

# L'EXERCICI DE COMPETÈNCIES AUTONÒMIQUES EN MATÈRIA DE SEURETAT SOCIAL

**Carolina Gala Durán**

Professora titular de dret del treball i de la Seguretat Social  
Universitat Autònoma de Barcelona

SUMARI: 1. Introducció. – 2. La situació anterior al nou Estatut d'autonomia: La doctrina recollida en les sentències del Tribunal Constitucional 124/1989, 195/1996 i 51/2006. – 3. El contingut de l'article 165 del nou Estatut d'autonomia: Un nou panorama? – *Resumen-Abstract*.

---

## 1. Introducció

Molt probablement, un dels àmbits en què més problemes han sorgit en els últims anys en el moment de delimitar la distribució de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes ha estat el corresponent a la matèria seguretat social i, particularment, al seu règim econòmic.

Alhora, es tracta d'una matèria en la qual, malgrat aquesta important problemàtica, la doctrina constitucional és molt escassa –concentrada en tres úniques sentències–; una doctrina que, no obstant això, amaga una important evolució: des d'una postura molt restrictiva des de la perspectiva de l'exercici de les competències autonòmiques en el marc del règim econòmic de la seguretat social –postura recollida en la ja llunyana STC 124/1989, de 7 de juliol–, s'avança cap a una posició una mica més respectuosa amb l'exercici d'aquestes competències autonòmiques –conforme a l'assenyalat en la STC 195/1996, de 28 de novembre–. Aquesta última postura, seguida per la recent STC 51/2006, de 16 de febrer, tracta només tangencialment la qüestió que ens ocupa.

En efecte, cal destacar que, malgrat que les STC 124/1989 i 195/1996 parteixen d'un pressupost molt restrictiu a l'hora d'interpretar l'abast de les competències autonòmiques en l'àmbit concret del

règim econòmic de la seguretat social, la STC 195/1996 és una mica més favorable, en reconèixer l'exercici de certes competències –això sí, de caràcter estrictament instrumental– per part de les comunitats autònomes.

També cal afegir que existeix una clara continuïtat entre les tres sentències esmentades, ja que mentre la STC 195/1996 es limita, en alguns moments, a recollir directament en el seu text alguns dels arguments donats –set anys abans– per la STC 124/1989, la STC 51/2006 simplement reproduïx les conclusions assolides –deu anys abans– per la STC 195/1996.

No obstant això, no és possible concloure que la posició del Tribunal Constitucional en aquesta important matèria resulta del tot clara, ni que, per tant, pugui considerar-se que tots els dubtes i interrogants que planteja la distribució de competències en matèria de seguretat social (especialment en l'àmbit del seu règim econòmic) s'han resolt, ni des de la perspectiva del passat, ni tampoc, als efectes presents ni, sobretot, futurs. Es tracta d'una qüestió que, molt possiblement, continuarà sent objecte d'atenció per part d'aquest Tribunal en els pròxims anys.

L'objectiu d'aquest treball és analitzar aquesta qüestió transcendent mirant cap al passat i el present i cap al futur, i amb tal fi, analitzarem la situació existent amb anterioritat al nou Estatut d'autonomia i, especialment, la posició mantinguda fins a l'actualitat pel Tribunal Constitucional, i amb posterioritat ens centrarem en l'anàlisi del nou Estatut d'autonomia, amb l'objectiu de constatar quins canvis s'han introduït en aquesta matèria i quins efectes (i conseqüències futures) poden tenir. En aquest punt cal assenyalar, així mateix, que ens centrarem exclusivament en les qüestions de seguretat social, tal com les entén l'article 41<sup>1</sup> de la Constitució i les regula el seu article 149.1.17<sup>a</sup>, fet que implica no tractar aquí els aspectes vinculats amb l'assistència sanitària ni amb la prevenció dels riscos laborals.

---

1. "Els poders públics mantindran un règim públic de Seguretat Social per a tots els ciutadans, que garanteixi l'assistència i prestacions socials suficients davant situacions de necessitat, especialment en cas d'atur. L'assistència i prestacions complementàries seran lliures".

## **2. La situació anterior al nou Estatut d'autonomia: La doctrina recollida en les sentències del Tribunal Constitucional 124/1989, 195/1996 i 51/2006**

Amb caràcter previ, cal assenyalar que els preceptes que, en el cas concret de Catalunya, resulten d'interès en aquesta primera fase són dos: L'article 149.1.17<sup>a</sup> de la Constitució i l'article 17 de la Llei orgànica 4/1979, de 18 de desembre, per la qual es va aprovar l'anterior Estatut d'autonomia.

En el primer d'ells es preveu que: "L'Estat té competència exclusiva sobre les matèries següents: ..17<sup>a</sup>. Legislació bàsica i règim econòmic de la Seguretat Social, sense perjudici de l'execució dels seus serveis per les comunitats autònomes", mentre que en el segon s'establia que: "En matèria de seguretat social, correspondrà a la Generalitat de Catalunya: a) El desenvolupament legislatiu i l'execució de la legislació bàsica de l'Estat, excepte les normes que configuren el seu règim econòmic. b) La gestió del règim econòmic de la Seguretat Social. 3. Correspondrà també a la Generalitat de Catalunya l'execució de la legislació de l'Estat sobre productes farmacèutics. 4. La Generalitat de Catalunya podrà organitzar i administrar amb aquesta finalitat, i dintre del seu territori, tots els serveis relacionats amb les matèries abans expressades, i exercirà la tutela de les institucions, entitats i funcions en matèria de sanitat i seguretat social, reservant-se l'Estat l'alta inspecció per assolir el compliment de les funcions i competències contingudes en aquest article. 5. La Generalitat de Catalunya ajustarà l'exercici de les competències que assumeixi en matèria de sanitat i de seguretat social a criteris de participació democràtica de tots els interessats, així com dels Sindicats de treballadors i Associacions empresarials en els termes que la Llei estableixi".

I és precisament en relació amb aquest marc legal concret, i amb la base addicional de la normativa que regula les competències de la Tresoreria General de la Seguretat Social, on va sorgir el conflicte competencial que va donar lloc a la primera de les sentències del Tribunal Constitucional referida a la distribució de competències Estat-Comunitats Autònomes en matèria de seguretat social. Conflicte competencial centrat especialment en la delimitació de competències entorn del "règim econòmic" de la seguretat social.

En efecte, la STC 124/1989, de 7 de juliol, té el seu origen en la reivindicació per part del Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya de les competències atribuïdes a la Tresoreria General de la Seguretat Social pels apartats a), b), c), e), i), l) i m) de l'article 1.1 del Reial decret 1314/1984, de 20 de juny, pel qual es regula l'estructura i competències de l'esmentada Tresoreria General; fonamentant la seva pretensió en el fet que, d'acord amb els articles 149.1.17<sup>a</sup> de la Constitució i 17 de l'Estatut d'autonomia, aquestes competències correspondrien a la Generalitat de Catalunya, ja sigui perquè no tenen relació amb la gestió del règim econòmic de la seguretat social, sinó amb d'altres activitats de gestió, ja sigui perquè el seu exercici centralitzat no pot trobar justificació en les exigències d'unitat de caixa i solidaritat financera del sistema de seguretat social, la integritat del qual no patiria amb una gestió descentralitzada pels òrgans i serveis propis de la comunitat autònoma.

El Tribunal Constitucional dedueix de tot això que la Generalitat de Catalunya pretén assumir tota la gestió financera, patrimonial i econòmica de la seguretat social i amb ella, i entèn que no són separables els aspectes econòmics dels prestacionals o assistencials, la totalitat dels actes de gestió econòmica inherents als serveis relacionats amb la seguretat social dintre del territori de Catalunya, i conclou que "... el resultat d'aquesta tesi seria la consagració d'un sistema separat de Seguretat Social amb fons propis, la mobilització dels quals i destinació serien acordats pels òrgans gestors de la pròpia Comunitat Autònoma. La unitat de caixa i la solidaritat financera quedarien suficientment garantides per la totalitat de les potestats normatives atribuïdes a l'Estat, de manera que el sistema –s'afirma en l'escrit de l'òrgan promotor del conflicte– serà solidari si les normes sobre cotitzacions, sobre prestacions, sobre l'elaboració de pressupostos, etcètera, condueixen al fet que sigui solidària la contribució a la càrrega i la percepció de les prestacions".

En definitiva, en opinió del Consell Executiu de la Generalitat, a l'Estat només estaria reservada la totalitat de les potestats normatives, mentre que a la Generalitat li correspondria tota l'administració, execució i gestió econòmica de la seguretat social en el seu territori.

Davant d'aquesta reclamació –suficientment fonamentada, al nostre entendre–, el Tribunal Constitucional va adoptar, no obstant això, una postura molt restrictiva, en buidar de contingut les compe-

tències autonòmiques reconegudes tant per l'article 149.1.17<sup>a</sup> de la Constitució com per l'article 17 de l'Estatut d'autonomia. Els arguments en què es basa la seva posició són els següents:

1) La tasca interpretativa en aquest àmbit no ha de tenir en compte només el text del corresponent Estatut d'autonomia sinó també el text constitucional, ja que els marcs competencials que la Constitució estableix no esgoten la seva virtualitat en el moment d'aprovació de l'Estatut d'autonomia sinó que continuen sent operatius en el moment d'interpretar els preceptes d'aquest últim, fet que s'ha de fer sempre de conformitat amb la Constitució.

