EL REPARTO DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL EN LA CONSTITUCIÓN

José Antonio Martínez Lucas. Letrado de la Administración de la Seguridad Social.

RESUMEN: El reparto de competencias en materia de Seguridad Social se regula en el artículo 149.1.17ª CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en "legislación básica y régimen económico" de la Seguridad Social. Sin embargo, las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias en relación a esta materia, lo que determina analizar la extensión de ambas competencias de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional y los principios generales informadores del sistema de Seguridad Social.

SUMARIO: I. Introducción. II. La delimitación competencial en materia de Seguridad Social. 1. Legislación básica de la Seguridad Social. 1.1. La noción de legislación. 1.2. El alcance de la legislación básica. 2. Régimen económico de la Seguridad Social. 3. La ejecución de los servicios de la Seguridad Social por las Comunidades Autónomas. 3.1. Competencia en la ejecución de la legislación básica. 3.2. Competencia en la ejecución del régimen económico de la Seguridad Social. a) Criterios generales. b) Supuestos específicos.

I. Introducción

Es comúnmente aceptado que la Seguridad Social constituye uno de los pilares fundamentales de los Estados modernos, que tiene como finalidad garantizar a los ciudadanos la adecuada protección ante las diversas contingencias que se presenten; entre ellas, y sin un ánimo exhaustivo, la enfermedad, vejez o incapacidad. Igualmente, en los países europeos se considera que la gestión y regulación del sistema de Seguridad Social debe ser una competencia exclusiva del Estado, lo que significa que el gobierno central detenta no solo la potestad de legislar, sino también de administrar este sistema.

La competencia exclusiva del Estado en materia de Seguridad Social tiene su origen en la necesidad de garantizar un sistema uniforme y equitativo de protección social a todos los ciudadanos, independientemente de su lugar de residencia. Este carácter de derecho fundamental justifica la centralización de su regulación y administración, ya que la descentralización podría llevar a desigualdades y a un acceso inequitativo a los beneficios sociales.

En España, la situación parece clara, salvo una interpretación alternativa de nuestro texto fundamental. Es obvio que el régimen de la Seguridad Social está encuadrado dentro de los principios rectores de la política social y económica. Así, el artículo 41 CE se limita a establecer que "los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres".

En otras palabras, el citado precepto constitución no diseña un sistema de distribución de competencias estatales o autonómicas en materia de Seguridad Social[1], de modo que es

[1] Como señala el fundamento jurídico 5 de la SSTC 206/1997, de 27 de noviembre: "El artículo 41 C.E. establece el deber de los poderes públicos de mantener una determinada estructura protectora de los ciudadanos frente a situaciones de necesidad y marca las líneas que han de orientar el desarrollo evolutivo de aquélla y, aún, de su régimen jurídico presente. Sin embargo, no es un precepto apto para atribuir o distribuir competencias, ni para decantarse en favor de unos o de otros centros de decisión entre cuantos integran el modelo de articulación del Estado diseñado en el Título VIII de la Constitución. Es por ello un precepto neutro que impone los compromisos a

absolutamente neutro en orden a la atribución de competencias en la materia que nos ocupa[2], lo que se corrobora por los diversos pronunciamientos del Tribunal Constitucional.

El artículo 41 CE supone el reconocimiento de una garantía institucional de la existencia de la Seguridad Social con la finalidad de proteger el núcleo esencial de una institución recibida por la Constitución frente al legislador ordinario[3]. Como subraya literalmente la sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981:

"Por definición, en consecuencia, la garantía institucional no asegura un contenido concreto a un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar. Dicha garantía es desconocida cuando la institución es limitada, de tal modo que se priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre. Tales son los límites para su determinación de las normas que la regulan y por la aplicación que se haga de éstas. En definitiva, la única interdicción claramente discernible es la de la ruptura clara y neta con esta imagen comúnmente aceptada de la institución que, en cuanto formación jurídica, viene determinada en buena parte por las normas que en cada momento la regulan y la aplicación de que las mismas se hace".

Ahora bien, y desde una óptica negativa, el texto constitucional no emplea el término protección social, por mucho que el Tribunal Constitucional se refiera al carácter complejo de esta materia[4]. En efecto, la única mención al término "protección social" la encontramos en el artículo 39.1 de la Constitución al señalar que: "1. Los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia". Por consiguiente, y desde un punto de vista jurídico, la normativa de aplicación no debe hacer mención a este término, salvo que se quiera tergiversar el mandato constitucional, sin perjuicio de una configuración meramente dogmática[5], carente de aplicación jurídica.

---

que se ha hecho referencia a los «poderes públicos», sin prejuzgar cuáles puedan ser éstos, simplemente porque no es tal su función. Los criterios de individualización de tales instancias, como centros competenciales aptos para asumir los compromisos que les impone la Constitución, no están en este precepto y han de buscarse en su lugar propio, el Título VIII de la Constitución."

[2] Así, la SSTC 239/2002, de 11 de diciembre, fundamento jurídico 6, dice: "De cuanto hemos venido exponiendo hasta ahora se deduce que el art. 41 CE, como antes recordábamos, consagra un sistema de protección social encomendado a los poderes públicos que tiene como eje fundamental, aunque no único, al sistema de Seguridad Social de carácter imperativo, el cual coexiste con otros complementarios. De aquí la neutralidad del precepto desde la perspectiva de la distribución de competencias, puesto que si el sistema de Seguridad Social debe tener en cuenta, para el reparto de competencias en su seno, las que, respectivamente, correspondan al Estado y a las Comunidades Autónomas en dicha materia, también los restantes segmentos de protección social que no se incluyen en aquel sistema reconducen a la distribución de competencias que resulte propia de la medida de protección social implicada en cada caso."

[3] PALOMEQUE LOPEZ, Manuel-Carlos. "Los derechos a la Seguridad Social y a la salud en la Constitución" en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Constitución. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1980, p. 310.

[4] En este sentido la STC 36/2022, de 10 de marzo, fundamento jurídico IV, dice: "Para dar respuesta a esta impugnación, hay que partir del carácter complejo de la materia «protección social», tan central en un Estado social como el nuestro (STC 146/1986, de 25 de noviembre, FJ 5), que puede desenvolverse, como ya se ha adelantado anteriormente, al citar la STC 128/2016, de 7 de julio, FJ 9 A), tanto en el ámbito de la Seguridad Social como en el de la asistencia social, sobre los cuales ostenta competencias la Generalitat de Cataluña en virtud de lo dispuesto en los arts. 165 y 166 EAC, aunque sea con distinto alcance."

[5] SUÁREZ CORUJO, C., La protección social en el estado de las autonomías, Madrid, 2006; y TOMÁS DE LA QUADRA-SALCEDO, J., La protección social en el Estado autonómico, REAF-JSG 39, junio 2024, p. 147-185.

