Es más, la ausencia de soluciones a sus dificultades hacen de ella, a su vez, un problema de la máxima envergadura para otras áreas de la política económica y social: política de empleo y política de precios, fundamentalmente. En un estudio elaborado conjuntamente por los profesores FUENTES QUINTANA, BAREA, GARCÍA DE BLAS y por mí mismo, se señalan los siguientes como los más característicos síntomas de la Seguridad Social de la crisis económica (período 1973 a nuestros días).

1.º La Seguridad Social *consume, por sí sola, todo el escaso crecimiento económico*: el aumento de sus gastos se ha situado sistemáticamente por encima del incremento del PIB. (Mientras los gastos reales de la Seguridad Social por habitante han crecido en un 8,3 por 100 durante el período, el incremento del PIB por habitante lo ha hecho sólo en un 0,93 por 100.)

Su efecto inmediato es el de constituirse —la Seguridad Social— en un freno a la inversión y a la recuperación de la actividad económica.

2.º La Seguridad Social se ha instalado en el déficit y su desequilibrio amenaza con constituirse en endémico: se observa, así, un aumento del 50,9 por 100 de sus pensionistas y del 48,18 de sus desempleados, frente a sólo un 0,12 en el aumento de sus cotizantes.

El más grave efecto, junto al estrictamente económico, es el empobrecimiento progresivo de sus prestaciones. La inflación, en efecto, ha corroído el valor de sus prestaciones a largo plazo, presionando al alza, de un lado, pero, de otro, conduciendo hacia una política de revalorización de pensiones más que discutible (con tendencia a la igualación general de cuantías en unos importes mínimos por clases de pensión).

3.º La Seguridad Social se ha constituido en el factor más influyente en el incremento incesante de los costes del trabajo. Así, el valor de las cotizaciones se ha multiplicado por 6 durante el período de la crisis; es decir, 2,5 veces el aumento de los costes salariales estrictos.

La consecuencia inmediata es la de dificultar la creación de empleo.

2. Dejando para mejor ocasión los planteamientos reformadores radicales que remedien los problemas estructurales y de contenido constitucional e internacional, la sociedad española ha ensayado —con resignación, imaginación y tenacidad dignas de mejores resultados— la tarea de *racionalizar sus instituciones de Seguridad Social*; esto es, de *concertar «una Seguridad Social para la crisis»*.

Desde el antecedente más remoto de tales intentos —los denominados «Pactos de la Moncloa», de 1977— hasta la «Comisión Especial Tripartita del Acuerdo Nacional para el Empleo» (ANE), de 1982, incluidos multitud de programas y proyectos políticos y legislativos del actual y de precedentes Gobiernos, todos o *han fracasado* espectacularmente (caso de la Comisión del ANE), o *han decepcionado* por la penuria de sus resultados (caso de los Pactos de la Moncloa) o *se han visto frenados* por las divergencias entre las fuerzas políticas y los interlocutores sociales a la hora de valorar los problemas, señalar prioridades y decidir los remedios.

En mi opinión, y a salvo naturalmente los efectos negativos resultantes de la diferente estrategia utilizada en cada caso por los

negociadores políticos y sociales, las *causas principales de esa inutilidad de esfuerzos* en orden a racionalizar la Seguridad Social española son tres:

1.^a Las pretensiones de alguna de las partes de asignar protagonistas, incluso condicionante, a problemas ficticios, irreales, cuando menos de carácter secundario o adjetivos (meramente complementarios);

2.^a La imprecisión de unos y otros a la hora de ordenar adecuadamente, para su solución en el tiempo, los problemas económicos y asistenciales reales; y

3.^a El olvido sistemático de la existencia de las Comunidades Autónomas en cuanto vía idónea para afrontar los problemas más urgentes e inaplazables. Baste señalar, para confirmar lo dicho, el dato de que la dialéctica «Seguridad Social-Comunidades Autónomas» no ha merecido nunca en los programas, pactos, compromisos y documentos creados al efecto, sino *menciones de compromiso, simples referencias, vagas alusiones*. Jamás proposiciones concretas.

Permítanme que, combinando el significado y efectos de esas tres causas, prolongue esta exposición introductoria (por lo demás necesaria si, como pretendo, debe justificarse la necesidad de incorporar el dato autonómico al debate general para racionalizar la Seguridad Social, sacándolo de la *actual vía muerta de su consideración aislada, unilateral y ajena a los problemas de fondo*); permítanme que prolongue esta exposición introductoria —decía— enunciando mi personal opinión sobre la entidad y soluciones de los problemas en presencia. Lo haré muy brevemente.

A) *Los falsos problemas: las demandas de inmediata «desmonopolización» y «liberalización» de la Seguridad Social*

3. No la opción «gestión centralizada-gestión descentralizada», ni siquiera la precisión de límites entre las prestaciones públicas suficientes y las privadas complementarias, sino la vieja y enterrada polémica «*gestión pública-gestión privada*», es el estéril debate que ha radicalizado con frecuencia el diálogo e impedido el acuerdo durante todos estos años.

Existe, en efecto, tal y como observan los profesores CRUZ ROCHE y DESDENTADO, la *pretensión de condicionar todo progreso a la previa aceptación de una alternativa basada en devolver al mercado*

la satisfacción de determinadas necesidades sociales y/o de ciertos niveles de intensidad de la protección; posición que se centra, «negativamente», en la reconversión del régimen de pensiones en un esquema asistencial de mínimos, en la reducción de la protección por incapacidad temporal y en la liberación de la asistencia sanitaria del nivel primario, y positivamente, en el trasvase al mercado de la satisfacción de esas necesidades desocializadas (sistemas complementarios privados de pensiones, “sociedades médicas”, autoaseguramiento empresarial...), y en la concurrencia de la iniciativa privada dentro del área social obligatoria».

De este modo, los temas de titularidad («liberación», en la terminología al uso) y el ejercicio («desmonopolización» según las mismas fuentes) de la función gestora, se interponen ante cualquier intento de asegurar para España una Seguridad Social mejor y más racional.

4. En otro lugar me he ocupado de rebatir —o intentarlo— los argumentos en que se apoya esa pretensión, y a ellos remito a quien tenga alguna generosa curiosidad. De forma abreviada, tales pretendidos argumentos son de índole *jurídico-política* (al parecer, la mención constitucional a «la asistencia y prestaciones complementarias libres» justifica la privatización de las prestaciones, y no sólo de las complementarias, sino también de las básicas y suficientes; no únicamente de las libres, también de las obligatorias); de *índole práctica* (se asegura —dicen— una mayor calidad y un menor coste con la gestión privada); y de *índole política* (la gestión pública —se afirma— desdice del «modelo de sociedad» occidental, basado en la libre iniciativa y en la subsidiariedad de la acción estatal).

La solidez de esos argumentos me parece muy poca. De un lado, cabe una mejor interpretación del artículo 41 de la Constitución según la cual ésta, por contraste con su precedente en las Leyes Fundamentales, *más parece querer deslindar nitidamente los ahora confusos y conflictivos límites fronterizos* entre la protección social pública y su gestión asimismo pública y el aseguramiento y la gestión privados; en último término, la opinión más general defiende la neutralidad del texto constitucional al respecto. De otro lado, la calidad y el coste de la gestión privada de los servicios de la Seguridad Social se han mostrado —antes como ahora, y respectivamente— *igual de deficiente o más todavía* (los antiguos Seguros Sociales en manos de las aseguradoras privadas eran «un semillero de pleitos», en frase del profesor ALONSO OLEA) *e incluso más cara*, que la

gestión pública (así los gastos de administración de las Mutuas Patronales, actuales entidades colaboradoras de los institutos gestores oficiales, son sensiblemente más altos que en los que incurren estos últimos). Por último, tal y como advirtió en su día el profesor BAYÓN, lejos de ser un disolvente del modelo de sociedad occidental, la Seguridad Social obligatoria y pública es precisamente el mejor *instrumento para su conservación*; cuestión distinta es que esa inevitable medida de socialización quiera montarse por algunos —son palabras del citado profesor— «como un negocio capitalista más y... organizarse como un seguro privado».

5. Sea la que fuere la opción dialécticamente más aceptable, lo cierto es que se trata de un *debate anacrónico*. Es la resurrección de una vieja polémica enterrada hace ya más de veinte años, después de uno de los diálogos sociedad-Estado más abiertos y sinceros de cuantos produjo el régimen político precedente: «La Seguridad Social —fue la conclusión deducida de aquel debate— en ningún caso podrá servir de fundamento a operaciones de lucro mercantil» (base primera de la vigente Ley de Bases de la Seguridad Social de 28 de diciembre de 1963).

Es, además, un *debate insólito*, atendido el panorama europeo occidental al respecto, donde lo frecuente es la gestión pública directa, aunque en algunos casos y para ciertas ramas del aseguramiento se puede dar —y se dé de hecho— una gestión por instituciones privadas sin ánimo de lucro y con dirección paritaria (de trabajadores y empresarios).

Es, por último, un *debate insincero*, por cuanto el verdadero problema se halla, no en la privatización de la protección pública, sino en la práctica inexistencia de una previsión social complementaria, más necesaria cuanto más limitada y pobre se hace la acción tutelar estatal. Ciertamente, son precisas reformas permanentes que aseguren que el nivel complementario libre juegue el papel adecuado en relación con la iniciativa y la previsión individuales, el estímulo colectivo y la libertad y autodeterminación de las personas y los grupos sociales intermedios. Pero ello debe hacerse sin falsear el total edificio protector, provocando la existencia de un nivel básico insuficiente, que no fuerce la solidaridad nacional y la protección estatal en el grado conveniente.

Me excusa de profundizar en este tema, desde la perspectiva obligada de las Comunidades Autónomas, la existencia de una comunicación a estas Jornadas de mi buen amigo FERNÁNDEZ PASTRANA.

En cualquier caso, es preciso subrayar aquí que *el interés del tema está en lugar distinto al pretendido*: se trata de «autonomizar» ciertas funciones públicas relacionadas con la constitución, estímulo, fomento y control de las formas de previsión social libre complementaria, no de «privatizar» las formas públicas básicas complementables.