2) La finalitat perseguida amb la inclusió del "règim econòmic" dintre de la competència exclusiva de l'Estat no ha estat altra, amb tota claredat, que la de preservar la unitat del sistema de seguretat social i el manteniment d'un "règim públic", és a dir, únic i unitari de seguretat social per a tots els ciutadans,<sup>2</sup> que garanteixi al mateix temps la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i deures en matèria de seguretat social.<sup>3</sup>

3) En el moment d'aprovar-se la Constitució ja s'havia creat la Tresoreria General de la Seguretat Social per fer efectius els principis de solidaritat financera i d'unitat de caixa, i aquesta dada resulta rellevant per a la correcta interpretació de l'article 149.1.17<sup>a</sup>, en la mesura que, com cal deduir dels antecedents i dels debats parlamentaris, l'esment separat del règim econòmic com a funció exclusiva de l'Estat tractava de garantir la unitat del sistema de seguretat social, i no només la unitat de la seva regulació jurídica, i impedia diverses polítiques territorials de seguretat social en cadascuna de les comunitats autònomes.

4) El principi d'unitat pressupostària implica la unitat de titularitat així com la titularitat estatal de tots els fons de la seguretat social, ja que si faltés un únic titular dels recursos financers no es podria preveure la vigència efectiva dels principis de caixa única i de solidaritat financera, ni conseqüentment la unitat del sistema de seguretat

---

2. Article 41 de la Constitució.

3. Article 149.1.1 de la Constitució.

social. No és suficient, per tant, amb la reserva de les competències normatives per, des d'aquestes competències, disposar la solidaritat financera mitjançant l'establiment de regles per a la transferència de fons a través de la Tresoreria General de la Seguretat Social, d'unes a d'altres comunitats autònomes, en funció de les disponibilitats financeres de cada moment.

La Constitució no s'ha limitat a establir aquesta solidaritat interterritorial, sinó que, partint d'aquesta solidaritat, ha establert i imposat el caràcter unitari del sistema i del seu règim econòmic, l'estatalitat dels fons financers de la seguretat social i, en conseqüència, la competència exclusiva de l'Estat no només legislativa sinó també de disponibilitat directa sobre aquests fons propis, que s'articula a través de la Tresoreria General de la Seguretat Social.

Com a conseqüència d'això, l'Estat no només exerceix facultats normatives sinó també facultats de gestió o d'execució del règim econòmic dels fons de la seguretat social destinats als serveis o a les prestacions de seguretat social a Catalunya.

5) La referència a la "gestió del règim econòmic de la Seguretat Social" prevista en l'article 17.2.b) de l'Estatut d'autonomia de Catalunya no pot interpretar-se en el sentit d'entendre que la Generalitat pot administrar i disposar dels fons generats per la seguretat social, i aplicar a les seves pròpies obligacions o càrregues com si es tractés de fons autonòmics i no, com evidentment són, de fons estatals, la disponibilitat dels quals pels òrgans de la comunitat autònoma és sempre de caràcter mediat que pressuposa la provisió o habilitació prèvia a càrrec de la caixa única de la seguretat social que la Tresoreria General de la Seguretat Social gestiona sobre tot el territori nacional.

6) En definitiva, les facultats que integren la competència estatutària autonòmica de gestió del règim econòmic són només aquelles que no puguin comprometre la unitat del sistema o pertorbar el seu funcionament econòmic uniforme, ni qüestionar la titularitat estatal de tots els recursos de la seguretat social o engendrar, directament o indirectament, desigualtats entre els ciutadans en allò que pertoca a la satisfacció dels seus drets i al compliment de les seves obligacions de seguretat social. Aquestes facultats autonòmiques han de conciliar-se amb les competències exclusives que, sobre la gestió

del règim econòmic, la Constitució ha reservat a l'Estat, en garantia de la unitat i solidaritat del sistema públic de seguretat social.

7) Finalment, un cop elaborada una doctrina general de contingut tan restrictiu des de la perspectiva autonòmica, el Tribunal Constitucional passa a examinar cadascun dels preceptes que, en opinió de la Generalitat de Catalunya, atribuïen indegudament competències autonòmiques a la Tresoreria General de la Seguretat Social. En aquest marc el resultat és tan restrictiu com des de la perspectiva general:

a) Respecte a l'atribució a la Tresoreria General de la competència en matèria "d'inscripció d'empreses, i d'afiliació, altes i baixes dels treballadors",<sup>4</sup> el Tribunal conclou que es tracta d'una competència estatal, atès que incideix en el naixement, durada i extinció de l'obligació de cotització, però sense perjudici que la Generalitat pugui portar a terme actuacions concretes en relació amb el compliment pels ciutadans d'aquests deures, encara que l'exercici d'aquestes competències no només ha de realitzar-se dintre de les normes bàsiques i uniformes de caràcter estatal sinó també respectant la facultat executiva de l'Estat que assegurï la comunicació immediata d'aquests actes perquè tinguin efectes dintre del sistema de la seguretat social, així com el control del compliment dels corresponents deures quan afectin el compliment d'obligacions recaptatòries.<sup>5</sup>

b) En relació amb les competències de "gestió i control de la cotització i recaptació de les quotes i altres recursos de finançament del sistema de la Seguretat Social" i "l'ajornament i fraccionament de les

---

4. Article 1.1.a) del Reial decret 1314/1984.

5. S'assenyala que: "... la inscripció d'empreses, l'afiliació, les altes i les baixes dels treballadors són actes instrumentals respecte al manteniment de l'obligació de contribuir, però també respecte a l'obtenció del dret a la corresponent protecció pel sistema de la Seguretat Social. La unitat d'aquest sistema suposa també la rellevància nacional de la inscripció de l'Empresa, que determina a més el règim de Seguretat Social aplicable, el caràcter únic de l'afiliació, i el que les altes i baixes dels treballadors tinguin efectes en tot el territori nacional sigui quin sigui el lloc en què es produeixin i com incidències d'una única «carretera» dins del sistema. Es tracta d'actes que incideixen molt directament en l'obligació de cotitzar, i per això no es poden entendre totalment aliens al règim econòmic de la Seguretat Social, ja que són instrument imprescindible per a la possibilitat d'obtenció d'ingressos i també com mitjans d'informació i control necessaris pel funcionament de la caixa única... el citat epígraf a) és constitucional sempre que s'entengui que no impedeix l'exercici per la Comunitat Autònoma de competències d'execució en relació amb el compliment dels deures d'inscripció d'empreses i afiliació, altes i baixes de treballadors".

quotes de la Seguretat Social”,<sup>6</sup> el Tribunal Constitucional assenyala que és també competència exclusiva de l'Estat la recaptació i l'ajornament o fraccionament de les quotes i d'altres ingressos o recursos de finançament de la caixa única de la Seguretat Social, competència que no pot reduir-se, com postulava la Generalitat de Catalunya, a la mera regulació, àdhuc en tots els seus aspectes i detalls.

Això no exclou, malgrat tot, la possibilitat que l'Estat pogués encomanar a la Generalitat funcions delegades de recaptació d'aquests ingressos estatals, però això només seria compatible amb la Constitució quan quedés assegurat que els fons recaptats fluïran automàticament a la caixa única centralitzada de la Tresoreria General, sense retencions de cap gènere i sense possibilitats de constituir fons autonòmics separats del patrimoni únic.

c) Quant a la competència sobre “l'ordenació dels pagaments de les obligacions de la Seguretat Social i la distribució en el temps i en el territori de les disponibilitats dineràries per satisfer aquestes obligacions i evitar els desajustaments financers”,<sup>7</sup> s'afirma que, atesa la unitat patrimonial i la titularitat estatal dels fons de la Seguretat Social, també són competència exclusiva de l'Estat aquestes facultats, per fer front justament als desajustaments que “*ratione temporis*” o “*ratione loci*” poguessin produir-se, dintre del conjunt del sistema, entre venciments d'actius i passius o entre els fluxos de cobraments i pagaments. Correspon només a l'Estat distribuir amb criteris homogenis els fons disponibles de l'enter i únic sistema de la Seguretat Social, fet que permetrà, a més, ponderar adequadament les repercussions de les operacions distributives, en el temps i en l'espai, sobre la totalitat del sistema. Aquesta competència estatal inclou lògicament també la competència per a la disponibilitat directa dels fons propis, la previsió de pagaments, les provisions de fons i també l'ordenació de pagaments a càrrec dels fons de la Seguretat Social.

