



## **INFORME SOBRE LA VIABILIDAD DE UN SISTEMA PROPIO DE SEGURIDAD SOCIAL**

El presente Informe da respuesta al requerimiento formulado por el Parlamento Vasco con fecha 11 de junio de 2014, en el marco del Acuerdo adoptado por la Ponencia de Autogobierno de esa misma fecha, en el que se solicita al Gobierno Vasco la redacción de un *“Informe sobre la viabilidad de un sistema propio de Seguridad Social”*.

El señalado requerimiento, tal y como señala la Presidenta del Parlamento en su escrito de traslado del mismo, tiene su origen en la solicitud formulada por uno de los grupos parlamentarios de la Cámara, en concreto el Grupo Mixto-UPyD, que insta la elaboración por el Gobierno Vasco y por el Gobierno de España de sendos informes *“en relación a la viabilidad de un sistema público de pensiones en Euskadi, los costes que tal sistema propio implicaría para la sociedad vasca”*.

Tal solicitud se enmarca en un apartado denominado *“coste de la independencia”*, por lo que el señalado informe deberá estar referido a la viabilidad y coste de un sistema público de pensiones en un hipotético estado vasco independiente.

Cualquier sistema de seguridad social debe adaptarse a la realidad social, demográfica y económica que pretende proteger, realidad cambiante, como es el caso actual, extremo que requiere en consecuencia una adaptación a ese cambio con modificaciones incluso de profundidad. Adaptaciones que sin duda deberán ser objeto de un profundo y plural debate y consenso por tratarse de un asunto que afecta de manera directa y personal a la práctica totalidad de la ciudadanía. Del mismo modo, en una situación de independencia todas las variables, desde regulatorias o financieras a gestoras y prestacionales estarían en una administración decisora, cosa que no sucede hoy en Euskadi.

Así las cosas, a los efectos de atender tal requerimiento debe considerarse de forma previa que, sin duda también en el hipotético horizonte de un estado independiente sería absolutamente indispensable llevar a cabo el señalado debate y alcanzar el preciso consenso básico para diseñar y desarrollar un sistema de seguridad social que necesariamente debe ser viable.

El contenido y sentido de la reflexión sobre tal particular determinará su coste, su fórmula de financiación y en definitiva su eventual viabilidad.

Por tanto, no resulta factible elaborar el informe en los términos originariamente solicitados, toda vez que estaría basado en hipótesis desconocidas que no podrían sino obedecer a una situación o planteamiento desconocido y sin fundamento práctico alguno.

Pero tal afirmación puede mantenerse de igual manera respecto de la eventual viabilidad del vigente sistema español de seguridad social, sistema que precisa de un profundo debate y revisión, por lo que la conclusión que podría alcanzarse en la valoración de un sistema vasco basado en los actuales parámetros de financiación y prestacionales no diferiría en lo esencial de la referida a la viabilidad del actual sistema español de seguridad social.

En consecuencia, este Gobierno opta por llevar a cabo un planteamiento ajustado al actual marco jurídico, manteniendo la reivindicación del íntegro cumplimiento del Estatuto de Autonomía de Gernika, que contempla la competencia de la Comunidad Autónoma de Euskadi en materia de Seguridad Social, cuyo correcto y acertado desempeño sin duda requerirá una profunda reflexión de todos nosotros en orden a afrontar los retos que cualquier sistema de protección social debe acometer en un momento histórico cambiante como el actual, planteamiento que a continuación pasamos a desarrollar.

-I-

**PODERES Y COMPETENCIAS EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD SOCIAL  
Y DE  
SU RÉGIMEN ECONÓMICO**

Uno de los incumplimientos del Estatuto de Gernika más insistentemente denunciado es el que supone la reiterada negativa del Estado a facilitar el ejercicio de la competencia que le corresponde al País Vasco en materia de Seguridad Social, competencia reconocida en su artículo 18.2.

Recordemos brevemente la regulación estatutaria en la materia Seguridad Social, sin perjuicio de las constitucionales incluidas en los artículos 41, 43, 49, 50, 148,20 y 21 y 149,1, 7, 16 y 17 de la CE.

### **A.- Competencias previstas en el Estatuto de Gernika**

El Estatuto de Gernika, norma institucional básica de la Comunidad Autónoma Vasca, recoge en sus artículos 10 y 18 las competencias que, en estas materias ligadas a la Seguridad Social, se atribuyen a la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Efectivamente, la Comunidad Autónoma de Euskadi dispone de un amplio corolario de competencias de carácter exclusivo en materia de atención social en favor de sus ciudadanos, recogidas en el artículo 10 del Estatuto de Gernika, tales como la competencia en asistencia social (artículo 10.12), ordenación farmacéutica (artículo 10.15), mutualidades no integradas en la Seguridad Social (artículo 10.23), y desarrollo comunitario y política de la tercera edad (artículo 10.39).

Por otra parte, el Estatuto de Autonomía también atribuye a la Comunidad Autónoma de Euskadi la competencia en materia de ejecución de la legislación laboral (artículo 12.2), correspondiéndole así mismo la facultad de organizar, dirigir y tutelar, con la alta inspección del Estado, los servicios de éste para la ejecución de la legislación laboral, procurando que las condiciones de trabajo se adecuen al nivel de desarrollo y progreso social.

De manera más específica, el artículo 18 del Estatuto de Autonomía dispone que en materia de Seguridad Social corresponde al País Vasco:

- a) El desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado, salvo las normas que configuran el régimen económico de la misma.
- b) La gestión del régimen económico de la Seguridad Social.

El propio texto estatutario contempla que la Comunidad Autónoma podrá organizar y administrar a tales fines, dentro de su territorio, todos los servicios relacionados con las materias antes expresadas y ejercerá la tutela de las instituciones, entidades y fundaciones en materia de Sanidad y de Seguridad Social, para lo que los poderes públicos vascos deberán ajustar el ejercicio de las competencias que asuman en esta materia a criterios de participación democrática de todos los interesados, así como de los sindicatos y organizaciones empresariales en los términos establecidos en la ley.