Todo viene, en fin, a confirmar la irresponsabilidad de oponer al esfuerzo de concertación para construir la necesaria «Seguridad Social para la crisis» un objetivo desenfocado, insincero, insólito, anacrónico y, desde luego, egoístamente interesado. Sucede con los propagandistas de estos proyectos lo que con aquel personaje de *Crónica de una muerte anunciada*, de GARCÍA MÁRQUEZ: tienen un modo de hablar que sirve mejor para ocultar que para decir.

B) *Los problemas aplazables: la necesidad de respetar el actual equilibrio resultante de la tensión interna «insuficiencia protectora-crecimiento acelerado del gasto»*

6. Entendida desde sus orígenes como «idea-fuerza», el carácter anárquico, improvisado y espasmódico con el que dicha concepción ha marcado su veloz y extraordinario desarrollo han conducido a la Seguridad Social hacia su conversión en una enervante «idea mito». Mientras desgarradoras *tensiones internas* la sitúan en fase de estancamiento —esto es, de inoperancia para satisfacer con suficiencia el fin protector que la sociedad le demanda—, la inercia de su impulso inicial le permite conservar un cierto dinamismo del cual, puesto que desfasado de las verdaderas necesidades y de sus posibilidades financieras reales, trasciende una situación de auténtica irracionalidad económica. El fenómeno, como es obvio, se ofrece en todo su rigor en una situación como la presente, de crisis económica generalizada.

La paradoja de tal «estancamiento dinámico» —el calificativo es de K. GORDON— es la causa de que, simultáneamente, *crezcan sus gastos y crezcan también sus insuficiencias protectoras*.

7. La inquietante evolución de sus presupuestos de gastos e ingresos, sobre la que además todos coinciden en que debe ser frenada, contrasta, en efecto, con la pobreza de su acción protectora. Por citar sólo los ejemplos más señalados:

- a) La prestación por desempleo alcanza hoy a duras penas a

poco más del 30 por 100 de la población en paro. Los requisitos que condicionan su atribución dejan desprotegidos a los jóvenes en demanda de primer empleo; a los trabajadores independientes; a quienes agotan el, generalmente, breve plazo de percepción de los subsidios (situaciones de paro de cierta permanencia, cada vez más frecuentes), y a las mujeres, señaladamente a las que pretenden reincorporarse al trabajo después de algunos años de excedencia dedicados al cuidado de hijos menores;

b) Las pensiones en general, y muy particularmente la de jubilación, son gravemente insuficientes. Tal insuficiencia es muchas veces la causa directa de que permanezcan en activo —con daño para la política de empleo— quienes ya han rebasado la edad para el retiro.

Además, las pensiones pierden aceleradamente su poder adquisitivo, transformándose insensiblemente en pensiones mínimas de mera subsistencia (cerca del 70 por 100 de las pensiones se hallan en dicho importe mínimo).

De entonces acá el problema se ha agravado con medidas de diverso alcance, pero todas ellas de contenido ampliatorio de los colectivos asegurados, de extensión cuantitativa de la protección dispensada y de complicación burocrática. Las soluciones, por el contrario, siguen pendientes tanto en el ámbito normativo como en el administrativo. Resumidamente, y a título de ejemplo:

1.º En el *campo legislativo* (no en el terreno de los principios básicos, sino en el menor de su concreción y perfiles):

- No ha sido abordada la necesaria tarea de *codificación legislativa*;
- No se ha puesto remedio a la *complejidad de los requisitos* —con frecuencia arbitrarios y otras veces de muy difícil prueba— que condicionan la adquisición y mantenimiento de los derechos por sus solicitantes;
- No se han precisado unas vías equitativas y unos contenidos adecuados en materia de *participación popular en la gestión y su control*;
- No se han simplificado los *procedimientos de trámite y resolución* de las demandas, ni se ha cuidado el aspecto de los mismos que atiende a la garantía de los derechos de los administrados;
- No se ha procedido a una reducción suficiente de la compleja

red de entidades gestoras y servicios comunes de ámbito estatal, que tan ininteligible resulta para los usuarios y tanto dificulta las relaciones interinstitucionales (*problemas de relación externa e interna*);

- No se ha definido una precisa distribución de *competencias, toma de decisiones y responsabilidades* entre las Autoridades (tutelantes y tuteladas), permitiendo la perdurabilidad de cierto caos en la acción administrativa y de la crítica y gráficamente denominada técnica del «peloteo del administrado» (remitido de una a otra ventanilla, de una a otra Autoridad y nivel de decisión, sin que nadie resuelva definitivamente nada).

c) La asistencia sanitaria de la Seguridad Social se desentiende de enfermedades graves y costosas y, por desgracia, más generalizadas de lo que pueda creerse. En concreto, excluye de la debida atención a las enfermedades mentales y —al menos formalmente— a los casos de necesidad de hospitalización no quirúrgica. La supresión de la última de estas limitaciones es indispensable para que puedan ser debidamente atendidas las enfermedades derivadas del alcoholismo y drogadicción. Se excluye, asimismo, de plena protección la especialidad de odontología.

d) La participación de los usuarios en el coste de la prestación farmacéutica es de tal volumen (un 40 por 100 del precio del medicamento) que roza la noción de «gravamen excesivo», acuñada por el Convenio 102 de la OIT o norma mínima internacional de Seguridad Social.

e) El Subsidio familiar por hijos a cargo es menos de la cuarta parte de lo que debería ser, según dicha norma mínima internacional. Su importe, en el caso de una familia con tres hijos —que es el modelo representativo de la familia española—, equivale a 1/25 de lo que percibe una familia belga de las mismas dimensiones, 1/18 de lo ingresado por una familia alemana, 1/16 de la prestación familiar francesa correspondiente y 1/18 y 1/11, respectivamente, de lo que pagan Holanda e Inglaterra por el mismo concepto.

8. Sin embargo, es indispensable frenar el crecimiento del gasto cuya tendencia, como vimos antes, es tan exigente que consume por encima del incremento del PIB y grava en exceso el coste del factor trabajo.

Parece existir una creencia bastante generalizada que confía en que sea posible *congelar ese crecimiento del gasto* (hasta un máximo anual equivalente al propio crecimiento del PIB, tal y como propuso en su día el equipo de la Presidencia de la Comisión Especial Tripartita del ANE), *sin que por ello se produzca inevitablemente un mayor deterioro de la protección dispensada.*

Es decir, se propende a un *aplazamiento de los objetivos* de mejora de las prestaciones y de contención del gasto, frente a demandas extremas de mayores y mejores prestaciones y de drástica reducción de costes.

C) *Los problemas inaplazables: la ineficacia y la insolidaridad*

9. Con todo, es posible recortar gastos y, simultáneamente, mejorar la protección social alcanzada, si logran resolverse a corto plazo los dos más graves problemas: la reducida eficacia de las instituciones en todos sus ámbitos y niveles (directivo, de gestión de prestaciones, de ordenación, organizativo, recaudatorio, de información...) y la insolidaridad de sus estructuras.

Los ahorros derivados de un funcionamiento eficiente y las posibilidades redistributivas de una organización más común y solidaria pueden, en efecto, allegar nuevos recursos con los que progresar en los niveles generales de protección. Porque ahora, desde luego, *la Seguridad Social gasta mal y desigualmente los cuantiosos recursos de que dispone.*

a) *Los términos del problema de la ineficacia actual de la Seguridad Social*

10. *La Seguridad Social gasta mal; sin eficacia ni eficiencia.* Aunque, ciertamente, no es este momento el peor desde el punto de vista de la política de racionalización del gasto. Con motivo de la última gran reforma de la Seguridad Social española (1936-1966), se tomó ya conciencia de que, *al convertirse ésta en un servicio público y repercutirse sus costes sobre el consumo, el principal problema a resolver era el de organización de sus servicios para evitar un inútil incremento del gasto:* «Su aparente estructura de reforma de un sistema capitalista —escribía el profesor BAYÓN— cederá ante el problema de organización de los servicios, quedando en primer término como valores de reforma social, y muy por delante de ella

(de la Seguridad Social), el régimen tributario y el régimen salarial.»

Tal es, cabalmente, la identidad del problema de la ineficacia de la Seguridad Social y el certero diagnóstico sobre sus causas.

2.^a *En el campo administrativo o de la gestión:*

— Continúa la tradicional penuria de clara y oportuna *información pública* —me refiero no sólo a los usuarios individuales de los servicios, sino también a la opinión pública en general— sobre aspectos y decisiones (las escasas novedades en este campo se han centrado únicamente en la mejora de la información para beneficiarios);

— Se mantiene la *lentitud en la resolución de los expedientes* para la adquisición de prestaciones (la mejora experimentada en el último año no es aún plenamente satisfactoria; todavía se tarda un promedio de seis meses en resolver una petición de pensión de invalidez, y todavía debe esperar el beneficiario cerca de mes y medio más para percibir el primer pago de la misma);

— No se ha mejorado en el *control del fraude en prestaciones* (situaciones de incapacidad laboral temporal y permanente, prescripción farmacéutica y otros). (Obviamente, no pueden ser evaluados todavía en la práctica los resultados de los programas de control de ILT e invalidez previstos para 1984);

— Tampoco han sido muchos los progresos en la solución de la *morosidad y el fraude* en el pago de cotizaciones (en la actualidad, los morosos adeudan a la Seguridad Social más de 600.000 millones de pesetas, según datos oficiales. De ellos, 150.000 corresponden al ejercicio de 1983).

11. La lista podría hacerse interminable. De ella se deduce que los problemas de más fácil y urgente solución son los previsibles en un servicio público de contenido asistencial, fuertemente burocratizado y centralizado e instalado en una situación de crisis económica generalizada y duradera; precisamente los que dependen de un programa de *racionalización institucional, técnica, financiera y administrativa*.

