

## LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA PROPUESTA DE REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CATALUÑA

BORJA SUÁREZ CORUJO\*

El recientemente fallecido K. HESSE señalaba que la convivencia dentro del territorio estatal exige «la formación y mantenimiento de la unidad política, sin ignorar o reprimir el conflicto en nombre de la unidad política y sin sacrificar la unidad política en nombre del conflicto». Pese a la inevitable carga emotiva que a menudo acompaña el debate sobre la distribución territorial del poder, la madurez democrática de una sociedad ha de permitir centrar la discusión política en aquellas cuestiones que tienen una repercusión directa en las condiciones de vida de los ciudadanos. No es esto precisamente lo que ha ocurrido hasta la fecha con la *Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña*, pero todos (responsables políticos y ciudadanos) hemos de contribuir a ello para lograr, así, serenar los ánimos durante la tramitación del proyecto en las Cortes Generales.

En esta línea, el presente artículo persigue un doble objetivo. Primero, concienciar a los más reticentes de que las reformas estatutarias que se están fraguando, y en especial la catalana, tienen razón de ser y justificación, incluso cuando se plantea la asunción por parte de las CC. AA. de un mayor protagonismo en una materia tan sensible para la cohesión de la sociedad y la redistribución de recursos como la de Seguridad Social. Y, segundo, analizar si las previsiones contenidas respecto de dicha materia en los artículos 165 y 166 de la citada *Propuesta* se ajustan o no al marco constitucional.

La Constitución de 1978 establece la obligación de los poderes públicos (no sólo del Estado) de mantener un régimen público de Seguridad Social para todos los ciu-

---

\* El autor es profesor de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid.

dadanos, con el fin de garantizar asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad (art. 41), para lo cual reserva competencia exclusiva al Estado sobre la legislación básica y sobre el régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las CC. AA. (art. 149.1.17 CE). A partir de aquí, el vigente Estatuto catalán (al igual que las normas estatutarias de otras CC. AA.) deja en manos de la Generalitat el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado en materia de Seguridad Social, junto a la gestión de su régimen económico. Lo cierto es que, llevado por un recelo poco comprensible, y amparado casi siempre por el Tribunal Constitucional, el legislador estatal ha negado en buena medida la posibilidad de desarrollo de tales competencias apelando a la solidaridad interterritorial plasmada en el principio de unidad de caja y en el derecho a la igualdad de los ciudadanos españoles en el ejercicio de sus derechos.

Desde la óptica autonomista es comprensible, por tanto, que la imposibilidad de ejercicio de unas competencias asumidas estatutariamente dentro del marco constitucional haya generado frustración y fundamente la reivindicación de un mayor ámbito de iniciativa de los poderes públicos autonómicos en el desarrollo de políticas de protección social. Las próximas líneas deben servir para poner de manifiesto que existen vías hasta ahora inexploradas que, sin violentar las previsiones constitucionales, otorgan un papel más relevante a los poderes autonómicos en el funcionamiento, e incluso en la configuración, de la Seguridad Social.

Mi atención se ha de dirigir a aquellos dos aspectos de la regulación propuesta sobre competencias de la Generalitat en materia de Seguridad Social que *a priori* resultan más controvertidos por razón de la posible afectación, respectivamente, de los citados principios de unidad de caja y de igualdad de todos los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos.

En primer lugar, el artículo 165.2 de la *Propuesta* atribuye a la Generalitat la gestión de los servicios del régimen económico de Seguridad Social, función en la que se incluye el reconocimiento y la gestión de las prestaciones económicas del sistema, así como la organización y administración del patrimonio y de los servicios que integran dicho sistema en Cataluña [artículo 165.1, b)]. Inmediatamente hay que preguntarse si cabe conciliar tales facultades con la atribución al Estado del régimen económico de Seguridad Social, esto es, si ello es posible sin cuestionar la integridad patrimonial del sistema estatal de protección social, la denominada «caja única». La respuesta no sólo es afirmativa, sino que se ve incluso corroborada por la práctica vigente en relación con las entidades colaboradoras de la Seguridad Social y, en especial, con las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