No obstant això, el Tribunal Constitucional també assenyala que aquesta competència exclusiva estatal ha de respectar la competència estatutària pròpia de la Generalitat, de manera que els pagaments derivats de la gestió dels serveis de la Seguretat Social assumits per

---

6. Article 1.1.b) i c) del Reial decret 1314/1984.

7. Article 1.1.e) del Reial decret 1314/1984.



aquesta han de ser ordenats per i corresponen als òrgans de la mateixa comunitat autònoma prèvia la corresponent habilitació de fons precisos per la Tresoreria General de la Seguretat Social, d'acord amb el règim establert per la legislació de l'Estat.<sup>8</sup>

d) Respecte a la competència per "autoritzar l'obertura de comptes en institucions financeres destinades a finançar els fons de la Seguretat Social",<sup>9</sup> el Tribunal Constitucional conclou, en la mateixa línia anterior, que aquesta competència és una conseqüència de la titularitat exclusiva estatal sobre els fons i recursos financers que formen la caixa única, fet que implica també la titularitat dels comptes en què aquests recursos financers es dipositen, i la competència per autoritzar l'obertura i, si escau, la cancel·lació d'aquests comptes.<sup>10</sup>

Tot això, amb independència que, en relació amb els fons que la Tresoreria General de la Seguretat Social posi a la seva disposició directa, la Generalitat pugui disposar, en el marc de la legislació aplicable, l'obertura de comptes en institucions financeres destinades a situar aquests fons.

e) En relació amb la competència sobre "recaptació de les quotes d'atur, fons de garantia salarial i formació professional",<sup>11</sup> el Tribunal Constitucional conclou que no es tracta d'una matèria incorporada en el marc del règim econòmic de la Seguretat Social, i que, per tant, la Generalitat de Catalunya no podia fonamentar en l'article 17 de l'Estatut d'autonomia la seva reivindicació competencial.

f) Finalment, respecte a l'atribució a la Tresoreria General de la Seguretat Social de la "realització de tantes altres funcions de naturalesa anàloga com li siguin encomanades pel Ministeri de Treball i Seguretat

---

8. "... però això en res no impedeix la norma objecte de conflicte, com ho prova el fet que, com s'al·lega en la demanda, la Generalitat de Catalunya ja realitzi una gestió econòmica en relació amb els pagaments derivats de les obligacions engendrades pels serveis de Seguretat Social ja transferits a la Comunitat Autònoma de Catalunya".

9. Article 1.1.i) del Reial decret 1314/1984.

10. Afirma, així mateix, que: "en tractar-se de fons de titularitat estatal, sotmesos a més a una regulació restrictiva per impedir la fallida del principi d'unitat de caixa o la pèrdua de la seva condició de fons de la Seguretat Social, les competències atribuïdes a la Tresoreria General en l'epígraf i) corresponen en exclusiva a l'Estat".

11. Article 1.1.i) del Reial decret 1314/1984.

Social”,<sup>12</sup> s’assenyala que, quant a la pròpia indeterminació d’aquest precepte, no es produeix un desapoderament de la Generalitat de Catalunya, i, en conseqüència, la seva competència de gestió del règim econòmic de la Seguretat Social no resulta minvada de cap manera pel que preveu aquest epígraf, sinó, si escau, per l’aplicació que d’aquest pogués fer-se.

En definitiva, la interpretació donada en aquesta sentència al contingut dels articles 149.1.17<sup>a</sup> de la Constitució i 17 de l’Estatut d’autonomia de Catalunya, va tenir com a resultat restringir enormement l’abast de les competències d’execució, en matèria de règim econòmic de la Seguretat Social, atribuïdes a la Generalitat de Catalunya per l’esmentat precepte estatutari.

Per la seva banda, la STC 195/1996 (en un conflicte de competències presentat pel País Basc entorn de la Llei d’infraccions i sancions en l’ordre social d’abril de 1988), àdhuc sense introduir canvis importants en el fons de la qüestió –en remetre’s, com ja hem assenyalat, al contingut de la STC 124/1989–, sí que reconeix certes competències d’execució a les comunitats autònomes en àmbits propers als aspectes econòmics del sistema de Seguretat Social, però no en aquests. Així:

a) En primer lloc, assenyala que cal distingir amb total claredat dos supòsits:

- La matèria “seguretat social”, on les comunitats autònomes poden exercir competències executives vinculades al compliment de la legislació bàsica estatal i autonòmica de desenvolupament.

- I la matèria “règim econòmic de la Seguretat Social”, on l’atribució de competències a l’Estat comprèn totes les competències normatives i pot comportar l’atribució de les competències d’execució necessàries per configurar un sistema materialment unitari.<sup>13</sup> L’esment separat en l’article 149.1.17<sup>a</sup> de la Constitució del “règim econòmic” com a funció exclusiva de l’Estat tracta de garantir la unitat del siste-

---

12. Article 1.1.m) del Reial decret 1314/1984.

13. “... quant a la segona, la delimitació de l’àmbit d’actuació de la Comunitat Autònoma requereix majors precisions, ja que l’atribució a l’Estat o a les Comunitats Autònomes del

ma de Seguretat Social i no només la unitat del seu règim jurídic, i impedeix diverses polítiques territorials de seguretat social en cadascuna de les comunitats autònomes.

b) En segon lloc, respecte a la gestió i el control de les cotitzacions, la recaptació i l'ajornament o el fraccionament, es tracta d'una competència exclusiva de l'Estat ja que "poden enquadrar-se conceptualment dintre de la noció més àmplia de gestió del patrimoni únic de la Seguretat Social". I el mateix passa en el cas de les contrapartides (reduccions, subvencions, etc.), no només perquè naturalment s'infereix així, sinó perquè de manera expressa i com vam veure anteriorment, en la STC 124/1989 es va excloure que les comunitats autònomes poguessin administrar i disposar dels fons generats per la seguretat social sense una prèvia habilitació o previsió de l'Estat, a qui correspon gestionar la caixa única de la Seguretat Social.

I com a conseqüència de tot això, com que correspon a l'Estat el control de la caixa única, aquest control suposa també l'atribució de la potestat executiva quan recau directament sobre activitats econòmiques, però quan recau sobre activitats instrumentals (inscripció d'empreses, afiliació, altes, baixes, variacions de dades de treballadors) aquesta comporta només una facultat de supervisió, i és l'execució, en relació amb el compliment dels deures no immediatament econòmics, competència de les comunitats autònomes. Això suposa, en la pràctica, reconèixer la competència executiva de les comunitats autònomes entorn dels actes d'enquadrament en matèria de seguretat social i, per tant, la Generalitat de Catalunya podria assumir, al nostre entendre, dintre del seu territori, la gestió de les matèries d'inscripció d'empreses, afiliació, altes, baixes i variacions de dades dels treballadors que actualment està exercint no només la Tresoreria General de la Seguretat Social sinó també l'Institut Social de la Marina (en el marc concret del règim especial de treballadors del mar). Competència que, per altra banda, abastaria no només el règim general de la Seguretat Social sinó també els règims especials de la Seguretat Social (amb l'excepció molt probable del règim especial de funcionaris públics); una matèria actualment regulada per la Llei general de

---

«règim» en una determinada matèria comprèn la totalitat de les competències normatives sobre aquesta... però implica també un «plus»: A més de la legislació, pot comportar l'atribució de les competències d'execució necessàries per configurar un sistema materialment unitari. Això és el que succeeix en el cas del règim econòmic de la Seguretat Social".

la Seguretat Social i desenvolupada pel Reial decret 84/1996, de 26 de gener, pel qual s'aprova el Reglament general sobre inscripció d'empreses i afiliació, altes, baixes i variacions de dades de treballadors en la Seguretat Social.

En aquest punt, cal assenyalar també que la STC 195/1996 declara que aquests actes no són aliens al "règim econòmic" de la Seguretat Social, però tampoc constitueixen, exclusivament, règim econòmic.

c) La STC 195/1996 segueix reservant a la competència estatal totes les qüestions vinculades a l'activitat econòmica de la Seguretat Social, referides tant a la percepció dels ingressos com a la realització de les despeses corresponents, amb la finalitat de tutelar la gestió de la caixa única. Es tanca, novament, l'atribució de competències executives a les comunitats autònomes en matèries tan importants com la cotització, la recaptació, el pagament de les prestacions, etc.

d) No obstant això, sí que es reconeixen competències executives a les comunitats autònomes en el marc –molt important, atès el paper que assumeixen actualment en el sistema de Seguretat Social– de les mútues d'accidents de treball i malalties professionals de la Seguretat Social, però sempre que no afectin aspectes econòmics. Això suposa, per tant, que la Generalitat de Catalunya podria assumir, com a conseqüència d'aquesta sentència, competències en els aspectes instrumentals relacionats amb les esmentades mútues que es referissin a les facultats d'autorització, constitució, cessament, intervenció i adopció de mesures cautelars, remoció dels seus òrgans de govern, registre i control, amb independència que aquestes desenvolupin les seves activitats en un àmbit territorial supraautonòmic. En aquest àmbit, només constituïrien competència estatal aquelles qüestions vinculades al règim econòmic de les mútues.

e) En la mateixa línia anterior, la STC 195/1996 declara que són competència autonòmica els aspectes instrumentals relacionats amb la col·laboració de les empreses en el marc del sistema de Seguretat Social –àmbit també molt important–, conforme allò que l'estableix en l'article 77<sup>14</sup> de la Llei general de la Seguretat Social.