La combinación satisfactoria de los principios de economicidad y de *eficacia* habrá de facilitar después, con toda seguridad, la *mejora automática de la calidad de las prestaciones* y, en breve plazo, la *mejora respecto de su probada insuficiencia* en intensidad y exten-

sión protectoras. En otras palabras: un mejor uso de los cuantiosos recursos destinados por los españoles a las tareas de la protección social pública.

b) *Los términos del problema de la insolidaridad: características del fraccionamiento del sistema en regímenes*

12. Son dos las manifestaciones genéricas principales de la *desigualdad o discriminación en los beneficios concedidos por la Seguridad Social*:

— De un lado, la *estructura en regímenes del sistema* (general —trabajadores por cuenta ajena de la industria y los servicios—; especiales —de autónomos, de la minería del carbón, del mar, etc.—, y «especialísimos», es decir, obligatorios pero externos al sistema institucional y, por tanto, ajenos en buena medida a sus principios comunes y a su relativa interdependencia financiera);

— De otro lado, la *diferenciación de sus usuarios en dos categorías* («asegurados» o titulares directos y «beneficiarios» o perceptores de meros derechos derivados; estos últimos —hijos menores, esposas sin empleo lucrativo, cónyuges abandonados o separados— en una situación de protección debilitada y condicionada en buena medida a la voluntad del asegurado titular).

13. Del anterior cuadro de discriminaciones, la que ahora importa es la que tiene su origen en la insolidaridad, es decir, la que define la estructura en regímenes de la Seguridad Social. Y ello porque sólo ella es susceptible de corrección a corto plazo, supuesta la imposibilidad de obtener en ese tiempo nuevos recursos, que son condición necesaria para abordar la completa asistencia de la población no activa.

Pues bien, la existencia de regímenes especiales y «especialísimos» *obedece a*:

- La mayor o menor *capacidad contributiva* de los colectivos a que respectivamente afectan;
- A su respectivo *poder de traslación de la carga financiera*;
- A su peculiar —más o menos desfavorable que la del colectivo total— *relación demográfica* (activos y pasivos);
- Al distinto *apoyo económico de los poderes públicos*.

El modelo estructural descrito se traduce, lógicamente, en:

- *diferencias de protección social* de cada colectivo, pese a la semejanza de sus necesidades objetivas, y en
- participación distinta —proporcionalmente mayor o menor que la de los colectivos integrantes del Régimen General— en los *costes totales del sistema*.

Obviamente, los efectos del modelo estructural descrito son fácilmente trasplantables a una organización basada no en la profesión, sino en la residencia o en la pertenencia a una u otra Comunidad Autónoma. Pero ése es un tema —capital, por lo demás, para cualquier programa de reformas— del que hablaremos más adelante.

14. Ahora se trata de agotar, sumariamente, la visión negativa de aquella estructura fragmentaria, mencionando *algunas de las manifestaciones específicas de insolidaridad* que comporta. Tales son:

- el *reparto desigual de la carga financiera* (algunos regímenes viven, no tanto de las cuotas de sus afiliados, cuanto de las subvenciones estatales o de las compensaciones a cargo del Régimen General);
- la existencia de *fuentes de financiación privilegiadas*, que permiten o una mayor contribución comparativa de los afiliados o unos superiores beneficios sociales (afectación de impuestos y tasas, «sellos voluntarios» y otras vías de dudosa legalidad que gravan el consumo de ciertos servicios, incluso públicos);
- las *diferencias de acción protectora* (exclusión de algunas prestaciones o de ciertos condicionamientos para su adquisición, por ejemplo);
- determinación de *fórmulas de compatibilización de pensiones entre sí o con el trabajo* menos rígidas que las generales. (Hay que recordar aquí que la Ley de Presupuestos ha resuelto la eliminación de algunos privilegios de este carácter en relación con los funcionarios públicos.)

(Asimismo, conviene subrayar que el Gobierno acaba de anular una de las más pintorescas y significativas manifestaciones de insolidaridad existentes: la que permitía a los componentes de ciertos regímenes —autónomos principalmente— el *aseguramiento volun-*

tario de la incapacidad temporal y la asistencia sanitaria, cuando los pertenecientes a los demás regímenes se incluían forzosamente en el aseguramiento de tales contingencias.)

II. LA INCIDENCIA DE LA CONSTRUCCIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS EN LA SOLUCIÓN DE LOS PROBLEMAS DE EFICACIA Y DE SOLIDARIDAD

15. Llegados a este punto, se impone ya una primera reflexión sobre la utilidad de las instituciones autonómicas en orden a la satisfacción de los objetivos de eficacia organizativa y funcional y de economicidad de la Seguridad Social, y sobre su significado en relación con el inaplazable objetivo de solidarización de sus estructuras. Si de ella resulta un diagnóstico positivo, el siguiente paso será la indagación de los principios en los que fundar la futura Seguridad Social del Estado de las Autonomías y el posible modelo de organización derivado de tales principios.

A) *Descentralización y eficacia: aspectos jurídico-políticos y técnicos*

16. Conviene, para empezar, advertir contra cualquier juicio precipitado que valore como meramente administrativa o técnica la tarea de identificación y resolución de los problemas de eficacia. En primer lugar, porque sólo ella permitirá mejoras de protección inmediatas. Pero, además, porque la trascendencia vital de un servicio público como es la Seguridad Social (tanto desde una perspectiva individual, habida cuenta de su función de garantía de medios de vida, como comunitaria, supuesto su efecto favorable al equilibrio y estabilidad sociales) redundando en la categorización de los defectos técnicos y gestores como *graves problemas políticos*; esto es, como obstáculos para la pacífica organización y conservación de la convivencia. En último extremo, la Seguridad Social actúa hoy, aquí y en todas partes, como el mejor instrumento de contención y control de los peores efectos sociales de la crisis económica. Si se suprime o se reduce, o simplemente, si no se racionaliza y mejora, se hará muy difícil mantener esa situación de *crisis controlada*.

Y es precisamente ahí —en la conjunción de los aspectos político y práctico del problema de la eficacia y sus soluciones— donde

cobra protagonismo pleno el tema de la utilización racional del instrumento de las Comunidades Autónomas.

17. La indiscutible *decadencia* de la concepción tradicional del Estado social centrista ha creado una «contestación» generalizada que muestra sus dificultades para adaptarse a la existencia de *nuevos campos de conflictividad social*. Así, junto a la pervivencia del tradicional enfrentamiento de clases, adquieren protagonismo las confrontaciones hombres-mujeres, bases políticas y sindicales y sus respectivas direcciones y líderes, colectivos generacionales entre sí, relaciones del grupo familiar con cada uno de sus distintos miembros singulares y, sobre todo, el que opone al Estado Central con las regiones y comunidades locales.

De ahí que la Seguridad Social, en cuanto pieza clave de la acción política destinada a garantizar la conservación, integración y estabilidad sociales, sea objeto preferente de las críticas de todos esos sectores sociales en conflicto. Se reitera por unos y otros su insuficiencia o su acción discriminatoria en todos o algunos de aquellos campos de relación y conflicto.

En la base de ese rechazo se descubren tres razones características del *exceso de abstracción en la prestación de los servicios públicos asistenciales*:

- *Despersonalización* en el trato dispensado a los beneficiarios;
- *Uniformidad* en el modo de prestación de los servicios; y
- *Universalismo y deshumanización* en la organización y funcionamiento de tales servicios.

En particular, la dialéctica que opone a los poderes y colectivos generales y locales advierte sobre la necesidad de hallar un modelo de constitución y funcionamiento de los servicios sociales que, a partir de una *descentralización territorial* avanzada, permita:

- La más precisa *determinación (contenido asistencial) y localización* de tales servicios;
- La directa *responsabilización* de las administraciones y grupos sociales y culturales de ámbito territorial en su decisión y ejecución;
- La más estrecha *proximidad* entre el servicio y sus destinatarios; y
- El establecimiento de cauces de *participación directa e inmediata* de los usuarios del servicio concreto en su organización y en el control de su funcionamiento.

18. La descentralización de los servicios sociales —y la de los de la Seguridad Social en concreto— es, además, y como he anticipado, una necesidad técnica. Como es bien conocido, la *enfermedad de la burocratización* de cualquier «empresa», pública o privada —y es tópica la afirmación de que éste y no otro es el más grave mal de las instituciones de la Seguridad Social—, requiere como única terapia eficaz un *alto grado de descentralización que, salvadas la unidad y la identidad institucionales, se afecte a todos los niveles de decisión, responsabilidad, comunicación y expansión* de la organización.

La recuperación del vigor, la eficiencia y la eficacia de la Seguridad Social dependen hoy, en efecto, ante la decadencia burocrática que la aqueja (acción ritual, estructuras obsoletas e improductivas, procedimientos y relaciones selectivas), de su descentralización, en la medida que ya sólo ésta permite recuperar *la iniciativa, el espíritu de innovación y su adaptabilidad a la diversa composición de los colectivos asegurados y las necesidades atendidas*. De ahí lo fundada de la directriz principal propuesta por las Naciones Unidas para decidir sobre la distribución de responsabilidades entre los organismos centrales, regionales o autonómicos y locales en materia de servicios y prestaciones sociales: «... cualquier función... que pueda garantizarse mejor al nivel (territorialmente) inferior debería mantenerse en dicho nivel y no concentrarse innecesariamente en niveles superiores de la Administración».

B) *Los riesgos de pervivencia de la insolidaridad a partir de una noción particularista de la Seguridad Social descentralizada*

19. Pero si el problema de la eficacia queda probablemente en vías de solución con una adecuada presencia de las Comunidades Autónomas en las tres áreas de acción (legislativa, reglamentaria y de gestión) de la Seguridad Social, no sucede necesariamente lo mismo con el otro grave problema antes denunciado: el de la solidaridad total (interprofesional, interterritorial e interclasista).

Porque, en efecto, los inconvenientes derivados de la actual fragmentación de la Seguridad Social española, originados hasta ahora por la deficiente concepción de su estructura en regímenes, pueden verse agravados en el futuro mediante su ruptura y parcelación por territorios, si no se alcanza un modelo organizatorio que, siendo sa-

tisfactorio para un «Estado de Autonomías», conserve la necesaria unidad y solidaridad en el ámbito nacional.

