10

INFORME ESPAÑA 2003

una interpretación de su realidad social



Fundación Encuentro

© CECS

Edita: **Fundación Encuentro**
Oquendo, 23
28006 Madrid
Tel. 91 562 44 58 - Fax 91 562 74 69
correo@fund-encuentro.org
www.fund-encuentro.org

ISBN: 84-89019-16-9
ISSN: 1137-6228
Depósito Legal: M-11116-2003

Fotocomposición e Impresión: Albadalejo, S.L.
Antonio Alonso Martín, s/n - Nave 10
28860 Paracuellos del Jarama (Madrid)

Capítulo IV
DESCENTRALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE GARANTÍA DE RENTAS 297

I. Tesis Interpretativas 299
1. Descentralización y sistema de garantía de rentas 299
2. Un balance marcado por los riesgos y los costes 300

II. Red de los Fenómenos 302
1. Reparto de compentencias en los sistemas de garantía de rentas 303
1.1 La distribución de la capacidad de decisión entre los distintos niveles de la Administración 303
1.2 Prestaciones monetarias y descentralización: algunas consideraciones teóricas 306
2. La descentralización, ¿es la experiencia mayoritaria en la Unión Europea? 310
2.1 Sistemas de protección social 310
2.2 ¿Cómo se organizan las prestaciones asistenciales? 312
2.3 La descentralización del sector público 314
2.4 Principales experiencias descentralizadoras 318
3. El sistema de garantía de rentas en España 321
3.1 Estructura y funcionamiento 321
3.2 Fundamentos jurídicos de la atribución territorial de competencias 324
3.3 Síntesis de los principales argumentos jurídicos 335
4. Diferencias regionales de las prestaciones de garantía de rentas y su impacto redistributivo 336
4.1 El nivel de gasto en las distintas comunidades autónomas 336
4.2 ¿Qué razones explican las diferencias en las cuantías? 343
4.3 Implicaciones de la diferente relación entre cotizantes y pensionistas 349
5. La racionalidad de las propuestas de descentralización 351
5.1 Capitalización frente a reparto: consecuencias de la descentralización 351
5.2 Las propuestas de descentralización en la realidad política española actual 357

Capítulo IV

DESCENTRALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE GARANTÍA DE RENTAS

I. TESIS INTERPRETATIVAS

1. Descentralización y sistema de garantía de rentas

A pesar de que formalmente los traspasos de competencias de servicios pueden considerarse culminados en el modelo de descentralización español, algunas comunidades autónomas han demandado la transferencia de nuevos servicios, especialmente en relación con el sistema de garantía de rentas monetarias. El análisis de la eventual descentralización de tales servicios, principalmente el sistema de pensiones, tiene una gran importancia, ante la entidad de los efectos sociales, económicos y políticos que dicho proceso implica. En este sentido, es importante analizar qué servicios son los que se demandan por parte de las comunidades autónomas, con qué intensidad se solicita la descentralización de los mismos y cómo se garantiza la articulación de todo el sistema en un marco descentralizado.

No hay que olvidar, por otra parte, que los sistemas de rentas mínimas ya están descentralizados, por lo que, en todo caso, conviene estudiar el grado de coherencia e integración de los sistemas de garantía de rentas. Precisamente, la existencia de responsabilidades divididas en esta materia (política de rentas mínimas, competencia de las comunidades y pensiones no contributivas, atribuidas al Gobierno central) ha dado lugar a una serie de problemas, ante el deseo de algunos gobiernos autonómicos (Andalucía, Cataluña, País Vasco, Baleares o La Rioja) de complementar las pensiones no contributivas, excesivamente bajas, incluso en comparación con algunos programas de rentas mínimas. En este sentido, el Tribunal Constitucional, en su reciente sentencia 239/2002, de 11 de diciembre, resolvió desestimar los conflictos positivos de competencia interpuestos por el Gobierno central contra los Decretos 284/1998 y 64/1999 de la Junta de Andalucía, que preveían la concesión de ayudas complementarias a favor de los perceptores de pensiones no contributivas de jubilación e invalidez. Esta sentencia favorable a las tesis autonómicas es un argumento adicional para analizar en profundidad la articulación de los sistemas de garantías de rentas en España.

El sistema de protección social a través de transferencias monetarias se organiza en cuatro instituciones principales: las prestaciones contributivas de la Seguridad Social, las prestaciones no contributivas, el seguro de desempleo y los sistemas de rentas mínimas. Desde un punto de vista jurídico, la Constitución optó por un reparto de los mecanismos de garantía de rentas, otorgando la Seguridad Social al Estado y la "asistencia social" a las comunidades autónomas. Dentro de la Seguridad Social, la Constitución permite que estas últimas asuman la "ejecución de los servicios (ex-

cepto el régimen económico) y la legislación no básica". El solapamiento entre los conceptos de Seguridad Social y asistencia social, así como las diferentes interpretaciones posibles sobre el alcance de la *ejecución y la legislación básica* han provocado múltiples conflictos, como el caso antes mencionado de la atribución de competencias en materia de pensiones no contributivas.

2. Un balance marcado por los riesgos y los costes

Desde un punto de vista económico, algunos argumentos avalan la descentralización de la gestión de las prestaciones de garantía de rentas. En especial, suelen señalarse, por un lado, la mayor racionalidad y coherencia interna de un sistema de prestaciones gestionado por una sola unidad de gobierno, como la comunidad autónoma; por otra parte, la mayor proximidad a los ciudadanos y la mayor facilidad de los gobiernos regionales para conocer sus preferencias y para hacer frente a los problemas que puedan plantearse es otro argumento a favor de la gestión descentralizada de este tipo de prestaciones. No obstante, otros motivos de eficiencia y equidad cuestionan dicha descentralización. Los costes administrativos asociados a un sistema de prestaciones descentralizado, las dificultades vinculadas a la libre movilidad de los sujetos dentro de un mismo país que mantiene sistemas de Seguridad Social diferenciados territorialmente, o la incapacidad de algunas comunidades autónomas para financiar con sus propios medios el sistema de pensiones, son algunos argumentos de eficiencia que desaconsejarían la descentralización de estos servicios. A ellos deben añadirse los problemas por el lado de la equidad, ante la desigualdad en términos de prestaciones diferenciales que puede generar un modelo descentralizado.

En realidad, tampoco se puede garantizar a priori la igualdad en el caso de un sistema centralizado. Así ocurre en el sistema español actual, en el que la evolución de las pensiones es muy diferente en los diversos territorios y la cuantía media muestra una gran dispersión, que ha ido aumentando con el tiempo. A su vez, tal dispersión se explica por las grandes diferencias en términos de capacidad económica y dinamismo productivo entre las comunidades autónomas y el diferente peso relativo de los distintos regímenes de la Seguridad Social en cada territorio.

La desigualdad actual entre regímenes da lugar a una situación desordenada y poco racional, con efectos territoriales importantes. Pero, aun asumiendo tales desajustes, nada garantiza que esta situación mejore en el caso de una descentralización de las pensiones. Tal vez habría que plantearse si la reforma del sistema de pensiones debería ser previa, en su caso, a un proceso de descentralización. Por otro lado, la descentralización de

un sistema de reparto plantea una especial complejidad, claras dificultades técnicas y, en todo caso, el aumento de los costes de gestión.

Pero tal vez el mayor problema de la descentralización del sistema de pensiones tiene que ver con la desigual relación existente en los diversos territorios entre el número de cotizantes y el de pensionistas, variable clave para asegurar la viabilidad financiera del sistema. Esta relación fluctúa entre el 1,5 en las regiones del noroeste español y el 3 que se produce en Canarias o Madrid. Si la tendencia predominante en algunas comunidades autónomas a la disminución de dicha relación continuara, el mantenimiento de sistemas autónomos de Seguridad Social en ellas sería imposible, salvo en el caso de que existieran mecanismos de transferencia verticales u horizontales que permitieran financiar el déficit de esos sistemas.

En todo caso, antes de plantear un proceso de descentralización global del sistema de garantía de rentas parece imprescindible clarificar la situación actual, afrontar los problemas internos del sistema vigente e intentar resolver las principales disfunciones (por ejemplo, la relación entre las cuantías de las pensiones no contributivas y las rentas mínimas) y los efectos redistributivos que genera. Garantizar prestaciones similares en todo el territorio, suponiendo esfuerzos fiscales semejantes, exigiría, en el caso de proceder a la descentralización de la gestión, el diseño de un mecanismo de solidaridad interterritorial que evitara tratamientos manifiestamente diferentes para sujetos que se encuentren en situaciones similares.

Para estudiar en sus distintas manifestaciones este problema, puede resultar un ejercicio útil analizar el proceso que se está viviendo en Europa como consecuencia de la formación del mercado único y de la libre circulación de personas. Como se ha señalado en algún documento de las instituciones europeas, la existencia de regímenes distintos de pensiones se puede haber convertido, en cierto modo, en una restricción a la libre movilidad de personas a lo largo y ancho del territorio de la Unión Europea.

II. RED DE LOS FENÓMENOS

Al final del año 2001, tras la transferencia de la asistencia sanitaria a las comunidades autónomas que no habían recibido estas responsabilidades, el reparto de competencias entre comunidades autónomas y Administración central, previsto en los artículos 148 y 149 de la Constitución, puede considerarse formalmente culminado, excepto algunos servicios puntuales que determinadas comunidades aún no han recibido.

Como se señalaba en el *Informe España 2002*, los servicios de garantía de rentas corresponden básicamente a la Administración central, aunque en algunos casos el sistema contempla la participación de las comunidades en la provisión de ciertas políticas. Así ocurre con la política de rentas mínimas, gestionada hoy desde las comunidades autónomas.

El reparto de competencias implica diversas atribuciones que es preciso aclarar. Es distinto disponer de la capacidad normativa para regular un servicio público con absoluta autonomía y capacidad para asignar recursos presupuestarios que encargarse de la ejecución material de una política decidida por otro órgano de gobierno. Por lo tanto, el reparto de competencias debe analizarse desde la óptica de las diversas tareas que es preciso llevar a cabo en la provisión de un servicio público.

El objetivo principal de este capítulo es analizar el proceso de descentralización de los sistemas de garantía de rentas en España. Como es obvio, el núcleo fundamental de este tipo de actividades se refiere al sistema de Seguridad Social, más específicamente a las pensiones, por lo que éste será uno de los elementos básicos de estudio. Algunos gobiernos autonómicos han reivindicado en diversas ocasiones la descentralización de los servicios de la Seguridad Social, provocando una inmediata reacción en contra de aquellos sectores que plantean que la ruptura de la caja única de la Seguridad Social es el camino más rápido para acabar con el elemento clave de solidaridad del Estado de Bienestar. En consecuencia, se trataría de estudiar estas propuestas, las respuestas que se han dado a las mismas y el grado de racionalidad que implicaría la aceptación, seguramente parcial, de las mismas.

El capítulo se ha organizado en cinco apartados. A continuación se ofrecen algunas consideraciones sobre el significado del reparto de competencias desde una perspectiva general y teórica. En el segundo apartado se hace una breve descripción de los sistemas comparados, en relación con el diseño organizativo y la distribución territorial de estas competencias. Después se incluye una panorámica del reparto de atribuciones en España, los datos de mayor interés y los problemas suscitados en torno a estos servicios desde la puesta en marcha del Estado de las Autonomías. En el siguiente se intenta evaluar las diferencias regionales en este tipo de presta-

ciones y el impacto redistributivo de las mismas. El último apartado recoge las propuestas de los partidos políticos sobre el reparto de competencias en los sistemas de garantía de rentas, acompañadas de algunas consideraciones sobre su racionalidad y las posibilidades de aceptación, a la luz de los principios de solidaridad y eficiencia.

1. Reparto de competencias en los sistemas de garantía de rentas

1.1 La distribución de la capacidad de decisión entre los distintos niveles de la Administración[1]

Caracterización de las decisiones

Para analizar el reparto de competencias entre los diversos niveles de gobierno, también en el ámbito de las políticas de garantía de rentas, puede ser útil reflexionar sobre el significado de la descentralización de las competencias específicas. En este sentido, la primera cuestión que convendría aclarar es la referente a la naturaleza de las decisiones que se toman en el ejercicio de las competencias atribuidas. El poder político, cualquiera que sea el nivel gubernamental en que se ejerza, puede adoptar resoluciones de muy diverso contenido y consecuencias. Las decisiones más relevantes son normalmente las que se refieren a actuaciones públicas con contenido y consecuencias económicas, es decir, que o bien suponen una modificación de los flujos de ingresos y gastos públicos o, sin alterar éstos, implican un cambio significativo en las condiciones económicas de los individuos, empresas o instituciones[2].