Finalment, la recent STC 51/2006 (que resol un conflicte de competències plantejat per la Generalitat de Catalunya enfront de l'article 18.3 del Reial decret 928/1998, de 14 de maig, sobre procediments per a la imposició de sancions per infraccions d'ordre social i per als expedients liquidadors de quotes de la Seguretat Social), es limita essencialment a recollir la doctrina de la STC 195/1996 i a aplicar-la en el marc de l'exercici de la potestat sancionadora en l'ordre social, i afirma que:

a) És necessari distingir, des d'un punt de vista competencial, entre la seguretat social i el seu règim econòmic. Respecte a la primera és evident que, com que la comunitat autònoma ostenta competències executives, li correspon exercitar les potestats sancionadores que garanteixin el compliment de la legislació bàsica estatal i de l'autònoma que la desenvolupi.

Quant al règim econòmic de la Seguretat Social, la delimitació de l'àmbit d'actuació de la comunitat autònoma requereix unes precisions més grans, ja que l'atribució a l'Estat del "règim" en una determinada matèria comprèn, per descomptat, la totalitat de les competències normatives sobre aquestes matèries (STC 84/1982 i 38/1983), però implica també un "plus": a més de la legislació, pot comportar l'atribució de les competències d'execució necessàries per configurar un sistema materialment unitari.<sup>15</sup>

b) Això implica que la comunitat autònoma és competent per declarar la concreta existència d'infraccions i sancionar aquelles conductes que no mantingin relació amb el règim econòmic de la Seguretat Social, així com per a aquells supòsits en què la potestat punitiva recau sobre actes instrumentals respecte al naixement i manteniment de l'obligació de contribuir al sistema de Seguretat Social (inscripció, afiliació, altes i baixes de treballadors, etc.), i reserva, per contra, a

---

en el moment d'efectuar la seva cotització, la part de la quota corresponent a les prestacions que gestionen, i el dret a reduir la quota corresponent mitjançant l'aplicació d'un coeficient fixat anualment pel Ministeri de Treball i Assumptes Socials.

15. Al respecte, Martínez Abascal, V. A., "La protección por desempleo en el Estado de las Autonomías", *Temas Laborales*, núm. 71, 2003, p. 34. Respecte a l'abast del terme "econòmic" en aquest context, Desdentado Bonete, A., "El régimen económico de la Seguridad Social y las Autonomías", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 38/1983, pp. 357-358.

l'Estat, com a pròpia de la seva competència en matèria de règim econòmic, la potestat sobre aquelles infraccions que recauen directament sobre l'activitat econòmica de la Seguretat Social, és a dir, aquelles que defineixen il·lícits que es troben immediatament referits a la percepció dels seus ingressos o a la realització de les despeses corresponents.

c) En conseqüència es declara que la definició per part de la normativa estatal (article 18.3 del Reial decret 928/1998) de qui havia d'instruir el corresponent expedient sancionador, vulnerava la competència de la Generalitat de Catalunya en el cas d'aquelles matèries que eren de la seva exclusiva competència executiva –qüestions laborals i de seguretat social en els termes abans assenyalats–.

Si valorem conjuntament la doctrina recollida en les sentències del Tribunal Constitucional 124/1989, 195/1996 i 51/2006, el panorama competencial que en resulta es caracteritza pels elements següents:

1) La necessitat de diferenciar clarament entre la matèria "seguretat social" en general i el seu "règim econòmic".

En el primer àmbit, l'Estat té competència exclusiva en matèria de legislació bàsica –amb tota la problemàtica que comporta la delimitació del que cal considerar com a tal–, i les comunitats autònomes tenen competències de desenvolupament legislatiu –l'anomenada "legislació no bàsica"– i d'execució.

A aquests efectes, cal destacar que, fins al moment, les comunitats autònomes, i entre elles, la catalana, han renunciat, excepte en algun cas molt particular,<sup>16</sup> a desenvolupar legislativament la legislació bàsica estatal en matèria de seguretat social i a explorar, en conseqüència, el camp –indefinit o indeterminat– d'allò que, en aquest àmbit, és possible considerar com a legislació no bàsica. No obstant això, probablement gran part d'aquesta reticència és deguda a l'amplitud i minuciositat amb què la legislació bàsica estatal –especialment la Llei general de la Seguretat Social– regula actualment la matèria seguretat social.

---

16. E. Palomo Balda, esmenta el supòsit del reconeixement fet per la Comunitat Autònoma de Navarra de la pensió de viduïtat en els casos de les parelles estables dels funcionaris i dels pensionistes de jubilació; en "Descentralización", *op. cit.* p. 30.

Cal recordar, a més, que actualment són set les comunitats autònomes que incorporen en el seu estatut d'autonomia la facultat de promulgar legislació no bàsica en matèria de seguretat social.<sup>17</sup>

En el segon àmbit, la situació és molt diferent: l'Estat no només té competència exclusiva en matèria legislativa –legislació bàsica i no bàsica– sinó que també té competències executives, centrades en aquelles que permetin i garanteixin el manteniment dels principis d'unitat de caixa i de solidaritat financera. En conseqüència, la competència autonòmica es restringeix a aquelles competències d'execució que no puguin afectar aquests principis.<sup>18</sup> Això suposa atribuir, com hem vist, un paper molt limitat a les comunitats autònomes. I, òbviament, ha estat aquest segon àmbit el que ha plantejat problemes i dubtes més grans, i on s'ha centrat la tasca del Tribunal Constitucional.

2) Tot i que en el fons els arguments siguin coincidents i fins i tot, com hem vist, la STC 195/1996 prengui com a suport, en molts moments, allò assenyalat anteriorment per la STC 124/1989, la STC 195/1996 és una mica més favorable des de la perspectiva autonòmica, ja que, si bé segueix negant el reconeixement de competències autonòmiques en l'àmbit estrictament econòmic, sí que atribueix a les comunitats autònomes la possibilitat d'exercir competències executives respecte d'aspectes instrumentals vinculats al règim econòmic del sistema de Seguretat Social, com són els actes d'enquadrament, o les facultats d'autorització, cessament i control de les mútues d'accidents de treball i malalties professionals de la Seguretat Social o els aspectes instrumentals relacionats amb la col·laboració de les empreses en la gestió del sistema de Seguretat Social.

Competències que, no obstant això, no han estat exercides, fins al moment, per la Generalitat de Catalunya.

---

17. Són: País Basc, Andalusia, Galícia, Navarra, Comunitat Valenciana, Canàries i Catalunya.

18. En paraules de la Sentència 51/2006: "quant a la segona, la delimitació de l'àmbit d'actuació de la Comunitat Autònoma requereix precisions més grans, ja que l'atribució a l'Estat o a les Comunitats Autònomes del «règim» en una determinada matèria comprèn la totalitat de les competències normatives sobre aquesta però implica també un «plus»: a més de la legislació, pot comportar l'atribució de les competències d'execució necessàries per a configurar un sistema materialment unitari. Això és el que succeeix en el cas del règim econòmic de la Seguretat Social (STC 195/1996, de 28 de novembre, FJ 6)".

I en la mateixa línia, la recent STC 51/2006, assumint els arguments donats per la STC 195/1996, confirma la distribució de competències en el marc sancionador administratiu, i atribueix a la Generalitat de Catalunya la competència per declarar l'existència d'infraccions i sancionar aquelles conductes que no mantenen relació amb el règim econòmic de la Seguretat Social, així com en aquells supòsits en què la potestat punitiva recau sobre actes instrumentals respecte al naixement i el manteniment de l'obligació de cotitzar (inscripció, afiliació, altes i baixes, etc.). I en conseqüència declara que la normativa estatal s'ha extralimitat en fixar qui ha d'instruir el corresponent expedient disciplinari en aquests casos.

3) L'element fonamental que, en el marc del règim econòmic de la Seguretat Social, ha regit la delimitació de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes ha estat la necessària aplicació i respecte dels principis de solidaritat financera i d'unitat de caixa; principis que, no obstant això, plantegen, com veurem en l'apartat següent, interrogants importants, i que fins i tot no es pot considerar l'últim d'ells ni tan sols com un principi constitucional. En altres paraules, el Tribunal Constitucional ha portat a terme una interpretació centralista i restrictiva d'aquests principis, amb el resultat d'una limitació molt important de les competències autonòmiques en l'àmbit del règim econòmic de la Seguretat Social.

4) La postura defensada pel Tribunal Constitucional en les STC 124/1989, 195/1996 i 51/2006 contrasta clarament amb el fet que algunes comunitats autònomes, entre elles Catalunya, porten anys gestionant les prestacions no contributives de la Seguretat Social, tant des de la perspectiva del seu reconeixement com des de la de la seva gestió econòmica, amb l'habilitació prèvia dels recursos econòmics necessaris per part de la Tresoreria General de la Seguretat Social.

Òbviament, això duu a plantejar que si aquesta solució és possible respecte a determinades (i importants) prestacions del sistema de Seguretat Social –sota els paràmetres legislatius estatals– i ningú ha parlat d'inconstitucionalitat ni s'han plantejat conflictes de competències, perquè aquesta opció no es pot estendre –tal com ja es reclamava en la STC 124/1989 per la Generalitat de Catalunya– a d'altres parcel·les del sistema de la Seguretat Social.