La consecuencia de ambos objetivos —sistematización unitaria de la solidaridad nacional, de un lado, y autonomía territorial, de otro— no es una tarea imposible, ni mucho menos una pretensión contradictoria. Precisamente la *significación histórico-política* de la Seguridad Social radica en ser el resultado final de un proceso de intensificación y convergencia de dos objetivos distintos y sólo aparentemente contradictorios:

- el objetivo de *superación de las originarias solidaridades limitadas* (de familia, de clase social, de generación, de comunidad local, de gremio o profesión...) y su sustitución por fórmulas coactivas de solidaridad nacional;
- y el objetivo de *participación selectiva de las distintas categorías y organizaciones sociales* (sindicatos, asociaciones de barrio, beneficiarios de un determinado servicio, miembros de una comunidad territorial...) en los distintos campos de su planificación y de su gestión.

Ambos procesos históricos, además, muestran una clara tendencia a invadir los ámbitos internacionales —y lo prueba el mayor desarrollo comparado de la Seguridad Social «comunitaria» en el marco general del «Derecho Europeo derivado», así como la composición y contenido de determinados organismos supranacionales especializados en temas sociales—, con objeto de evitar cualquier obstáculo contrario a *los derechos individuales de igualdad de trato y de libertad de circulación y establecimiento profesionales*.

III. LOS VICIOS DE PLANTEAMIENTO DEL DEBATE SOBRE LAS TRANSFERENCIAS: LA INSISTENCIA EN LA BÚSQUEDA Y DEFINICIÓN DE COMPETENCIAS EXCLUSIVAS Y EN LA DELIMITACIÓN POR INSTITUCIONES Y SERVICIOS DE LOS «PAQUETES» O BLOQUES TRANSFERIBLES

20. Mas, para hacer posible una Seguridad Social de las características apuntadas —eficaz y solidaria—, deben probarse vías de diálogo Estado-Comunidades Autónomas más complejas y, a la vez, más abiertas y posibilistas que las hasta ahora ensayadas.

Es preciso interrumpir el solemne *discurso generalista y teórico* —prácticamente agotado ya— sobre el *reparto* de la Seguridad Social (su programación, su definición, su realización) y desechar, asimismo, la *práctica improductiva de discutir sobre la transferencia global* —lejos de cualquier análisis pormenorizado de contenidos— *de competencias o de instituciones administrativas*.

A muy poco conduce, en efecto —al menos desde la perspectiva de los administrados, cuanto más desde la de los necesitados sociales (inválidos, ancianos, enfermos...)—, retener indefinidamente un debate teórico que trata de descubrir *contradicciones, o quizá sólo ambigüedades y ambivalencias, entre el contenido respectivo de los preceptos* constitucionales, de los Estatutos de Autonomía y de la legislación vigente de Seguridad Social (esta última inservible como soporte —como legislación básica— de la protección social pública prometida por el constituyente).

21. Tampoco parece operativo mantener el ritual de unas *deliberaciones técnicas* donde se analiza separadamente —como si eso fuera luego posible en la práctica— la *transferibilidad en bloque* de tal o cual institución gestora o de este o aquel Servicio administrativo común. Como es bien sabido, todas ellas disponen de una funcionalidad interdependiente, de competencias integradas, de una indestructible acción y concepción intercomunitarias.

Además, este tipo de debates conducen a la inercia de considerar *definitiva y estable* en los ámbitos centrales una organización institucional múltiple, sobrecargada, innecesariamente costosa. Contra esa inercia apunta la certera visión de PERRIN, al definir el futuro de una Seguridad Social descentralizada y polivalente a escala local y unitaria e integrada —unificada administrativamente— a escala estatal: «... el organigrama de la Seguridad Social —dice— tiende a invertir la estructura piramidal clásica para ordenarse a imagen de *haces unidos en la base y divergentes en la cúspide*».

Por otra parte, puede conducir a una *mimética repetición a escala local de la actual estructura administrativa central*, lo que, constatados sus insatisfactorios resultados en este nivel, no parece aconsejable en todas partes.

Es más, la existencia de un esquema institucional como el actual (Instituto Nacional de Seguridad Social, de la Salud y de Servicios Sociales, Tesorería General, Gerencia de Informática e Instituto Social de la Marina), a escala territorial autonómica, acabaría previsiblemente suscitando el combate estéril por su respectiva dirección,

gobierno y tutela entre los distintos Departamentos del Gobierno de la Comunidad.

22. Menos resolutivo todavía, en fin, parece el continuar el *diálogo político* que trata de distribuir, pura y simplemente, *bloques completos de competencias* (legislativa, reglamentaria, gestora) cuando —como hemos visto, y como no podía ser de otro modo, atendida la esencial naturaleza solidaria de la institución— *la Seguridad Social es indivisible*, debiendo ser, por lo mismo, todas y cada una de sus competencias igualmente compartidas, es decir, de conjunta responsabilidad y de inteligencia coincidente por parte de sus diversos agentes locales y centrales.

23. Probablemente, debe abandonarse también la *obsesión resolutoria y finalizadora* con la que en esas tres áreas de la política, la ciencia y la técnica administradora se aborda la cuestión. Por el contrario, en vez de soluciones de una vez y para siempre, conviene *conducir el diálogo por los cauces de lo posible, buscando soluciones temporales y relativas; ensayando en vivo opciones de solución razonables*. Con toda probabilidad, tales esquemas previos, eventualmente corregidos por las enseñanzas de la práctica, permitirán después nuevos pasos contrastados y más completos y seguros.

24. Todos esos *vicios del planteamiento* sobre la organización de la Seguridad Social del Estado de las Autonomías reducen improductivamente el contenido del tema a la *mera contraposición de dos vocablos*: autogobierno —particularismo oficial—, de un lado, y centralización —integralismo solidario—, de otro; un puro simplismo contra otro simplismo contrario, acciones y reacciones retóricas (en el sentido machadiano de «prédica superflua al convencido») que, desdichadamente, dejan el logro de las soluciones al azar de cada circunstancia.

Si todo lo anterior es cierto —y creo firmemente que lo es—, lo que debe hacerse es discutir, proponer y resolver (o «negociar», si ustedes lo prefieren así, aunque me parece un término poco apropiado para definir el diálogo entre los Poderes públicos de un mismo Estado y sus resultados); discutir, proponer y resolver —digo— *precisamente sobre la manera de repartir entre tales Poderes públicos las distintas operaciones, tareas y fases de desarrollo y cumplimiento integrado de todas las competencias en las que se expresa la Seguridad Social; convenir sobre el señalamiento de fronteras internas dentro de cada uno de esos bloques competenciales*. Eso sí, todo ello a partir de una nueva organización institucional.

Eso es precisamente lo que, asumiendo los riesgos que ello comporta, aceptando la muy alta probabilidad de errores y la consiguiente posibilidad de correcciones, me propongo ofrecer como contenido de la última parte de esta ponencia.

IV. LA VALIDEZ JURÍDICA Y PRÁCTICA DEL PRINCIPIO DE PLENITUD DE LA NOCIÓN DE COMPETENCIAS COMPARTIDAS EN LA MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL; SU PARCELACIÓN POR FUNCIONES EN RÉGIMENES DE ACCIÓN COORDINADA Y RESPONSABILIDAD CONJUNTA

25. Para hacer posible la tarea de legislar, ejecutar y gestionar los servicios de la Seguridad Social, no sobre las Instituciones autonómicas, sino con esas Instituciones; no contra los Poderes Centrales, sino conjuntamente con ellos —esto es, para mantener y vigorizar una Seguridad Social solidaria—, será preciso alcanzar una interpretación —les decía antes— no contradictoria de los distintos elementos del ordenamiento jurídico aplicable (Constitución, Estatutos y legislación general de Seguridad Social) que asegure una *plenitud de la noción de competencias compartidas, susceptible de parcializarse por funciones* (unas centralizadas y otras descentralizadas). Ello supone, por supuesto, que *a todas las materias* (campo de aplicación, afiliación, estructura y encuadramiento, acción protectora, régimen económico y gestión) alcanzan las competencias tanto de los Poderes Centrales como de los Autonómicos, en sus *tres grandes bloques competenciales* (legislativo, reglamentario y administrador).

Se trata, en definitiva, de *sustituir la generalizada dialéctica favorable al señalamiento de competencias exclusivas*, que sobre caer de una incontestable fundamentación jurídica —lo único que la Constitución fija inequívocamente son niveles legislativos distintos, dentro de unas competencias legislativas conjuntas— hace inviable en la práctica una construcción eficaz y solidaria de la Seguridad Social del Estado de las Autonomías.

En ciertas valoraciones de los Estatutos de Autonomía, por el contrario, y de la propia Constitución, parece descubrirse que es la Seguridad Social una de las materias donde con mayor vigor late la «aspiración de configurar el sistema de autonomías sobre la base de reductos exentos o excluyentes, en torno a los cuales levantar una

barrera impermeable al mundo exterior, justificada en la autosuficiencia de cada Comunidad Autónoma».

La opción dialéctica contraria —competencias conjuntas y compartidas; funciones, tareas y niveles reservados— es, como digo, probablemente la mejor opción posible, la más acorde con el Derecho comparado (Italia, Alemania Federal...), la más ajustada al espíritu participativo y cooperador del texto constitucional y, desde luego, la única ajustada a la entraña solidaria e integradora de la Seguridad Social y a sus propios fundamentos técnicos. Porque en esta específica materia lo que cuenta es, en última instancia, la individualidad de los derechos (ésta es también la nota característica de los riesgos protegidos y de los sujetos por ella asegurados, y no sólo la de las prestaciones que otorga, en contraste con la difusividad de las instituciones respectivas de la técnica protectora de la Asistencia Social) y, por consecuencia, los aspectos organizativos y participativos —con ser importantes— son necesariamente subordinados y adjetivos.

V. UN MODELO POSIBLE DE DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES
ESTADO-COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE SEGURIDAD
SOCIAL; ESQUEMA GENERAL Y BASES DE ORGANIZACIÓN

26. Un ensayo sobre distribución por niveles territoriales de las distintas funciones y cometidos de la Seguridad Social que sea jurídicamente válido y que sea al mismo tiempo operativo requiere tratar, al menos, sobre las siguientes cuestiones:

- Distribución por niveles de las competencias legislativas y reglamentarias (excluido régimen económico); contenidos respectivos.
- Distribución de cometidos relacionados con el régimen económico; contenidos normativos y de gestión de servicios.
- Régimen compartido de elaboración de los Presupuestos anuales.
- Participación social en los distintos niveles; organización respectiva y sus contenidos.
- Afiliación, altas y bajas de asegurados, control de beneficiarios, encuadramiento de empresas e informatización y tratamiento integrado de datos; funciones respectivas.