A los efectos de la concreción de la puesta en marcha de tal competencia, la disposición transitoria quinta del Estatuto de Autonomía establece por su parte que la Comisión Mixta de Transferencias que se crea para la aplicación del Estatuto establecerá los oportunos convenios, mediante los cuales la Comunidad Autónoma asumirá la gestión del régimen económico de la Seguridad Social, dentro de su carácter unitario y del respeto al principio de solidaridad, según los procedimientos, plazos y compromisos que, para una ordenada gestión, se contengan en tales convenios.

Han pasado ya nada menos que treinta y seis años desde aquel 18 de diciembre de 1979, fecha en la que las Cortes Generales aprobaron el Estatuto de Gernika como Ley Orgánica 3/1979. Treinta y seis años en los que reiteradamente se ha negado la petición del Gobierno Vasco para que se materializara el traspaso de los medios para el efectivo desarrollo de esa competencia por parte de las autoridades autonómicas. Treinta y seis años de incumplimiento de una Ley Orgánica del Estado.

Esta referida negativa no hace sino demostrar el concepto centralista y con voluntad obstaculizadora y de menosprecio de la capacidad de autogobierno de este País mantenido por el Gobierno de España a lo largo de estos años.

Ello incluso a pesar de los pronunciamientos centralizadores y limitadores de esa competencia expresamente plasmada en el texto estatutario formulados posteriormente a su aprobación por parte del Tribunal Constitucional, introduciendo un concepto novedoso no contemplado en la carta magna, cual es el denominado “*principio de unidad de caja*”, que constituye un artificioso obstáculo creado por la sentencia 124/1989, de 7 de julio, del Tribunal Constitucional, concepto integrado en la legislación positiva mediante la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social, criterio ideado para limitar la capacidad de autogobierno en un aspecto que al parecer resulta “*sensible*” para los diversos Gobiernos de España que se han sucedido en el tiempo desde la aprobación del Estatuto de Gernika.

Desde el Gobierno Vasco se ha reivindicado de forma continua la materialización de esta transferencia para poder desarrollar la referida competencia estatutaria, extremo que posibilitará el despliegue de una completa e íntegra política social por parte de nuestra Comunidad Autónoma.

Sin duda, el planteamiento de transferencia de los medios para el ejercicio de la competencia debe basarse en la literalidad de los textos legales que sirvieron de base para el pacto estatutario, que no son otros que el artículo 149.1.17<sup>a</sup> de la Constitución, mediante el que el Estado se reserva la competencia sobre la legislación básica y el régimen económico de la Seguridad Social, “*sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las comunidades autónomas*”, y el citado artículo 18 del Estatuto de Autonomía, que además de atribuir a la Comunidad Autónoma de Euskadi la competencia para el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado, salvo las normas que configuran el régimen económico de la misma, le reconoce la competencia para la gestión del régimen económico de la Seguridad Social.

Como corolario a esa atribución expresa de competencias a Euskadi en la gestión del régimen económico de la Seguridad Social, la **Disposición Transitoria Quinta del Estatuto** prevé que la Comisión Mixta de Transferencias que se crea para la aplicación del Estatuto establezca los oportunos convenios, mediante los cuales la Comunidad Autónoma asumirá “la

*gestión del régimen económico de la Seguridad Social, dentro de su carácter unitario y del respeto al principio de solidaridad", según los procedimientos, plazos y compromisos que, para una ordenada gestión, se contengan en tales convenios.*

En definitiva, el propio texto del Estatuto de Gernika contempla, en la línea de los preceptos citados, dos limitaciones conceptuales al ejercicio de la competencia por la Comunidad de Euskadi, al reconocer de forma expresa su Disposición Transitoria Quinta el carácter unitario del régimen económico de la Seguridad Social, así como el respeto del principio de solidaridad.

Por ello, el planteamiento de transferencia deberá llevarse a cabo conforme a los preceptos señalados, ignorando el "vaciado" que a la competencia estatutaria se le ha realizado desde ámbitos extraconstitucionales imponiendo el concepto, inexistente en el año 1979, de la caja única (ver en este sentido SSTC 244/2012, FJ5; 16/2013, FJ5; 88/2014, FJ5 y 198/2014, FJ5).

De esta manera, se debiera proceder a establecer un sistema de transferencia de los medios, tanto materiales como económicos, para el correcto desempeño de las funciones propias conforme a los convenios que habrán de suscribirse, siempre por supuesto respetando el carácter unitario del régimen económico de la Seguridad Social y el principio de solidaridad, a fin de establecer los procedimientos, plazos y compromisos precisos para una ordenada gestión.

Realizadas estas alusiones mínimas a la normativa estatutaria en nuestro caso concreto, conviene un acercamiento a la materia seguridad social y su modelo gestor actual, así como a la lectura jurisprudencial que el Tribunal Constitucional ha hecho de la delimitación de competencias entre el estado y las comunidades autónomas. para concluir con una propuesta de mínimos para asumir de manera digna el régimen económico de la Seguridad Social en Euskadi.

### **B. - La materia Seguridad Social**

El núcleo básico de la legislación estatal en materia de Seguridad Social y de su régimen económico se halla contenido en el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (en adelante TRLGSS), aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, cuyo contenido es de aplicación general al amparo de lo previsto en el artículo 149.1.17º de la Constitución, salvo dos aspectos relativos al modo de ejercicio de las competencias y a la organización de los servicios en las Comunidades Autónomas que, de acuerdo con lo establecido en sus Estatutos de Autonomía, hayan asumido competencias en la materia (disposición final primera del TRLGSS).

Identificar la materia "*Seguridad Social*" significa entresacar los aspectos que más nos interesan, solo para describirlos.

Con respecto a los **finés**, el art. 2 TRLGSS establece que el Estado, por medio de la Seguridad Social, garantiza a las personas comprendidas en el campo de aplicación de ésta, por realizar una actividad profesional o por cumplir los requisitos exigidos en la modalidad no contributiva, así como a los familiares o asimilados que tuvieran a su cargo, la protección adecuada frente a las contingencias y en las situaciones que se contemplan en esta Ley.