Establecida la necesidad constitucional de mantener en términos reconocibles el régimen público de la Seguridad Social, debemos buscar en otros preceptos la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

II. La delimitación competencial en materia de Seguridad Social.

La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Seguridad Social se lleva a cabo en el artículo 149.1.17 CE. Proclama dicho precepto:

> "1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 17.ª Legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas."

Una primera lectura del precepto constitucional nos permite extraer dos conclusiones:

Primera, la norma señala la exclusividad de la competencia estatal en dos ámbitos diferenciados[6]; a saber:

1) Legislación básica de la Seguridad Social.
2) Régimen económico de la Seguridad Social.

Segunda, dicho artículo permite que las Comunidades Autónomas puedan estatutariamente asumir competencias que no constituyan la legislación básica de la Seguridad Social y de ejecución de los servicios de la Seguridad Social.

1. Legislación básica de la Seguridad Social.

1.1. La noción de legislación.

Al delimitar las competencias exclusivas del Estado, el precepto constitucional se refiere, en primer lugar, al término "legislación", lo que nos lleva a plantearnos qué se entiende por tal.

Con carácter previo, es obvio que la legislación no puede limitarse a las normas con rango de ley que regulen la Seguridad Social, puesto que nuestra norma fundamental no efectúa dicha limitación.

Por consiguiente, estamos ante un concepto de carácter material, que abarca el conjunto o cuerpo de leyes o reglamentos que regulan la Seguridad Social, y no se limita a las normas con rango de ley. La noción de ley abarcará cualquier norma jurídica que tenga rango de ley, y la de reglamento alcanzará a los reales decretos y a las órdenes ministeriales[7].

Es concluyente la STC 39/1982, de 30 de junio, fundamento jurídico 7, al afirmar que "cuando se trata de indagar el significado con que el vocablo «legislación» se utiliza en el art. 149.1 de la Constitución, como concepto referencial para reservar al Estado toda la legislación

[6] Como señala la STC 195/1996, de 28 de noviembre, fundamento jurídico 6: "Ha de distinguirse, consiguientemente, entre la Seguridad Social y su régimen económico como materias competencialmente distintas."
[7] En efecto, el carácter básico en su perspectiva formal ha sido atribuido a determinadas órdenes ministeriales con carácter excepcional cuando una norma reglamentaria con rango de real decreto ha fijado las condiciones generales y después lo que han hecho las órdenes ministeriales es complementar dicho régimen jurídico (SSTC 213/1994, de 14 de julio, FJ 10; 242/1999, de 21 de diciembre, FJ 9; 98/2001, de 5 de abril, FJ 7; 188/2001, de 20 de septiembre, FJ 8; 126/2002, de 23 de julio, FJ 8; 156/2011, de 18 de octubre, FJ 7).

o sólo la legislación básica, el que prevalece es el concepto material, y no formal constreñido a las Leyes, en la acepción de normas que emanan de quienes ostentan el poder legislativo, o de quienes por excepción o por delegación, pueden producir normas con valor de Ley."[8]

No obstante, el Tribunal Constitucional ha excluido dentro de la noción de "legislación" aquellas normas que no ostentan una mínima exigencia formal, como pudiera ser una resolución o, en su caso, una circular administrativa. Así, la STC 7/2016, de 21 de enero, ha declarado que el apartado noveno de la resolución de 13 de mayo de 2013, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social por la que se establece el plan general de actividades preventivas de la Seguridad Social, a aplicar por las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social en la planificación de sus actividades para el año 2013, vulnera las competencias de la Generalitat de Cataluña y ello "por su notoria insuficiencia de rango", por lo que "no pueda ser calificado de norma básica, vulnerando por tal razón las competencias de la Generalitat de Cataluña".

La distinción entre ley y reglamento acentúa los perfiles en el terreno de eficacia y de los instrumentos de control, pero pierde importancia cuando se contempla desde la perspectiva de la regulación unitaria de una materia, que es la que tiene presente el texto constitucional al reservar al Estado la legislación básica en materia de Seguridad Social. Por ello, y con independencia o no de su ilegalidad, las resoluciones y circulares son vehículos normativos que pueden integrarse en la competencia exclusiva del Estado si con ello se consigue una regulación unitaria del sistema de la Seguridad Social por dos motivos, primero, porque dichas disposiciones pueden contener verdaderas normas reglamentarias; y segundo, porque, de otro modo, las diversas Comunidades Autónomas podrían interpretar de manera diferente la aplicación de normas básicas que afecten a las prestaciones o cotizaciones de la Seguridad Social.

1.2. El alcance de la legislación básica

Partiendo de la anterior noción de legislación, el artículo 149.1.17 de la Constitución añade el adjetivo "básico" en el momento de configurar la competencia exclusiva del Estado en la materia que nos ocupa. Al no ocuparse la norma fundamental de los contornos, deberá ser el Estado, a través de las Cortes[9], el encargado de su concreción debiendo nuevamente delimitarse materialmente y no formalmente.

Con carácter general, el Tribunal Constitucional se ha encargado de elaborar el concepto, al afirmar que "por «principios», «bases» y «directrices» hay que entender los criterios generales de regulación de un sector del ordenamiento jurídico o de una materia jurídica, que deben ser comunes a todo el Estado. Por ello, la mencionada idea posee un sentido positivo y otro negativo: el sentido positivo manifiesta los objetivos, fines y orientaciones generales para todo el Estado, exigidos por la unidad del mismo y por la igualdad sustancial de todos sus miembros; en sentido negativo, por la misma razón, constituye el límite dentro del cual tienen que moverse los órganos de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias, cuando, aun definiéndose éstas como exclusivas, la Constitución y el Estatuto las dejan así limitadas."[10]

Partiendo del anterior deslinde material del carácter de "legislación básica", es una tarea ardua determinar en cada caso concreto cuáles son las bases de la Seguridad Social o cuáles son

[8] En el mismo sentido se pronuncian las SSTC 18/1982, de 4 de mayo de 1982 y 35/1982, 14 de junio.
[9] MUÑOZ MACHADO, S, Derecho Público de las Comunidades Autónomas, Madrid, 1982, p. 375.
[10] STC 25/1983, de 7 de abril, fundamento jurídico 4. En el mismo sentido se pronuncian las SSTC 28 de julio de 1981 (publicada en el «Boletín Oficial del Estado» de 13 de agosto de 1981; Recurso de inconstitucionalidad número 40/1981) y 1/1982, de 28 de enero.

las condiciones básicas a que ha de quedar sometida y hay que considerar imposible cualquier intento de relación apriorística limitándose a moverse dentro de las coordenadas que acaban de ser apuntadas, pudiendo encontrarse recogidas en leyes en sentido estricto o incluso en reglamentos en cuanto éstos contengan las bases de la Seguridad Social[11].