També cal afegir el fet que mentre la doctrina constitucional nega, com hem vist, una intervenció activa de les comunitats autònomes en el marc del règim econòmic de la Seguretat Social sobre la base dels arguments que hem anat analitzant, parcel·les molt importants de l'acció protectora del sistema de Seguretat Social –i els importants fons corresponents– estan sent gestionades per entitats privades, com són les mútues d'accidents de treball i malalties professionals de la Seguretat Social (que són associacions d'empresaris)<sup>19</sup> –encarregades de la gestió de les prestacions de la Seguretat Social derivades dels accidents de treball i malalties professionals i de la prestació per incapacitat temporal derivada de riscos comuns– i les mateixes empreses.

Lògicament sorprèn el fet que, mentre que el Tribunal Constitucional es mostra molt reticent a reconèixer competències econòmiques en el marc de la seguretat social a les comunitats autònomes (que són institucions públiques dintre d'un model territorial descentralitzat), fins i tot sota l'establiment i el compliment rigorós de paràmetres legals estatals, existeixen ens privats que estan gestionant actualment –encara que sigui sota aquests paràmetres i el control estatal– una part important dels fons amb els quals compta el sistema de Seguretat Social.

5) Després de la ja llunyana STC 195/1996 no s'han plantejat nous conflictes específics de competències en matèria de règim econòmic de la Seguretat Social, tot i que això no implica que les comunitats autònomes hagin renunciat a assumir més competències en aquest àmbit, i ressorgeix el debat i la polèmica cada pocs anys.

6) No és possible oblidar que les comunitats autònomes tenen competència exclusiva en matèria d'assistència social, conforme a l'article 148.1.20 de la Constitució. Sense entrar en aquest tema, sí que cal recordar la difícil delimitació de les fronteres existents actualment entre la seguretat social i l'assistència social; delimitació que ha requerit la intervenció recent del Tribunal Constitucional en el marc dels complements autonòmics de les prestacions no contributives del sistema de Seguretat Social. Tema que, per altra banda, no és possible donar per resolt.

---

19. Article 68 i següents de la Llei general de la Seguretat Social.

Finalment, també cal recordar que ha estat precisament la dificultat de delimitar el contingut i els límits d'allò que es pot considerar com a legislació no bàsica el que ha fet que les comunitats autònomes hagin recorregut a l'esmentat article 148.1.20 per desenvolupar accions de protecció social.<sup>20</sup>

### 3. El contingut de l'article 165 del nou Estatut d'autonomia: Un nou panorama?

En el text del nou Estatut d'autonomia, la matèria seguretat social apareix tractada tant des d'una perspectiva genèrica com des d'una perspectiva més concreta.

En efecte, és possible citar alguns preceptes en els quals es regulen, d'una forma genèrica, algunes de les contingències o situacions protegides actualment –encara que no necessàriament d'una forma exclusiva– pel sistema de Seguretat Social. És el cas, per exemple, de l'article 16 on es reconeix el dret de totes les persones “a rebre prestacions socials i ajudes públiques per atendre les càrregues familiars”,<sup>21</sup> de l'article 24 on es recull el dret a accedir en condicions d'igualtat a les prestacions de la xarxa de serveis socials de responsabilitat pública<sup>22</sup> i el dret a prestacions i recursos no contributius de caràcter pal·liatiu a les persones excloses del mercat de treball,<sup>23</sup> de l'article 39

20. Per Martínez Abascal, la confusió existent en aquest tema és un factor que explica el nul desenvolupament de la legislació no bàsica en matèria de seguretat social, en “La protecció”, *op. cit.* p. 29.

21. “Totes les persones tenen dret, d'acord amb els requisits establerts per la llei, a rebre prestacions socials i ajudes públiques per atendre les càrregues familiars”.

22. “1. Totes les persones tenen dret a accedir en condicions d'igualtat a les prestacions de la xarxa de serveis socials de responsabilitat pública, a ser informades sobre aquestes prestacions i a donar el consentiment per a qualsevol actuació que les afecti personalment, en els termes que estableixen les lleis. 2. Les persones amb necessitats especials, per mantenir l'autonomia personal en les activitats de la vida diària, tenen dret a rebre l'atenció adequada a la seva situació, d'acord amb les condicions que legalment s'estableixen. 3. Les persones o les famílies que es trobin en situació de pobresa tenen dret a accedir a una renda garantida de ciutadania que assegurï els mínims d'una vida digna, d'acord amb les condicions que legalment s'estableixen”. També article 42.

23. “Les persones excloses del mercat de treball perquè no han pogut accedir o reinserir-se i no disposen de mitjans de subsistència propis tenen dret a percebre prestacions i recursos no contributius de caràcter pal·liatiu, en els termes establerts per la llei”.

on se cita la protecció jurídica, econòmica i social de les diferents modalitats de família,<sup>24</sup> la protecció jurídica de les persones amb discapacitats i la protecció de les persones grans, o de l'article 42, que preveu una protecció especial per a les persones en situació de pobresa i risc d'exclusió social<sup>25</sup> i el reconeixement de prestacions i ajudes pels immigrants.

La regulació més concreta –i important– se situa en l'article 165<sup>26</sup> del nou Estatut d'autonomia, on s'estableix que: "1. Correspon a la Generalitat, en matèria de seguretat social, respectant els principis d'unitat econòmica i patrimonial i solidaritat financera de la Seguretat Social, la competència compartida, que inclou: a) El desenvolupament i l'execució de la legislació estatal, excepte les normes que configuren el règim econòmic. b) La gestió del règim econòmic de la Seguretat Social. c) L'organització i la gestió del patrimoni i els serveis que integren l'assistència sanitària i els serveis socials del sistema de la Seguretat Social a Catalunya. d) L'ordenació i l'exercici de les potestats administratives sobre les institucions, les empreses i les fundacions que col·laboren amb el sistema de la Seguretat Social, en les matèries indicades en la lletra c), així com la coordinació de les activitats de prevenció de riscos laborals que desenvolupin a Catalunya les mútues d'accidents de treball i malalties professionals. i) El reconeixement i la gestió de les pensions no contributives. f) La coordinació de les actuacions del sistema sanitari vinculades a les prestacions de la Seguretat Social. 2. La Generalitat podrà organitzar i administrar a aquests fins i dintre del seu territori, tots els serveis relacionats amb les matèries abans exposades, i exercirà la tutela de les institucions, entitats i fundacions en matèria de sanitat i Seguretat Social, reservant-se l'Estat l'alta inspecció".

Limitant-nos, tal com vam assenyalar al començament d'aquest treball, a l'anàlisi de la matèria de seguretat social, cal destacar que

---

24. També s'han de promoure les mesures econòmiques i normatives de recolzament a les famílies dirigides a garantir la conciliació de la vida laboral i familiar i a tenir descendència, amb especial atenció a les famílies nombroses.

25. "Els poders públics han de vetllar per la plena integració social, econòmica i laboral de les persones i col·lectius més necessitats de protecció, especialment dels que es troben en situació de pobresa i risc d'exclusió social".

26. Encara que no ho tractarem, cal assenyalar que l'article 166 preveu la competència exclusiva de la Generalitat en matèria de serveis socials.

el contingut del nou article 165 és més ampli que l'anterior article 17, i tot i que els canvis de fons, en principi, no són molt importants, sí que hi ha algunes novetats.

En primer lloc, cal destacar que ens trobem davant d'una "competència compartida" entre l'Estat i la Generalitat, definida en l'article 111 del nou Estatut d'autonomia en els termes següents: "en les matèries que l'Estatut atribueix a la Generalitat de forma compartida amb l'Estat, corresponen a la Generalitat la potestat legislativa, la potestat reglamentària i la funció executiva, en el marc de les bases que fixi l'Estat com a principis o mínim comú normatiu en normes amb rang de llei, excepte en els supòsits que es determinin d'acord amb la Constitució i el present Estatut. En l'exercici d'aquestes competències, la Generalitat pot establir polítiques pròpies. El Parlament ha de desenvolupar i concretar a través d'una llei aquelles previsions bàsiques".

Com a conseqüència d'això, podria interpretar-se que, en la matèria de seguretat social, la Generalitat de Catalunya tindria competències en matèria legislativa, reglamentària, així com la funció executiva en el marc de les bases mínimes que fixi l'Estat en normes amb rang de llei, i podria establir i desenvolupar, així mateix, polítiques pròpies en l'exercici d'aquestes competències.

No obstant això, aquestes consideracions es veuen matisades pel mateix article 165, on s'assenyala –amb termes semblants als recollits en l'article 17.2 de l'anterior Estatut d'autonomia– que aquesta competència compartida inclou, com hem vist, "el desenvolupament i l'execució de la legislació estatal, excepte les normes que configuren el règim econòmic", així com "la gestió del règim econòmic de la Seguretat Social", fet que ens porta a deduir que si bé en la matèria "seguretat social" es tractaria pròpiament d'una competència compartida en els termes vists anteriorment, en el marc concret del "règim econòmic" de la Seguretat Social la competència assumida estatutàriament seria menor, ja que cal interpretar d'aquests termes que no arribaria al desenvolupament legislatiu i reglamentari, i es limitaria, per tant, exclusivament, a l'esfera executiva.