Dentro de las decisiones relevantes podemos distinguir las que tienen consecuencias presupuestarias directas (*decisiones presupuestarias*) de las que no (*decisiones reguladoras*, en sentido estricto). Ambas tienen objetivos diferentes, puesto que las presupuestarias asignan recursos económicos públicos a usos alternativos, mientras que las reguladoras establecen limitaciones en el comportamiento de los agentes económicos o en las condiciones de utilización de determinados recursos.

---

[1] Sobre los conceptos contenidos en este apartado, véase Ruiz-Huerta, J. y Giménez, A., "Índices de descentralización y distribución de la capacidad de decisión", *Papeles de Trabajo*, n. 10/90, Instituto de Estudios Fiscales, 1990.

[2] Es difícil encontrar decisiones públicas que no alteren, por poco que sea, las condiciones económicas de algún sujeto. Para evitar este problema nos referiremos tan sólo a los cambios económicos relevantes, cualquiera que sea el criterio utilizado para determinar el grado de importancia de la decisión.

Una segunda posibilidad de caracterización proviene del grado de dependencia (o tutelaje) que se establece entre los niveles gubernamentales. Desde esta perspectiva, podemos distinguir entre *decisiones de iniciativa y decisiones de ejecución*. Las primeras incluirían aquellas en las que el sujeto decisor puede determinar la cuantía y condiciones fundamentales de la prestación del servicio, de las obligaciones del contribuyente (cuando se trata de decisiones vinculadas a los ingresos públicos), de los recursos que va a emplear en cada uso posible, etc. En las segundas, el agente público ejecuta las normas y condiciones previamente establecidas por una autoridad de nivel superior.

Aunque esta distinción puede en principio llevarnos a negar la existencia de capacidad real de elección en las decisiones de ejecución, lo cierto es que en ellas subsiste un cierto margen de maniobra para el agente gestor, que depende del tipo de gasto o ingreso de que se trate. En general, puede afirmarse que la ejecución de funciones vinculadas a gastos públicos que llevan aparejados algún tipo de regulación incluye cierto grado de capacidad real de decisión[3].

En tercer lugar, podemos diferenciar, según el grado de libertad implícito en las decisiones, entre *decisiones condicionadas* e *incondicionadas*. Ahora bien, es necesario señalar de nuevo que no parece correcto identificar mecánicamente las decisiones incondicionadas con la capacidad real de decisión. Muchas decisiones asignadas a un nivel de gobierno están sometidas a importantes limitaciones derivadas de la existencia de normas de mayor rango (nacionales o internacionales) que, cuando menos, establecen bandas o márgenes de maniobra dentro de los que necesariamente se ha de situar la decisión pública[4]. Dado que estos controles marcan una seria limitación a la libertad de decisión de los agentes públicos, una adecuada medida del reparto de la capacidad de decisión debería descontar, o al menos ponderar en menor cuantía, los ingresos y gastos públicos que se ven sometidos a tales limitaciones.

---

[3] Un buen ejemplo lo constituye la gestión por parte de los gobiernos autonómicos de las subvenciones al desempleo o las transferencias del Insalud cuando estas competencias se habían transferido sólo a algunas comunidades autónomas.

[4] Así, por ejemplo, sucede en España con las asignaciones presupuestarias para gastos de personal de una comunidad autónoma, que están sometidas a las normas contenidas en el Estatuto de los Trabajadores, en la Ley de la Función Pública o en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado (límites de los incrementos salariales). Es obvio que estas mismas limitaciones afectarían también a los agentes de la Administración central. Algo similar podría decirse de las restricciones que influyen en las decisiones de determinados sectores, sometidas a directivas o reglamentos de la Unión Europea o a tratados y acuerdos internacionales (por ejemplo, en materia de doble imposición).

La "calidad" de las decisiones

De la breve tipología esbozada se desprende el diferente impacto que cada decisión puede tener sobre la actividad económica. La capacidad de los distintos agentes públicos para alcanzar sus objetivos –entre ellos, la modificación de los comportamientos privados– dependerá del tipo de decisiones que puedan tomar. En todo caso, es necesario conocer qué decisiones son más importantes desde el punto de vista de la sociedad sobre la que tiene jurisdicción el agente o nivel gubernamental en cuestión. La "calidad" de las decisiones se presenta así como un elemento ponderador de primer orden para analizar el grado de autonomía real que posee un área o región.

Esto significa que, con igual grado de descentralización nominal, tendría mayor autogobierno real aquel gobierno regional cuya capacidad de decisión estuviese más concentrada en las funciones de gasto que los habitantes de dicha región consideran prioritarias. Por tanto, la ponderación de la "calidad" de las decisiones ha de efectuarse a partir de algún tipo de ordenación de las preferencias sociales respecto a los bienes y servicios provistos por el sector público. No es necesario señalar las dificultades que plantea querer introducir estos elementos de "calidad" en el análisis de la descentralización.

¿Dónde radica el poder, en gastar o en ingresar?

Las decisiones presupuestarias pueden originar modificaciones tanto en los ingresos como en los gastos. Para valorar la capacidad de decisión de los distintos agentes públicos se puede optar, por tanto, por observar sus competencias en materia de gasto o de recaudación. El interrogante que se abre es si ambas variables expresan la misma capacidad de decisión. En los foros políticos donde se debaten cuestiones de reparto de poder se manifiestan preferencias en todos los sentidos, que abarcan desde el menosprecio por las cuestiones tributarias ("lo importante es que podamos decidir en qué gastar los recursos") hasta la magnificación de la autonomía financiera ("porque el que paga, manda"). Aunque algunos autores han señalado que la distribución del poder financiero es necesariamente posterior al reparto de competencias en materia de gasto, esto no implica que su importancia (en términos de poder) sea menor. Ahora bien, algún área o región puede considerar que ambas manifestaciones de poder no son equivalentes, lo que obligaría a contemplar tal valoración a la hora de medir la capacidad de decisión efectiva.

Por otra parte, ni el volumen de gasto ni la cuantía de los recursos informan por sí solos de la capacidad política que posee el nivel de gobierno al que se adscriben. Por ejemplo, un gobierno subcentral puede tener una elevada autonomía en sus ingresos (incluso ser todos ellos tributos pro-

pios) y una escasa autonomía para gastarlos, al estar obligado a satisfacer una serie de pagos condicionados por normas de ámbito superior (pensiones, prestaciones sanitarias, gastos del sistema educativo, transferencias a empresas, etc.). En el polo opuesto, puede que un gobierno subcentral posea una elevada autonomía en la vertiente del gasto y casi nula en los ingresos. Dado que entre estos dos extremos teóricos caben múltiples situaciones intermedias, en cualquier proceso de descentralización deberíamos preguntarnos sobre el reparto más adecuado del poder de decisión en términos de cifras presupuestarias.

¿Potestad de decidir o ejercicio de la capacidad?

Otro problema metodológico a la hora de intentar cuantificar cómo se reparte el poder entre los diversos centros de decisión, podría formularse en los siguientes términos: ¿deberíamos fijar nuestra atención en la capacidad potencial de decidir o en el ejercicio real que se haga de tales capacidades? Las dificultades surgen porque el reparto normativo de poder se efectúa por la vía de las potencialidades (cuando un gobierno regional recibe competencias en determinada materia, eso significa que puede tomar decisiones sobre esa cuestión), mientras que la medición de la descentralización atiende, en el mejor de los casos, a la ejecución de gastos o ingresos efectuada en la realidad[5]. Cuanto mayor sea el porcentaje de potencialidad decisoria que no se transforma en medidas reales, más distorsionada será la imagen que obtengamos de la distribución existente de la capacidad de decisión, si la valoramos solamente a partir de sus posibilidades potenciales.

1.2 Prestaciones monetarias y descentralización: algunas consideraciones teóricas

Las pensiones contributivas surgieron a finales del siglo XIX con el objetivo de proteger a los trabajadores que debían hacer frente a determinadas contingencias (enfermedad, vejez, desempleo, etc.). En un primer momento se organizaron como mecanismos fragmentados de aseguramiento colectivo (por empresas, sectores productivos, regiones, etc.). Después se fueron concentrando hasta convertirse en sistemas públicos de alcance nacional y amplia cobertura.

Las prestaciones asistenciales aparecieron a mediados del siglo XX para intentar garantizar unos ingresos mínimos a todos los ciudadanos que se

[5] Este problema es parecido al que plantea la utilización de cifras presupuestadas o realizadas en cualquier estudio sobre la actividad económica del sector público.

encontraran en una situación de necesidad. Los cambios socioeconómicos acaecidos tras la Segunda Guerra Mundial (incorporación de la mujer al mercado laboral, regreso de ex combatientes –muchos de ellos inválidos–, destrucción del tejido productivo y comercial anterior al conflicto, incremento del desempleo, etc.) pusieron de manifiesto la imposibilidad del sistema contributivo para ofrecer cobertura universal, ya que algunos colectivos no cumplían los requisitos de cotización necesarios para acceder a las pensiones.

De este modo, todos los países pusieron en marcha mecanismos de protección asistencial, bien mediante un sistema propiamente universal, bien mediante elementos concretos que incrementaran la cobertura o las cuantías.

A continuación repasaremos muy brevemente los argumentos teóricos que explican el fenómeno de la concentración de las instituciones de Seguridad Social, así como los fundamentos de la teoría del federalismo fiscal para justificar la descentralización de competencias de este tipo de prestaciones.

a) **Argumentos a favor de la centralización:** Podemos dividirlos en dos grupos: consideraciones basadas en la eficiencia económica y las fundamentadas en la equidad.

El argumento primordial desde el punto de vista de la *eficiencia* es la tendencia de los mercados privados de seguros hacia la concentración, que se explica por varios motivos: la existencia de rendimientos crecientes de escala, debido a que las entidades pueden calcular mejor las probabilidades de materialización de riesgos en grandes colectivos[6] que en pequeños; su mayor capacidad para ajustar medidas de discriminación de precios[7]; y el ahorro de costes fijos de gestión. Estas ventajas de las grandes entidades privadas sobre las pequeñas se pueden extrapolar al sector público. Según las consideraciones anteriores, un sistema centralizado podría funcionar más eficientemente que uno fragmentado en pequeñas unidades.

Un segundo argumento desde la perspectiva de la eficiencia es la existencia de riesgos sociales. Se considera que un riesgo tiene carácter social cuando, en el caso de materializarse, afecta de forma simultánea a una parte sustancial de la población; por ejemplo, las guerras o las catástrofes

---

[6] Fundamentalmente, por el efecto de la *ley de los grandes números*.

[7] La discriminación de precios en seguros consiste en separar a los sujetos por *grupos de riesgo* más o menos homogéneos y ajustar las primas a pagar, con la finalidad de reducir los problemas clásicos de los seguros, como la selección adversa (tendencia a proteger sólo a los individuos con mayores riesgos) y el riesgo de manipulación (inclinación a una menor prevención ante las situaciones de riesgo, como consecuencia del aseguramiento).

naturales. Ni los individuos aislados ni los colectivos pequeños son capaces de protegerse ante dichas contingencias, puesto que al producirse es necesario pagar a todos los asegurados al mismo tiempo, lo que produciría una quiebra financiera.

El Estado puede responder a los riesgos sociales por su mayor capacidad impositiva (división de los costes entre un gran número de individuos) y de endeudamiento (traslación de parte de los costes a las generaciones futuras). Incluso podemos afirmar que algunos riesgos tienen carácter social para una comunidad autónoma y no para el Estado. Imaginemos, por ejemplo, que Asturias hubiera tenido que financiar sola el gasto de Seguridad Social provocado por el proceso de reconversión industrial de la siderurgia en los años ochenta, o que Galicia tuviera que afrontar por sí misma todo el gasto extra en prestaciones por desempleo y ayudas extraordinarias, así como la disminución de ingresos (cotizaciones sociales e ingresos generales) provocada por el vertido del petrolero *Prestige*.

Finalmente, desde la óptica de la eficiencia económica, también se argumenta que si los distintos entes subcentrales tienen capacidad para establecer los tipos de cotización de trabajadores y empresas, puede producirse un proceso de competencia fiscal para atraer inversiones hacia una determinada comunidad autónoma, de modo que podrían generarse distorsiones sobre las decisiones de localización del capital productivo. De hecho, en la realidad española se han producido ya comportamientos de este tipo en el caso de impuestos en los que existe capacidad normativa autonómica.