Salvada la garantía institucional del régimen público de la Seguridad Social[12], el derecho que los ciudadanos puedan ostentar en materia de Seguridad Social es de estricta configuración legal, disponiendo el legislador de "libertad para modular la acción protectora del sistema, en atención a las circunstancias económicas y sociales que son imperativas para la propia viabilidad y eficacia de aquél", de acuerdo con la STC 37/1994, de 10 de febrero[13]. Este amplio margen de libertad reconocido al legislador por el Tribunal Constitucional en relación con prestaciones sociales que tienen fundamento constitucional en el art. 41 CE descansa, en efecto, en el hecho de "tratarse de recursos económicos necesariamente escasos en conexión con las circunstancias económicas, las disponibilidades del momento y las necesidades y deberes de los grupos sociales"[14].

El precepto constitucional no admite que el desarrollo de la legislación básica de la Seguridad Social pueda ser asumido, como competencia propia[15], por las Comunidades Autónomas[16], puesto que sería precisa una remisión expresa en ese sentido por la Constitución, como sucede en otras competencias exclusivas del Estado[17].

El concepto material de legislación básica en Seguridad Social se formula por el Tribunal Constitucional en base a los siguientes parámetros.

1) Es competencia estatal exclusiva y, por tanto, se inserta dentro de la legislación básica de la Seguridad Social la fijación de los requisitos, alcance y régimen jurídico de las prestaciones del sistema público de Seguridad Social (campo de aplicación, afiliación, cotización y recaudación, y acción protectora)[18].

2) La determinación de una prestación de la Seguridad Social constituye una norma básica que corresponde establecer al Estado ex art. 149.1.17 CE y debe hacerlo de forma unitaria para todos los sujetos comprendidos dentro de su ámbito de cobertura. Es claro a este respecto que, en principio, el art. 149.1.17 CE demanda la fijación de los requisitos y del régimen jurídico de las prestaciones del sistema de Seguridad Social, de tal forma que el deber de fijar de modo

[11] Un intento de recoger el contenido y alcance de dicha legislación no básica o complementaria se encuentra en PALOMEQUE LÓPEZ, M. C., «Los derechos a la Seguridad Social y a la salud en la Constitución», en la obra colectiva Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Constitución, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980, p. 321.

[12] De acuerdo con la STC 37/1994, de 10 de febrero: "La Constitución consagra una institución protegiéndola contra alteraciones que puedan desnaturalizar su esencia". Cfr., en el mismo sentido las SSTC 213/2005, de 21 de julio y 84/2015, de 30 de abril.

[13] Doctrina reiterada en las SSTC 213/2005, de 21 de julio y 156/2014, de 25 de septiembre.

[14] SSTC 65/1987, de 21 de mayo; 134/1987, de 21 de julio; 97/1990, de 24 de mayo, 184/1990, de 15 de noviembre y 361/1993, de 3 de diciembre.

[15] En contra, BORRAJO DACRUZ, E., El modelo constitucional de la Seguridad Social en España, RT, 65/1982, p. 40; y PALOMEQUE LÓPEZ, M. C., Los derechos…, op. cit., p. 317.

[16] No obstante, las SSTC 149/1991, de 4 de julio y 195/1996, de 28 de noviembre, parecen admitir implícitamente que el desarrollo de la legislación básica puede ser asumido, como competencia propia, por las Comunidades Autónomas.

[17] Cfr., las competencias exclusivas en legislación básica sobre protección del medio ambiente (art. 149.1. 23.ª de la Constitución) y normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social, (art. 149.1. 27.ª de la Constitución).

[18] STC 39/2014, de 11 de marzo.

uniforme los requisitos de acceso a la pensión de viudedad forma parte del contenido que protege el citado precepto constitucional[19]. En consecuencia, las Comunidades Autónomas no pueden establecer nuevas prestaciones del Sistema de la Seguridad Social, sino que dicha competencia radica en exclusiva en el Estado.

3) La competencia exclusiva estatal sobre la "legislación básica" de Seguridad Social no solo incluye la fijación de los requisitos, alcance y régimen jurídico de las prestaciones, sino también su "modelo de gestión", para evitar que las distintas regulaciones o modelos de gestión establecidos por cada una de las Comunidades Autónomas generen desigualdades. En consecuencia, el "modelo de gestión" de las prestaciones de Seguridad Social no puede ser definido por una Comunidad Autónoma, pues entra, de lleno, en la legislación básica sobre esta institución, que corresponde en exclusiva al Estado[20]. A estos efectos, la STC 158/2021, de 16 de septiembre desestimó las impugnaciones que la Generalitat de Cataluña dirige al Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital, por cuanto que los preceptos recurridos, al atribuir la gestión del ingreso mínimo vital al Estado, no vulneran las competencias autonómicas de carácter ejecutivo que aquella tiene reconocida constitucional y estatutariamente en materia de Seguridad Social, al suponer el legítimo ejercicio por el Estado de las que le atribuye el art. 149.1.17 CE sobre «legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social».

4) La competencia exclusiva del Estado otorgada por el artículo 149.1.7 de la Constitución no está carente de límites, puesto que el Estado debe fijar un régimen público de Seguridad Social "único y unitario" para todos los ciudadanos, "que garantice al tiempo la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y deberes en materia de Seguridad Social (art. 149.1.1 de la Constitución)"[21].

5) La determinación de los requisitos objetivos y subjetivos de las prestaciones del sistema de la Seguridad Social es competencia exclusiva del Estado, que debe establecerlos de manera uniforme para todos los sujetos comprendidos dentro de su ámbito de cobertura en todo el territorio nacional, a salvo de razones excepcionales debidamente justificadas y vinculadas a la situación de necesidad que se trata de proteger. Por ello, la configuración de las prestaciones debe tener un carácter reglado, que "implica el otorgamiento de la prestación si se cumplen unos requisitos cerrados, no interpretables por el poder que gestione la tramitación y el reconocimiento" e "impide que se vea afectada la unidad del sistema o perturbado su funcionamiento económico uniforme"[22].

En consecuencia, las Comunidades Autónomas no pueden fijar requisitos adicionales de acceso a una pensión de Seguridad Social, salvo justificación para la diferencia de trato[23] ni establecer una regulación que interfiera en el régimen económico unitario de la Seguridad Social o que genere obligación o carga que deba soportar el Estado[24]. Las meras normas de remisión sin contenido no afectan al título de exclusividad de la competencia estatal, en tanto que no contienen regulación alguna de las prestaciones[25].