La **acción protectora** de la Seguridad Social comprende, según el TRLGSS:

*a) La asistencia sanitaria en los casos de maternidad, de enfermedad común o profesional y de accidentes, sean o no de trabajo.*

*b) La recuperación profesional, cuya procedencia se aprecie en cualquiera de los casos que se mencionan en el apartado anterior.*

*c) Prestaciones económicas en las situaciones de incapacidad temporal; maternidad; paternidad; riesgo durante el embarazo; riesgo durante la lactancia natural; cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave; invalidez, en sus modalidades contributiva y no contributiva; jubilación, en sus modalidades contributiva y no contributiva; desempleo, en sus niveles contributivo y asistencial; muerte y*

*supervivencia; así como las que se otorguen en las contingencias y situaciones especiales que reglamentariamente se determinen por Real Decreto, a propuesta del Ministro de Empleo y Seguridad Social.*

*Las prestaciones económicas por invalidez y jubilación, en sus modalidades no contributivas, se otorgarán de acuerdo con la regulación que de las mismas se contiene en el Título II de la presente Ley.*

*Las prestaciones por desempleo, en sus niveles contributivo y asistencial, se otorgarán de acuerdo con la regulación que de las mismas se contiene en el título III de esta Ley.*

*d) Prestaciones familiares de la Seguridad Social, en sus modalidades contributiva y no contributiva. Las prestaciones familiares, en su modalidad no contributiva, se otorgarán de acuerdo con la regulación que de las mismas se contiene en el Título II de la presente Ley.*

*e) Las prestaciones de servicios sociales que puedan establecerse en materia de reeducación y rehabilitación de inválidos y de asistencia a la tercera edad, así como en aquellas otras materias en que se considere conveniente.*

*2. Igualmente, y como complemento de las prestaciones comprendidas en el apartado anterior, podrán otorgarse los beneficios de la asistencia social.*

*3. La acción protectora comprendida en los números anteriores establece y limita el ámbito de extensión posible del Régimen General y de los Especiales de la Seguridad Social, así como de la modalidad no contributiva de las prestaciones.*

*4. Cualquier prestación de carácter público que tenga como finalidad complementar, ampliar o modificar las prestaciones de la Seguridad Social, en su modalidad contributiva, forma parte del sistema de la*



*Seguridad Social y está sujeta a los principios regulados en el artículo 2 de esta Ley. Lo previsto en el párrafo anterior se entiende sin perjuicio de las ayudas de otra naturaleza que, en el ejercicio de sus competencias, puedan establecer las Comunidades Autónomas en beneficio de los pensionistas residentes en ellas.*

**La gestión y administración de la Seguridad Social** se efectúa, con sujeción a los principios de simplificación, racionalización, economía de costes, solidaridad financiera y unidad de caja, eficacia social y descentralización, por las siguientes entidades gestoras, según el TRLGSS:

*a) El Instituto Nacional de la Seguridad Social, para la gestión y administración de las prestaciones económicas del sistema de la Seguridad Social, con excepción de las que se mencionan en el apartado c) siguiente.*

*b) El Instituto Nacional de Gestión Sanitaria, para la administración y gestión de servicios sanitarios.*

*c) El Instituto de Mayores y Servicios Sociales, para la gestión de las pensiones de invalidez y de jubilación, en sus modalidades no contributivas, así como de los servicios complementarios de las prestaciones del sistema de la Seguridad Social.*

A estas previsiones hay que unir el Instituto Social de la Marina, el Servicio Público de Empleo Estatal, al que corresponde gestionar las funciones y servicios derivados de las prestaciones de protección por desempleo y declarar el reconocimiento, suspensión, extinción y reanudación de las prestaciones, sin perjuicio de las atribuciones reconocidas a los órganos competentes de la administración laboral en materia de sanciones.

Es sobre todos estos elementos sobre los que debe proyectarse la transferencia del régimen económico de la Seguridad Social en Euskadi. A ello, además habría que añadir que la Tesorería General de la Seguridad Social

como servicio común también se vería afectada por un hipotético traspaso, así como también las funciones de colaboración y tutela de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales.

Por su parte, el Fondo de Garantía Salarial (FOGASA) es un instituto jurídico regulado en el artículo 33 de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (Texto Refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo), cuya finalidad es el abono a los trabajadores del importe de los salarios pendientes de pago a causa de insolvencia o concurso del empresario, trayendo su origen del Convenio número 173 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre la protección de los créditos laborales en caso de insolvencia del empleador, de 23 de junio de 1992, constituyéndose por tanto como *“legislación laboral”* en sentido estricto.

El referido precepto (artículo 33 de la Ley del Estatuto de los Trabajadores), regula este sistema de garantía como un derecho de los trabajadores ante situaciones de insolvencia empresarial y como una obligación de los empresarios de sostener su financiación mediante un sistema de cotización. Esta aportación se recauda conjuntamente con las cotizaciones de la Seguridad Social y bajo un sistema porcentual similar, si bien tienen un carácter netamente finalista y las cantidades recaudadas por la Tesorería de la Seguridad Social son transferidas a tal fin al referido fondo.

Por tanto, estas aportaciones efectuadas por los empresarios no tienen la naturaleza de cotizaciones a la Seguridad Social, a pesar de que su ingreso se efectúa conjuntamente con las cuotas que corresponda abonar al Régimen de la Seguridad Social y en la misma forma prevista para aquellas (artículo 12 del Real Decreto 505/1985, de 6 de marzo).

El Estatuto de los Trabajadores constituye al Fondo de Garantía Salarial bajo la forma jurídica de organismo autónomo administrativo adscrito al Ministerio de Empleo y Seguridad Social, no formando parte por tanto del sistema de la Seguridad Social. No obstante, se vería afectado por esta transferencia ya que sus ingresos provienen de las aportaciones efectuadas por los empresarios y

se recaudan por la Tesorería General de la Seguridad Social, ingresos que desde luego, como hemos indicado, no tienen la naturaleza jurídica de cuotas de seguridad social.