Desde consideraciones de *justicia*, puede aducirse que si se escindiera el sistema en pequeñas unidades podrían generarse quiebras de la equidad horizontal mayores que las actuales. La equidad horizontal consiste en garantizar igual trato ante situaciones iguales. Traducido esto al ámbito de las pensiones, significa que los sujetos que han realizado un esfuerzo de cotización similar (o se encuentran en un mismo estado de necesidad, en el caso de las pensiones no contributivas) deberían recibir una pensión idéntica. Si el sistema se desgaja en grupos más pequeños, la posibilidad de quedar incluido en un grupo de bajos recursos puede implicar la percepción de menores pensiones.

Un argumento de equidad de mayor entidad es el que se refiere a la enorme capacidad de las pensiones para mitigar las diferencias interregionales de renta, ya que –como analizaremos más adelante–, aunque la riqueza no sea la única variable relevante, los territorios más ricos suelen tener una mejor relación cotizantes-pensionistas (ingresos-gastos) que los más pobres. El aumento de las desigualdades en la estructura y el dinamismo demográfico en cada territorio obliga a introducir actuaciones compensadoras si se quiere mantener una cobertura igual de las necesidades

sociales en las distintas regiones. De modo que el sistema de Seguridad Social se convierte en un gran mecanismo de transferencias territoriales de fondos desde las zonas con mayor capacidad económica a las que tienen una menor actividad y una mayor concentración de pasivos.

Por último, en un sistema de reparto que se descentralizara en unidades pequeñas, sería necesario tener en cuenta el fenómeno de las migraciones, que pueden distorsionar la relación cotizantes-pensionistas de los distintos territorios.

Desde el punto de vista histórico, la centralización de las pensiones en la mayoría de los países también se explica a partir de la creación y la búsqueda de identidad de los Estados modernos. Los mecanismos de garantía de rentas constituyen uno de los puntos clave para garantizar la cohesión social de la comunidad.

b) Argumentos de federalismo fiscal y políticas de garantía de rentas. La teoría del federalismo fiscal pretende explicar, desde una perspectiva general, cómo se debe organizar un sector público descentralizado, en el que el poder de decisión se distribuye entre distintos niveles territoriales de gobierno. Los argumentos básicos que se defienden pueden resumirse en cuatro criterios generales:

- Atribución óptima de competencias de gasto, de modo que sea responsable de cada servicio el nivel de gobierno que tenga más capacidad (en términos de costes menores o mayor disponibilidad de recursos) para proveerlos adecuadamente.

- Subsidiariedad: el gobierno de nivel superior sólo debe asumir una competencia cuando el de nivel inferior no pueda hacerlo, pues se entiende que éste tiene una mayor capacidad para ajustar su actuación a las preferencias locales.

- Representación adecuada de pagadores y beneficiarios: el gobierno que decide el suministro de un servicio público debe financiarlo con recursos propios, obteniéndolos de los mismos ciudadanos que se benefician de este servicio.

- Compensación de diferencias territoriales, para garantizar una prestación de servicios similar en todo el territorio siempre que se asegure un esfuerzo fiscal semejante.

Aplicando dicha teoría al ámbito de las pensiones, se puede esgrimir que su organización en colectivos más pequeños permite a los ciudadanos un mayor control y seguimiento del gasto de la Administración en dichos programas, así como mayor capacidad de decisión sobre el diseño del sistema de aseguramiento y de protección social global. Esta mayor capacidad de decisión se explicaría tanto por el incremento de la posibilidad de participación en un colectivo pequeño como por el juego del llamado "voto

con los pies"[8]. El grado de adecuación entre el área que cubre los beneficios del gasto y la jurisdicción del gobierno encargado del suministro del servicio de que se trate, la mayor coherencia de un sector de protección social integrado a escala regional, así como la mayor cercanía entre los ciudadanos y el ente público decisor, son también argumentos relevantes en un tema tan importante en la vida de cada individuo como son las pensiones.

2. La descentralización, ¿es la experiencia mayoritaria en la Unión Europea?

2.1 Sistemas de protección social

Antes de proceder a analizar la experiencia española puede ser conveniente estudiar los distintos modelos que existen dentro de la Unión Europea, como referencia para valorar tanto la realidad actual como sus posibilidades de reforma. Esta tarea encierra grandes dificultades, debido no solamente a que existen diferentes realidades, sino también a que en cada sistema se ofrecen soluciones distintas para los mismos problemas[9]. Cada nación ha seguido un camino diferente en el desarrollo de su política social, como consecuencia de su propia evolución histórica y de la interacción de los sectores productivos, los sindicatos, los gobiernos y la propia sociedad civil. Por ello, es necesario huir de comparaciones lineales o valoraciones simplistas.

Los sistemas de protección social de cada uno de los Estados miembros de la Unión Europea, en un primer análisis, parecen muy diferentes; resulta muy difícil identificar rasgos comunes entre ellos y, en consecuencia, carece de sentido hablar de un modelo europeo de protección social.

No obstante, desde una perspectiva más amplia, pueden delimitarse las características comunes de los sistemas europeos de protección social, que los distinguen de otras zonas desarrolladas, como Estados Unidos, Austra-

---

8 El "voto con los pies" es un concepto que significa que en una sociedad libre y con varios niveles descentralizados de gobierno, se supone que los ciudadanos pueden desplazarse entre jurisdicciones buscando el emplazamiento que mejor se ajuste a sus preferencias respecto al nivel de servicios públicos y al esfuerzo fiscal necesario para financiarlos.

9 Por ejemplo, en la cobertura por necesidad de cuidados prolongados para los ancianos, algunos países han creado una prestación específica (como Alemania), otros han establecido un mecanismo asistencial universal (centralizado, como en Inglaterra, o descentralizado, como en los países escandinavos) y, por último, en otros países como España no existe un tratamiento diferenciado y los sujetos que lo necesiten pueden tratar de obtener cobertura mediante las prestaciones sanitarias, los servicios sociales o la pensión de invalidez si lograron obtenerla antes de cumplir los 65 años.

lia o Japón. Así, a pesar de sus grandes diferencias, el modelo europeo se caracteriza por un elevado gasto en protección social con relación al PIB (en 1998 suponía como media el 27,7% del PIB de estos países), consecuencia en gran medida de la definición más amplia de objetivos y de su orientación universalista o, al menos, no limitada únicamente a atender a colectivos especialmente necesitados (como ocurre en el caso de Estados Unidos, donde Medicare y Medicaid cubren solamente las necesidades de los ancianos y las de los colectivos más desfavorecidos).

Al analizar el problema con más detalle, vemos que dentro de la propia UE, aun existiendo unidad de objetivos sobre protección social, son muy diferentes tanto los porcentajes de gasto con respecto al PIB (con diferencias que van desde el 33,3% de Suecia al 16,1% de Irlanda) como las instituciones creadas para alcanzar los objetivos fijados. A costa de cierta simplificación, puede afirmarse que en Europa existen cuatro grandes grupos de sistemas de protección social:

- **Países escandinavos** (Dinamarca, Finlandia y Suecia). La cobertura es completamente general; todo el mundo tiene derecho a la misma "cantidad mínima" cuando se presenta una contingencia (aunque los trabajadores reciben prestaciones adicionales a través de fondos profesionales obligatorios). Las diversas funciones de protección social están integradas en un marco administrativo unitario (excepto la protección por desempleo, que, aunque fuertemente subvencionada por el Estado, es voluntaria y gestionada por los sindicatos). La responsabilidad de complementar ese mínimo (de carácter público y contributivo) se encuentra descentralizada en su mayor parte.

- **Reino Unido e Irlanda.** La cobertura de protección social es prácticamente universal, siguiendo la tradición de los informes de Beverigde, aunque los importes mínimos de las prestaciones son más modestos que en Escandinavia y se emplean de forma más generalizada mecanismos de comprobación de ingresos para el cobro de las prestaciones. La protección básica está centralizada y la complementaria, al contrario que en los países escandinavos, no es estrictamente pública, sino que una gran parte está en manos de entes privados.

- **Países continentales** (Alemania, Francia, Benelux y Austria). Los sistemas de protección social se fundan en la tradición "bismarckiana" de cobertura, a partir de la situación laboral o familiar de los individuos. Esta tradición se refleja tanto en las prestaciones económicas como en la asistencia sanitaria, estando el principio de seguro presente en la determinación de todas las prestaciones pecuniarias (excepto las ayudas familiares, la renta mínima de inserción y las pensiones no contributivas). No obstante, este principio bismarckiano ha sido ampliado mediante diversas técnicas, de modo que la cobertura es prácticamente universal. En Holanda se ha abandonado en cierta medida esta tradición al establecer algunos sis-

temas de cobertura general. Los países continentales tienen una mayor tradición de centralismo (sobre todo Francia) en la gestión de la Seguridad Social, si bien, debido al carácter profesional de la protección, existen diversos organismos que protegen a distintos colectivos. Alemania muestra el grado de descentralización más alto dentro de este grupo.

- **Países meridionales** (España, Italia, Portugal y Grecia). El desarrollo de los sistemas de protección social en estos países es más reciente. Presentan un modelo mixto entre el bismarckiano y el de Beveridge: los sistemas de prestaciones económicas son profesionales y disgregados en diversos regímenes, mientras que la asistencia sanitaria se está configurando de manera universal y uniforme, financiada por impuestos generales y no por cotizaciones. En estos países existen más lagunas de protección social que en el resto de los grupos.

2.2 ¿Cómo se organizan las prestaciones asistenciales?

Uno de los principales frutos del desarrollo de los sistemas de protección social ha sido la definición de un componente básico de seguridad económica que permite dar respuesta a las necesidades esenciales del conjunto de la población. Aunque en su origen la mayoría de los sistemas surgieron a partir del principio contributivo-asegurador, progresivamente se establecieron diferentes programas de asistencia social, tanto de carácter específico como general. Las opciones adoptadas para definir la red de seguridad económica básica no son, sin embargo, uniformes. Cada país, dependiendo de los rasgos de su respectivo Estado de Bienestar –resumidos en el epígrafe anterior–, de factores estructurales como el nivel de riqueza y empleo, de la composición demográfica de la población y de una gran diversidad de factores ideológicos e institucionales, ha articulado de una manera particular su tejido asistencial.

La existencia de modelos distintos de protección social en el conjunto de los países industrializados ha dado origen a diversos intentos de establecer tipologías de sistemas asistenciales dentro de la Unión Europea. Las más conocidas son la de Lødemel y Schulte[10] y la de Eardley y otros[11], probablemente el análisis comparado más completo. De sus conclusiones se puede inferir una posible taxonomía de los sistemas de lucha contra la pobreza en virtud del alcance y diseño de las prestaciones asistenciales.

---

[10] Lødemel, I. y Schulte, B., "Social Assistance: A Part of Social Security or the Poor Law in New Disguise?", *Social Security: 50 Years After Beveridge*, Nueva York, 1992.

[11] Eardley, T., Bradshaw, J., Ditch, J. y Gough, I., *Social Assistance Schemes in OECD Countries*, Department of Social Security, Londres, 1996.

Los criterios seguidos para agrupar los sistemas nacionales son: extensión (gasto relativo en asistencia social y número de beneficiarios), estructura (grado de centralización, derechos individuales, obligaciones del hogar, requisitos de participación en el mercado de trabajo, etc.) y generosidad de los programas (cuantía de las prestaciones y tasas de sustitución). A partir de dichos criterios, y a pesar de la variación existente entre países, se pueden caracterizar los distintos modelos.

Aunque no se trate de un modelo muy extendido en la Unión Europea, cabe hablar, en primer lugar, por la tendencia a repetir algunas de sus pautas, de *sistemas en los que la mayoría de las prestaciones son asistenciales*. Estas prestaciones no suelen presentar diferencias regionales en las cuantías, que, en general, debido a que se trata del único recurso disponible para los hogares, son elevadas en términos relativos. Este tipo de sistema es el adoptado en Australia o Nueva Zelanda. Otro país en el que la mayoría de los beneficios son asistenciales es Estados Unidos. A diferencia de los países citados anteriormente, las prestaciones estadounidenses son menos universales e incorporan criterios más restrictivos. Las cuantías varían considerablemente entre los distintos Estados y, en general, son bajas en comparación con las vigentes en otros países. Varios Estados de la Unión Europea han adoptado en los últimos años reformas que incluían medidas restrictivas en sus sistemas asistenciales.