---

[19] STC 40/2014, de 11 de marzo de 2014.
[20] Así se desprende de las SSTC 84/2015, de 30 de abril, 128/2016, de 7 de julio, y 52/2017, de 10 de mayo.
[21] SSTC 124/1989, de 7 de julio y 98/2004 de 25 de mayo y 7/2016, de 21 de enero.
[22] SSTC 158/2021, de 16 de septiembre.
[23] STC 40/2014, de 11 de marzo, y SSTC 44, 45 y 51/2014, de 7 de abril.
[24] SSTC 239/2002, de 11 de diciembre y 39/2014, de 11 de marzo.
[25] STC 110/2016, de 9 de junio, consideró que el artículo 15.3 de la Ley 5/2012, de 15 de octubre, de uniones de hecho formalizadas de la Comunitat Valenciana ("En cuanto a los derechos a percibir pensiones de viudedad y a las indemnizaciones por accidentes laborales o enfermedades profesionales, se estará a lo dispuesto por la legislación

6) Las técnicas de protección social (públicas o privadas) externas al sistema no están afectadas constitucionalmente por el título competencial del artículo 149.1.17 CE y, en consecuencia, las Comunidades Autónomas pueden regular la materia. Así, las Comunidades Autónomas, al igual que cualquier empresa, pueden mejorar o complementar las prestaciones de incapacidad temporal de sus empleados costeándolas a su exclusivo cargo[26], con lo que el alcance de las mejoras voluntarias de la acción protectora del sistema de la Seguridad Social queda extramuros de la competencia exclusiva estatal.

2. Régimen económico de la Seguridad Social

A diferencia de la "legislación básica de la Seguridad Social", la atribución de la competencia exclusiva del Estado sobre el "régimen económico" de la Seguridad Social supone la atribución máxima al Estado de todas las competencias normativas sobre esta materia[27], sin limitación alguna, comprendiendo cualquier clase de texto normativo, ya sea ley o disposición con rango de ley, ya sea reglamento (incluyendo reales decretos y órdenes ministeriales), ya sean circulares o instrucciones. De ahí que el régimen de incompatibilidades de las percepciones de las prestaciones del sistema de Seguridad Social entra de lleno en el régimen económico de la Seguridad Social (art. 149.1.17 CE)[28], al conllevar una disposición de fondos públicos y la necesidad de una regulación unitaria que permita que no se desperdicien los caudales públicos[29]. Por ello, el establecimiento de un sistema de reducción de las cotizaciones por contingencias profesionales a las empresas que hayan disminuido sustancialmente la siniestralidad laboral entra de lleno en la competencia exclusiva estatal sobre el régimen económico de la Seguridad Social (STS Sala de lo Contencioso-Administrativo, núm. 1238/2019, de 25 de septiembre), puesto que constituye un contenido encuadrable dentro de la gestión del patrimonio único de la Seguridad Social, y, por tanto, perteneciente al régimen económico de la Seguridad Social[30].

La determinación de la mención "régimen económico" es compleja porque no se ha llevado hasta sus extremos y no se resuelve por el Tribunal Constitucional, sino mediante referencias a aspectos parciales, de modo que la competencia estatal garantizaría, al menos, unos mismos criterios de financiación en todo el territorio nacional, es decir, que los sujetos obligados

aplicable en cada caso") es una simple norma de remisión «a lo dispuesto por la legislación aplicable en cada caso», por lo que no se aprecia extralimitación competencial en relación con el art. 149.1.17 CE.

[26] STC 104/2015, de 28 de mayo.

[27] Como dice la STC 46/1985, de 26 de marzo, "la competencia estatal es rigurosamente exclusiva en el sentido de no contraerse a las bases, sino de alcanzar a la totalidad de la ordenación normativa" y, por ello, niega a la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias que tenga competencia para regular sus tasas sanitarias.

[28] STC 18/2016, de 4 de febrero, FJ 6, que reconoce la competencia estatal para regular la incompatibilidad de las indemnizaciones con la percepción de la pensión de jubilación o retiro por derechos pasivos, o por cualquier régimen de seguridad social público y obligatorio, en el ejercicio de sus competencias sobre régimen económico de la Seguridad Social (art. 149.1.17 CE).

[29] Juan Miguel DÍAZ RODRÍGUEZ, J.M., La incompatibilidad entre prestaciones y trabajo, según la Ley General de Seguridad Social, Documentación Laboral, núm. 103-Año 2015-Vol. I. p. 105 a 116

[30] QUINTANILLA NAVARRO, R.Y., Reducción de cotizaciones por contingencias profesionales: ¿competencia normativa estatal o autonómica?: Comentario a la STS Sala de lo Contencioso-Administrativo, núm. 1238/2019, de 25 de septiembre, Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum nº 22 (1er Trimestre 2020), p. 181.

deban contribuir del mismo modo con independencia del territorio de su residencia o actividad[31], si bien el legislador ordinario ha definido de manera concreta el alcance del término[32].

En consecuencia, la Comunidad Autónoma no puede establecer una regulación que interfiera en el régimen económico unitario de la Seguridad Social o que genere obligación o carga que deba soportar el Estado, de acuerdo con la STC 239/2002, de 11 de diciembre[33]. La conclusión del Tribunal Constitucional es criticable, puesto que la norma constitucional impide cualquier actuación normativa sobre el régimen económico de la Seguridad Social, con independencia de que la soporte o no el Estado, puesto que el texto constitucional tiene por objeto una regulación unitaria del régimen económico que no se cumple si se establecen obligaciones económicas a asumir por las CCAA.

De igual modo, la Comunidad Autónoma no está legitimada para dictar normas de criterios de interpretación y aplicación de una norma estatal sobre el régimen económico, dado que el artículo 149.1.17ª CE distingue entre la legislación básica (en cuyo caso, sí que estaría autorizada en principio) y el régimen económico (en cuyo caso, no cabe un desarrollo normativo de la legislación estatal por mínimo que sea), y ello aunque el legislador estatal no haya hecho uso de esta facultad de desarrollo[34].

Por último, la competencia exclusiva del Estado en materia de régimen económico incluye la potestad sobre "aquellas infracciones que recaen directamente sobre la actividad económica de la Seguridad Social, esto es, las que definen ilícitos que se hallan inmediatamente referidos a la percepción de sus ingresos o a la realización de los gastos correspondientes" (STC 195/1996, de 28 de noviembre, fundamento jurídico 8º)".