Cal tenir present, no obstant això, que en l'àmbit de la seguretat social (excloent el seu règim econòmic), i malgrat l'ampli abast de les competències assumides estatutàriament i la seva consideració

com una competència compartida amb l'Estat, el seu exercici real en la pràctica resultarà molt complex, per diversos motius:

1) En primer lloc, per la mateixa indefinició d'allò que es pot considerar com a "legislació bàsica" estatal, difícil de delimitar en la pràctica. És a dir, no cal oblidar que, fins al moment, ha existit una evident dificultat a l'hora de determinar què es pot interpretar com a tal,<sup>27</sup> tot i que el mateix article 111 de l'Estatut d'autonomia s'hi refereixi com a "principis o mínim comú normatiu en normes amb rang de llei". En aquest punt cal apuntar, no obstant això, que en el marc de la legislació bàsica sobre seguretat social tindrien cabuda, segons la doctrina científica, elements com la determinació dels beneficiaris, les contingències cobertes, les classes de prestacions, els requisits exigits pel seu reconeixement, les seves característiques i quantia, etc.<sup>28</sup>

2) En segon lloc, per l'amplitud i el rigor de la normativa estatal existent actualment en el marc de la seguretat social, que té com a exemple principal la mateixa Llei general de la Seguretat Social, la qual deixa poc marge a un possible desenvolupament legislatiu per part de les comunitats autònomes. En efecte, la normativa de seguretat social existent en l'actualitat és molt nombrosa i abasta, d'una forma extensa, els diversos àmbits que configuren la relació jurídica de seguretat social (la delimitació de l'àmbit subjectiu de protecció, els requisits constitutius de l'acció protectora, l'abast de la protecció, els tipus de prestacions...).

3) En tercer lloc, no es pot oblidar la mateixa indefinició d'allò que cal considerar com a "legislació no bàsica", que és competència de les comunitats autònomes, com a conseqüència lògica de la ma-

---

27. En aquest sentit es pot consultar, entre d'altres, la STC 197/1996, de 28 de novembre, que identifica la legislació bàsica de l'Estat com "un marc normatiu unitari d'aplicació a tot el territori nacional dirigit a assegurar els interessos generals i dotar d'estabilitat –ja que amb les bases s'atén a aspectes més estructurals que conjunturals... a partir de la qual pugui cada Comunitat Autònoma, en defensa del seu propi interès, introduir les peculiaritats que consideri convenients dins del marc competencial". També les STC 48/1988, de 22 de març; 242/1999, de 21 de desembre; 275/2000, de 16 de novembre, i 14/2004, de 12 de febrer.

28. Palomo Balda, E., "Descentralización de la protección social en España: pensiones y prestaciones de desempleo", *Foro de Seguridad Social*, núm. 8-9, 2003, p. 30.

teixa indeterminació del concepte de legislació bàsica estatal. I en aquest punt, els articles 165 i 111 del nou Estatut d'autonomia introdueixen un nou factor, en recollir, el segon d'ells, no només la possibilitat de desenvolupar polítiques pròpies per part de la Generalitat de Catalunya sinó també la previsió que el Parlament ha de desenvolupar i concretar a través d'una llei les previsions bàsiques estatals.

En aquest punt, cal tenir present que alguns autors defensen que, en el marc de les competències sobre legislació no bàsica, les comunitats autònomes no només poden desenvolupar legislativament la legislació bàsica estatal sinó també establir noves polítiques pròpies –tal com preveu l'article 111–, fet que els permetria, per exemple, en el marc concret de la seguretat social, decidir complementar, a càrrec de fons autonòmics, les prestacions ja previstes pel sistema de Seguretat Social (contributives i no contributives) així com crear noves prestacions. Al nostre entendre, l'article 165 del nou Estatut d'autonomia en relació amb el seu article 111 podria interpretar-se en aquests termes, tot i que no es tracta d'una qüestió ni de bon tros pacífica i, així mateix, aquesta interpretació resulta poc concordant amb la posició defensada, fins al moment, pel Tribunal Constitucional i la majoria de la doctrina científica.

En definitiva, la conclusió que, de la interrelació dels articles 111 i 165 del nou Estatut d'autonomia, es deriva que és possible desenvolupar "polítiques pròpies" en matèria de seguretat social obre, sens dubte, interessants perspectives respecte de les competències que podria assumir en el futur la Generalitat de Catalunya, però, alhora, obre també nombrosos i complexos interrogants, que molt probablement acabarien sent resolts pel mateix Tribunal Constitucional en el marc d'un conflicte de competències.

4) Tampoc no es pot oblidar que, com hem assenyalat, l'article 111 preveu que, en el supòsit de les competències compartides, el Parlament ha de desenvolupar i concretar a través d'una llei les previsions bàsiques estatals. El compliment efectiu d'aquesta exigència estatutària planteja interrogants importants atès el panorama present en l'actualitat en el marc del nostre sistema de Seguretat Social, tal com ja hem apuntat en els apartats anteriors.

5) No cal ignorar tampoc que l'article 165.1 del nou Estatut d'autonomia introdueix un límit addicional a l'exercici d'aquesta compe-

tència compartida per part de la Generalitat de Catalunya, ja que, en tot cas, s'haurien de respectar els principis d'unitat econòmica i patrimonial i solidaritat financera de la Seguretat Social.

Cal tenir en compte, no obstant això, que malgrat la seva ubicació comuna, la naturalesa d'aquest límit –amb un rerefons clarament econòmic– ens porta a pensar que, atesa la distinció que es fa tradicionalment entre la matèria seguretat social i el seu règim econòmic, aquest límit s'aplicarà exclusivament en el marc del règim econòmic de la Seguretat Social. No obstant això, hauria estat desitjable una redacció més encertada en aquest punt, ja que de no interpretar-se en el sentit asenyalat anteriorment, s'estaria introduint un límit a l'exercici de les competències autonòmiques en matèria de seguretat social que fins ara no s'havia previst, ni tan sols per la restrictiva doctrina del Tribunal Constitucional.

6) Finalment, cal destacar que, al marge de la referència a la possibilitat de desenvolupar polítiques pròpies i al necessari respecte dels principis d'unitat econòmica i patrimonial i solidaritat financera, en aquesta matèria la nova regulació estatutària és molt semblant a l'anterior, fet que planteja el dubte de si, en aquesta nova etapa, es posaran en pràctica les competències autonòmiques recollides en el nou article 165 o si, per contra i seguint amb la tendència anterior, la matèria seguretat social (deixant al marge el seu règim econòmic) continuarà sent un territori inexplorat. Al nostre entendre, s'hauria d'avançar, sens dubte, en aquest àmbit, en tractar-se d'una qüestió d'enorme importància pel conjunt dels ciutadans.

Tornant a un tema que hem deixat pendent anteriorment, cal preguntar-se què passa amb les competències executives en matèria de règim econòmic de la Seguretat Social.

En efecte, cal recordar que, com vam assenyalar, en aquest àmbit es pot interpretar que el nou article 165 renuncia al fet que la Generalitat pugui exercir competències legislatives, i centra les seves competències exclusivament en el marc executiu. En aquest àmbit cal recordar que el Tribunal Constitucional, entre d'altres, en les STC 195/1996 i 51/2006, ja ha assenyalat que l'atribució a l'Estat del "règim" en una determinada matèria comprèn "... per descomptat, la totalitat de les competències normatives sobre ella... però implica també un "plus": A més de la legislació, pot comportar l'atribució de les

competències d'execució necessàries per configurar un sistema materialment unitari. Això és el que succeeix en el cas del règim econòmic de la Seguretat Social”.

I en aquest punt –tal com ja passava en l'article 17.2 de l'anterior Estatut d'autonomia–, cal entendre que la Generalitat, conforme al citat article 165, està assumint, en principi, totes les competències executives en aquesta matèria en afirmar-se, amb total claredat, que correspon a la Generalitat la “gestió del règim econòmic de la Seguretat Social”. No obstant això, sorprèn l'existència d'una certa incoherència entre els apartats a) i b) de l'article 165.1, ja que mentre que la lletra b) atribueix aquesta gestió a la Generalitat, l'apartat a) estableix que correspon a la Generalitat “el desenvolupament i l'execució de la legislació estatal, excepte les normes que configuren el règim econòmic”, i es podria deduir que la Generalitat no té, en el marc del règim econòmic de la Seguretat Social, ni competències legislatives ni executives. Aquesta certa falta de coordinació es resol, al nostre entendre, donant prevalença al contingut de l'apartat b).

Però, quin és l'abast concret de les competències executives assumides per la Generalitat de Catalunya conforme a l'article 165.1.b) del nou Estatut d'autonomia?

Tal com vam assenyalar anteriorment, en principi, sembla assumir-les totes, especialment quan l'apartat 2 del citat precepte assenyalava també que la Generalitat podrà organitzar i administrar, dintre del seu territori, tots els serveis relacionats amb les matèries exposades en l'apartat 1, i exercirà la tutela de les institucions, entitats i fundacions en matèria de sanitat i seguretat social, reservant-se l'Estat l'alta inspecció.