Dichas entidades se encargan del abono de determinadas prestaciones (básicamente las derivadas de contingencias profesionales) con los recursos procedentes de primas abonadas por los empresarios; con dos particularidades: una, que la titularidad

de tales recursos pertenece a la Seguridad Social (algo que en la *Propuesta* no se cuestiona en ningún momento); y, otra, que todas las operaciones se enmarcan en un anteproyecto de presupuesto que, tras la aprobación del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, se integra en el presupuesto (único) de la Seguridad Social. Nada debería impedir, pues, la traslación de este modelo de colaboración a los poderes públicos autonómicos que desarrollarían facultades ejecutivas (la gestión de ingresos y gastos) dentro del marco normativo establecido por la legislación estatal que determina, entre otras cosas, cuánto se debe aportar a las arcas de Seguridad Social y qué prestaciones perciben los beneficiarios. El establecimiento de dicho marco, junto al reconocimiento de la titularidad estatal de todos los recursos del sistema, servirían, así, para garantizar la unidad y la solidaridad financiera de la Seguridad Social.

En segundo lugar, el artículo 165.1, a) de la *Propuesta* proclama la competencia compartida de la Generalitat en la ordenación del sistema de Seguridad Social. ¿Supone ello un paso hacia su disgregación con la consiguiente quiebra de la igualdad de derechos de los ciudadanos españoles? En principio, no. Una lectura atenta del citado precepto pone de manifiesto que el riesgo inherente al desarrollo de esa función se ataja a través de su sometimiento a una limitación fundamental: el respeto a la legislación básica estatal sobre la materia, la cual actúa como garante de la citada igualdad.

La admisión de la constitucionalidad del citado precepto exige, sin embargo, algunas precisiones. Por un lado, esa referencia a la legislación básica debería venir acompañada de otra alusión, también limitativa de la actuación autonómica, a la normativa sobre el régimen económico de Seguridad Social, el otro pilar fundamental de la actuación estatal en la materia. De ahí que quepa considerar insuficiente, y por tanto susceptible de rectificación, el empleo de la expresión «los principios que establece la legislación básica estatal» para fijar el límite de las competencias de la Generalitat.

Más grave resulta, por otro lado, que el artículo 166.1, a) de la misma *Propuesta* atribuya a la Generalitat competencia exclusiva sobre las prestaciones no contributivas de Seguridad Social. No hay duda de que tal previsión pretende fundamentarse en el artículo 148.1.20 CE, que reconoce a las CC. AA. competencia en materia de asistencia social, con la pretensión de posibilitar así una actuación libre de condicionantes estatales. Sin embargo, ello supondría aceptar que esas prestaciones no contributivas pertenecen al ámbito de la asistencia social y no al de Seguridad Social, lo cual nos reconduciría a un estadio anterior de la evolución del sistema de protección social donde la Seguridad Social se ocupaba (casi) exclusivamente de los trabajadores, olvidando, en cambio, al resto de ciudadanos aunque se encontraran en situación de necesidad. La superación de ese modelo a partir de la Ley 26/1990, tal y como reconoce sin fisuras el Tribunal Constitucional, implica la necesaria modificación de esta previsión estatutaria para evitar su declaración de inconstitucionalidad.

Pero, por último, quizá lo más relevante sea que esa facultad de ordenación del sistema atribuida a la Generalitat podría servir para legitimar el desarrollo autonómico de una acción protectora complementaria. En efecto, al amparo de la atribución a las CC. AA. *ex* artículo 149.1.17 CE de la legislación no básica en materia de Seguridad Social, y pese a las tercas actuaciones estatales dirigidas a frenar tales iniciativas, cabe entender que las CC. AA. están legitimadas (si así lo asumen en sus Estatutos de Autonomía) para complementar las prestaciones contributivas y no contributivas de Seguridad Social, con la única limitación de que el régimen económico del sistema no puede verse afectado, lo que implica que la financiación debe correr a cargo de la Comunidad Autónoma. De esta forma, se hace posible la conciliación del interés general, plasmado en la solidaridad financiera que permita garantizar un determinado nivel de prestaciones de Seguridad Social para todos los ciudadanos fijado por el Estado mediante legislación básica, con el principio de autonomía política que sustenta el actual modelo de Estado.

Cabe señalar, como conclusión, que las reformas de los Estatutos de Autonomía plantean una magnífica oportunidad para adaptar el marco normativo estatutario a una realidad radicalmente distinta a la existente en el momento de su aprobación original. La consolidación del Estado de las Autonomías y del modelo de bienestar social que una democracia avanzada lleva consigo requiere que las CC. AA. puedan articular una política propia de protección social, sin perjuicio del peso principal que el Estado central ha de seguir jugando. La *Propuesta* catalana pretende avanzar en esa dirección y merece, por tanto, respeto.