3. La ejecución de los servicios de la Seguridad Social por las Comunidades Autónomas

[31] AURELIO DESDENTADO BONETE., A, CONSTITUCIÓN Y SEGURIDAD SOCIAL. REFLEXIONES PARA UN ANIVERSARIO., Diario La Ley, Nº 5913, 15 de diciembre de 2003. En este sentido, OJEDA AVILÉS, A., Caja única, federalismo de ejecución y déficit de la Seguridad Social, Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF, 445 (abril 2020), pp. 214, señala que "la idea solo puede referirse a la caja única, aunque con el sentido restrictivo que emana del concepto: quiero decir que, más allá de la titularidad y gestión del depósito de todos los ingresos del primer pilar contributivo, podrían deferirse a las comunidades autónomas tanto las gestiones recaudatorias, por un lado, como las de pago de prestaciones y obligaciones, por el otro, al hallarse bajo el genérico concepto de «actos de ejecución o administración». La titularidad estatal ha de ser ab initio de la circulación financiera, desde el momento mismo de su recaudación, para evitar dilaciones indebidas o, quizá, utilizaciones interinales en cajas colaboradoras."

[32] Así, los artículos 123 a 128 del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, contemplan en su capítulo VII el "régimen económico" que comprende: Sección 1.ª Patrimonio de la Seguridad Social. Sección 2.ª Recursos y sistemas financieros de la Seguridad Social. Sección 3.ª Presupuesto, intervención y contabilidad de la Seguridad Social. Sección 4.ª Fondo de reserva de la Seguridad Social. Sección 5.ª Mecanismo de Equidad Intergeneracional. Sección 6.ª Contratación en la Seguridad Social

[33] Cfr., STC 239/2002, de 11 de diciembre, desestima los conflictos positivos de competencia promovidos por el Gobierno de la Nación frente a los Decretos de la Junta de Andalucía 284/1998, por el que se establecen ayudas económicas complementarias a favor de pensionistas por jubilación e invalidez en sus modalidades no contributivas, y 62/1999, de modificación del Decreto 284/1998, y declarar que la competencia controvertida corresponde a la Comunidad Autónoma.

[34] La postura contraria se sostiene en la STC 27/1983, de 20 de abril, que desestima el conflicto positivo de competencias contra la circular dictada por el Departamento de Trabajo (Dirección General de Relaciones Laborales) de la Generalidad de Cataluña de 24 de octubre de 1981 («Diari Oficial» núm. 187, de 21 de diciembre), sobre interpretación y aplicación del art. 2.° del Real Decreto 1858/1981, de 20 de agosto, por el que se incrementa la cotización adicional por horas extraordinarias.

De acuerdo con el artículo 149.1.17ª CE, las Comunidades Autónomas pueden ostentar en materia de Seguridad Social "la ejecución de sus servicios", lo que parece predicarse tanto de la legislación básica como del régimen económico de la Seguridad Social. La redacción del texto constitucional no determina que las Comunidades Autónomas ostenten de manera directa e inmediata una competencia ejecutiva sobre la Seguridad Social, es decir, solo tendrán la misma si el Estado permite tal ejecución, pero no en caso contrario. De ahí, que dentro de las competencias que pueden asumir directamente las Comunidades Autónomas no se encuentre especificada correspondiente a la Seguridad Social, si bien "transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149" (artículo 148.2 CE).

El legislador constitucional distingue la asunción de esta competencia por las Comunidades Autónomas, puesto que no puede ser el mismo marco competencial sobre la "legislación básica" de la Seguridad Social (ámbito que permite una mayor actuación de las Comunidades Autónomas) que el del "régimen económico" de la Seguridad Social (cuya ejecución debe acotarse más, puesto que la competencia estatal es total, sin distinción alguna).

3.1. Competencia en la ejecución de la legislación básica.

Una exégesis del artículo 149.1.17.ª CE permite concluir que lo que el precepto autoriza a las Comunidades Autónomas es la ejecución de los servicios de la Seguridad Social, de suerte que consiente lo que se ha venido denominando competencia de ejecución[35]. Por ello, constituye competencia exclusiva e indeclinable del Estado todo lo relativo al régimen económico de la Seguridad Social. Respecto a este ámbito material, el Tribunal Constitucional ha afirmado que las Comunidades Autónomas podrían ejercitar las potestades sancionadoras que garanticen el cumplimiento de la legislación básica estatal y de la autonómica que la desarrolle[36].

Sobre este ámbito competencial, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado señalando que la competencia ejecutiva de la legislación básica comprende la autorización para la constitución de una Mutua en el territorio de una comunidad autónoma, puesto que se trata de un acto típicamente ejecutivo, pues el constituyente ha establecido en la de Seguridad Social, y sin perjuicio de la unidad de dicho sistema, un régimen de competencias compartidas, y ello aunque el ámbito territorial de actuación de la Mutua exceda del marco de la comunidad autónoma, esto es, que tenga una repercusión supraautonómica[37].

En conclusión, la competencia autonómica sobre la ejecución de la legislación básica de la Seguridad Social tiene un carácter amplio, salvo que la misma afecte al régimen económico de la Seguridad Social, dado que el Estado ostenta competencias ejecutivas sobre este último.

3.2. Competencia en la ejecución del régimen económico de la Seguridad Social.

a) Criterios generales.

Como hemos visto, el Estado detenta la competencia exclusiva sobre el régimen económico de la Seguridad Social, si bien el artículo 149.1.17ª CE deja a salvo "la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas". Al no referirse la norma constitucional a la

[35] SSTC 46/1985, de 26 de marzo.
[36] STC 195/1996, de 28 de noviembre. Con anterioridad, la STC 102/1995, de 26 de junio, había señalado en materia de medio ambiente que las comunidades autónomas les corresponde ejercitar las potestades sancionadoras que garanticen el cumplimiento de la legislación básica estatal y de la autonómica que la desarrolle.
[37] STC 195/1996, de 28 de noviembre.

legislación básica, sino a la totalidad del régimen económico de la Seguridad Social, la línea interpretativa debe ser necesariamente más restrictiva, de suerte que la competencia del Estado es superior o, como señala el Tribunal Constitucional, "implica también un plus: además de la legislación, puede comportar la atribución de las competencias de ejecución necesarias para configurar un sistema materialmente unitario"[38].