- Régimen de gestión de las prestaciones económicas; trámite y resolución de solicitudes y pago de prestaciones.
- Competencias en materia de institucionalización y organización de servicios administrativos.
- Régimen jurídico de personal.
- Inspección de servicios y Alta Inspección.
- Enlace internacional para la aplicación de Tratados y Acuerdos de esta naturaleza.
- Colaboración administrativa y regímenes complementarios.

El tratamiento, por otra parte, de todas estas cuestiones deberá basarse —como ya he anotado— en la naturaleza solidaria de la Seguridad Social y en las potencialidades de eficacia que se ofrecen a los servicios transferidos de las Comunidades Autónomas. Pero también deberá tener presentes, como es obvio, los pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre tales materias y algunas consideraciones de origen doctrinal.

A) *Distribución por niveles de las competencias legislativas y reglamentarias (excluido régimen económico); contenidos respectivos*

27. Tres cuestiones deben ser tratadas aquí para deslindar los respectivos ámbitos de acción, además de revisar la noción de «legislación básica» reservada por la Constitución al Estado:

- La extensión y límites de la legislación del Estado, en orden a determinar los propios de la legislación adicional o autonómica;
- El significado, caracteres y niveles normativos de la legislación adicional o autonómica; y
- La validez de la legislación preconstitucional del Estado para ser ampliada o reglamentada por los Poderes autonómicos.

28. Pienso que todas esas cuestiones deben examinarse a partir de la idea de que la directa atribución constitucional al Estado de una «legislación básica» no significa otra cosa que una *asignación inicialmente plena de la tarea normativa, si bien con el deber de éste de llamar a colaboración a los Poderes legislativos y reglamentario de las Comunidades Autónomas.*

Con otras palabras: en mi opinión, la legislación adicional o autonómica de Seguridad Social tiene su origen y *legitimación*:

- o en la necesidad de *desarrollo de la legislación estatal* (lo que implica la asignación parcial o total, expresa o tácita, de poderes a los ejecutivos de las Comunidades Autónomas para su desarrollo reglamentario;
- o en la *remisión expresa por parte de la Ley Estatal* de ciertas materias o cuestiones, sobre cuya regulación se inhibe, para que sean directamente determinadas por los Poderes legislativos Autonómicos.

En este sentido, los términos «legislación básica» responden con fidelidad a su *concepto natural*: la Ley del Estado es básica porque en ella se fundan el contenido y la existencia misma de su adición o complemento, que no es otro que la Ley Autonómica.

Lo dicho hasta aquí creo que es perfectamente compatible con la idea de partida, favorable al juego absoluto —y, por tanto, también en las materias normativas—, del principio de *competencias compartidas*, y con la otra idea también señalada de *progresividad o gradualismo* en la construcción de la Seguridad Social del Estado de las Autonomías.

29. Aceptado lo anterior, derivan de ello las siguientes consecuencias en los diversos órdenes ya enunciados:

— *La indeterminación del grado de detalle inicial que la legislación básica de Seguridad Social comporte* (indeterminación que la propia legislación básica habrá de resolver) y la *no limitación de la Ley Estatal a un sentido formal* (cabén, por supuesto, modalidades de legislación material y reglamentaria estatales).

Unas y otras consecuencias se fundamentan también en el hecho de que las materias del artículo 149 de la Constitución —entre ellas la Seguridad Social— pertenecen al *círculo de los intereses de toda la comunidad nacional*, pudiendo, por consiguiente, el Estado definir en ellas la política y, por tanto, la unidad o generalidad del régimen jurídico en la materia.

— El escaso valor de la legislación de Seguridad Social vigente para erigirse en legislación básica estatal de cara a justificar la creación inmediata de legislación autonómica en la materia. Y ello, tanto por su amplitud y detalle y el minucioso grado de desarrollo alcanzado ya en el propio nivel normativo estatal, cuanto por la obsoles-

cencia de varios de sus principios informadores y por la actual situación de prerreforma general de sus disposiciones. Todo ello, sin discutir la existencia de fundamento jurídico o teórico suficiente —como ha señalado el Tribunal Constitucional—, para que esa posibilidad de adición legislativa autonómica a la actual Ley General y sus reglamentos pueda concebirse como posible;

— La competencia estatal resultante para precisar los límites de las respectivas áreas legislativas no impide que, a medida que se perfecciona el proceso general de descentralización política, vaya desplazándose gradualmente hacia los poderes autonómicos el derecho estatal, y *asumiéndose por éste parcialmente la forma de derecho autonómico*. De este modo serán los Poderes centrales primero, y después la conjunta valoración Estado-Comunidades del derecho estatal preexistente, quienes decidan qué debe ser considerado básico en la regulación de una determinada materia (campo de aplicación, acción protectora, etc.).

Para quien pueda juzgar en exceso equívoca la tesis precedente sobre las nociones de legislación básica, debe ser aquí recordado que ése es precisamente el calificativo que el Tribunal Constitucional atribuye al «bloque de la constitucionalidad» referido a estas materias: «Este Tribunal ha advertido —dice la Sentencia de 8 de febrero de 1982— el sentido marcadamente equívoco con el que el adjetivo *exclusivo* se utiliza tanto en el texto de la Constitución como en el de los Estatutos de Autonomía.»

B) *Distribución de cometidos relacionados con el régimen económico; contenidos normativos y de gestión de servicios*

30. Es indiscutido que la competencia normativa en esta materia está, en principio, *reservada al Estado*. Con todo, cabe imaginar sin esfuerzo una primera línea de competencia normativa autonómica también aquí, supuestas su potestad autoorganizatoria de los servicios descentralizados, y —como se verá— la probabilidad de atribución a éstos de competencias administradoras de contenido económico. De este modo cabrán reglamentos autonómicos sobre *organización y desenvolvimiento* de tales servicios, así como *normas de relación interna e interinstitucional de los mismos*.

31. Una segunda cuestión a dilucidar es la que hace referencia a la *noción* —y, por consiguiente, al *contenido*— de la materia «régimen económico de la Seguridad Social».

Conviene rechazar, en primer lugar, la idea según la cual *todas sus instituciones tienen y son de contenido económico* —tanto las financieras como las de gasto y prestaciones—, dada la naturaleza y finalidad propias de la Seguridad Social (que no es otra que la de constituirse en «garantía de medios materiales de vida» en situaciones determinadas de «necesidad económica» de sus beneficiarios, tal y como son definidos por la OIT). Tan abusiva interpretación —por lo demás, de una obviedad que no facilita ningún progreso en el diálogo— privaría de sentido a las previsiones del artículo 149.1.17 de la Constitución, y a los preceptos correspondientes de los Estatutos de Autonomía.

Pero también procede desestimar cualquier definición que conduzca hacia soluciones —tanto sobre contenido como sobre régimen jurídico— derivadas de los preceptos de la *Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA)*, ya que los recursos económicos de la Seguridad Social (básicamente las cotizaciones de los asegurados y sus empresas):

- ni son recursos propios de las Comunidades Autónomas, tal y como define a éstos la propia LOFCA;
- ni son el producto de impuestos estatales afectados a la prestación de servicios propios y específicos de tales Comunidades;
- ni, por último, juegan para ellos las técnicas y reglas propias de los mecanismos correctores destinados a la garantía estatal del nivel mínimo de servicios o de compensación interterritorial.

Por el contrario, se debe partir de una previa catalogación de las actividades económicas *strictu sensu* que la Seguridad Social desempeña, para después *entresacar* de ellas las de alcance normativo, las cuales corresponden directamente al Estado (las de «ejecución de servicios económicos», por el contrario, pueden situarse en niveles distintos, según cuáles sean en cada caso las exigencias de principio o las técnicas). En este sentido, pueden entenderse como normativas las siguientes funciones relacionadas con el régimen económico de la Seguridad Social:

1.ª La *determinación de los recursos generales del sistema de la Seguridad Social* y, en concreto, las cotizaciones de trabajadores y empresarios (las *bases* y los *tipos* de cotización), así como la *afectación de otros recursos de carácter público* a su financiación;

2.^a El establecimiento de las *reglas aplicables en materia de recaudación* (plazo, lugar, tiempo y demás aspectos) en periodo voluntario o en vía ejecutiva;

3.^o La elaboración y aprobación de los *Presupuestos «Generales»* de la Seguridad Social (materia a la que aludirá más adelante de un modo independiente y en la que, como se verá, son posibles algunas matizaciones);

4.^a La determinación del régimen de contabilidad de las Entidades Gestoras;

5.^a El establecimiento del *régimen de contratación de obras, servicios y suministros*;

6.^a La regulación de la *ordenación de pagos, la función interventora, el régimen patrimonial y el régimen de inversiones*.

(Podrían, desde luego, conceptuarse también como tales las funciones sobre determinación de la cuantía y procedimiento de cálculo de las prestaciones, y sus requisitos condicionantes, en particular los relativos a carencia o cotización previa. Creo, sin embargo, que, siguiendo los esquemas tradicionales —y legales— sobre determinación del contenido de las instituciones de la Seguridad Social, estos asuntos encajan mejor y son esenciales en el capítulo sobre legislación básica en materia de acción protectora.)

32. Mayor problema plantea determinar el conjunto de *funciones gestoras de contenido económico que, por razones técnicas o de principio, conviene mantener en manos de las entidades de ámbito estatal*.

Para abordar con alguna seguridad esa determinación conviene situarse en la conjunción de los siguientes criterios de análisis:

- la prevalencia del *interés general*;
- la mayor *eficacia* y eficiencia de la gestión local;
- la distinción entre *actos de gestión* propiamente dichos y actos de disposición sobre el patrimonio, y
- la posibilidad de *ejecución delegada* expresa de ciertos actos administrativos.