Dicho esto, en realidad y habiendo sido transferidos a Euskadi las funciones desempeñadas por los organismos estatales IMSERSO e INSALUD, la mayoría de las funciones sanitarias y asistenciales del Instituto Social de la Marina, así como las políticas activas de empleo gestionadas por el Servicio Público de Empleo Estatal y por Instituto Social de la Marina, serán las funciones que actualmente tiene encomendadas el ente gestor Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) las que debieran constituir el objeto del traspaso. Es preciso conocer, por tanto, los aspectos principales de su actuación así como el grueso del régimen económico financiero que gestiona esta entidad.

**C.- El traspaso de las funciones v servicios gestionados por el Instituto Nacional de la Seguridad Social y su problemática. El criterio jurisprudencial en la delimitación de las competencias en materia de Seguridad Social.**

Como es de sobra conocido, la lectura que se hace en relación a la asunción de competencias por parte de las comunidades autónomas (léase sustitución del Estado) está íntimamente condicionada por los criterios que la jurisprudencia constitucional hace de la normativa aplicable a la materia concreta susceptible de traspaso. Es por ello que resulta interesante una somera descripción de algunas cuestiones que plantea el traspaso de las funciones y servicios gestionados por el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), su alcance y la visión constitucional de los límites actuales de la competencia.

El INSS tiene atribuida la gestión y administración de las prestaciones económicas del sistema de la Seguridad Social, excepto las pensiones de invalidez y de jubilación en sus modalidades no contributivas y la gestión de las prestaciones de protección por desempleo. El traspaso a Euskadi de las funciones y servicios del INSS plantea el problema de que el régimen

económico de la Seguridad Social es competencia exclusiva del Estado. Este régimen económico de la Seguridad Social viene regulado en el Capítulo VIII del Título I del TRLGSS e incluye lo siguiente:

- El **patrimonio** de la Seguridad Social, constituido por las cuotas, bienes, derechos, acciones y recursos de cualquier otro género de la Seguridad Social (art. 80).
  
- Los **recursos** para la financiación de la Seguridad Social, que estarán constituidos por (art. 86 TRLGSS):
  - Las aportaciones progresivas del Estado, que se consignarán con carácter permanente en sus Presupuestos Generales, y las que se acuerden para atenciones especiales o resulten precisas por exigencias de la coyuntura.
  - Las cuotas de las personas obligadas.
  - Las cantidades recaudadas en concepto de recargos, sanciones u otras de naturaleza análoga.
  - Los frutos, rentas o intereses y cualquier otro producto de sus recursos patrimoniales. Cualesquiera otros ingresos computables.
  
- El **sistema financiero** de todos los Regímenes que integran el sistema de la Seguridad Social será el de reparto, para todas las contingencias y situaciones amparadas por cada uno de ellos. No obstante, en materia de accidentes de trabajo se adoptará el sistema de financiación que sus características exijan, pudiendo establecerse, por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, y con carácter obligatorio, un régimen de reaseguro o cualquier otro sistema de compensación de resultados, así como el sistema financiero de capitalización de las pensiones causadas por invalidez permanente o muerte, con sujeción al cual las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad

Social y, en su caso, las empresas responsables deberán constituir, en la Tesorería General, los correspondientes capitales.

- **Inversiones.** Las reservas de estabilización que no hayan de destinarse de modo inmediato al cumplimiento de las obligaciones reglamentarias serán invertidas de forma que se coordinen las finalidades de carácter social con la obtención del grado de liquidez, rentabilidad y seguridad técnicamente preciso.

- El **presupuesto, intervención y contabilidad** de la Seguridad Social, que incluye, también, el plan anual de auditorías.

- El **régimen de contratación** de las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, que se ajustará a lo dispuesto en la legislación reguladora de la contratación de las Administraciones Públicas.

Ninguna de estas cuestiones, que puede decirse constituyen el régimen económico de la seguridad social (ya hemos dicho que también las prestaciones por desempleo, así como la regulación de la financiación del FOGASA), pueden ser, en su regulación normativa, susceptibles de traspaso. Solo en su gestión. El motivo de esta limitación reside en que tanto la competencia para dictar la legislación laboral como la competencia sobre la legislación básica y el régimen económico de la Seguridad Social corresponden en exclusiva al Estado según establece el artículo 149,1 de la Constitución en sus apartados 7º y 17º, respectivamente

Siendo ello así, incluso la propia gestión plantea problemas de delimitación, ya que la doctrina del Tribunal Constitucional ha limitado abiertamente la capacidad originaria estatutariamente asignada a Euskadi a través de numerosas sentencias que no se exponen ahora pero que resulta inevitable glosar.

En efecto, en base a las Sentencias del Tribunal Constitucional 124/1989 y 195/1996, este Tribunal ha establecido una doctrina que podemos extraer de la siguiente forma:

*a) Es competencia exclusiva del Estado la gestión de los recursos económicos y la administración financiera del sistema, en aplicación de los principios de solidaridad financiera y caja única.*

*b) La inscripción de empresas en la Seguridad Social y la afiliación, alta y baja de trabajadores son actos que inciden directamente en la obligación de cotizar, por lo que no pueden entenderse ajenos al régimen económico de la Seguridad Social; pero no son exclusivamente, en sentido propio, régimen económico. Por ello, la competencia del Estado en la materia ha de entenderse sin perjuicio de que la Comunidad Autónoma pueda llevar a cabo actuaciones concretas en relación con el cumplimiento de estos deberes, aunque el ejercicio de estas competencias ha de realizarse dentro de las normas básicas y uniformes que establezca el Estado y respetando la facultad ejecutiva de éste que asegure la comunicación inmediata de esos actos para que tengan efectos dentro del sistema de Seguridad Social, así como el control de los correspondientes deberes en tanto afecten al cumplimiento de obligaciones recaudatorias. -*

*c) Correspondiendo al Estado el control de la caja única de la Seguridad Social, ese control supone la atribución de la potestad ejecutiva cuando recae directamente sobre actividades económicas; mientras que cuando recae sobre actividades instrumentales (inscripción de empresas, afiliación, altas, bajas) comporta sólo una facultad de supervisión, siendo la ejecución, en relación con el cumplimiento de los deberes no inmediatamente económicos, competencia de Euskadi.*

*d) Son competencia exclusiva del Estado las relativas a la gestión y control de la cotización y recaudación y aplazamiento o fraccionamiento de cuotas y demás recursos de financiación del sistema de la Seguridad Social (noción que comprende también las reducciones, subvenciones y*