Las competencias del Estado sobre el régimen económico de la Seguridad Social han sido precisadas en la STC 124/1989, de 7 de julio, FJ 3, en los siguientes términos[39]:

"La mención separada del "régimen económico" como función exclusiva del Estado trataba de garantizar la unidad del sistema de la Seguridad Social, y no solo la unidad de su regulación jurídica, impidiendo diversas políticas territoriales de Seguridad Social en cada una de las comunidades autónomas. En su dimensión o expresión jurídica, el principio de unidad presupuestaria de la Seguridad Social significa la unidad de titularidad y por lo mismo la titularidad estatal de todos los fondos de la Seguridad Social, puesto que si faltara un único titular de los recursos financieros del sistema público de aseguramiento social, tanto para operaciones presupuestarias como extrapresupuestarias, no podría preservarse la vigencia efectiva de los principios de caja única y de solidaridad financiera, ni consecuentemente la unidad del sistema. No basta, por tanto, con la reserva de las competencias normativas para, desde las mismas, disponer la solidaridad financiera, mediante el establecimiento de reglas para la transferencia de fondos, a través de la tesorería, de una a otra comunidad autónoma, en función de las disponibilidades financieras de cada momento. La Constitución no se ha limitado a establecer esa solidaridad interterritorial, sino que, partiendo de la misma, ha establecido e impuesto el carácter unitario del sistema y de su régimen económico, la estatalidad de los fondos financieros de la Seguridad Social y, por ende, la competencia exclusiva del Estado no solo de normación sino también de disponibilidad directa sobre esos fondos propios, que en este momento se articula a través y por medio de la Tesorería General de la Seguridad Social. Por ello es competencia exclusiva del Estado, ejercida a través de la Tesorería General de la Seguridad Social, "la gestión de los recursos económicos y la administración financiera del sistema, en aplicación de los principios de solidaridad financiera y caja única", como se dice en el art. 1 del Real Decreto 1314/1984."

Por ello, las previsiones de los estatutos de autonomía y normas emanadas por las Comunidades Autónomas deben acomodarse a las competencias que también tiene el Estado para la gestión del régimen económico de la Seguridad Social. Como proclama la STC 124/1989, de 7 de julio, FJ 3:

"Las concretas facultades que integran la competencia estatutaria de gestión del régimen económico de la Seguridad Social serán solo aquellas que no puedan comprometer la unidad del sistema o perturbar su funcionamiento económico uniforme, ni cuestionar la titularidad estatal de todos los recursos de la Seguridad Social o engendrar directa o indirectamente desigualdades entre los ciudadanos en lo que atañe a la satisfacción de sus derechos y al cumplimiento de sus obligaciones de Seguridad Social. Tales facultades autonómicas deben, en suma, conciliarse con las competencias exclusivas que sobre la gestión del régimen económico la Constitución ha

[38] STC 195/1996, de 28 de noviembre, corroborada por las SSTC 51/2006, de 16 de febrero, 104/2013, de 25 de abril, 272/2015, de 17 de diciembre y 19/2024, de 31 de enero de 2024.
[39] Doctrina recogida en las SSTC 195/1996, de 28 de noviembre, 51/2006, de 16 de febrero, 211/2012, de 14 de noviembre, 104/2013, de 25 de abril, 33/2014, de 27 de febrero, 272/2015, de 17 de diciembre, y 19/2024, de 31 de enero.

reservado al Estado, en garantía de la unidad y solidaridad del sistema público de Seguridad Social."[40]

Por último, la previsión estatutaria relativa a la gestión autonómica del régimen económico de la Seguridad Social presenta un doble condicionamiento:

1º) Un condicionamiento intrínseco a la propia noción del sistema de Seguridad Social: «las concretas facultades que integran la competencia estatutaria de gestión del régimen económico de la Seguridad Social serán sólo aquellas que no puedan comprometer la unidad del sistema o perturbar su funcionamiento económico uniforme, ni cuestionar la titularidad estatal de todos los recursos de la Seguridad Social o engendrar directa o indirectamente desigualdades entre los ciudadanos en lo que atañe a la satisfacción de sus derechos y al cumplimiento de sus obligaciones de seguridad social. Tales facultades autonómicas deben, en suma, conciliarse con las competencias exclusivas que sobre la gestión del régimen económico la Constitución ha reservado al Estado, en garantía de la unidad y solidaridad del sistema público de Seguridad Social» (STC 124/1989, de 7 de julio, FJ 3).

2º) Un condicionamiento extrínseco, relativo al modo en que el Estatuto de autonomía recoja la competencia autonómica, pues las normas estatutarias no comportan por sí mismas su asunción ope legis (STC 133/2019, de 13 de noviembre). Es decir, el correcto funcionamiento del sistema autonómico depende en buena medida de que el Estado y las comunidades autónomas desarrollen fórmulas racionales de cooperación, acuerdo o concertación[41].

b) Supuestos específicos.

De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, las competencias estatales y autonómicas en la ejecución del régimen de la Seguridad Social son:

b.1) Competencias de las Comunidades Autónomas en la ejecución de actos instrumentales

De acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, las Comunidades Autónomas tienen competencia para ejercer funciones de ejecución en relación con los actos instrumentales vinculados al cumplimiento de las obligaciones de contribuir y derechos a las prestaciones del sistema de la Seguridad Social. De ahí que entienda que la inscripción de las empresas y la afiliación, altas y bajas de los trabajadores esté comprendida dentro de la competencia autonómica, bajo supervisión estatal. Por ello, las Comunidades Autónomas pueda llevar a cabo actuaciones concretas en relación con el cumplimiento por los ciudadanos de esos deberes de inscripción, afiliación y situaciones de altas y bajas, aunque el ejercicio de estas competencias no sólo ha de realizarse dentro de las normas básicas y uniformes que establezca el Estado en la materia, sino también respetando la facultad ejecutiva del Estado que asegure la comunicación inmediata de esos actos para que tengan efectos dentro del sistema de la Seguridad Social, así como el control del cumplimiento de los correspondientes deberes en tanto que afecten al cumplimiento de obligaciones recaudatorias[42]. De igual modo, "para aquellos supuestos en que la potestad punitiva recae sobre los actos instrumentales respecto al nacimiento y mantenimiento de la obligación de contribuir (inscripción, afiliación, altas y bajas) … la potestad ejecutiva para la imposición de las sanciones que procedan pertenece también a la Comunidad Autónoma"[43].

[40] Doctrina recogida en las SSTC 133/2019, de 13 de noviembre y 19/2024, de 31 de enero.
[41] SSTC 247/2007, de 12 de diciembre, 20/2016, de 4 de febrero y 141/2016, de 21 de julio.
[42] SSTC 124/1989, de 7 de julio y 195/1996, de 28 de noviembre. Doctrina recogida en la STC 104/2013, de 25 abril
[43] SSTC 195/1996, de 28 de noviembre.