Un segundo tipo es el constituido por los *Estados de Bienestar con redes de protección integradas*. El sistema de rentas mínimas en el Reino Unido es un programa muy amplio que suministra una extensa red de seguridad económica. Se trata de un sistema fuertemente centralizado, en el que existe una gran prestación, cuya cuantía relativa es elevada. Algo similar sucede en Canadá, donde, a diferencia del caso británico, se observa un alto grado de diferenciación regional.

La mayoría de los Estados miembros de la Unión Europea se caracterizan por el mantenimiento de *sistemas de asistencia social dual*. Como tal se entiende la existencia de dos grandes brazos de la protección asistencial: el primero estaría constituido por la formación de una última red de seguridad económica a través de mínimos asistenciales muy distintos (vejez, invalidez o prestaciones específicas para hogares monoparentales, por ejemplo); y el segundo es el desarrollo paralelo de una renta mínima general que cubra las necesidades de la población que no accede o agota el derecho a esas prestaciones. Es el caso de Alemania, Francia, Bélgica o Luxemburgo. En estos países, las condiciones de acceso a las prestaciones son menos restrictivas que en otros países industrializados, aunque la distancia de las cuantías respecto a los salarios o las rentas medias suele ser alta.

Un modelo alternativo es el constituido por *los sistemas inspirados en el derecho de ciudadanía con asistencia social residual*. En una serie de países,

principalmente los nórdicos, una larga tradición de sistema contributivo, una amplia red de bienes colectivos y el desarrollo de extensos esquemas de prestaciones generales han relegado tradicionalmente a una posición secundaria a las prestaciones asistenciales específicas.

En consecuencia con lo apuntado anteriormente, los países del sur de Europa cuentan con *sistemas de asistencia social limitada*. Las reducidas cuantías de las prestaciones y el escaso volumen de los recursos invertidos hacen que estos países se sitúen muy por debajo de la media en la cobertura ofrecida por los sistemas de protección asistencial. Los programas nacionales sólo cubren los riesgos de determinados colectivos, como las personas mayores o los discapacitados. El resto de los grupos depende de las redes asistenciales territoriales, con un elevado grado de desigualdad a partir de dos elementos comunes: la aplicación de cuantías reducidas y de rígidas condiciones de acceso.

Por último, cabe hablar de los *sistemas descentralizados territorialmente y discrecionales*. Algunos países del centro de Europa, como Suiza o Austria, se caracterizan por un elevado grado de descentralización territorial de las prestaciones destinadas a combatir la pobreza. Sus programas consisten básicamente en ayudas locales, muy discrecionales y con muchas obligaciones para los beneficiarios. Este carácter restrictivo, junto a los bajos niveles de desempleo, ha hecho que la demanda de prestaciones asistenciales haya sido en general menor que en otros países europeos.

2.3 La descentralización del sector público

Las diferencias organizativas de la protección social también se ven afectadas por las distintas opciones adoptadas por los países europeos respecto al grado de descentralización del sector público. Durante los últimos años, países de muy distinto nivel de renta han procedido a la cesión de una mayor capacidad de decisión a los poderes territoriales. Por un lado, se han intensificado las reivindicaciones políticas de mayor protagonismo por parte de las Administraciones regionales y locales. Por otro, se ha generalizado la idea de que la descentralización de competencias puede ser una alternativa eficiente para conseguir las mejores asignaciones en contextos de restricción presupuestaria. En línea con los argumentos anteriores respecto a las ventajas y límites del federalismo fiscal, cada vez existe un mayor consenso sobre el sentido y alcance del *teorema de la descentralización*: los gobiernos más cercanos a los ciudadanos pueden acomodar el gasto a las preferencias locales, de tal manera que la provisión del conjunto de servicios públicos y de los recursos para financiarlos resulta más eficiente.

Los países de la Unión Europea no se han quedado al margen de esta opción. De una manera u otra, los distintos Estados miembros han puesto en marcha el traspaso de competencias desde la Administración central, con obvias repercusiones en los distintos campos de la intervención pública, como la garantía de rentas. Para dar cuenta de este proceso hemos recopilado información sobre la distribución de ingresos y gastos desde una perspectiva territorial, así como sobre algunos procesos de descentralización de especial interés, que analizaremos en el epígrafe siguiente. Los datos recogidos se han intentado relacionar con los criterios de descentralización comentados anteriormente.

Es posible una primera aproximación desde la perspectiva de los ingresos. Una de las claves para que la descentralización alcance los objetivos de eficiencia y equidad citados es el diseño de un sistema multinivel de finanzas públicas que permita la provisión eficiente de los servicios públicos. El criterio más habitual para determinar el grado de descentralización es observar el peso de los impuestos propios de los niveles de gobierno distintos del central sobre el total. Por ejemplo, en España se habría dado un proceso creciente de descentralización, porque el peso de la tributación autonómica ha aumentado sensiblemente desde el principio de los años ochenta hasta la actualidad.

Sin embargo, parece más relevante intentar identificar el grado de autonomía de los gobiernos territoriales en el diseño de los impuestos que sirven para determinar su capacidad de gasto (tabla 1). Con todas las cautelas ante la complejidad del contenido de esta tabla, se puede apreciar la existencia de diferencias notables entre los países europeos considerados. Mientras que en algunos los ingresos de los gobiernos territoriales proceden fundamentalmente de impuestos compartidos (Noruega, Alemania, Austria y Portugal), en la mayoría la principal fuente de recaudación son los impuestos propios. Como es obvio, esta tabla, que nos ofrece una información interesante sobre la capacidad de decisión *de iniciativa* o, en este caso, *de capacidad normativa*, debe completarse con datos sobre el peso de los ingresos propios o compartidos en volumen total de ingresos de los distintos gobiernos territoriales, así como del de los ingresos de los gobiernos territoriales sobre los ingresos totales de las Administraciones Públicas.

En todo caso, a partir de los datos contenidos en la tabla, pueden verse las diferencias en el margen de decisión que los gobiernos territoriales tienen en cada país. En algunos países la vía principal de obtención de recursos es la aplicación de impuestos propios en los que las haciendas subcentrales fijan tanto los tipos como las bases impositivas (Suiza y, parcialmente, España), mientras que en otros, la capacidad se limita a la determinación de los tipos (Holanda, Reino Unido, Suecia, Dinamarca y Finlandia).

Tabla 1 – Estructura de los ingresos tributarios de los gobiernos territoriales de algunos países de la OCDE. En porcentaje

	Impuestos propios			Impuestos compartidos			
	Gob. terri. fijan tipos y bases	Gob. terri. fijan sólo los tipos	Gob. terri. fijan sólo las bases	Gob. terri. influyen sobre el reparto	El reparto se fija por ley	El reparto lo fija el Gob. central	Gob. central fija tipos y bases de impuestos de los Gob. terri.
Alemania	0,3	13,2	0,0	86,5	0,0	0,0	0,0
Austria	5,9	6,0	0,0	88,1	0,0	0,0	0,0
Bélgica	5,1	49,1	0,0	45,3	0,4	0,2	0,0
Dinamarca	0,0	95,2	0,0	0,0	2,7	0,0	2,1
España	26,7	35,4	0,0	37,9	0,0	0,0	0,0
Finlandia	0,0	88,6	0,0	0,0	11,4	0,0	0,0
Francia	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Grecia	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Holanda	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Irlanda	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Italia	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Luxemburgo	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Portugal	30,1	8,6	0,0	0,0	0,0	0,0	61,3
Reino Unido	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Suecia	0,3	99,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Noruega	0,0	3,7	0,0	0,0	0,6	95,7	0,0
Suiza	51,8	40,8	0,0	3,2	4,2	0,0	0,0

Nota: Los datos correspondientes a cada país difieren en el tiempo, aunque la mayoría reflejan la realidad de la segunda mitad de los años noventa.

Fuente: OCDE, *Taxing Powers of State and Local Government,* París, 2001.

Desde la perspectiva del gasto también es posible acudir a criterios cuantitativos y cualitativos. En relación con los primeros, un posible criterio es evaluar el peso de las actividades de ámbito territorial sobre el total de las actuaciones públicas. El procedimiento más habitual es considerar el porcentaje de gasto de las Administraciones territoriales sobre el total del gasto público. Es evidente que en los países con algún tipo de estructura federal la distribución del gasto diferirá de la de los países donde el diseño organizativo del sector público responde a un esquema más unitario.

Por tanto, para valorar el grado de descentralización de un país como España, parece razonable compararlo con países que han desarrollado estructuras de gobierno descentralizadas. Si procedemos de esta forma, cabría calificar la experiencia española como un caso intermedio en el marco de los países europeos, aunque diferenciada de la situación, en este ámbito, de países federales como Canadá o Australia (gráfico 1).

Gráfico 1 – Estructura del gasto público en España y en algunos países federales. En porcentaje del gasto público total consolidado. 1996



(1) Datos de 1991. (2) Datos de 1995.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Castells, A., "Autonomía y solidaridad en el sistema de financiación autonómica", *Papeles de Economía Española,* n. 83, 2000; y Fondo Monetario Internacional, *Government Finance Statistics Yearbook*, Washington, varios años.

Un último comentario sobre las diferencias en los procesos de descentralización en Europa se refiere al distinto equilibrio alcanzado en la cesión de capacidad de decisión a los gobiernos locales. No existe un modelo común en los países con algún tipo de estructura federal, como pone de manifiesto el hecho de que el peso de las haciendas locales sea el doble en Suiza que en España (gráfico 2). Tampoco registran un proceso uniforme

Gráfico 2 – Participación de las haciendas locales en los ingresos y gastos totales. En porcentaje. 1998



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Fondo Monetario Internacional, *Government Finance Statistics Yearbook,* Washington, varios años.

los países con sistemas unitarios, con una participación muy reducida de los gobiernos locales tanto en ingresos como en gastos en Portugal y Bélgica, que contrasta con los elevados porcentajes de los países nórdicos. Como rasgo coincidente destaca que en todos los países la participación de los gobiernos locales es mayor en el gasto que en los ingresos, lo que significa que deben acudir a transferencias de otros niveles de gobierno para poder financiar todas las necesidades de gasto.

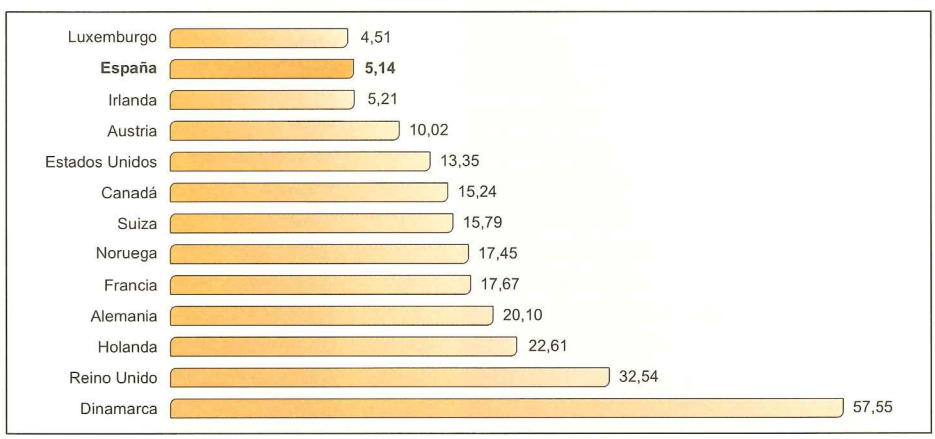
2.4 Principales experiencias descentralizadoras

Los procesos de transferencia de la capacidad de decisión a los gobiernos territoriales han dado lugar a algunos cambios en los modelos organizativos de la protección social. Algunos países han reorientado sus sistemas, procediendo a la descentralización de la gestión y del diseño de algunas prestaciones básicas. El grado de intensidad de estos procesos difiere de nuevo considerablemente entre los distintos Estados.

Los datos referidos a la distribución funcional del gasto de los gobiernos territoriales ponen de manifiesto un reparto competencial muy diferente en el desarrollo de las prestaciones de garantía de rentas. Mientras que el porcentaje dedicado a prestaciones monetarias en Luxemburgo, España e Irlanda ronda el 5%, en Dinamarca es más de la mitad del total y en el Reino Unido un tercio (gráfico 3).

Los países de los que se dispone de información mantienen un sistema centralizado de pensiones, tanto los que tienen estructura federal como

Gráfico 3 – Gasto de las Administraciones territoriales en prestaciones de garantía de rentas en algunos países de la OCDE. En porcentaje. 2000



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Fondo Monetario Internacional, *Government Finance Statistics Yearbook*, Washington, varios años.

aquellos con sistemas centralizados. En el ámbito contributivo, por lo tanto, hay muy pocas referencias para evaluar los posibles frutos de la descentralización en términos de equidad y eficacia.