*similares), en cuanto se encuadran conceptualmente en la noción más amplia de gestión del patrimonio único de la Seguridad Social; lo - que no excluye la posibilidad de que el Estado pueda encomendar a la Comunidad Autónoma funciones delegadas en relación con los ingresos estatales, siempre que quede asegurado que los fondos recaudados fluyan automáticamente a la caja única centralizada de la Tesorería General de la Seguridad Social.*

*e) 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, lo que incluye la disponibilidad directa de los propios fondos, la previsión de pagos, las provisiones de fondos y la ordenación de pagos. Estas competencias estatales han de respetar las competencias autonómicas, de modo que los pagos derivados de la 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 habilitación de fondos por la Tesorería General de la Seguridad Social. Euskadi no puede administrar y disponer de los fondos generados por la Seguridad Social sin una previa provisión o habilitación del Estado, a quien corresponde gestionar la caja única de la Seguridad Social.*

*f) La titularidad exclusiva estatal sobre los fondos y recursos financieros que forman la caja única de la Seguridad Social implica también la titularidad de las cuentas en que se depositen estos recursos y la competencia para autorizar la apertura y cancelación de esas cuentas propias en las instituciones financieras, Ello no impide que la Comunidad Autónoma disponga de los fondos que la Tesorería General ponga a su disposición,*

*g) Corresponden a Euskadi, en virtud de lo dispuesto en el artº 18.a) y b) del EAPV, todas las competencias ejecutivas en materia de Seguridad Social, excepto las que quepa atribuir al Estado en materia de régimen*

*económico de la 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 en lo que atañe a la satisfacción de sus derechos y al cumplimiento de sus obligaciones de seguridad social.*

*h) La potestad sancionadora ha de atribuirse a quien tiene la competencia sobre la materia en que se ejerce; en consecuencia, corresponde a Euskadi la competencia para declarar la concreta existencia de infracciones y sancionar aquellas que no guarden relación con el régimen económico de la Seguridad Social.*

*i) Las infracciones referidas a la percepción de ingresos y realización de gastos tienen por objeto inmediato de tutela la gestión de la caja única de la Seguridad Social, que, al hallarse atribuida al Estado, 'determina también la potestad de éste para declarar infracciones e imponer sanciones, lo que es una técnica específica de control que forma parte de su competencia en materia de régimen económico.*

*j) Entran en el ámbito de la competencia o potestad sancionadora del Estado los incumplimientos en materia de cotizaciones; obtención y disfrute de exenciones, bonificaciones o reducciones de cuotas 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; conductas defraudatorias en materia de prestaciones; incumplimiento empresarial de colaboración obligatoria en la gestión de la Seguridad Social (básicamente pago delegado de las prestaciones económicas por incapacidad temporal y por desempleo parcial).*



*k) Las infracciones de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, cuyos ingresos forman parte del patrimonio de la Seguridad Social y están afectados al cumplimiento de los fines de ésta, han de situarse en el campo del régimen económico de la Seguridad Social cuando su incumplimiento repercute en el sostenimiento de ésta. Cuando el incumplimiento no repercute en el sostenimiento de la Seguridad Social la competencia sancionadora corresponde a Euskadi.*

*l) Las infracciones en materia de empleo y prestaciones de desempleo pertenecen a la materia "Seguridad Social", ya que las prestaciones de desempleo son prestaciones de la Seguridad Social, por lo que, a efectos de distribución de competencias no pueden ubicarse en título competencia) distinto al del art. 149.1.17a CE. Así, los incumplimientos empresariales sobre cotizaciones y pago de prestaciones por desempleo y las conductas defraudatorias de empresarios y trabajadores en la indicada materia y en la de ayudas de fomento del empleo, son un aspecto del régimen económico de la Seguridad Social.*

*m) Los actos de intervención temporal y remoción de los órganos de gobierno de las Mutuas, así como la autorización de su constitución y de su cese en la colaboración en la gestión de la Seguridad Social, son meros actos ejecutivos pertenecientes a la materia "Seguridad Social" y, en consecuencia, competencia de Euskadi. Corresponderán al Estado las competencias necesarias para tutelar el patrimonio de la Seguridad Social.*

*n) Euskadi sólo podrá autorizar Mutuas que pretendan constituirse en su territorio, pero la competencia para conceder la autorización no se desplaza al Estado por el hecho de que las operaciones de las Mutuas se proyecten sobre un ámbito territorial supraautonómico.*

*o) El régimen de distribución de competencias en relación con las empresas que colaboran voluntariamente en la gestión de la Seguridad Social es similar al previsto en relación con las mutuas.*

Tal y como hemos manifestado, el Tribunal Constitucional ha interpretado de forma absolutamente restrictiva el alcance de las señaladas funciones ejecutivas, al señalar que la gestión de los recursos económicos y la administración financiera del sistema le corresponde en exclusiva al Estado, a través de la Tesorería General de la Seguridad Social, en base a la aplicación de los principios de solidaridad financiera y de caja única. Esta interpretación, como antes hemos señalado, choca frontalmente con la propia literalidad del Estatuto de Autonomía y está basada en premisas incorrectas.

Así, sin duda la Seguridad Social no se configura como una institución cuyo fin sea la consecución de la solidaridad interterritorial. Para ello existen en el ordenamiento todo tipo de programas e instrumentos diseñados específicamente para la corrección de los desequilibrios territoriales.

En esta línea, la propia Constitución contempla en sus artículos 41 y 50 aspectos medulares del sistema de Seguridad Social al mantener por un lado 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”* (artículo 41) y por otro que *“los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad”* (artículo 50).