La doctrina emanada por el Tribunal Constitucional es artificiosa y poco coherente con el diseño del sistema de la Seguridad Social. La inscripción de las empresas y la afiliación, altas y bajas de los trabajadores son actos administrativos que, con independencia de que sean instrumentales, están íntimamente ligados a la estructura financiera, administrativa y económica del sistema. Sin estos actos instrumentales, no se podría garantizar la recaudación de los recursos necesarios para el sostenimiento del sistema, lo que pone en cuestión la separación artificial planteada entre acto instrumental y régimen económico. De otro lado, la asignación de esta competencia a las instancias autonómicas conlleva una gestión descoordinada a nivel nacional, puesto que cada Comunidad Autónoma podría desarrollar procedimientos y criterios dispares con la consiguiente distorsión a nivel nacional. Es cierto que nuestro Tribunal Constitucional establece como límite que la ejecución autonómica debe estar sujeta a la supervisión estatal y a la comunicación inmediata de estos actos; no obstante, en la práctica la falta de control directo por el Estado de estos actos podría dar lugar a anomalías que comprometerían el régimen económico de la Seguridad Social.

Por último, la configuración de los actos de afiliación, alta y baja de los trabajadores como actos administrativos complejos que pueden ser determinantes del nacimiento, subsistencia y extinción de la obligación de cotizar supone que los mismos se incluyan, sin atisbo de duda, dentro de lo que se denomina régimen económico de la Seguridad Social[44].

b.2) Competencias de las Comunidades Autónomas en la comunicación de accidentes de trabajo

La recepción de la comunicación de los accidentes de trabajo y su tramitación constituye una actividad que se inserta en el ámbito de la ejecución que es competencia de las Comunidades Autónomas, pues "ha de calificarse de simple ejecución la función consistente en la recepción y registro de datos"[45]. Además, de esa competencia se deriva la facultad de la Administración ante la que se han de presentar las comunicaciones para decidir el empleo de los modelos o formularios más apropiados[46] (STC 70/1997, de 10 de abril, FJ 4).

Por ello, la obligación de comunicar accidentes de trabajo es una actividad instrumental dentro del sistema prestacional y, por tanto, competencia de ejecución de las Comunidades Autónomas, excepto cuando se trata de comunicaciones directas a la Administración estatal (STC 211/2012, de 14 de noviembre).

Cabe afirmar, en conclusión, que las competencias que corresponden al Estado en materia de "legislación laboral" (art. 149.1.7 CE) y en materia de "legislación básica de la Seguridad Social" (art. 149.1.17 CE), habilitan a éste para regular la obligación de comunicación a los órganos estatales de cuanta información precisen en relación a los accidentes de trabajo, para determinar los órganos estatales que hayan de ser destinatarios de dicha información, para establecer los requisitos mínimos necesarios para garantizar la homogeneidad y armonización del contenido de los modelos de documentos en que dicha información haya de suministrarse, y para regular el soporte informático –y correspondiente contenido– que permita la agregación

[44] Cfr., el artículo 144 Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, en relación con los artículos 12, 13 y 14 Real Decreto 2064/1995, de 22 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General sobre Cotización y Liquidación de otros Derechos de la Seguridad Social.

[45] Cfr., la STC 67/1996, de 4 de abril, en el ámbito material de la agricultura y la ganadería.

[46] Cfr., la STC 70/1997, de 10 de abril, en relación a las normas de aplicación del régimen de ayudas destinado a fomentar la retirada de tierras de la producción.

uniforme de la información proveniente de las diferentes Administraciones y entidades competentes y las condiciones para su utilización. En cambio, excede de la mencionada competencia estatal la imposición con carácter cerrado de los modelos de impresos o de la aplicación informática que hayan de utilizarse por los obligados a notificar a la autoridad laboral autonómica los accidentes de trabajo, y el establecimiento de la obligación de remisión directa a los órganos centrales del Estado de las informaciones y documentos relativos a dicha notificación.

Por ello, las competencias autonómicas se lesionan en caso del establecimiento por el Estado de los modelos de parte de accidente de trabajo y de relación de accidentes de trabajo ocurridos a cumplimentar por los empresarios (y, en su caso, trabajadores por cuenta propia o autónomos) que van destinados a la autoridad laboral, por intermedio de las entidades gestoras o colaboradoras, así como el modelo referido a la relación de altas o fallecimientos de accidentados que dichas entidades deben dirigir a la autoridad laboral autonómica. Y, por el contrario, es competencia estatal la regulación de la comunicación que las administraciones autonómicas competentes deban hacer de los documentos recibidos en relación con los accidentes de trabajo al órgano estatal correspondiente, y cuando las entidades gestoras o colaboradoras deban remitir directamente de la relación de altas o fallecimientos de accidentados a la administración estatal.

b.3) La gestión del régimen económico de la Seguridad Social

La posibilidad de actuación de las Comunidades Autónomas sobre la gestión del régimen económico de la Seguridad Social requiere que nos refiramos, primero, a la gestión de la disponibilidad de fondos y, segundo, a la gestión y control de la cotización y recaudación de los recursos de financiación del sistema de la Seguridad Social.

b.3.1) Gestión de la disponibilidad de fondos

Con carácter general, el Tribunal Constitucional ha proclamado que dada la unidad patrimonial y la titularidad estatal de los fondos de la Seguridad Social, son competencia exclusiva del Estado las facultades de distribución temporal y espacial de las disponibilidades dinerarias de la Seguridad Social, para hacer frente justamente a los desajustes que ratione temporis o ratione loci pudieran producirse, dentro del conjunto del sistema, entre vencimientos de activos y pasivos o entre los flujos de cobros y pagos. Corresponde sólo al Estado distribuir con criterios homogéneos los fondos disponibles del entero y único sistema de la Seguridad Social, lo que permitirá además ponderar adecuadamente las repercusiones de las operaciones distributivas, en el tiempo y en el espacio, sobre la totalidad del sistema. Esta competencia estatal incluye lógicamente también la competencia para la disponibilidad directa de los fondos propios, la previsión de pagos, las provisiones de fondos y también la ordenación de pagos a cargo de los fondos de la Seguridad Social. Estas competencias exclusivas del Estado han de respetar, sin embargo, las competencias estatutarias propias de la Generalidad de Cataluña, de modo que los pagos derivados de la gestión de los servicios de la Seguridad Social asumidos por la Generalidad de Cataluña han de ser ordenados por y corresponden a los órganos de la propia Comunidad Autónoma previa la correspondiente habilitación de fondos precisos por la Tesorería General de la Seguridad Social de acuerdo con el régimen establecido por la legislación del Estado (STC 124/1989, de 7 de julio).