(No parece claro, a este respecto, cuál haya sido ni cuál deba ser el fundamento sobre el que decidir en la opción —si tal opción existe—, sobre *transferir o delegar* cualquiera de las funciones en que se descompone la materia de Seguridad Social. Ni si el régimen jurídico general de cada una de esas formas de transmisión de fun-

ciones admite o no adaptaciones singulares, y en qué límites, en su aplicación a esta específica materia. Se trata, sin embargo, de dos temas importantes, en cuanto que su clarificación eliminaría obstáculos en la tarea de llevar a la práctica la Seguridad Social del Estado de las Autonomías. ¿Cabría, por ejemplo, valorar las normas de algunos Estatutos de Autonomía sobre «gestión del régimen económico de la Seguridad Social» como constitutivas de una delegación y no de una transferencia? ¿O de ambas conjuntamente según funciones a determinar con posterioridad?)

33. De acuerdo con esos criterios, y siguiendo en lo esencial las recomendaciones del profesor DESDENTADO, puede defenderse el cuadro de distribución de funciones gestoras de contenido económico siguiente:

1.º Las entidades y servicios centrales deberían ocuparse de:

- *La gestión recaudatoria*, con objeto de asegurar la vigencia del principio de *caja única* y de respetar las exigencias de *necesaria liquidez* del conjunto del sistema en todo el territorio nacional para el puntual cumplimiento de sus obligaciones, en particular las de contenido asistencial;
- *La realización de actos de disposición patrimonial*;
- *El ejercicio de la función interventora*; y
- *La contratación de obras, servicios y suministros* que comprometan períodos de tiempo superiores al de un Presupuesto.

2.º Por el contrario, las entidades autonómicas se encargarían de:

- *Los actos de aprobación del gasto* y todos los *actos de ordenación del pago*, sin perjuicio de que la realización efectiva del pago continúe en manos de las instituciones centrales.
- *La contratación de obras, suministros y servicios* que se contraigan al período presupuestario.
- *Actos de gestión patrimonial*.

C) Régimen compartido de elaboración de los presupuestos anuales

34. El extinguido Instituto de Estudios de Sanidad y Seguridad Social imaginó y propuso en su día, como tema para debate y acuerdo de la Comisión Especial Tripartita del ANE encargada de la re-

forma de la Seguridad Social, un procedimiento de elaboración de los presupuestos que, en síntesis, distinguía *dos tipos de gastos* y, consiguientemente, *dos distintos procedimientos de presupuestación*. Uno y otro gastos y procedimientos se distinguen por la *mayor o menor autonomía* en la decisión y por su *distinta concreción* en los Presupuestos «Generales» y en los previos de las respectivas Comunidades.

1.º El primer bloque lo forman las *prestaciones económicas exigibles*, en las cuales las condiciones para tener derecho, así como su cuantía, se derivan de normas uniformes de alcance nacional.

Pues bien, en este caso, un *presupuesto previo* de alcance regional, elaborado por la propia Comunidad Autónoma, podría ser un instrumento útil de *información y control* y de *responsabilización de decisiones y programas a todos los niveles*. No sería, en cualquier caso, un auténtico mecanismo de asignación de recursos, por cuanto —dado su carácter exigible y, por otra parte, el carácter de ampliabilidad automática de los créditos presupuestarios para este tipo de prestaciones (Ley General Presupuestaria)— serán en último término las prestaciones pagadas las que determinen el gasto real.

2.º El segundo tipo de gastos lo constituyen algunos aspectos de las *prestaciones en servicios* (o no dinerarias), las *prestaciones gratificables* y, en cierto modo, los *servicios administrativos*. Aquí sí que el volumen global de gasto, y sus partidas parciales, dependen muy directamente de las decisiones de gestión que se tomen, sea en el ámbito territorial, sea en el nacional. De ahí la conveniencia de que, previa propuesta autonómica en su presupuesto parcial previo, se fije en los Presupuestos Generales una *asignación global* de la cual no pueda excederse en el gasto la institución autonómica, pero que le permita, sin embargo, libertad de *decisión en aspectos cualitativos*: tipo de servicio, señalamiento de prioridades, etc. Cuanto más globalizada sea la transferencia, mayor autonomía tendrá la Comunidad Autónoma, quien tendrá que concretar en sus Presupuestos sus decisiones sobre distribución por partidas de dicha asignación global.

D) *Participación social en los distintos niveles; organización respectiva y sus contenidos*

35. Una única cuestión a este respecto. Guarda relación con la *constitución de los órganos de participación popular* donde, como

es sabido, se sientan vocales designados por las organizaciones sociales (patronales y sindicales) más representativas. Pues bien, puesto que la mayor representatividad de un sindicato o de una asociación empresarial a escala nacional no necesariamente ha de corresponderse con la que ostentan en ámbitos territorialmente más restringidos, debe ser asumida la *posibilidad de distinta composición representativa* de los órganos de participación de la Seguridad Social en cada Comunidad Autónoma y por relación a la que es propia de cada correspondiente órgano nacional.

Sin duda, ello podrá representar algunos problemas de entendimiento y, quizá, de confrontación entre órganos de distinto nivel. Pero asegura, siempre que se trate de una oposición constructiva y dialogante, la mayor *fidelidad en la selección* de representantes, la mayor *concreción en el objeto del control* y, desde luego, los grados de autonomía más satisfactorios.

De otra parte, serían posibles una mejor coordinación y fluidez, mayor proximidad de criterios y una más fácil resolución de las posibles discrepancias o conflictos entre órganos de distinto nivel, mediante la determinación de una *ampliación del número de vocales del órgano nacional*, en el que podría incorporarse un nuevo miembro por cada uno de los órganos de participación autonómicos; incluso de la sustitución de la mayoría de sus actuales vocales representativos de distintos Departamentos ministeriales por otros provenientes de las Administraciones autonómicas. La medida podría completarse haciendo de los representantes de la Administración, no como ahora «representantes de intereses», sino colaboradores o asesores técnicos para garantía de la legalidad y eficacia de los acuerdos colectivos.

Como asunto menor, puede recomendarse que los órganos de participación social autonómicos se utilicen como un excelente *campo de experiencias para innovar en materia de cauces de participación*, incorporando en ellos la representación de nuevas formaciones sociales: asociaciones de pensionistas, trabajadores autónomos, sociedades de consumidores, organizaciones vecinales, etc. El nivel territorial, en efecto, es el más idóneo para ensayar y evaluar esas experiencias. Así lo entiende la División de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas cuando recomienda a las Administraciones Públicas españolas de ámbito territorial la promoción «de sistemas experimentales antes de una posible generalización futura de las formas de participación de los consumidores, o de las personas que nece-

sitan los Servicios Sociales, para facilitar el control, la autonomía y la autogestión de los servicios, siempre que esto sea posible de *conformidad con el nivel de organización alcanzado por los grupos de población interesados*». La cuestión, pues, se presta no sólo a la experimentación, sino también a la *diversidad y singularidades* por Comunidades Autónomas, constituyéndose en contenido adecuado para la legislación adicional que corresponde a éstas.

E) *Afiliación, altas y bajas de asegurados, control de beneficiarios, encuadramiento de empresas e informatización y tratamiento integrado de datos; funciones respectivas*

36. Constituye esta materia una de aquellas cuya gestión requiere ser *compartida* por los poderes centrales y autonómicos.

Se estima que, a *salvo el régimen jurídico* de la inscripción y afiliación (determinación de quiénes y en qué condiciones se puede acceder al sistema de la Seguridad Social), todo cuanto constituye el *acto o trámite administrativo* de encuadramiento o afiliación es susceptible de ser asumido por la respectiva Comunidad Autónoma.

Lo dicho debe entenderse sin perjuicio *de la capacidad de inspección* que debe recaer en la correspondiente institución central (en orden a verificar la adecuación de lo actuado respecto de las previsiones contenidas en la normativa en cada caso vigente) y de la *necesidad de la existencia de un Banco de Datos centralizado*, al que necesariamente ha de facilitarse desde los distintos entes territoriales cuantas circunstancias se produzcan en torno al encuadramiento, afiliación, altas y bajas. Este conjunto de datos que configuran la carrera de aseguramiento del beneficiario constituye, ciertamente, un *tema de alcance nacional* (será frecuente la acreditación de períodos de afiliación en la jurisdicción de más de una Comunidad Autónoma) de *contenido puramente técnico* (y, por tanto, difícilmente susceptible de diversidad de opiniones políticas o de criterios autonómicos diversos) y de uso *múltiple y compartido* (hoy entre el INSS y la Tesorería General, mañana entre las distintas gestoras autonómicas).

F) *Régimen de gestión de las prestaciones económicas; trámite y resolución de solicitudes y pago de prestaciones*

37. A través de la explícita previsión del número 17 del punto 1 del artículo 149 de la Constitución, luego desarrollado por los dis-

tintos Estatutos de Autonomía, es jurídicamente posible que los órganos correspondientes de cada una de las Comunidades, o instituciones de ellos dependientes, *asuman las funciones de ejecución de los servicios de la Seguridad Social, cualquiera que sea el contenido material de éstos*. Entre ellas, por supuesto, el *trámite y resolución de las peticiones de pensiones* y de más prestaciones económicas.

Sólo *dos excepciones* de relieve se me ocurren en relación con la utilidad y conveniencia de dar aplicación a esa posibilidad legal:

1.^a En el tema del *pago de las prestaciones*. Su centralización es conveniente para asegurar la *puntualidad e integridad* en el abono de las prestaciones, así como para cohesionar este capítulo con lo ya dicho con carácter general respecto de la gestión del régimen económico. En ambas razones se incardinan las *necesidades de liquidez*, que son, en última instancia, las que justificaron en su día —ante la multiplicidad de Entidades Gestoras y Servicios existentes— la creación de la Tesorería General de la Seguridad Social.

2.^a En el tema de las *reclamaciones previas* a la demanda ante la Magistratura de Trabajo. Aquí es probable la conveniencia de su *resolución por un organismo central*, para asegurar de este modo la conveniente uniformidad en la interpretación y aplicación de las normas en todo el territorio nacional. (Nótese cuál es la finalidad de esta propuesta, muy alejada de cualquier intención fiscalizadora.)

38. Soy consciente de que el contenido y alcance de la última de estas proposiciones se presta a severos comentarios desde posiciones jurídico-administrativistas estrictas, e incluso a críticas sobre presunta anticonstitucionalidad. Según tales posibles objeciones, la propuesta en cuestión, en cuanto podría comportar la creación de una *especie encubierta de recurso de alzada*, presupone una relación de jerarquía entre la Administración Central y las autonómicas —relación, por supuesto, reñida con el principio constitucional de autonomía— y amplía ilegítimamente la relación de los instrumentos de control estatal admitidos por la Constitución para corregir la gestión autonómica.