En cambio, el principio de solidaridad territorial se refleja en otros preceptos constitucionales, nítidamente ajenos por completo al concepto de Sistema de la Seguridad Social, tales como el artículo 40.1 (*“los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica”*), el artículo 131.1 (*“el Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución”*), el artículo 138.1 (*“el Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando*

*por el establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular”) o el artículo 157.1.c) (“los recursos de las Comunidades Autónomas estarán constituidos por: c) Transferencias de un Fondo de Compensación Interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado”).*

En lo que respecta a la norma medular que regula las relaciones financieras entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Euskadi, cual es la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico, su artículo 48 señala entre los principios que regirán los principios de tales relaciones financieras el de *“respeto de la solidaridad en los términos prevenidos en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía”*. Por su parte, y como colofón de lo expuesto, el apartado de esta Ley referido a la metodología de determinación del cupo contempla en su artículo 52 como carga no asumida por la Comunidad Autónoma *“las cantidades asignadas en los Presupuestos Generales del Estado al Fondo de Compensación Interterritorial a que se refiere el artículo 158.2 de la Constitución”* (apartado 3,a).

Por otro lado, no cabe sino mantener conceptualmente que el denominado *“principio de unidad de caja”* no es un principio contemplado en la Constitución, no obedeciendo tampoco a los principios constitucionales de igualdad, ni de unidad económico financiera o carácter unitario del régimen económico de la Seguridad Social, ni tampoco al principio de solidaridad. Se trata de un simple principio contable e instrumental (STC 88/2014, FJ 5, *“el principio de unidad de caja es un principio general de naturaleza contable que, como es evidente, no resulta de aplicación exclusiva al régimen económico de la Seguridad Social”*).

Esta elevación al absoluto de un mero principio instrumental contable persigue la banalización de la previsión estatutaria. La unidad esencial de la economía de la Seguridad Social no es de tipo administrativo ni contable, sino financiero. La solidaridad únicamente resulta de la determinación y la distribución de las cargas protectoras, entre todas las fuentes de recursos y del igual y equitativo

acceso a sus beneficios, y no de la aplicación de fórmulas contables o de procesos administrativos.

Como consecuencia de ello, se puede afirmar que las finanzas de la Seguridad Social disponen de un solo titular, pero no necesariamente de un solo administrador (STC 198/2014, FJ5, *“el principio de caja única, no tiene otro objeto que el de garantizar la unidad financiera del subsistema de formación continua y de su régimen económico mediante la vinculación de sus fondos al cumplimiento de los objetivos que presiden su funcionamiento, sin que ello se oponga a la existencia de mecanismos descentralizados de gestión”*).

-II-

## **FACTORES QUE CONDICIONAN EL MODELO** **LA EVOLUCIÓN FUTURA: SOSTENIBILIDAD Y REVALORIZACIÓN**

De un modo muy breve, este apartado tiene por objeto exponer, de manera sintética, aquellos factores que han ido condicionando el modelo de Seguridad Social en que Euskadi está inserta. Para ello, más que exponer el marco conceptual y las tendencias europeas en materia de protección social resulta interesante abordar algunos factores que condicionan el modelo español y describir someramente la previsible evolución futura a partir de la norma reguladora del factor de sostenibilidad y del índice de revalorización del sistema público de seguridad social. Es indudable que todo ello está pivotando sobre el modelo a gestionar desde Euskadi, no solo para un ordenado traspaso de la gestión sino, incluso, para la definición un modelo nuevo.

Para realizar este planteamiento nos limitaremos a señalar ciertos datos significativos y a exponer la realidad de las cifras. Las conclusiones saltan a la vista y dan muestra de la crisis en que está sumida la pervivencia del sistema tal y como lo hemos conocido hasta ahora.

## I.- Algunos factores que condicionan el modelo

La **tasa de dependencia** es la relación entre el número de pensionistas y la población en edad potencialmente de trabajar, resultando obviamente uno de los factores que condicionan el modelo.

Como regla general, para el año 2050 el incremento de la tasa de dependencia será generalizado en todos los países de la Unión Europea. Para el caso de España, en el año 2050, **por cada diez** personas de entre 20 y 64 años habrá **seis en edad de estar jubilado** o cercano a la jubilación, llegando casi a duplicar la cifra del año 2010.

La **esperanza de vida** es otro de los factores que condicionan el modelo. La esperanza de vida, tanto al nacimiento como a los 65 años, tendrá un crecimiento muy significativo:

	<u>Al nacimiento</u>		<u>A los 65 años</u>	
	<u>2010</u>	<u>2050</u>	<u>2010</u>	<u>2050</u>
Hombres	78,6	84,2	18,2	22,0
Mujeres	84,7	89,0	22,1	25,5

Los datos expuestos de tasa de dependencia y esperanza de vida corresponden a los del Estado español, entendiéndose que los datos de la Comunidad Autónoma de Euskadi no serán muy diferentes, si bien quizás algo agravados.

A las señaladas previsiones de incremento de la esperanza de vida, debemos añadir la **baja tasa de natalidad**, aspectos ambos que producirán un serio cambio estructural en la pirámide poblacional.

De esta manera, el número de pensionistas por cada 100.000 habitantes pasará de 8.640 en 2010 a 16.615 en 2050; prácticamente, se duplicará.

Paralelamente, el **ratio contribuyentes/pensionistas** pasará en España de 2,39 en el año 2010 a 1,28 en el año 2050, presentando así una de las tasas

de reducción de esta ratio mayores de los países de la Unión Europea, en los que en todos ellos se producirán reducciones significativas.

**La evolución del PIB** es otra variable importante en relación a la evolución del modelo por su relación con el gasto en pensiones.

La evolución prevista del ratio de gasto en pensiones públicas sobre PIB en España será del 14%, en 2050, y del 13,7%, en 2060.

En este contexto las disposiciones del **Fondo de Reserva de la Seguridad Social** podrían ir en aumento con el consiguiente peligro de agotamiento del mismo en el medio plazo. Si bien los excedentes de ingresos que financian las prestaciones de carácter contributivo y demás gastos necesarios para su gestión, que, en su caso, resulten de la consignación presupuestaria de cada ejercicio o de la liquidación presupuestaria del mismo, se destinarán prioritaria y mayoritariamente, siempre que las posibilidades económicas y la situación financiera del sistema de Seguridad Social lo permitan, al Fondo de Reserva de la Seguridad Social previsto en el artículo 91.1 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social. El exceso de excedentes derivado de la gestión por parte de las Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social de la prestación de incapacidad temporal por contingencias comunes, determinado de conformidad con las normas reguladoras del mismo, se destinará a dotar el Fondo de Reserva de la Seguridad Social.