Dentro de las prestaciones monetarias, el ámbito donde mayores han sido los avances en la descentralización ha sido el de los mínimos asistenciales. Esto hace especialmente atractiva la evaluación de la experiencia española, caracterizada por el hecho de que la protección general de los hogares con menores recursos es competencia de las comunidades autónomas, mientras que la cobertura de necesidades específicas, como la vejez o la invalidez, corresponde a la Administración central. Se trata, por tanto, de una experiencia polarizada en torno a dos extremos opuestos sin fórmulas de colaboración, distribución de costes o de programación coordinada entre el Gobierno central y las Administraciones territoriales.

El carácter completamente descentralizado de las rentas mínimas –figura que en otros países sirve de eje de las estrategias públicas de lucha contra la pobreza– resulta singular en el contexto de la Unión Europea. En el momento presente, España, Italia[12] y Grecia son los únicos países de la UE que carecen de legislación estatal sobre las rentas mínimas. En el caso español, la inexistencia de un sistema nacional de estas características en los años ochenta impulsó el desarrollo de un modelo de ámbito regional, en el que cada comunidad autónoma ha puesto en marcha sus propias iniciativas.

Esta singularidad de nuestro país no significa que en otros Estados de la Unión Europea –como se ha señalado– no se haga explícito cierto reconocimiento de las diferencias regionales a través del establecimiento de cuantías distintas en cada área geográfica, o que no existan fórmulas de financiación de los programas que impliquen la participación tanto del Gobierno central como de las Administraciones territoriales[13]. En los países de tradición federal, como Austria y Alemania, se establecen procedimientos para reconocer las diferencias en los niveles de vida y en los ingresos mínimos requeridos para cubrir las necesidades de los hogares con rentas más bajas. Estas diferencias, sin embargo, salvo en el caso aus-

---

[12] Desde finales de los años noventa, Italia cuenta con una experiencia piloto de establecimiento de un sistema nacional de rentas mínimas.

[13] Fuera de la Unión Europea, Estados Unidos es uno de los países donde existen mecanismos de descentralización territorial de las prestaciones asistenciales. Hasta la reforma emprendida a mediados de los años noventa, su coste era cofinanciado por el gobierno federal y el estatal a través de una fórmula por la que los Estados con renta per cápita más baja recibían más transferencias que aquellos con rentas superiores a la media nacional. Desde la citada reforma, las asignaciones son fijas.

tríaco, son inferiores a las resultantes del esquema autonómico español (cuadro 1)[14].

El aspecto más significativo del modelo español es que es el único en el que la responsabilidad exclusiva de la financiación de las prestaciones re-

Cuadro 1 – Diferenciación territorial de los sistemas de rentas mínimas en la Unión Europea. 1996

	Diferenciación regional de las cuantías	Financiación
Alemania (1)	Sí (5,4%)	75% Gobiernos locales-25% Gobiernos regionales (*länder*)
Austria (1)	Sí (34,3%)	Gobiernos regionales (*länder*), con contribuciones diversas de los gobiernos locales
Bélgica	No	50% Gobierno central-50% Gobiernos territoriales
Dinamarca	No	50% Gobierno central-50% Gobiernos locales
España (1)	Sí (26,7%)	100% Gobiernos regionales (comunidades autónomas)
Finlandia (2)	Sí	42% Gobierno central-58% Gobiernos locales
Francia	No	100% Gobierno central
Grecia	No hay	No hay
Holanda	No	90% Gobierno central-10% Gobiernos locales
Irlanda (3)	No	100% Gobierno central
Italia (1)	Sí (15,7%)	100% Gobiernos locales
Luxemburgo	No	100% Gobierno central (6)
Portugal (4)	No hay	No hay
Reino Unido	No	100% Gobierno central
Suecia (5)	Sí	100% Gobiernos locales

(1) Diferencia porcentual entre el baremo más alto y el más bajo en el caso de los hogares unipersonales. (2) Existen dos niveles según el coste de la vida en el municipio de residencia. (3) Las autoridades locales tienen cierto grado de discrecionalidad para aumentar los beneficios en caso de existir necesidades especiales. (4) Aprobó su legislación en junio de 1996; la financiación corresponde en su totalidad al Gobierno central. (5) Combinación del nivel nacional y el local. (6) Las corporaciones locales contribuyen con un 10% a la financiación de los complementos familiares.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Comisión Europea, *La protection sociale dans les Etats membres de L'Union*, Luxemburgo, 1997.

[14] En el cuadro sólo aparecen las diferencias en los baremos correspondientes a los hogares unipersonales. Para otros tipos de hogar, la escala de equivalencia o los complementos que se van añadiendo a la prestación a medida que aumenta el tamaño del hogar beneficiario no varía significativamente en Austria y Alemania. En las comunidades autónomas españolas, sin embargo, la dispersión de las cuantías es creciente a medida que aumenta el tamaño del hogar. Véase Ayala, L., *Las rentas mínimas en la reestructuración de los Estados de Bienestar*, Consejo Económico y Social, Madrid, 2000.

cae en los gobiernos regionales. La mayoría de los países de la Unión Europea, incluso aquellos cuyos gobiernos territoriales no participan en el diseño del sistema o carecen de diferencias territoriales en las cuantías asignadas, cuentan con fórmulas de financiación compartida. La ausencia de mecanismos específicos para la financiación de estos programas puede convertirse en un importante límite para una adecuada cobertura de las situaciones de insuficiencia de ingresos. Por otra parte, el intento de garantizar la igualdad de derechos –uno de los argumentos favorables a la centralización de estas competencias– puede verse seriamente dificultado ante la existencia de capacidades presupuestarias muy diferentes que pueden dar lugar a muy distintos resultados en términos de cobertura de las necesidades básicas. En la medida en que la disparidad de los baremos aplicados a estos programas sea mayor que la que se derivara de la existencia de niveles de vida distintos en cada región, podría originarse un claro problema de falta de equidad horizontal.

Las ventajas de la descentralización difícilmente pueden ser aprovechadas si los gobiernos territoriales encargados de su desarrollo carecen de los recursos suficientes. En el caso de los modelos autonómicos españoles, no se han definido fórmulas específicas de financiación de los programas para asegurar su viabilidad y tampoco para impedir la generación de importantes desigualdades entre los hogares pobres.

3. El sistema de garantía de rentas en España

3.1 Estructura y funcionamiento

Antes de analizar el reparto de competencias en materia de transferencias monetarias entre los diversos niveles de gobierno, es conveniente describir brevemente el funcionamiento y la configuración del sistema de garantía de rentas en España. En nuestro país existe un *sistema mixto* de Seguridad Social, en el que están presentes tanto elementos contributivos como asistenciales.

Los sistemas contributivos o "bismarckianos" funcionan como unos seguros sociales públicos: los sujetos pagan unas determinadas *primas* (cotizaciones sociales) durante su vida activa para recibir un conjunto de prestaciones cuando lo necesitan (en caso de vejez, invalidez, desempleo, etc.). El acceso y la cuantía de las pensiones contributivas dependen fundamentalmente de las cantidades aportadas.

Las pensiones se pueden financiar mediante un sistema de capitalización o bien un sistema de reparto. La capitalización consiste en acumular un fondo a partir de las cotizaciones aportadas por cada sujeto; dicho fondo se invierte en activos que ofrezcan rentabilidad y que puedan ser liqui-

dados en el momento en que el sujeto lo necesite. En el sistema de reparto, en cambio, no se acumula ningún fondo, sino que las cotizaciones de los trabajadores actuales pagan las pensiones de quienes dejaron de trabajar. Se trata de una especie de *contrato intergeneracional implícito*, por el que la generación activa financia a la anterior, esperando a su vez ser mantenida en el futuro por la siguiente.

Los sistemas universales o de Beveridge consisten en que el sector público garantiza unas pensiones a todos los sujetos que se encuentren en una situación de necesidad, sin la exigencia del pago de cotización alguna al sistema. La situación de necesidad debe demostrarse normalmente mediante algún mecanismo de comprobación de ingresos; las cuantías de las pensiones suelen ser uniformes y se financian mediante la aplicación de impuestos generales.

Como ya hemos dicho, el sistema español es de carácter mixto, incluye elementos de ambos modelos y se organiza en tres niveles: prestaciones contributivas, prestaciones no contributivas y rentas mínimas de inserción. Dichos mecanismos de protección, a su vez, son regulados y gestionados por distintos niveles de gobierno (cuadro 2).

El primer nivel es el contributivo. Consiste en la asignación de las distintas pensiones que aseguran a los trabajadores frente a diferentes contingencias (jubilación, invalidez, incapacidad temporal, desempleo, muerte y supervivencia, maternidad y riesgo durante el embarazo). La potestad reguladora es estatal. La ejecución también pertenece al Gobierno central a través de un organismo autónomo, el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS). Este nivel es el que presenta un mayor número de beneficiarios y unas cuantías más generosas. Dentro de este grupo, la prestación por desempleo ocupa un lugar especial, puesto que no es gestionada por el INSS, sino por el Inem[15] y los órganos de las comunidades autónomas que han ido asumiendo las competencias en esta materia.

No obstante, es interesante hacer notar que las prestaciones contributivas no están compuestas exclusivamente de elementos de seguro. En la práctica, podemos identificar claramente tres componentes: la *cuantía calculada*, que se obtiene mediante la aplicación de un determinado porcentaje sobre las cotizaciones aportadas; los *complementos por mínimos*, un suplemento que se suma a la cuantía anterior si los ingresos del hogar no alcanzan un determinado mínimo vital[16]; y las *revalorizaciones anuales*,

---

[15] El reconocimiento de la prestación y su gestión corresponde al Inem o al correspondiente organismo autonómico de empleo, mientras que la titularidad de los recursos económicos, el cobro de las cotizaciones y el pago de las prestaciones sigue estando atribuido a la Tesorería General (TGSS), en virtud del principio de caja única.

[16] Su cuantía varía según el beneficiario tenga o no cónyuge a cargo (esto es, según sean las necesidades del hogar) o una edad superior o inferior a 65 años.

Cuadro 2 – Organismos autonómicos de evaluación

Nivel	Colectivo	Contenido	Potestad reguladora	Ejecución
Contributivo	Trabajadores que cumplan determinados requisitos de cotización	• Jubilación • Invalidez • Incapacidad transitoria • Maternidad • Riesgo durante el embarazo • Muerte y supervivencia	Estatal (legislación básica y régimen económico)	Estatal: INSS TGSS
		• Desempleo	Autonómica (legislación no básica)	Estatal/Autonómica: TGSS Organismos autonómicos de empleo
No contributivo	Ciudadanos que cumplan los requisitos de situación de necesidad, residencia y ausencia de rentas	• Jubilación • Invalidez	Estatal (legislación básica y régimen económico)	Autonómica: Órganos que han asumido las competencias del IMSERSO
		• Prestaciones familiares		Estatal: INSS TGSS
		• Subsidio de desempleo (*)	Autonómica (legislación no básica)	Estatal/Autonómica: TGSS Organismos autonómicos de empleo
Rentas mínimas de inserción	Hogares en peligro de exclusión social	• Rentas mínimas de inserción	Autonómica	Autonómica: Servicios sociales de las comunidades autónomas

(*) Consideramos que el subsidio de desempleo tiene carácter asistencial por varios motivos: implica el requisito de ausencia de rentas; su cuantía no se calcula mediante una fórmula aplicada a la base de cotización; y la propia legislación le concede este carácter. No obstante, algunos autores afirman su naturaleza contributiva, puesto que suele ser necesario haber cotizado algo para obtenerlo.

que se establecen para garantizar el mantenimiento y, a veces, la mejora del poder adquisitivo de las pensiones.

En realidad, tan sólo el primer elemento es de carácter contributivo (en tanto en cuanto la fórmula de cálculo se aproxime a la rentabilidad de las cantidades aportadas), mientras que los otros dos son claramente asistenciales, pese a que se financien en buena parte mediante cotizaciones sociales. Como es obvio, ningún fondo de inversión en activos garantizaría

un nivel de vida adecuado independientemente de las cantidades aportadas, ni una protección frente a la depreciación del capital sin destinar fondos específicamente para ello.

Esta distinción es importante, puesto que –como se verá más adelante– algunos programas políticos proponen otorgar capacidad de gestión o decisión sobre los elementos asistenciales de las pensiones contributivas (por la vía, por ejemplo, de aumentar la revalorización o la cuantía mínima de las mismas).