Se trata, sin duda, de objeciones de peso. Sus puntos más débiles son, quizá, un *exceso de rigidez conceptual*, que tiende a considerar inalterables ciertas instituciones jurídico-administrativas pese a la evidencia de las profundas transformaciones operadas en la realidad a la que sirven —en particular, las transformaciones de la propia

organización y estructura de las Administraciones Públicas—, y su *limitada perspectiva*, restringida a la consideración unilateral de los aspectos jurídicos-administrativos del problema, y desentendida de algunos principios jurídico-políticos básicos y de las exigencias de alcance administrador, es decir, de efectiva prestación de los servicios.

— La afirmación de que el único fundamento posible de la alzada es la jerarquía muestra una concepción «histórica», parcialmente desfasada, del recurso de ese nombre. Ignora su evolución y la previsible posibilidad de que ésta continúe, alterando definitivamente sus originarios elementos esenciales. No es de hoy precisamente la existencia de una denominada «alzada impropia», cuyo fundamento es la tutela y no la jerarquía, es decir, la autonomía de la Administración institucional responsable del servicio descentralizado. Nada impide —por el contrario, todo lo propone— que la aparición de una nueva Administración autonómica, dotada de un grado de autonomía mayor y definitivo, pueda motivar un último golpe al tradicional fundamento jerárquico de depuración del acto administrativo, sustituyéndolo por otro acorde con el significado de la *relación de colaboración, enlace y coordinación* de las Administraciones autonómicas con la Central, y entre ellas mediante esta última. ¿O es que la interpretación y aplicación unificadora de los derechos de Seguridad Social en vía administrativa deben ser abandonados, entregando directamente y en exclusividad esa función a los Tribunales?

No creo, por consiguiente, imposible que la legislación básica pueda prever una institución como la propuesta, ajustada en su esencia —y en su propia denominación— al nuevo *tipo de relaciones interadministrativas* no jerárquicas a las que habrá de referirse.

— Pero no sólo es que sea posible apurar el definitivo despegue del recurso de alzada respecto de su remoto fundamento jerarquizante. Es que incluso cabe, en mi opinión, instrumentar jurídicamente la propuesta que se comenta sin recurrir para nada a la noción, características y régimen jurídico del recurso de alzada y, por tanto, sin rastro alguno —ni teórico o conceptual, ni práctico— de intromisión jerarquizante en esas relaciones interadministrativas.

Porque precisamente la naturaleza prevista para la relación entre Administraciones competentes en materia de Seguridad Social —Central, autonómica e institucional en ambas esferas— permite jugar con la *separación entre funciones de gestión y resolución de*

reclamaciones, tal y como hoy se hace ya en los asuntos de naturaleza económica-administrativa y tributaria, asignando unas y otras, respectivamente, a organizaciones administrativas separadas e independientes. El vigente esquema fundamental del recurso económico-administrativo, válido hoy en materia fiscal, puede ser perfectamente trasplantado —sin merma de la respectiva autonomía y al margen de la noción de control, es decir, en base a la ordenada distribución de las funciones en que se desgranán las competencias compartidas, a la futura regulación de la gestión de la Seguridad Social del Estado de las Autonomías.

— La esencial naturaleza coordinadora, y no de control, de la figura propuesta vendría, en fin, especialmente subrayada a partir de una concepción de la misma con la finalidad única de constituirse en *medio de garantía de los derechos individuales de los asegurados* y sus beneficiarios, así como de los *principios constitucionales de igualdad y solidaridad*, excluyendo la función paralela y tradicional de la «reclamación administrativa previa», y en general de los recursos administrativos, como *presupuesto para interponer demanda ante Magistratura*. El acto administrativo autonómico no estaría, así, sujeto a la necesaria reconsideración de la Administración Central, sino directa y exclusivamente a la de los tribunales correspondientes de las autonomías. La acción unificadora y coordinadora en vía administrativa sería, en fin, una *acción ocasional derivada sólo de la voluntad de los administradores en cada caso*.

Si es o no la apuntada la solución más conveniente para evitar la previsible *dispersión interpretativa del Derecho de la Seguridad Social en la vía administrativa* es algo que podrá ser discutido. Me basta con haber subrayado la amenaza de dicha dispersión y haber advertido contra las consecuencias de que no pueda ser saneado el acto resolutorio durante el proceso de su elaboración.

39. Procedería, por otra parte, señalar un *límite máximo uniforme a los gastos de administración de las Entidades e Instituciones Gestoras de nivel autonómico*, más necesario ahora que nunca, y en línea con las previsiones del artículo 48.2 de la Ley General de la Seguridad Social. Obviamente, el índice para la determinación de ese límite debería girar sobre los pagos efectuados antes que sobre los ingresos recaudados por la Seguridad Social en la demarcación territorial de la Comunidad Autónoma correspondiente.

Desde luego, dicho límite uniforme debería operar también para las Entidades y Empresas que colaboren en la gestión, mientras di-

cha colaboración subsista, y con independencia de cuál sea el ámbito territorial de su respectiva actuación en tal sentido.

G) *Competencias en materia de institucionalización y organización de servicios administrativos*

40. Respecto a la organización institucional de los servicios, parece evidente que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas deben gozar de *plena capacidad* en cada caso y en relación con su *correspondiente esfera o ámbito*.

Esta plena capacidad organizativa conlleva el que la respectiva Comunidad Autónoma pueda libremente optar por que la realización de la parcela de gestión asumida sea llevada a cabo por los *servicios generales* de la propia Comunidad o a través de *entes instrumentales*, con personalidad independiente, creados por la vía de la *descentralización funcional*.

Por razones de coherencia, eficacia y simplificación administrativa, sí parece aconsejable que la red institucional del ámbito central quedara unificada en una *única institución*, evitando la concurrencia de diversidad de Entidades Gestoras y Servicios Comunes. Esta única institución vendría a actuar como un auténtico servicio común en su actual significación técnico-jurídica, en relación con el resto de instituciones autonómicas. *Esta misma unicidad* debería ser característica próxima de la *estructura constitucional de las diferentes Comunidades Autónomas*.

En cualquier caso, el volumen, estructura y extensión de la burocracia de la Seguridad Social en cada Comunidad Autónoma, su organización y régimen de funcionamiento, han de regularse por las Autoridades territoriales correspondientes con una doble limitación:

- la correspondiente al límite máximo de gastos de administración, del que ya les he hablado; y
- la de no afectar a los derechos subjetivos de terceros ni a los derechos de los funcionarios, conforme a tradicional y mayoritaria valoración doctrinal y jurisprudencial de los límites de la potestad autonómica organizativa de las Administraciones Públicas.

Límites ambos, como puede comprobarse, de cierta entidad.

H) Régimen jurídico de personal

41. En materia de transferencias de personal parece que deban prevalecer *dos principios*:

- el de máximo *respeto hacia los derechos reconocidos* a los funcionarios; y
- El desenvolvimiento de la relación de servicio del funcionario debe hacerse depender del organismo autonómico en que se halle destinado, el cual, con carácter general, podrá disponer de una función pública propia y cuyo régimen jurídico (relación orgánica y relación de servicio) resulte de normas dictadas por el órgano competente en su esfera territorial.

En todo caso, y por diversas razones (entre las que se cuentan las sucesivas disposiciones normativas que vienen armonizando el régimen jurídico de los funcionarios de la Seguridad Social con respecto al que rige para los funcionarios públicos, como primeros pasos de una plena integración de aquéllos en el Estatuto de la Función Pública), parece necesario aplicar para los funcionarios de carrera de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social adscritos a los servicios a transferir a las Comunidades Autónomas, los *mismos criterios* (condiciones, garantías...) que los que vayan a regir las *transferencias de funcionarios de la Administración civil del Estado*.

I) Inspección de servicios y Alta Inspección

42. Si bien la doctrina del Tribunal Constitucional tiene reiterado que no se ajusta al principio de autonomía la previsión de controles genéricos e indeterminados que impliquen una relación de subordinación o dependencia cuasi jerárquica de las Comunidades Autónomas respecto de la Administración del Estado (Sentencia de 22 de febrero de 1982, Recursos 211 y 214/1981), es evidente, como también mantiene el mismo Tribunal, que la posición de superioridad del Estado (que en modo alguno quebranta el principio de autonomía, ya que ésta coincide con la noción de poder limitado, es decir, no soberano) exige la existencia de controles sobre el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas cuando

éstas van más allá de la «gestión de sus respectivos intereses» o cuando su acción afecta el interés general del Estado (Sentencia de 2 de febrero de 1981, Recurso 186/1980). La existencia de poderes e instrumentos centrales de vigilancia y control de la ejecución autonómica de las funciones y servicios transferidos es también un dato común a los sistemas de Seguridad Social aplicados en los Estados federales y regionales.

De los diversos instrumentos de control y vigilancia constituidos en España a tal fin por el «bloque de la constitucionalidad», quizá sea la denominada Alta Inspección la que ofrezca mejores posibilidades para asegurar la más precisa y puntual información estatal y la reacción más diligente de éste. Es, también, el más novedoso y menos experimentado de todos ellos. De ahí que su regulación futura deba sustentarse sobre los resultados de un intenso y cauteloso esfuerzo imaginativo previo.

La *especificidad y determinación* de la Alta Inspección, orientada en último extremo por el deber de garantía estatal de cumplimiento del principio constitucional de igualdad, se expresan adecuadamente en la *singularidad y tecnicidad* del órgano o instrumento mediante el que llevarla a cabo y en el carácter estatal de ese órgano. (Una inspección autonómica puede también caracterizarse por esas dos mismas notas de inspección especializada y de inspección técnica, pero ni responde al fundamento igualitario último de la Alta Inspección, tal y como juzga a ésta el Tribunal Constitucional, ni, por consiguiente, aplica criterios y procedimientos propios de una institución unitaria.)

