

La Seguridad Social y el Estado de las autonomías

JOSE MARIA FERNANDEZ PASTRANA

Una parte esencial de la Administración del Estado contemporáneo es la que ha dado en llamarse Administración social, justamente aquella que viene a realizar los fines que los autores iuspublicistas de la centuria pasada no consideraban esenciales, ni tan siquiera propios del Estado, pero que la conciencia pública del hombre de hoy tiende a considerar como prioritarios, al punto de que ha sido preciso rebautizar al Estado, que en adelante no sólo ha de ser un Estado de derecho, sino también un Estado social. Nuestra Constitución se abre justamente invocando esa fórmula, ya recibida por otras constituciones contemporáneas, para calificar al Estado que de ellas surge.

Y no se trata sólo de fórmulas doctrinales, sino de realidades que, con todas las perfectibilidades que se puedan o se quieran hacer, han sido incorporadas a la mayoría de los Estados actuales. En algunos de los cuales (Europa de la CEE) los gastos sociales representan alrededor de la cuarta parte de su renta nacional.

Cuando se quiera medir el grado de efectiva descentralización alcanzado por el que ya se ha dado en llamar el Estado de las autonomías, habrá que examinar, pues, con detalle lo que se ha hecho, lo que puede hacerse y lo que no se ha hecho, en ese ámbito de la Administración social, y fundamentalmente en la Seguridad Social, que es hoy el elemento central de aquella por el volumen y costo de sus prestaciones y por la extensión de sus beneficiarios. El punto de partida para ese análisis es evidentemente la Constitución, en cuyo artículo 149 se han incluido determinadas competencias sobre la Seguridad Social, como exclusivas del Estado, mientras que en el artículo 148 no figura esta institución entre las asumibles por las Comunidades Autónomas.

La fórmula adoptada por los redactores de la Constitución es, por consiguiente y globalmente, centralista en materia de Seguridad Social. Paradójicamente, ello no parece haber sorprendido a nadie, quizá porque sigue pesando todavía esa afirmación doctrinaria (Loewenstein), que quiere que Es-

tado social y centralización sean fenómenos interdependientes. Habría mucho que objetar a ese prejuicio doctrinario, que tiene su explicación en sociedades muy diferentes de la nuestra, pero, aun marginando esa cuestión, no es menos cierto que el artículo 149 permite en este punto lecturas diversas, por la equivocidad de algunos de sus términos, y se presta así a interpretaciones que pueden conducir a resultados divergentes.

Ambigüedades

Algunas de esas ambigüedades y equivocidades no han desaparecido en las leyes orgánicas que regulan los estatutos de autonomía del País Vasco y de Cataluña. Valga por todas la expresión «legislación básica», que se atribuye de manera exclusiva al Estado, de la que ningún precepto concreta su significado y alcance, y donde las interpretaciones doctrinales no son acordes (equivalencia con ley de bases; distinción entre aspectos presuntamente sustantivos —campo de aplicación, acción protectora— e instrumentales —gestión—, atribuyendo los primeros al Estado...). En tal situación, el término deja de ser jurídico y pasa a convertirse en político en un terreno conflictivo donde la Administración central y las administraciones autonómicas pueden tener aspiraciones y criterios obviamente contrapuestos.

La primera tarea debe ser, por consiguiente, una delimitación razonable y admisible para todas las partes, de lo que se entiende por legislación básica, que pueda permitir a cada comunidad autónoma acomodar el modelo de Seguridad Social a sus particulares necesidades sociales, sin romper por ello la solidaridad nacional. Tarea que, justamente por afectar a sujetos diversos, debiera alcanzarse mediante fórmulas paccionadas, sin perjuicio de las cuales me permito apuntar que: a) la equivalencia del término con la ley de bases no re-

suelve el problema, sino que lo traslada a un momento posterior, ya que no existe ningún límite jurídico que permita asegurar que lo regulado por una ley de bases sea realmente lo básico de una materia o institución, y tenemos un ejemplo muy próximo en la ley 28/1963, de Bases de la Seguridad Social; b) la distinción entre aspectos puramente sustantivos y otros presuntamente instrumentales no sólo peca de una deformación academicista, que pasa por alto que a veces son decisivas las cuestiones de gestión, sino que sería contraria a la interpretación legal derivada de los estatutos vasco y catalán en vigor, donde se admite el desarrollo legislativo de la legislación básica del Estado, «salvo las normas que configuran el régimen económico de la misma».