No obstant això, en aquest àmbit l'article 165.1 introdueix un límit, en preveure's expressament que les competències autonòmiques en matèria de seguretat social recollides en aquest precepte han de respectar, com vèiem abans, els “principis d'unitat econòmica i patrimonial i solidaritat financera de la Seguretat Social”, i és aquí, precisament, on és necessari parar-se i fer algunes reflexions.

En primer lloc, cal tenir present que segons com interpretem la necessitat de respectar aquests principis, així com el seu propi contingut, les competències executives de la Generalitat de Catalunya en



matèria de règim econòmic de la Seguretat Social tindran un major o menor contingut.

Efectivament, si assumíssim la interpretació donada per la STC 124/1989 –sobre la base d'un precepte molt semblant a l'actual, com hem vist en el seu moment–, això ens duria a entendre que aquests principis –identificat el primer d'ells amb el conegut principi d'unitat “de caixa”– limiten enormement les competències autonòmiques d'execució, i queden restringides únicament a aquelles que no posin en perill aquests principis,<sup>29</sup> fet que comportaria, en conseqüència, deixar gairebé buit de contingut el nou article 165.1.b), ja que la Generalitat no podria assumir competències en àmbits tan importants com són els actes d'enquadrament (inscripció d'empreses, afiliació, altes i baixes de treballadors...), la recaptació i l'ajornament o fraccionament de les quotes, l'ordenació de pagaments de les obligacions de seguretat social i la seva distribució en temps i territori o l'obertura de comptes en institucions financeres.

Per contra, si assumíssim la interpretació donada posteriorment per les STC 195/1996 i 51/2006, conclouríem que la Generalitat tindria competències executives respecte d'aspectes instrumentals vinculats al règim econòmic del sistema de Seguretat Social, com són els actes d'enquadrament, o les facultats d'autorització, cessament i control de les mútues d'accidents de treball i malalties professionals de la Seguretat Social o els aspectes instrumentals relacionats amb la col·laboració de les empreses en la gestió del sistema de Seguretat Social, així com l'exercici de la competència sancionadora corresponent. Però això sempre sense afectar qüestions de caràcter econòmic. Amb aquesta interpretació, sens dubte, es donaria poc joc a l'article 165.1.b) del nou Estatut d'autonomia.

No obstant això, no compartim cap d'aquestes dues postures ja que, al nostre entendre, es pot interpretar que el nou article 165.1.b) reserva a la Generalitat de Catalunya competències executives d'un

---

29. És a dir, aquelles que no puguin comprometre la unitat del sistema de Seguretat Social o pertorbar el seu funcionament econòmic uniforme, ni qüestionar la titularitat estatal de tots els recursos o engendrar directament o indirectament desigualtats entre els ciutadans en l'àmbit de la satisfacció dels seus drets i del compliment de les seves obligacions de Seguretat Social.

major abast. I això s'explica essencialment perquè les sentències del Tribunal Constitucional esmentades prenen, com un element clau i absolutament decisiu, una interpretació del principi de caixa única o d'unitat econòmica i patrimonial que resulta excessivament restrictiva des de la perspectiva autonòmica i que, òbviament, no és l'única possible. És a dir, fonamenten bàsicament la seva posició en una interpretació enormement restrictiva d'aquest principi. És per això, pel que abans de posar de manifest quina és la nostra posició en aquest tema, considerem convenient fer una breu anàlisi crítica del paper real que es pot atribuir a l'esmentat principi de caixa única.

Referent a això, i seguint Gonzalo González i Suárez Corujo,<sup>30</sup> és possible fer les consideracions següents respecte de la configuració i l'abast del principi citat:

1ª) El principi de caixa única no és un principi constitucional, ja que no apareix recollit en cap dels preceptes –força nombrosos– que la Constitució dedica a la configuració i al contingut del sistema de Seguretat Social (articles 39, 41, 42, 43, 49, 50).

2ª) Llevat del cas de Galícia –que ho recull expressament–<sup>31</sup> els estatuts d'autonomia no han atorgat, fins ara, rellevància a aquest principi.

3ª) Es tracta d'un principi d'exclusiva base legal –articles 57.1<sup>32</sup> i 63.1<sup>33</sup> de la Llei general de la Seguretat Social–, que ni tan sols és definit en el mateix text legal que l'estableix; ens trobem, doncs, davant d'un concepte indeterminat.

---

30. Gonzalo González, B. i Suárez Corujo, B., "La Seguridad Social y su ajuste al marco del Estado autonómico: notas sobre dos de los problemas de mayor actualidad", *Relaciones Laborales*, núm. 13, 2004.

31. Article 33 de l'Estatut d'autonomia de Galícia (Llei orgànica 1/1981, de 6 d'abril).

32. "La gestió i l'administració de la Seguretat Social s'efectuarà, sota la direcció i tutela dels respectius Departaments Ministerials, amb subjecció a principis de ... solidaritat financera i unitat de caixa, eficàcia social i descentralització, per les següents Entitats Gestores...".

33. Que defineix a la Tresoreria General de la Seguretat Social com un servei comú "en el qual, per aplicació dels principis de solidaritat financera i caixa única, s'unifiquen tots els recursos financers, tant per operacions pressupostàries com extrapressupostàries...".

4ª) Cal tenir molt en compte, així mateix, que es tracta d'un principi preconstitucional que s'incorpora a la Llei general de la Seguretat Social com a conseqüència de la refosa del Reial decret llei 36/1978, de 16 de novembre, sobre gestió institucional de la Seguretat Social, la salut i l'ocupació. També cal afegir que quan es va aprovar l'esmentat Reial decret llei i es va crear l'esmentat principi encara no existien els mandats constitucionals sobre règim de distribució de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes (articles 148.1.20 i 149.1.17 de la Constitució), pel que és difícil entendre que aquest règim vingui condicionat precisament per aquell principi.

En conseqüència, no es pot oblidar que, tal com ha assenyalat el mateix Tribunal Constitucional, les normes i els instituts jurídics preconstitucionals han d'interpretar-se en coherència amb els mandats de la Constitució i, per tant, la noció preconstitucional de caixa única hauria precisament de facilitar i no d'impedir la gestió de la seguretat social per part de les comunitats autònomes.

5ª) Malgrat la postura mantinguda pel Tribunal Constitucional en les sentències 124/1989 i 195/1996, en la Constitució no sembla existir una equivalència necessària entre, d'una banda, les nocions d'igualtat, unitat econòmica i financera i solidaritat general o total i, per altra banda, la regla de caixa única. Els principis constitucionals que cal respectar són, en tot cas, els d'unitat del règim econòmic, unitat patrimonial, unitat pressupostària, titularitat única del patrimoni, direcció unitària i solidaritat financera, però la caixa única constituiria una mera "tècnica" destinada a complir aquests principis –però no un principi constitucional en si– i, per tant, admet fórmules operatives plurals (diferents de les actuals, previstes en la Llei general de la Seguretat Social).

En definitiva, ens trobaríem davant d'una determinada tècnica (comptable) per portar a la pràctica i garantir els principis esmentats, però no davant d'un principi amb base constitucional.

6ª) No es pot oblidar que el mateix text constitucional –article 149.1.17ª– preveu una distribució de competències Estat-comunitats autònomes en matèria de seguretat social que s'ha de respectar i aplicar.

7ª) La unitat essencial del règim econòmic de la Seguretat Social no és de tipus administratiu ni comptable, sinó financera: la solidaritat general no resulta de l'aplicació de fórmules comptables concretes ni del seguiment de processos administratius determinats, sinó de la vigència en tot el territori de l'Estat d'unes regles uniformes sobre aspectes com la delimitació de les càrregues, la distribució d'aquestes càrregues entre les diverses fonts de recursos i l'accés igual dels ciutadans a les prestacions i els serveis corresponents.

8ª) Cal tenir molt present que és molt difícil entendre i assumir que, tal com vam assenyalar pàgines enrere, mentre que les comunitats autònomes no assumeixen competències executives en matèria de règim econòmic de la Seguretat Social, existeixen actualment diverses entitats privades que estan col·laborant amb el sistema de Seguretat Social en aspectes clarament econòmics i de gran importància, les quals constitueixen en la pràctica veritables caixes separades (encara que dintre del patrimoni únic de la Seguretat Social),<sup>34</sup> i això malgrat l'existència d'importants controls exercits per les autoritats estatals. Ens referim, novament, al cas de les mútues d'accidents de treball i malalties professionals de la Seguretat Social i a les empreses que col·laboren en la gestió de prestacions de la Seguretat Social.

Respecte a les primeres, si bé una mútua no recapta les quotes de la Seguretat Social, sí que rep de la Tresoreria General de la Seguretat Social els ingressos corresponents –calculats conforme al que estableix la Llei– als treballadors que presten serveis pels empresaris que hi estan associats; ingressos que serveixen a la mútua per fer front al pagament de les prestacions corresponents –derivades d'accidents de treball o malalties professionals i el cas de la prestació d'incapacitat temporal derivada de riscos comuns–, constituir les reserves previstes per la Llei i, amb els excedents que puguin produir-se pot dedicar-se a millorar les prestacions corresponents, i fins i tot, en determinats casos –fet que constitueix una prova de la seva relativa independència econòmica–, la Tresoreria General de la Seguretat Social està obligada a reintegrar prestacions que ha anticipat la mútua (en el marc dels supòsits de responsabilitat empresarial regulats en l'article 126.2 de

---

34. Article 68 i següents de la Llei general de la Seguretat Social i Reial decret 1993/1995, de 7 de desembre, sobre Reglament sobre col·laboració de les mútues d'accidents de treball i malalties professionals de la Seguretat Social.

la Llei general de la Seguretat Social). Així mateix, tal com preveu l'article 68 de la Llei general de la Seguretat Social, el patrimoni que gestionen les mútues –al marge del seu patrimoni històric– forma part del patrimoni únic de la Seguretat Social.