Por otra parte, dicha Inspección puede también ser entendida, precisamente por su carácter especializado, como un instrumento de *asistencia técnica* para la *coordinación, armonización y mejora de procedimientos*, en términos semejantes al actual procedimiento de actuación de la inspección interna de las Entidades Gestoras.

Consiguientemente, cabe atribuir la alta función de referencia a la *inspección de servicios propia de la institución gestora establecida en el nivel central*. Con ella, sin duda, se aseguraría la mejor garantía de fiscalización y asistencia técnicas especializadas, y se facilitaría la compleja relación entre los órganos e instituciones implicados: centrales, territoriales y de servicios.

La enumeración de las funciones y cometidos específicos de la Alta Inspección de la Seguridad Social deberá efectuarse oportunamente y a la vista de cuál sea el perfil definido de la institución una

vez reformada y, por supuesto, consideradas las transferencias y delegaciones que de la misma hayan podido preverse. La tarea, supuestas ambas concreciones previas, no creo que ofrezca mayores dificultades.

J) *Enlace internacional para la aplicación de tratados y acuerdos de esta naturaleza*

43. Sin perjuicio de que la *gestión internacional* —esto es, la gestión con algún organismo extranjero competente para resolver cualquier demanda de prestaciones fundada en las estipulaciones de un Convenio Internacional sobre Seguridad Social— pueda ser ejercida por el *correspondiente organismo autonómico*, la tarea de enlace conviene fijarla en las entidades centrales. Si es suya la responsabilidad de la coordinación en el ámbito nacional (entre Entidades y Comunidades Autónomas), con más razón debe serlo el enlace y coordinación internacionales. Conviene recordar a este respecto el desistimiento italiano por constituir «oficinas de enlace internacional» específicas y propias para cada una de sus Regiones autónomas, y el retorno al enlace centralizado.

Por otra parte, en la estipulación de Convenios Internacionales —y sobre todo de Acuerdos Administrativos para su aplicación— específicamente referidos a *trabajadores fronterizos*, debería contarse con la participación de las instituciones autonómicas afectadas por dichos Convenios y Acuerdos.

K) *Colaboración administrativa y regímenes complementarios*

44. El principio de transferencia genérica de la gestión de prestaciones de la Seguridad Social a las Comunidades Autónomas, e incluso la de delegación o transferencia de algunas funciones propias de la gestión de su régimen económico, conduce en buena lógica a situar en ellas amplias facultades normativas en las materias de *colaboración administrativa de las empresas* (el denominado «régimen de colaboración obligatoria» a que se refiere el art. 208 de la Ley General) y de *colaboración en la gestión* (arts. 199 a 209 de la misma Ley).

En relación con el segundo de estos campos normativos, sin embargo, deberán tenerse muy presente dos cuestiones:

- la aceptabilidad de *regulaciones de ámbito territorial muy diversas*, por cuanto diverso es el desarrollo y experiencias del mutualismo social —general y patronal— en cada Comunidad Autónoma (piénsese, por ejemplo, en el caso de Cataluña); y
- el mantenimiento o reforma de los actuales principios rectores de la gestión del régimen público de Seguridad Social (unidad gestora, función estatal, exclusión del ánimo de lucro), que impiden hoy —y en mi opinión ese impedimento debe mantenerse— la presencia de las compañías mercantiles aseguradoras en calidad de colaboradoras. Otra cosa sucede con el mutualismo no lucrativo, si bien debe variarse, siempre si tales principios se mantienen, tanto el contenido como el régimen jurídico de su colaboración.

45. Es distinto el problema de los *regímenes complementarios, sean privados o públicos, de las prestaciones de la Seguridad Social*.

Respecto de los regímenes complementarios y mejoras voluntarias de constitución libre y privada, entiendo que las Autoridades autonómicas deberían disponer de amplias facultades normativas y de fomento (apoyo técnico y fiscal en su ámbito propio), e incluso de disposición de recursos para asistencia financiera de tales instituciones (distinguiendo o no, según su respectiva valoración y según el origen de los recursos empleados a tal fin, entre instituciones sociales y lucrativas).

En materia de regímenes complementarios públicos —léase *Asistencia social*— las competencias son exclusivas y plenas de las Comunidades (art. 148.1.20 de la Constitución). Ello planteará problemas de *interdependencia* entre los regímenes públicos complementable y complementario, ya que para que sean eficaces, y para evitar fraudes y sobreprotecciones, será precisa una relativa fusión normativa y relacional con terceros (quizá también orgánica) entre ambos. El tema, de suma importancia, supuesto el carácter «universalista» y no meramente profesionalista de la Seguridad Social del futuro, se presta a toda clase de conjeturas, algunas de ellas —en mi opinión— inconvenientes dispuestas a aceptar la creación de dos *niveles asistenciales distintos* (graciable y exigible, estatal y autonómico, condicionado o no a prueba de recursos, etc.) y, por consiguiente, a aceptar graves dispendios, políticas concurrentes pero descoordinadas o, en última instancia, a reducir a la asistencia social

«constitucional» a un papel absolutamente ajeno a la protección de las situaciones de necesidad atendidas por la Seguridad Social. ¿Cuál sería el sentido de un régimen autonómico de prestaciones y servicios asistenciales para ancianos, inválidos, huérfanos, viudas, enfermos, etc., graciable o exigible, pero condicionado en su actuación en todo caso a la prueba de necesidad, si existe en paralelo otro régimen unitario de asistencia para quienes carezcan de derecho a protección previsional o asegurativa, sometido o no a prueba de necesidad, pero en todo caso exigible si la necesidad se demuestra? Por otra parte, ¿cómo se explicaría un sistema de protección social integrado —previsión social y asistencia social como instituciones interdependientes es, como se sabe, el elemento definitorio de la noción contemporánea de Seguridad Social— si uno de tales elementos actúa, tanto en su programación como en su desarrollo y aplicación concretas, con radical separación del conjunto protector?

46. Obviamente, el esquema organizativo y funcional que acabo de exponer es todavía incompleto y, con toda seguridad, muy perfectible. En cualquier caso, es —al menos me gustaría que así fuera— el diseño de una *vía de discusión y análisis productiva*. Quizá una vía poco brillante, sacrificada y difícil, pero capaz de facilitar el diálogo para la progresiva construcción de la Seguridad Social del Estado de las Autonomías y, con ella, de la recuperación y defensa de una institución pública —la Seguridad Social misma— sometida en nuestros días, cuando es más necesaria que nunca ante la generalización de la pobreza y las necesidades materiales, a graves intentos de acoso y derribo. Se acoge, en fin, a aquella vigorosa afirmación del informe Beveridge: «La liberación de la indigencia no puede ser impuesta ni obsequiada a una democracia. Debe ser ganada por ella. El ganarla requiere *valor, fe y sentido de unidad nacional*: valor para enfrentarse con los hechos y dificultades, y vencerlos; fe en nuestro futuro y los ideales de juego limpio y de libertad...; sentido de unidad que se sobreponga a los intereses de cualquier clase o sector.»

VI. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- ALONSO OLEA, M.: *Sobre los principios cardinales del proyecto de Ley de Bases de la Seguridad Social*, Madrid, 1963.
- BAYÓN CHACÓN, G.: *Pasado, presente y futuro de la Seguridad Social*, 1964.
- BEVERIDGE, W.: *El servicio social y sus servicios conexos*, 1942.
- COMISIÓN DE EXPERTOS SOBRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS: Informe, 1981.
- DESDENTADO, A, y CRUZ ROCHE, I.: *Una alternativa socialista para reforma de la Seguridad Social* (ed. multycop.), Madrid, 1983.
- DIVISIÓN DE ASUNTOS SOCIALES DE LAS NACIONES UNIDAS: *Conclusiones y recomendaciones de la consulta sobre organización de los servicios sociales en España*, Madrid, 1978, «Revista de Seguridad Social», núm. 2, 1979.
- FUENTES QUINTANA, E.: *La crisis de la Seguridad Social española* (conferencia inaugural del «Seminario sobre Fondos de Pensiones», organizado por la Bolsa de Comercio de Madrid y el Instituto Español de Analistas e Inversores) (no publicada), Madrid, 1983.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E, y RAMÓN FERNÁNDEZ, T.: *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid, 1982.
- GONZALO GONZÁLEZ, B.: *La política de Seguridad Social: perspectiva histórico-crítica* (estudio de base para la elaboración del «Libro Blanco de la Seguridad Social») (no publicada), Madrid (ejemplar multycop.), 1976.
- *La Seguridad Social es insuficiente*, Madrid, 1982.
- *El «cambio» de la Seguridad Social*, Madrid, 1983.
- *Sobre la gestión privada de la Seguridad Social pública*, en revista «Información Comercial Española», núm. 1867, de 13 de enero de 1983.
- GONZALO GONZÁLEZ, B, y FERRERAS ALONSO, F.: *La participación de los interesados en la gestión de la Seguridad Social española*, en «Revista de Seguridad Social», núm. 5, 1980.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS DE SANIDAD Y SEGURIDAD SOCIAL: *Criterios para la racionalización y mejora de la Seguridad Social* (3 tomos), Madrid (ed. multycop.), 1981.
- PERRIN, G.: *Racionalización y humanización, dos objetivos para una reforma de la Seguridad Social*, en revista «Papeles de Economía», núms. 12-13, 1982.
- PRIETO PÉREZ, E., y RUBIO CARSI: *Análisis de los gastos de administración en las Mutuas Patronales de accidentes de trabajo*, en «Revista de Seguridad Social», núm. 7, 1980.
- SECRETARÍA GENERAL PARA LA SEGURIDAD SOCIAL: Boletín Informativo de la Seguridad Social. Gestión Económica, 1984.
- VV AA: *La estructura actual de la Seguridad Social española y su reforma*, Madrid, 1981.
- VV AA: *La protección de la vejez y de la prevejez (identificación, conexión e integración de técnicas en el Derecho comparado)*, en «Revista de Seguridad Social», núm. 6, 1980.
- VV AA: *Estrategia para un tratamiento de los problemas de la Seguridad Social*, en revista «Papeles de Economía Española», núms. 12-13, 1982.
- VILLAR PALASÍ, J. L.: *La distribución constitucional de competencias en materia de Seguridad Social*, en «Documentación Laboral», núm. 5, 1982.