El Fondo de Reserva representaba a finales del año 2013 el 5,25% del PIB. El Fondo está invertido mayoritariamente en deuda pública (99,99%) de la que la española alcanza el 97%, siendo el resto perteneciente a emisiones de Francia, Alemania y Países Bajos. Cualquier disposición del Fondo provoca una disminución a futuro de los ingresos por rendimientos de los activos.

Como colofón, ha habido un gran impacto de la **crisis** en las cuentas de la Seguridad Social: se ha producido una **caída de cotizaciones y aumento de prestaciones**.

**EVOLUCION DE LAS PRINCIPALES MAGNITUDES** (Millones euros)  
(sin cotizaciones ni prestaciones de desempleo ni FOGASA ni FP):

<b>AÑOS</b>	<b>COTIZACIONES SOCIALES</b>	<b>PRESTACIONES CONTRIBUTIVAS</b>
2005	87.907	68.950
2006	95.402	73.725
2007	103.263	78.805
2008	108.104	84.729
2009	106.553	89.972
2010	105.491	96.702
2011	105.312	99.534
2012	101.059	103.504
2013	98.210	108.564

*Fuente: Intervención General de la Seguridad Social*

De los datos anteriores se deduce que la destrucción de empresas y la pérdida de empleo tienen un reflejo en la disminución de las cotizaciones a partir de 2009. La destrucción de empleo es más acelerada a partir de 2012. Las cotizaciones sociales representan en torno al 75% de los ingresos en 2013. Las pensiones contributivas alcanzan el 82% del gasto en pensiones en 2013. El sistema se mantuvo en equilibrio hasta 2010. A partir de 2010 el déficit del sistema requiere de financiación adicional. A partir de 2013 posiblemente aumentará la necesidad de liquidez.

Aunque aún no se dispone de cifras definitivas, parece que la actual creación de empleo y el consiguiente crecimiento de los ingresos del sistema por el incremento de las cotizaciones, consecuencia del mayor número de trabajadores afiliados cotizantes, está siendo superado por el incremento del gasto en prestaciones.

Parece ser que este insuficiente incremento de la recaudación viene determinado por los niveles salariales de los contratos de nueva creación, así como por el gran peso que las reducciones y exenciones de las cuotas sociales tienen en el nivel de ingresos del sistema. No podemos por supuesto olvidar el enorme peso que en el gasto de las prestaciones de la seguridad social tienen

las prestaciones y subsidios por desempleo, cuestión que en la actual coyuntura resulta netamente desfavorable para la totalidad del sistema.

Todo ello está generando el inicio de un debate sobre la financiación del sistema y sobre su propia futura viabilidad, debate que sin duda requerirá una serena y profunda reflexión a todos los niveles.

Como resumen, debe decirse que un traspaso en estas condiciones y un modelo vasco de seguridad social tendría que hacer frente a esta situación.

En todo caso, debe anunciarse que para la definición de los posibles escenarios de modelo futuro de seguridad social de Euskadi, hay que considerar, al menos como variables de base las siguientes cuestiones:

1.- Horizonte demográfico: envejecimiento de la población, esperanza de vida, tasa de natalidad e impacto de la generación "*baby boom*" en los desajustes financieros.

2.- Gasto en pensiones: financiación y presión sobre finanzas públicas. ¿Gestión del gasto en pensiones como instrumento de control del déficit del sector público? (36% de los PGE en España se destinan a pensiones), coeficiente o índice de referencia para la revalorización de pensiones, edad de jubilación, fórmula de cálculo de la pensión (períodos de referencia vs toda la vida laboral), relación entre la cuantía y duración de la pensión y lo cotizado a lo largo de la vida laboral, años de trabajo/años de prestación y expectativas de vida.

3.- Ratio activos vs pasivos: incremento del desempleo: incremento de desafiliados o no cotizantes, retorno de extranjeros a origen y expatriación de talento local: disminución de la población activa, tasas de crecimiento del PIB, empleo y productividad, irrelevancia del incremento de productividad para el sistema (bases máximas y pensiones máximas de cotización se mantienen y bases mínimas y pensiones mínimas se incrementan año tras año), fórmulas contractuales precarias (contratos



temporales, contratos formativos o de becas en las que solo se protege contingencias comunes en el mejor de los casos: carreras de cotización insuficientes para garantizar una pensión suficiente a futuro (derecho) ni para garantizar la financiación de las pensiones actuales (liquidez).

4.- Gestión y posición financiera: modelo de caja única que limita el desarrollo de las previsiones estatutarias y habría que evitar, situación financiera del sistema (déficit actual del sistema contributivo a nivel de estado de 11.000 m de euros estimado en 2015, incluyendo servicios públicos de empleo y deuda de los servicios públicos de empleo a la seguridad social de 4.000 m€, desequilibrio actuarial, diferencia entre ingresos y gastos del ejercicio en pensiones contributivas (gasto (2012): 108.574 m€ (los desempleados que agotan la prestación contributiva se convierten en no afiliados pero siguen percibiendo subsidios del sistema e ingreso (2012): 101.106 m€).

Dicho esto, resulta evidente que cualquier evolución de estas variables en el Estado tiene su inmediata traslación a Euskadi dada la idéntica regulación normativa en ambas administraciones cambiando solamente en el caso de que, en un modelo no único, la evolución territorializada de los mismos fuera distinta y el riesgo y control unilateral de los mismos estuviera en manos de la administración vasca.

## **II.- La evolución futura: sostenibilidad v revalorización**

Como última parte de este apartado deben abordarse las posibles evoluciones del sistema ya que también de ello dependerá la viabilidad del modelo en Euskadi. Así, hay que tener en cuenta que la normativa aprobada por el Estado ha delimitado el futuro del sistema de la seguridad social a través de la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del índice de Revalorización del SPSS.