Por consiguiente, la distinción *ratione materiae* sólo sería posible, a nuestro juicio, en la financiación de la Seguridad Social, donde la potestad legiferante se reserva de manera exclusiva al Estado, no así su ejecución, pero tal reserva no existe respecto de la regulación de la acción protectora o del campo de aplicación; y c) la administración o ejecución de un servicio no sólo implica una actividad material de gestión, sino el establecimiento de normas que reglamenten esa actividad. Por tanto, también en materia de régimen económico cabe incluir una competencia legiferante de las comunidades autónomas aunque reducida al ámbito estricto de la reglamentación interna necesaria al funcionamiento del servicio.

La alta inspección

Pero las leyes orgánicas han añadido equívocos a los que el artículo 149.17 de la Constitución contiene. Me referiré exclusivamente a la denominada «alta inspección», que han introducido los artículos 17 y 18, respectivamente, de los estatutos catalán y vasco, sin que tampoco esta vez se encuentre un solo precepto en los propios esta-

tutos, ni en nuestro ordenamiento jurídico, que señalen qué quiere decir la expresión referida, pero que es importante precisar, puesto que se trata de una función que se reserva al Estado, frente a las comunidades autónomas. A mi juicio, por convencional que pueda ser el significado del término, puede cuando menos delimitarse negativamente, puesto que: a) evidentemente, la «alta inspección» no es la inspección de los servicios ni de las conductas de los sujetos que intervienen en las distintas relaciones jurídicas de Seguridad Social, objeto, por definición, de la inspección «ordinaria» atribuida a los cuerpos o funcionarios ordinarios; b) la inspección ordinaria correspondería, pues, en exclusiva, a las comunidades autónomas, y así hay que deducirlo, además, del número 4 de los artículos 17 y 18 de los estatutos catalán y vasco, respectivamente, donde se atribuye a tales entidades la «tutela de las instituciones, entidades y funciones en materia de Sanidad y Seguridad Social», por más que se emplee impropia y el término tutela sin su significación técnica precisa, puesto que se hace recaer no sobre entidades descentralizadas, sino sobre órganos y actividades. Por consiguiente, se está empleando con una significación distinta a la técnico-jurídica elaborada por la doctrina iusadministrativa, equivalente a control de determinadas actividades, lo que, obviamente, incluye los medios adecuados para llevarlo a cabo, la inspección entre ellos; c) siendo la inspección ordinaria una competencia exclusiva de las comunidades autónomas vasca y catalana, la «alta inspección» no puede consistir en una duplicación paralela, orgánica o funcional, de la atribuida o desarrollada por ellas.

De este modo, la inspección interna de los servicios, la inspección externa de las entidades colaboradoras o concertadas, mutuas patronales o entidades recaudadoras, la inspección de las conductas

de los sujetos obligados al pago, o de los beneficiarios, en definitiva, de los sujetos incluidos en las múltiples relaciones jurídicas de Seguridad Social, deben ser objeto exclusivo de la comunidad autónoma, y lo que es predicable de la función ha de serlo de los órganos y cuerpos de funcionarios encargados de realizarla, que deben depender de aquellas exclusivamente; d) el objeto de la «alta inspección» no puede ser otro, por consiguiente, que el de una verificación global, por el Estado, de si la comunidad autónoma cumple con las funciones transferidas de acuerdo con la Constitución y las leyes, esto es, una concreción sectorial del principio general de control que el artículo 155 de la Constitución otorga al Estado sobre las comunidades autónomas. De modo que el sujeto inspeccionado sería la propia comunidad autónoma, y más concretamente, los órganos de ella que reglamenten y administren la Seguridad Social, pero en modo alguno los «administrados», sujetos exclusivamente al control de aquella. Eso no excluye quizá que, de forma excepcional y mediata, no pueda el Estado investigar las conductas de los demás sujetos, pero con el único fin de verificar aquel juicio global, sin que de tales actuaciones puedan deducirse consecuencias directas para ellos ni imponerse a la comunidad autónoma obligaciones singulares de comprobación adicional.

Quedan otras cuestiones cuya regulación es excesivamente genérica en los estatutos catalán y vasco, y, por tanto, problemáticas. Baste por ahora, y sin perjuicio de un ulterior examen, señalar algunos de los temas que pueden necesitar no sólo de un análisis jurídico en profundidad, sino de un acuerdo previo: el alcance y límites de la potestad organizatoria, la articulación del patrimonio de la Seguridad Social o la potestad reglamentaria.

José María Fernández Pastrana es doctor en Derecho y profesor de Derecho Administrativo, pertenece al Cuerpo Técnico del Mutualismo Laboral y al de Titulados Superiores del Instituto de Estudios de Sanidad y Seguridad Social.