Tot aquest règim, malgrat estar sotmès, tal com preveu la Llei, al control i a la vigilància de la corresponent autoritat administrativa, pressuposa un marge de gestió –en matèria econòmica i a càrrec d'una entitat privada (una associació d'empresaris)– molt important, el qual contrasta clarament amb la negativa reiterada que les comunitats autònomes assumeixin competències en aquest àmbit.

Una situació semblant –encara que d'abast menor– es dona en el cas de la col·laboració de les empreses en el pagament de prestacions de la Seguretat Social en el marc de les fórmules de col·laboració regulades en l'article 77 de la Llei general de la Seguretat Social i en l'Ordre ministerial de 25 de novembre de 1966. En aquests casos, les empreses, per exemple, poden reintegrar-se a càrrec de les quotes de la Seguretat Social dels pagaments realitzats en matèria de prestacions de la Seguretat Social.

També cal afegir que, actualment, la Generalitat ja està gestionant econòmicament, com també ja vam assenyalar, determinades parcel·les del sistema de Seguretat Social, com és el cas de l'assistència sanitària –encara que el marc competencial sigui diferent– i les prestacions no contributives de jubilació i invalidesa.

I es tracta, en tots els casos, de mètodes de gestió que no s'han considerat com a contraris al principi de caixa única, i es troben regulats fins i tot –el cas de les mútues i les empreses– en la mateixa norma –la Llei general de la Seguretat Social– que recull el principi de caixa única.

Tenint en compte totes aquestes consideracions, al nostre entendre, és possible interpretar que, en matèria de règim econòmic de la Seguretat Social, l'article 165.1.b) del nou Estatut d'autonomia pot implicar que, mantenint la unitat del sistema i la titularitat estatal del patrimoni de la Seguretat Social, la Generalitat de Catalunya podria assumir un paper semblant al de les mútues d'accidents de treball i malalties professionals –dissenyat en les corresponents normes estatals– de col·laboració en la gestió econòmica del sistema de la Segu-

retat Social; col·laboració que podria articular-se sobre la base dels elements següents:<sup>35</sup>

a) Tots els elements essencials del règim de col·laboració haurien d'estar establerts en la legislació estatal, com a conseqüència de la distribució de competències prevista en l'article 149.1.17<sup>a</sup> de la Constitució, a fi de garantir, així mateix, els principis d'unitat (jurídica i de titularitat dels recursos econòmics però que no implicaria l'exclusiva disponibilitat directa estatal dels recursos) i solidaritat financera.

b) S'haurien de regular i articular-se mecanismes com l'elaboració d'avantprojectes de pressupostos, règim comptable, inversions, auditories, controls externs i interns, vies d'inspecció, règim de contractació, etc.

c) La Generalitat podria gestionar (reconèixer i pagar) totes les prestacions econòmiques del sistema de Seguretat Social que actualment no gestiona (podria assumir, essencialment, les funcions actualment desenvolupades per l'Institut Nacional de la Seguretat Social, l'Institut Nacional d'Ocupació, l'Institut Social de la Marina i la Tresoreria General de la Seguretat Social). Prestacions que es regularien per la legislació estatal i que, per tant, tindrien un caràcter uniforme amb les reconegudes a nivell estatal (amb l'objectiu de garantir els principis d'unitat i solidaritat).

d) La Generalitat no podria recaptar els recursos econòmics corresponents, però rebria les transferències corresponents per part de la Tresoreria General de la Seguretat Social. Aquests ingressos s'haurien de destinar a pagar totes les prestacions ja existents de persones residents a Catalunya i totes aquelles que es puguin causar també a Catalunya.

Això implica, així mateix, la necessitat d'establir mecanismes de coordinació administrativa i de col·laboració àgil amb l'Estat.

e) Aquesta tasca de gestió es podria centralitzar en una agència catalana en matèria de seguretat social que podria integrar totes les qüestions vinculades a la seguretat social a Catalunya. Gestió cen-

tralitzada i integrada que tindria l'avantatge que permetria resoldre en una mateixa entitat totes les qüestions vinculades amb la matèria seguretat social.

En definitiva, la millor via per garantir l'aplicació efectiva del principi d'unitat econòmica i patrimonial o de caixa única no seria limitar o restringir les competències autonòmiques d'execució, sinó garantir a través de la legislació estatal corresponent que les competències executives autonòmiques no posen en perill aquest principi. És a dir, aquest principi s'ha de garantir en el moment d'establir el marc legislatiu estatal corresponent i no impedir que les comunitats autònomes exerceixin determinades competències executives.

Finalment, per garantir el principi de solidaritat financera –l'altre límit previst en l'article 165.1– es podrien adoptar diverses solucions:<sup>36</sup>

1) Establir regles per a la transferència de fons, a través de la Tresoreria General de la Seguretat Social, d'unes comunitats autònomes a altres en funció de les disponibilitats financeres de cada moment.

2) Crear un Fons de reserva autonòmic –semblant al regulat en l'article 91 de la Llei general de la Seguretat Social a nivell estatal– on es recollirien –i invertirien– els excedents. Però aquest Fons hauria d'estar coordinat i subordinat al Fons de reserva estatal, amb la finalitat de garantir els principis d'unitat i solidaritat financera, fet que implica que, de ser necessari, els fons autonòmics o part d'aquests haurien de destinar-se al pagament de prestacions de la Seguretat Social en altres punts de l'Estat o, si escau, caldria recórrer al Fons de reserva estatal per fer front als pagaments corresponents a Catalunya. Tot això suposaria, així mateix, la modificació del règim i les finalitats del Fons de reserva actualment existent.

3) Una altra opció en aquest àmbit seria l'atribució directa dels excedents existents a Catalunya al corresponent Fons de reserva (o estabilització en la terminologia de la Llei general de la Seguretat Social) estatal.

36. Gonzalo González, B. i Suárez Corujo, B., "La Seguridad Social", *op. cit.*

En conclusió, en matèria de règim econòmic de la Seguretat Social, l'article 165.1.b) del nou Estatut d'autonomia permetria, al nostre entendre, assumir per part de la Generalitat de Catalunya la totalitat de les competències executives, i hauria de ser la normativa estatal la que garantís, amb el seu contingut, que aquesta gestió ve limitada pel respecte als principis d'unitat econòmica i patrimonial i de solidaritat financera. Amb això es recolliria, per altra banda, la postura defensada per la mateixa Generalitat, fa ja bastants anys, en el moment de plantejar el conflicte de competències resolt per la STC 124/1989.

En definitiva, l'article 165 del nou Estatut d'autonomia obre –i d'altra banda manté– perspectives interessants des del punt de vista del desenvolupament de les competències autonòmiques en l'àmbit de la matèria seguretat social.



## RESUMEN

Uno de los ámbitos competenciales tradicionalmente más problemáticos ha sido el relativo a la seguridad social, especialmente su régimen económico. La jurisprudencia constitucional, en contraste con lo anterior, ha sido, en cambio, muy escasa, y se reduce a tres sentencias que marcan la evolución desde una postura muy restrictiva para las Comunidades Autónomas a una algo más favorable a las posibilidades de actuación de éstas, reconociéndoles ciertas competencias de carácter instrumental. En todo caso, más allá de esta discreta evolución, los fundamentos últimos que sustentan cada una de las sentencias son esencialmente los mismos, y queda aún hoy por resolver una parte de los interrogantes que rodean a la distribución de competencias en el ámbito que tratamos, especialmente en el del mencionado régimen económico. El objeto del presente artículo es analizar la situación existente hasta la aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía, la posición del Tribunal Constitucional y el análisis de los cambios que comporta el nuevo Estatuto, así como sus posibles efectos futuros.

## ABSTRACT

One of the politically more controversial areas of distribution of powers between the Autonomous Communities and the Spanish central government, has been that related to social security, most particularly its economic regime. In contrast, actual constitutional conflicts and their corresponding ruling by the Spanish Constitutional Court—unlike its political counterpart—have been rather lacking, and are reduced to three rulings that mark the progress from a highly restrictive posture for the Spanish Autonomous Communities to one that is somewhat more favourable to the possibilities that these have for taking action, by recognising certain responsibilities of an instrumental character. At all events, beyond this discrete progress, the final bases supporting each of the Constitutional Court's rulings are essentially the same, and are yet to resolve many of the questions surrounding the distribution of powers in this field, especially in the economic regime. The purpose of this article is to analyse the situation existing prior to the approval of the new Catalan Statute of Autonomy, the position of the Constitutional Court, and an analysis of the changes brought about by the new Statute, as well as of its possible future effects.