El segundo nivel es el no contributivo, desarrollado a partir de la Ley 26/1990, que pretendía hacer efectivo el principio constitucional de "pensiones suficientes para todos los ciudadanos" (artículo 49 de la Constitución). Dicha ley intentaba eliminar las antiguas prestaciones asistenciales para inválidos y ancianos[17], que anteriormente eran gestionadas por la beneficencia y la asistencia social. Las nuevas prestaciones no contributivas establecieron un verdadero *derecho subjetivo* de acceso a las ayudas, siempre que se cumplieran los requisitos de residencia, necesidad y ausencia de rentas en el hogar. Con posterioridad, todas las prestaciones familiares de la Seguridad Social pasaron a tener naturaleza no contributiva.

La potestad reguladora sobre las pensiones no contributivas es estatal, puesto que se consideran parte de la Seguridad Social. La ejecución de las mismas correspondía originalmente al Estado central, a través del IMSERSO[18], si bien los distintos organismos de las comunidades autónomas fueron asumiendo las competencias de gestión. Adicionalmente, la gestión del subsidio no contributivo de desempleo se desgajó de la Seguridad Social a favor del Inem[19].

El tercer nivel está constituido por las rentas mínimas de inserción, prestaciones autonómicas de lucha contra la pobreza y la exclusión social que se conceden a los hogares que se encuentren en situación de riesgo de exclusión. La potestad reguladora y la ejecución corresponden a las comunidades autónomas.

3.2 *Fundamentos jurídicos de la atribución territorial de competencias*

La Constitución española se refiere a las políticas de garantía de rentas principalmente a través de la Seguridad Social. No obstante, la norma fundamental no fija un *modelo cerrado* de Seguridad Social, sino que se limi-

[17] Prestaciones de la Ley de Integración Social del Minusválido (LISMI) y del antiguo Fondo de Asistencia Social (FAS).

[18] El antiguo INSERSO, renombrado por el RD 140/1997.

[19] Sus funciones, como ya hemos dicho, han sido recientemente transferidas a los organismos de empleo de las distintas comunidades autónomas.

ta a establecer un conjunto de principios inspiradores que pueden ser interpretados de formas distintas.

Principios inspiradores

El artículo 41 de la Constitución afirma: "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 este artículo se recogen varios principios:

— Carácter de servicio público de la Seguridad Social, en el sentido de que debe garantizarse su suministro y su producción.

— Universalidad.

— Compromiso de suficiencia en las prestaciones.

— Intervención obligada ante situaciones de necesidad.

Dicho artículo está enmarcado dentro del Capítulo III del Título I de la Constitución, sobre los principios rectores de la política social y económica. Esto significa que el precepto no tiene eficacia directa ante los tribunales (esto es, un ciudadano no puede exigir que se le pague una pensión basándose en este artículo); en cambio, establece una obligación para el legislador. Naturalmente, una vez materializada la ley, los ciudadanos podrán acogerse a los derechos concretos que se concedan o bien plantear la inconstitucionalidad de las leyes que contradigan este artículo.

Además del citado artículo 41, la propia Constitución contempla la obligación de los poderes públicos de establecer prestaciones de mantenimiento de rentas para ciertos colectivos específicos en otros artículos: artículo 39.1 ("Los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia"), artículo 50 ("Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad"), artículo 49 (sobre protección a "disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos"). Dicha inclusión en artículos diferentes no significa que el legislador constitucional pretendiera desgajar estos colectivos de la Seguridad Social, sino más bien ha de entenderse como una reafirmación específica de las necesidades de los colectivos más desfavorecidos (mayores y discapacitados).

Atribución territorial de competencias en la Constitución

Se determina principalmente en los artículos 148 y 149. El artículo 149.1.17ª establece que es competencia exclusiva del *Estado* la *"legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social*, sin perjuicio de la eje-

cución de sus servicios por parte de las Comunidades Autónomas". El artículo 148.1.20ª reconoce que las comunidades autónomas podrán asumir competencias en *"asistencia social"*. En resumen, el Estado posee la competencia fundamental en la Seguridad Social (su legislación básica y su régimen económico), mientras que las comunidades autónomas tienen como materia propia la "asistencia social" y una competencia residual en Seguridad Social.

El problema consiste en delimitar el alcance de cada uno de estos conceptos: ¿hasta dónde llega la legislación básica?; ¿cuál es el límite de la ejecución de los servicios atribuible a las comunidades autónomas?; ¿cuál es la diferencia entre Seguridad Social y asistencia social? Para tratar de responder a estas preguntas realizaremos dos aproximaciones sucesivas: en primer lugar, el análisis de otros preceptos constitucionales; en segundo, la doctrina del Tribunal Constitucional, con especial énfasis en la reciente STC de 11 de diciembre de 2002.

➢ *Otros preceptos constitucionales*. Entre otros muchos, deben mencionarse los siguientes: el artículo 2 reconoce "la autonomía de las nacionalidades y regiones [...] y la solidaridad entre todas ellas"; el artículo 40.1 establece que "los poderes públicos promoverán las condiciones favorables [...] para una distribución de la renta regional y personal más equitativa"; el artículo 138 impone al Estado central la garantía de la "realización efectiva del principio de solidaridad [territorial], [...] velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español"; el artículo 139.1 dispone que "todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado".

Si se sistematizan los artículos anteriores puede defenderse que la Constitución establece tres principios fundamentales que deben inspirar cualquier intento de descentralización del sistema: la autonomía, la solidaridad entre las distintas comunidades autónomas (redistribución más equitativa de la renta regional) y la igualdad de derechos y deberes en todo el territorio.

➢ *Interpretación del Tribunal Constitucional*. En varias sentencias, este organismo se pronuncia sobre el sentido de los términos "legislación básica y el régimen económico de la Seguridad Social" y trata de deslindar el concepto de asistencia social del de Seguridad Social.

1. **Legislación básica de la Seguridad Social:** Este tribunal ha interpretado que el concepto de *legislación básica* no se refiere a características formales de las normas. Esto es, no se está hablando de las llamadas leyes de bases[20]. Ni siquiera parece que el Tribunal exija que el Estado regule la

[20] Una ley de bases (artículo 82.2 de la Constitución) es aquella ley parlamentaria que delega cierta competencia legislativa al Gobierno, para que éste elabore un decreto legislativo.

legislación básica mediante normas con rango de ley. Por el contrario, ha admitido en numerosas sentencias[21] que el Estado pueda emitir también normas de menor rango, como son las reglamentarias de cualquier clase (reales decretos, órdenes ministeriales, etc.). Esta admisión se fundamenta en la afirmación de que "solamente mediante la colaboración entre Ley y Reglamento puede lograrse la uniformidad en la ordenación jurídica de esta materia".

Por tanto, el Tribunal Constitucional entiende que la voluntad del legislador constitucional al usar el término "legislación básica" era darle un contenido material: que el Estado central retenga como competencia propia la facultad de dictar toda clase de normas sobre el *contenido básico o fundamental de la Seguridad Social*. Pero, ¿qué ha de entenderse por normativa básica?; ¿cuáles son los elementos fundamentales de la Seguridad Social? El Tribunal Constitucional acude a un criterio finalista: "Aquella que debe ser común y uniforme para todo el Estado" (STC 102/1995). El razonamiento es casi tautológico: la legislación básica es competencia del Estado y se entiende por legislación básica todo aquello que ha de ser competencia del Estado. Afortunadamente, este tribunal explica en la práctica el alcance de este criterio e identifica en numerosas sentencias qué aspectos de la Seguridad Social han de ser comunes para todo el Estado (cuadro 3).

En definitiva, el concepto de legislación básica es tan amplio que el Estado retiene una capacidad normativa casi absoluta, mientras que las comunidades autónomas solamente ocupan un espacio secundario en la regulación de la Seguridad Social.

2. **Régimen económico:** A diferencia del resto del sistema de la Seguridad Social, donde no existe ningún inconveniente para que las comunidades autónomas asuman las competencias de gestión, el Tribunal Constitucional interpreta que el *régimen económico* de la Seguridad Social es competencia exclusiva del Estado, tanto en su regulación como en su ges-

Cuadro 3 – Aspectos de la Seguridad Social comunes para todo el Estado

- Campo de aplicación (reglas de acceso –afiliación– y permanencia en el sistema).
- Acción protectora (contenido, requisitos, cuantía y alcance de las prestaciones).
- Régimen jurídico.
- Régimen económico (cotización y recaudación).
- Régimen sancionador.

[21] Entre otras, las SSTC 35/1982, 39/1982, 7/1985, 249/1988, 360/1993 o 195/1996.

tión. Esta interpretación se recoge en multitud de sentencias[22] y se basa en que el objetivo de la Constitución al mencionar expresamente en el artículo 149 el régimen económico como competencia del Estado, lo que pretende es preservar la unidad del sistema español de Seguridad Social y el mantenimiento de un régimen público único y unitario para todos los ciudadanos. Asimismo, este tribunal se basa en la interpretación de la realidad histórica en el momento de redacción de la Constitución, cuando ya estaba en funcionamiento la Tesorería General de la Seguridad Social, que hacía efectivos los principios de unidad de caja y solidaridad financiera.

El Tribunal Constitucional ha desarrollado esta doctrina en numerosos casos concretos, como la prohibición a las comunidades autónomas de establecer recargos en la cotización de horas extraordinarias (STC 27/1983); la plena titularidad estatal de los fondos de la Seguridad Social, sin que las comunidades puedan siquiera dar órdenes instrumentales de pago, como pretendía Cataluña (STC 124/1989); o la absoluta competencia estatal en relación con la gestión de las cotizaciones y la recaudación y la potestad sancionadora. Por tanto, el Estado, a través de la Tesorería General de la Seguridad Social, asume la regulación y la gestión completa de dicho régimen económico en exclusiva.

3. **Ejecución de los servicios de Seguridad Social:** Como ya hemos indicado, el artículo 149.1.17ª permite a las comunidades autónomas que asuman la ejecución de los servicios de la Seguridad Social. Esta posibilidad se ha reconocido en cinco Estatutos de Autonomía. En algunos se menciona la gestión de la Seguridad Social en general, mientras que en otros tan sólo se incluyen aspectos de la misma (por ejemplo, los servicios sociales). No obstante, la STC 124/1989 puntualiza que las facultades de gestión transferibles a las comunidades autónomas serán únicamente aquellas que no puedan comprometer la unidad del sistema o perturbar su funcionamiento económico uniforme.

4. **Asistencia social/Seguridad Social:** En esta dicotomía reside el fundamento de la distribución de competencias, puesto que, como ya hemos visto, en todo aquello que se considere parte de la "Seguridad Social" las comunidades autónomas apenas pueden ejercer un papel residual y de gestión, mientras que todas aquellas materias que se encuadren dentro de la "asistencia social" pueden ser asumidas plenamente por las comunidades.

La delimitación de estos conceptos es problemática por varias razones. En primer lugar, porque la Constitución no define expresamente ambos términos; en segundo lugar, por el acercamiento progresivo de ambos conceptos y, en último lugar, por la relevancia política de dicha delimitación, puesto que implica conceder las competencias a unos entes o a otros.

---

[22] Entre otras, SSTC 124/1989 y 195/1996.

— La situación anterior a la Sentencia 239/2002: En el caso de las prestaciones monetarias asistenciales o no contributivas (como ya se ha dicho, aquellas que se conceden sin necesidad de cotización previa), con anterioridad a la Constitución existían varias ayudas de escasa cuantía y reducido número de beneficiarios, que eran consideradas y gestionadas como parte de la beneficencia y la asistencia social. De mantenerse esta consideración, su competencia debería haber sido otorgada a las comunidades autónomas en virtud del artículo 148 de la Constitución. No obstante, como se expuso con anterioridad, estas prestaciones fueron eliminadas y sustituidas por otras por la Ley 26/1990 de Pensiones no Contributivas, tratando de cumplir el mandato constitucional de garantizar pensiones suficientes para todos.