Doctrina que deriva en que no quepa exigir la territorialización de los fondos destinados a financiar las pensiones no contributivas en la Ley de presupuestos, siendo perfectamente constitucional que dichas pensiones se financien a través de aportaciones del presupuesto del

Estado al de la Seguridad Social figurando el crédito en el presupuesto de gastos y dotaciones del IMSERSO, y abonándose a través de la Tesorería General de la Seguridad Social (STC 33/2014, de 27 de febrero).

b.3.2) Gestión y control de la cotización y recaudación de los recursos de financiación del sistema de la Seguridad Social

De acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, el Estado ostenta la competencia exclusiva en la gestión y control de la cotización y recaudación de las cuotas y demás recursos de financiación del sistema de la Seguridad Social[47], incluida la actividad inspectora y sancionadora sobre los actos de obstrucción cuando la actuación de la Inspección se haya referido específica y exclusivamente a materias que sean competencia del Estado[48]. No obstante, el Estado puede encomendar a las CCAA funciones delegadas de recaudación de esos ingresos estatales, pero ello sólo sería compatible con la Constitución en tanto que quedara asegurado el que los fondos recaudados fluyeran automáticamente a la caja única centralizada de la Tesorería General de la Seguridad Social, sin retenciones de ningún género y sin posibilidad alguna de constituir fondos autonómicos separados del patrimonio único en que tales fondos se integran[49].

Con carácter general, las Comunidades Autónomas se han apresurado a dictar normas autonómicas que contemplan, dentro de sus competencias, la "gestión del régimen económico de la Seguridad Social"[50], salvo una única salvedad[51].

La doctrina científica ha fluctuado de manera diversa entre los partidarios[52] y detractores[53] de la posibilidad que tienen las comunidades autónomas de gestionar el régimen

[47] SSTC 124/1989, de 7 de julio, 146/1992, de 16 de octubre y 195/1996, de 28 de noviembre.
[48] Cfr., SSTC 249/1988, de 20 de diciembre y 185/1991, de 3 de octubre.
[49] SSTC 124/1989, de 7 de julio y 195/1996, de 28 de noviembre.
[50] Cfr., el artículo 18 de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco, artículo 165 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, artículo 33 de la Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia, artículo 54 de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, artículo 77.8ª de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, artículo 140 de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, artículo 54 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, artículo 11 de la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura, artículo 32.4 de la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, y artículo 63.3 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.
[51] Cfr., el artículo 71.1.3º de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, contempla como competencia de la Comunidad el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación del Estado en las siguientes materias: "3.º Seguridad Social, exceptuando el régimen económico y respetando los principios de unidad económico-patrimonial y de solidaridad financiera".
[52] Cfr., FERNÁNDEZ PROL, F., Competencias autonómicas en materia de seguridad social, Briefs AEDTSS, 66, 2023.; MOLINA NAVARRETE, C., La difícil transferencia del régimen económico de la Seguridad Social al País Vasco, EL PAÍS, - 01 MAR 2020; OJEDA AVILÉS, A., Caja única, federalismo de ejecución y déficit de la Seguridad Social, Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF, 445 (abril 2020), pp. 209-218; ROJO TORRECILLA, Eduardo., ¿Es transferible la gestión económica de la Seguridad Social? Federalismo versus caja única, Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF, 445 (abril 2020), pp. 219-227.
[53] IGNACIO SARMIENTO LARRAURI, J.I., y MARTÍNEZ FERNÁNDEZ; J.M., LA CAJA ÚNICA EN LA SEGURIDAD SOCIAL, Diario La Ley, 1987, pág. 1118, tomo 2, Editorial LA LEY. MUÑOZ MACHADO, S., Derecho Público de las Comunidades Autónomas. T. I, Madrid 1982, p. 566 y 570 mantiene que el régimen económico de la Seguridad Social se atribuye como materia entera a la competencia plena, comprendiendo las potestades legislativas y ejecutivas, al Estado, aunque deja abierta la posibilidad de que las Comunidades Autónomas participen en la ejecución de sus servicios.

económico de la Seguridad Social y, en su caso, llevar a cabo una transferencia de la Tesorería General de la Seguridad Social y del Instituto Nacional de la Seguridad Social.

La respuesta negativa a llevar a cabo el proceso de transferencia de la gestión del régimen económico de la Seguridad Social tiene su fundamento en diversas razones:

1ª) La posible quiebra del principio de solidaridad (art. 2 RDLeg 8/2015, de 30 de octubre), base del sistema de la Seguridad Social, puesto que las cotizaciones y las prestaciones deben distribuirse de manera equitativa, independientemente de la comunidad autónoma en la que se resida o trabaje. La transferencia del régimen económico a las CCAA podría romper este principio, generando desigualdades entre las CCAA.

2ª) La posible desigualdad en orden a las prestaciones, pues la descentralización conllevará diferencias en la interpretación de los requisitos de acceso a las mismas, dado que es imposible que el legislador pueda regularlos pormenorizadamente, con lo que cada CCAA podría ser más flexible en su exigencia de acuerdo con su capacidad económica. La centralización del régimen económico garantiza que todos los ciudadanos españoles tengan acceso a las mismas prestaciones, dado que los criterios interpretativos serían iguales en todo el territorio nacional.

3ª) La posible desigualdad en orden a las cotizaciones y su recaudación, pues la descentralización conllevará diferencias en la interpretación de los requisitos de nacimiento, duración, extinción y disfrute de bonificaciones, dado que es imposible que el legislador pueda regularlos pormenorizadamente, con lo que cada CCAA podría ser más flexible en su exigencia de acuerdo con su capacidad económica. La centralización del régimen económico garantiza que todos los ciudadanos españoles tengan que cotizar con la misma extensión sin importar el territorio en el que se desempeñe la actividad.

4ª) Las dificultades inherentes a sostener financieramente 17 CCAA con importes diversos de prestaciones y cotizaciones, que darán lugar a déficits y superávits, que se tendrían que suplir con transferencias de fondos procedentes del Estado o del sistema de la Seguridad Social, complicando la sostenibilidad del sistema en su conjunto.

5ª) La transferencia de la gestión del régimen económico de la Seguridad Social a las CCAA supondrá una fragmentación del sistema y una ruptura del principio de "unidad de caja", que complica la gestión global y genera problemas administrativos, con las consiguientes dificultades de coordinación entre las distintas administraciones central y autonómicas y una mayor burocracia que supondrá un mayor gasto de personal y menores recursos para sufragar los gastos de las pensiones.

6ª) Aunque la doctrina del Tribunal Constitucional admite la posibilidad de transferir la gestión del régimen económico de la Seguridad Social, esta transferencia tiene un límite: no puede "engendrar directa o indirectamente desigualdades entre los ciudadanos en lo que atañe a la satisfacción de sus derechos y al cumplimiento de sus obligaciones de seguridad social"[54]. No obstante, la solución dada por el Tribunal Constitucional carece de un adecuado control judicial puesto que la transferencia se hace depender "en buena medida de que el Estado y las comunidades autónomas desarrollen fórmulas racionales de cooperación, acuerdo o concertación", y no de la necesaria igualdad entre los ciudadanos españoles, con independencia del territorio de residencia.

[54] SSTC 124/1989, de 7 de julio y 133/2019, de 13 de noviembre.