Esta norma, que se encuentra con una sistema que tiene 11.000 M€ de déficit del Sistema contributivo, incluyendo Servicios Públicos de Empleo y con un

fondo de Reserva (Pacto de Toledo) para atender la situación de las pensiones de forma anti cíclica que dotado de hasta 69.000 millones de Euros podría agotarse en 2019, tiene como norte, según el grupo de expertos que han elaborado el informe de Seguridad Social en España:

1	Factor de Revalorización: Desvinculación de los incrementos de pensiones del IPC
2	Las expectativas de vida (INE) como elemento de cómputo y cálculo de la pensión
3	Sistema mixto de protección de contingencias de la SS: contributivas financiadas con cotizaciones al Sistema de pensiones y otras de componente asistencial, por los PGE

Por ello y como resumen, esta norma modifica el modelo histórico configurado en el Real Decreto Ley 1/1994 estructurado en torno a la Pensión individualizada (vinculada al historial laboral de cada trabajador; antigüedad; bases de cotización; interacción de jornadas completas con otras a tiempo parcial; horas extraordinarias; supuestos de suspensión de contrato; etc.) y el principio de separación de fuentes; La pensión pierde su *dimensión singular para cada trabajador* y uniformiza aplicando coeficientes basados en las expectativas de vida medias (iguales para todos los trabajadores a decisión del INE); *Desindexación del incremento de las pensiones del IPC*: ¿impacto en la pérdida del poder adquisitivo de las pensiones actuales de un 10% en términos medios? (en situaciones de normalidad de incremento del IPC); Cálculo de la pensión en base a: un *Coficiente que se computa sobre las expectativas de vida* (dato INE) cada 5 años; Sistema híbrido o mixto donde parte de las contingencias se financiarán por la Tesorería de la Seguridad Social y otras parte por los Presupuestos (PGE); Memoria económica: consigna un ahorro de

33.000 M€; *Factor de Equidad Intergeneracional*: Previsión de merma del 20-30% de las pensiones (Referencia del Banco Central Europeo) y Adelanta en un año el FS previsto en la Ley 27/2011, de 1 de agosto.

Ante la situación descrita en el sistema y en relación a la evolución futura del modelo de seguridad social y sistema de pensiones (protección social, estricta), y que de manera inevitable nos afecta en Euskadi, es posible y necesaria una reflexión autónoma para describir con alguna precisión en qué situación estamos y a qué aspectos debemos dar prioridad en la CAE en la materia, reflexión que sin duda deberá ser objeto de un debate abierto y plural, tal y como hemos expuesto al inicio de este informe.

-III-

### **PLANTEAMIENTO GENERAL DE TRASPASO EN MATERIA DE GESTIÓN DEL RÉGIMEN ECONÓMICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

Respecto a la transferencia, y aunque se considera que el modelo de Seguridad Social de España se encuentra afectado por graves problemas estructurales y serios problemas demográficos, lo cierto es que negociar y conseguir la transferencia en los términos estatutarios actuales es algo irrenunciable para la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Por ello, tanto si hay déficit o superávit actualmente en el marco territorial de la Comunidad Autónoma de Euskadi, ello no debe ser el elemento esencial a la hora de plantearse y negociar la transferencia de la Seguridad Social.

En relación a la postura contraria a la viabilidad económica de un sistema vasco de seguridad social por los problemas económicos estructurales que pudiera presentar, no cabe sino afirmar que las dificultades que encontraría un sistema autonómico no difieren en absoluto de las que sufriría el sistema estatal en su conjunto, pudiendo resultar incluso minimizadas las que

aquejarían al sistema vasco, respecto de las que padecería el Estado, por la actual estructura de su mercado laboral.

Además, el déficit/superávit relativo es una cuestión coyuntural por la maduración de ciclos y modelos económicos y por los crecimientos, o ausencia de ellos, futuros. El problema de las pensiones en Euskadi respecto del Estado, no es un problema de un porcentaje mayor o menor del PIB sino de otra magnitud mucho mayor, e incluso de legitimación del papel del Estado y los poderes públicos en esta materia clave.

Ello abre una oportunidad para que Euskadi se dote de un elemento diferencial básico para el bienestar de sus ciudadanos. Todo ello si consigue concebir, acordar y desarrollar a futuro un modelo coherente de pensiones basado en al menos las pensiones públicas y las pensiones complementarias (preferiblemente de empleo) generalizadas.

Finalmente, es difícil augurar cuál será el crecimiento económico vasco pero sí es bastante fácil concluir que su base salarial, sobre la que se apoya la Seguridad Social, va a tener una mejor evolución que el Estado, al menos mientras éste no genere unos sectores económicos de valor añadido que sustituyan a la construcción, lo cual tomará años, en el mejor de los casos.

La doctrina jurisprudencial descrita en el primer apartado de este Informe, supone una relectura de los parámetros estatutarios por la vía interpretativa que el Tribunal Constitucional ha ido realizando con una clara minusvaloración estatutaria para los intereses de Euskadi.

No obstante, tal y como anteriormente se ha señalado, la materialización de esta transferencia en todo caso precisará la suscripción de un convenio, de conformidad con la disposición transitoria quinta del Estatuto de Gernika, mediante el que se deberán determinar los flujos financieros, el fondo de solidaridad y los aspectos presupuestarios. Deberá contemplar así mismo los aspectos económicos de las prestaciones, la colaboración entre ambas

administraciones y la atribución de las responsabilidades a cada una de ellas de conformidad con el esquema general del sistema.

Adviértase, para concluir, que, hoy por hoy, queda en manos de la legislación estatal tanto la efectividad del principio de solidaridad como el carácter unitario del sistema, que se plasmarían materialmente respecto a la Comunidad Autónoma de Euskadi dentro de una dinámica de pactos (solución inherente a ese carácter unitario y solidario), pero que contaría con unas garantías inequívocas si tenemos en cuenta que sólo unas únicas Leyes configurarían su régimen económico: los recursos que deben avalar las distintas prestaciones técnicas del sistema público de cobertura mínima común en situaciones de necesidad, la estructura e importe de los tipos de cotización, la extensión y cuantía mínima común de las prestaciones, el régimen de recaudación y de contabilidad, todo ello sin perjuicio de la planificación y de la aprobación de los recursos generales del sistema público, así como de la alta inspección, que podrían corresponder al Estado.

Vitoria-Gasteiz, 10 de septiembre de 2015