Las nuevas prestaciones significaron un cambio de criterio, al entender las mismas no como una mera potestad discrecional del Estado, sino como un derecho de los individuos que cumplieran determinados requisitos (ausencia de rentas en el hogar y residencia en España). La propia denominación legal (pensiones no contributivas) se eligió expresamente rechazando el término de "pensiones asistenciales" (más común en el ámbito comparado) con objeto de mantenerlas en el marco de la Seguridad Social y dentro de las competencias estatales de *regulación básica*. Las comunidades autónomas, por su parte, desarrollaron sus propias prestaciones asistenciales: las rentas mínimas de inserción. Éstas se diferencian de las anteriores en que se conceden ante cualquier situación de necesidad, a la vez que se dirigen a hogares y no a individuos. Además, las rentas mínimas de inserción tienen una vocación transitoria e instrumental: ayudar a los hogares a salir de situaciones de pobreza y/o exclusión social, mientras que las pensiones no contributivas pretenden ser una fuente de ingresos permanente durante toda la vida de sus beneficiarios (discapacitados o jubilados). El Tribunal Constitucional convalidó en varias ocasiones esta práctica al afirmar que la Seguridad Social podía incluir en su seno tanto prestaciones asistenciales como no asistenciales.

En definitiva, las *prestaciones asistenciales* se han desdoblado en dos grupos, con objetivos y ámbitos materiales diversos: por un lado, las pensiones no contributivas, para las cuales el Estado mantiene la legislación básica, mientras que son gestionadas por el IMSERSO (o el organismo competente de la comunidad autónoma) y, por otro, las rentas mínimas, de plena competencia autonómica.

Las razones de este singular desarrollo, que constituye uno de los principales elementos de divergencia respecto a la provisión pública de bienestar social con la Unión Europea, hay que encontrarlas en el rechazo de la Administración central a poner en marcha un sistema general de rentas mínimas. A mediados de los años ochenta comenzaron a cobrar fuerza las reivindicaciones a favor del establecimiento de una renta mínima, impul-

sadas por un conjunto de diversos agentes sociales. Los responsables de acción social de los gobiernos territoriales, las organizaciones no gubernamentales[23] o las centrales sindicales[24] aumentaron las demandas de redefinición del sistema de mantenimiento de rentas mediante la introducción de una renta mínima general. La opción escogida por la Administración central fue, sin embargo, el desarrollo de una política de mínimos específicos, a través de la Ley de Pensiones no Contributivas.

La ausencia de asignación de competencias al respecto propició que algunos gobiernos territoriales comenzaran a desarrollar la capacidad legal que en materia de asistencia social les confería el artículo 148 de la Constitución, que daba cauce legal al desarrollo de sus propios sistemas de rentas mínimas. La incipiente descentralización de estos sistemas suscitó grandes controversias, con encendidos debates sobre sus posibilidades en la lucha contra la pobreza. En este contexto, destaca la vehemencia con la que los responsables de la Administración central rechazaron las primeras leyes autonómicas, con la amenaza incluso de interposición de recursos legales ante el Tribunal Constitucional. A la postre, puede decirse que "la batalla" la ganaron los gobiernos autonómicos, como lo prueba el Decreto 39/89 del Gobierno Vasco del 28 de febrero de 1989, en el que se reguló el funcionamiento del Ingreso Mínimo Familiar. La puesta en marcha del primer programa autonómico de rentas mínimas desencadenó un efecto dominó, con el posterior desarrollo en cada comunidad autónoma de su propio dispositivo.

Las rentas mínimas de inserción constituyen, así, la manifestación más extrema de la descentralización territorial de las políticas redistributivas en España, al depender íntegramente su diseño, gestión y financiación de los gobiernos autonómicos. La divergencia en todos estos aspectos y, sobre todo, la desigualdad en los derechos que impone la ausencia de instru-

---

[23] Muchas de ellas habían desarrollado ya sus propios sistemas informales de rentas mínimas, colaborando posteriormente en la gestión y evaluación de los programas regionales. Tal es el caso de Cáritas, con cuantías en algunas provincias incluso superiores a las que luego se establecerían en los programas autonómicos. Resulta obligado destacar el simposio sobre *Renta Mínima y Salario Ciudadano* que organizó en marzo de 1990, por presentar por primera vez a la opinión pública un denso conjunto de argumentos, propuestas y prospecciones sobre las rentas mínimas y las insuficiencias de la protección social española, con una gran repercusión social.

[24] En la Propuesta Sindical Prioritaria se exponía la necesidad de establecer un *salario social* para hacer frente a aquellas situaciones de pobreza y marginación no cubiertas por otras prestaciones sociales. Incluso se definían cantidades –cuantía no inferior a 30.000 pesetas en 1989–, fórmulas de financiación, el establecimiento de órganos de control de la gestión o, incluso, criterios reguladores que acogieran la posibilidad de una coordinación de los aspectos básicos por el Gobierno central, pero con la cesión de la mayor parte de su desarrollo a las comunidades autónomas.

mentos efectivos de coordinación suscitó intensos debates ya desde la fundación de los primeros programas autonómicos[25].

— La situación tras la STC 239/2002: Dicha sentencia convalida dos decretos de la Junta de Andalucía que establecían el pago de un suplemento a los beneficiarios de pensiones no contributivas de vejez e invalidez de su territorio. Dicho suplemento se percibió como un pago único y se justificaba argumentando que la revalorización de dichas pensiones había sido inferior al IPC, lo que provocaba la pérdida de parte del ya maltrecho poder adquisitivo de sus beneficiarios.

Esta sentencia se presenta a sí misma como continuadora de la doctrina anterior, que permite la existencia de una asistencia social *interna* a la Seguridad Social (cuya competencia sería estatal) y otra *externa* (de competencia autonómica). El problema consiste en la delimitación de dichos términos, o bien en admitir que existe una concurrencia de competencias sobre asistencia social.

El criterio empleado no es sino una reformulación del contenido en la STC 76/1986, en la que se afirma que la asistencia social consiste en "la protección de situaciones de necesidad mediante técnicas distintas de las propias de la Seguridad Social, siempre que no interfieran en el régimen jurídico ni económico de la Seguridad Social".

El Tribunal Constitucional en esta sentencia admite la ayuda andaluza porque su carácter extraordinario, puntual y no consolidable es distinto a la técnica de las prestaciones de la Seguridad Social y no interfiere en ella. No obstante, tal como se recoge acertadamente en los votos particulares, la Seguridad Social paga tanto prestaciones vitalicias como temporales e incluso ayudas a tanto alzado. Por otro lado, este criterio contrasta con el aplicado en el caso de las rentas mínimas de inserción, que son prestaciones periódicas y, sin embargo, se consideran parte de la asistencia social.

El Tribunal Constitucional se ha visto obligado a recurrir a tales *sutilezas* para evitar afirmar expresamente lo que de hecho se reconoce implícitamente: que las prestaciones asistenciales de la Seguridad Social puedan convertirse en una protección mínima suplementable por las comunidades autónomas que lo consideren oportuno y dispongan de los recursos suficientes para ello. A la vez, se mantiene la posibilidad de que el Estado central, a través de sus competencias en Seguridad Social, establezca, si así lo desea, un verdadero sistema de prestaciones sociales universales sin ate-

---

[25] Muchos estudios han abordado el problema jurídico que representa el actual reparto competencial de responsabilidades en el desarrollo de las rentas mínimas. Una síntesis precisa de la discusión desarrollada desde entonces se encuentra en Estévez González, C., *Las rentas mínimas autonómicas*, CES, Madrid, 1998.

nerse a los criterios contributivos o de riesgo (como, por ejemplo, una política de renta básica de ciudadanía).

El problema proviene de la propia evolución de los conceptos de Seguridad Social y asistencia social. En su origen, existía un sistema de *beneficencia* que prestaba asistencia social, a partir de criterios de caridad, pero en ningún caso como un derecho subjetivo de los individuos. Igualmente, los primeros regímenes de Seguridad Social (a imitación del modelo bismarckiano) se configuraron como un conjunto de *seguros sociales profesionales*, basados en las contribuciones económicas de los trabajadores asegurados y en la cobertura de ciertos riesgos o contingencias (vejez, accidente, etc.).

No obstante, la evolución de ambos conceptos ha ido haciéndolos confluir. En primer lugar, la Seguridad Social asumió objetivos y métodos asistenciales, apartándose de las técnicas propias de los seguros al ofrecer revalorización de las pensiones, mínimos garantizados, exclusión de la obligación de cotizar para cobrar ciertas prestaciones, etc. De modo que la Seguridad Social tendió hacia la universalización de su cobertura, hasta proteger a todos los individuos (no sólo a los trabajadores) ante un número cada vez mayor de situaciones de necesidad. Esta evolución se produjo tras la Segunda Guerra Mundial en todos los países europeos, si bien en cada uno ha ido realizándose por métodos diferentes. Al mismo tiempo, la asistencia social fue perdiendo el carácter de auxilio extraordinario o de caridad, para configurarse como un auténtico derecho subjetivo de los beneficiarios, en forma de pagos periódicos estables.

Por lo tanto, todas aquellas pensiones que no exijan requisitos de cotizaciones previas pueden ser tanto parte de la Seguridad Social (y de competencia estatal) como de la asistencia social (y de competencia autonómica). De modo que la gestión de las pensiones no contributivas (PNC) por parte de las comunidades autónomas podría entenderse como parte "de la ejecución de los servicios de Seguridad Social", mientras que la concesión de un suplemento a las mismas puede interpretarse como una parte de la "asistencia social". Ante estas circunstancias, parece necesario promover la articulación de un mecanismo de coordinación que asigne las competencias, establezca normas comunes, unifique criterios, trámites y procedimientos y permita, en suma, avanzar hacia una universalización coherente de las políticas de prestaciones monetarias del Estado de Bienestar, sin socavar la solidaridad interterritorial.

Este marco común es posible, ya que el artículo 150.3 de la Constitución establece que el Estado podrá dictar leyes que fijen los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las comunidades autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. En esta línea parecen apuntar algunas iniciativas de la Secretaría General de Asuntos Sociales y las Direcciones Generales de Acción Social de las comunidades autónomas, con el

propósito de consensuar algunas propuestas concretas para homogeneizar las rentas mínimas de inserción[26]. Un proceso que, como tales organismos reconocen, a pesar de ser viable jurídicamente, requiere compromisos económicos de coparticipación en la financiación y acuerdos políticos sobre las materias a armonizar y las fórmulas jurídicas a utilizar.

➢ *Contenido de los Estatutos de Autonomía.* Como puede apreciarse en el cuadro 4, no todas las comunidades autónomas han asumido el mismo grado de competencias en sus Estatutos de Autonomía. Así, hay un grupo de comunidades que ha expandido sus competencias hasta el máximo que les permite la Constitución (País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Comunidad Valenciana, Canarias y Navarra) y otras que han asumido únicamente la ejecución de la legislación básica del Estado en algunas prestaciones: la sanidad y la asistencia social atribuida al IMSERSO. No obstante, pese a que estas últimas no hayan asumido en sus Estatutos ciertas competencias, podrían llegar a hacerlo, ya que muchos de estos Estatutos admiten de modo expreso la eventual ampliación de competencias que no estén atribuidas en exclusiva al Estado, a través de algunos de los procedimientos constitucionales previstos.

Cuadro 4 – Atribución de competencias sobre Seguridad Social en los distintos Estatutos de Autonomía

	Artículo	Desarrollo legislativo (legislación de carácter no básico)	Ejecución y organización de los servicios	Gestión del régimen económico
Andalucía	20.2	Sí, salvo las normas que configuran el régimen económico.	Sí	Sí
Aragón	39.13	No	Solamente de "las prestaciones y servicios sociales del sistema de Seguridad Social: IMSERSO" (*).	No
Asturias	12.4	No	Solamente de "las prestaciones y servicios sociales del sistema de Seguridad Social: IMSERSO".	No
Baleares	12.8	No	Solamente de "las prestaciones y servicios sociales del sistema de Seguridad Social: IMSERSO".	Sí
Canarias	32.18	Sí	Sí	No
Cantabria	26.4	No	Solamente de "las prestaciones y servicios sociales del sistema de Seguridad Social: IMSERSO".	No

[26] Véase Secretaría General de Asuntos Sociales, *Jornadas sobre Rentas Mínimas de Inserción*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 1998 (mimeo).

Sigue **Cuadro 4 – Atribución de competencias sobre Seguridad Social en los distintos Estatutos de Autonomía**

	Artículo	Desarrollo legislativo (legislación de carácter no básico)	Ejecución y organización de los servicios	Gestión del régimen económico
Castilla-La Mancha	33.1	No	Solamente de "las prestaciones y servicios sociales del sistema de Seguridad Social: IMSERSO".	No
Castilla y León	28.6	No	Solamente de "las prestaciones y servicios sociales del sistema de Seguridad Social: IMSERSO".	No
Cataluña	17.2	Sí, salvo las normas que configuran el régimen económico.	Sí	Sí
C. Valenciana	38.2	Sí, salvo las normas que configuran el régimen económico.	Sí	Sí
Extremadura	9.4	No	Solamente de "las prestaciones y servicios sociales del sistema de Seguridad Social: IMSERSO".	No
Galicia	33.2	Sí, salvo las normas que configuran el régimen económico.	Sí	Sí
Madrid	28.1.2	No	Solamente de "las prestaciones y servicios sociales del sistema de Seguridad Social: IMSERSO".	No
Murcia	12.1.3	No	Solamente de la coordinación hospitalaria en general y de las prestaciones y servicios sociales del sistema de Seguridad Social: IMSERSO".	No
Navarra	54	Sí, salvo las normas que configuran el régimen económico.	Sí	Sí
País Vasco	18.2	Sí, salvo las normas que configuran el régimen económico.	Sí	Sí
La Rioja	10.1.15	No	Solamente de "las prestaciones y servicios sociales del sistema de Seguridad Social: IMSERSO".	No

(*) El artículo continúa como sigue: "La determinación de las prestaciones del sistema, los requisitos para establecer la condición de beneficiario y la financiación se efectuará de acuerdo con las normas establecidas por el Estado en el ejercicio de sus competencias, de conformidad con lo dispuesto en el número diecisiete del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución". Los Estatutos de Autonomía de Asturias, Baleares, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, La Rioja, Madrid y Murcia tienen una redacción idéntica o muy similar.

3.3 Síntesis de los principales argumentos jurídicos

En definitiva, la Constitución española establece un criterio de reparto de competencias. En cuanto a la Seguridad Social, el Estado central mantiene la capacidad normativa básica y la gestión del régimen económico de la Seguridad Social, mientras que las comunidades autónomas pueden asumir una capacidad legislativa *no básica*, así como la gestión de las prestaciones. Utilizando la terminología que describimos anteriormente, podemos afirmar que la Constitución otorga las *decisiones de ejecución* a las comunidades autónomas, mientras que las *decisiones de iniciativa* están divididas: las básicas se conceden al Gobierno central y las no básicas a las autonomías. Las *decisiones de ejecución* de las comunidades autónomas estarían, pues, *condicionadas* en gran medida por la normativa estatal, que regula indirectamente el nivel de gasto, al establecer los requisitos y la cuantía de las prestaciones.

El problema consiste en la interpretación de hasta dónde llega dicha legislación básica. El Tribunal Constitucional ha sido bastante generoso en el alcance de la potestad estatal, de modo que prácticamente toda la estructura de las prestaciones económicas queda bajo su jurisdicción.

De acuerdo con esta regulación constitucional (y su interpretación por parte del Tribunal Constitucional), las comunidades autónomas han ido asumiendo la gestión de las prestaciones no contributivas, e incluso de las contributivas de desempleo (a través de la absorción de las competencias del IMSERSO y del Inem por los organismos autonómicos), si bien quedando el régimen económico (cobro de las cotizaciones, pago de las prestaciones y titularidad de los fondos) en manos del Estado y, más concretamente, de la Tesorería General de la Seguridad Social. En principio, no parece que exista ningún inconveniente constitucional para que también asuman las competencias de ejecución hasta ahora desarrolladas por el INSS en el ámbito de las pensiones contributivas.

Más controvertida parece la posibilidad de que el Estado delegue competencias normativas sobre la regulación básica de las prestaciones por alguno de los mecanismos previstos en los artículos 150 y 151 de la Constitución para transferir competencias estatales, puesto que se vulnerarían varios preceptos constitucionales, como la obligación de promover una distribución justa de la renta regional, el principio de solidaridad, el de igualdad de derechos, etc.

En cuanto a la *asistencia social*, el panorama es, si cabe, aún más complejo. Por un lado, existen unas pensiones asistenciales de titularidad estatal por su inclusión dentro de la Seguridad Social (las PNC), mientras que las comunidades autónomas pueden desarrollar (y de hecho ya lo han hecho) otras pensiones asistenciales que no sólo cubran necesidades distintas a las anteriores, sino incluso que protejan a los mismos colectivos, siem-

pre que "la técnica utilizada no sea la propia de la Seguridad Social y no interfiera con el régimen jurídico básico ni económico de la misma", criterio difícilmente delimitable.

4. Diferencias regionales de las prestaciones de garantía de rentas y su impacto redistributivo

Durante las dos últimas décadas, el sistema español de pensiones de la Seguridad Social ha registrado una considerable expansión. El número total de prestaciones se ha incrementado desde los casi cuatro millones de pensiones contributivas con el que se inició la década de los años ochenta a 7.742.100 a mediados del año 2002. Esta expansión se ha traducido en una mayor proporción de hogares y personas cubiertas por el sistema de protección social y en un volumen de gasto muy superior al de cualquier otra función del sector público.

En relación con los argumentos expuestos en los apartados anteriores, se plantean algunas cuestiones: ¿se ha producido esta expansión de forma homogénea en las distintas regiones?; ¿qué zonas del territorio concentran un mayor número de beneficiarios?; ¿qué factores explican las desigualdades en la incidencia relativa del sistema de pensiones?

4.1 El nivel de gasto en las distintas comunidades autónomas

La primera pregunta es si la incidencia del sistema de pensiones es homogénea a lo largo del territorio o si, por el contrario, existen importantes diferencias entre las comunidades autónomas. Para responderla, en primer lugar, hay que analizar la absorción del gasto total en pensiones en cada territorio. Esta información viene ordenada en la tabla 2, que recoge el gasto en pensiones contributivas por clases en las distintas comunidades autónomas en el año 2001, en orden creciente según el gasto total. La última columna muestra el porcentaje que representa cada comunidad autónoma en el gasto nacional en pensiones contributivas. Como puede apreciarse, Cataluña es la que absorbe mayor nivel de gasto, seguida de Andalucía y Madrid, las tres por encima de los 6.000 millones de euros. A más distancia se encuentran la Comunidad Valenciana, Castilla y León, País Vasco y Galicia, que superan los 3.000 millones.

Por una sencilla identidad matemática, las diferencias observadas se pueden atribuir a dos posibles factores, ya que el gasto total es el producto del número de beneficiarios por las cuantías medias recibidas. ¿Contribuyen ambos factores de la misma forma al gasto total en cada comunidad? ¿Es el número de pensionistas el principal factor explicativo de la diferencia en

Tabla 2 – Gasto total en pensiones contributivas por clases y comunidades autónomas. En miles de euros. 2001

	Incapacidad	Jubilación	Viudedad	Orfandad	Favor familiar	Total	%
Melilla	9.334	25.118	9.900	1.222	247	45.822	0,09
Ceuta	6.129	33.119	11.176	1.108	261	51.792	0,10
La Rioja	46.210	258.651	68.920	4.615	1.183	379.580	0,73
Navarra	95.066	525.785	133.675	10.094	2.891	767.511	1,47
Cantabria	87.854	586.951	145.673	11.845	3.907	836.229	1,60
Baleares	134.641	601.212	162.110	12.026	521	910.509	1,74
Extremadura	116.577	739.122	270.236	22.491	5.695	1.154.120	2,20
Murcia	184.670	771.690	226.500	21.097	2.645	1.206.602	2,30
Canarias	168.997	771.093	268.218	30.846	5.388	1.244.542	2,38
Aragón	190.483	1.283.501	350.529	21.614	5.570	1.851.697	3,54
Castilla-La Mancha	192.873	1.348.413	422.460	31.604	7.854	2.003.204	3,83
Asturias	313.818	1.615.162	395.901	27.641	8.612	2.361.135	4,51
Galicia	365.325	2.548.677	599.625	52.814	16.696	3.583.135	6,84
País Vasco	426.210	2.520.756	634.879	46.182	15.547	3.643.574	6,96
Castilla y León	353.944	2.649.831	695.966	52.202	15.325	3.767.268	7,20
C. Valenciana	527.989	3.134.345	958.464	70.151	10.066	4.701.015	8,98
Madrid	604.479	4.668.076	1.218.478	92.245	16.262	6.599.541	12,61
Andalucía	1.319.971	4.653.720	1.513.746	144.117	30.045	7.661.599	14,63
Cataluña	1.188.108	6.620.397	1.667.338	99.804	8.750	9.584.398	18,31
Total	**6.332.679**	**35.355.620**	**9.753.794**	**753.717**	**157.463**	**52.353.273**	**100**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Informe estadístico 2001*, en www.seg-social.es

el gasto total? Se trata de preguntas sobre las que ya se ofrecía información en nuestro Informe del año anterior. En él se recogían datos sobre el número de pensiones por cada 1.000 habitantes en las distintas comunidades autónomas. Las cifras allí aportadas revelaban la existencia de diferencias muy marcadas en el peso de las pensiones en cada territorio[27].

Asturias, que era la autonomía con una mayor proporción de población cubierta por el sistema, doblaba los porcentajes de Canarias, que tenía las cifras más bajas. La comparación en niveles mostraba, por tanto, la existencia de realidades muy distintas pese al mantenimiento de un sistema normativo común.

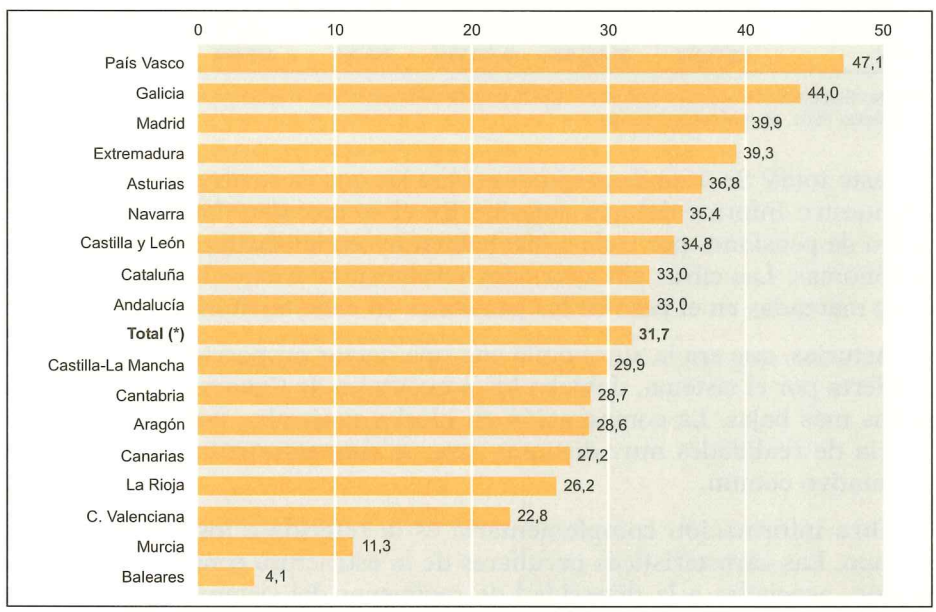
Otra información complementaria es la referida a los cambios en el tiempo. Las características peculiares de la estructura económica de cada región, asociadas a la diversidad de regímenes del sistema de pensiones, han dado origen históricamente a una mayor incidencia de las pensiones

[27] Fundación Encuentro. CECS, "Descentralización y servicios de bienestar", *Informe España 2002*, Madrid, 2002.

en determinadas zonas del territorio. El interrogante consiguiente es si la citada expansión del sistema ha contribuido a consolidar esas diferencias o si, por el contrario, éstas se mantienen debido a una hipotética homogeneidad en el crecimiento de las pensiones en cada comunidad autónoma.

Los datos disponibles parecen mostrar el crecimiento heterogéneo de la incidencia territorial de las pensiones de la Seguridad Social durante los últimos 15 años (gráfico 4). El porcentaje de variación de las comunidades donde más ha aumentado el número de pensiones por cada 1.000 habitantes (País Vasco, Galicia y Madrid) triplica el de los territorios donde ese incremento ha sido menor (Murcia y Baleares). Es obvio, a partir de estos resultados y los ya comentados sobre los valores absolutos, que la hipotética transición gradual hacia un sistema descentralizado tendría distintas repercusiones en cada comunidad autónoma. El volumen relativo de beneficiarios y las tendencias de crecimiento obligan a un esfuerzo presupuestario distinto en cada zona, que no siempre se corresponde, dadas las diferencias en los niveles de empleo y el número de cotizantes, con incrementos similares de los recursos necesarios para la financiación. Volveremos sobre ello más adelante.

Gráfico 4 – Porcentaje de variación de las pensiones en vigor por cada 1.000 habitantes por comunidades autónomas. 1986-2001



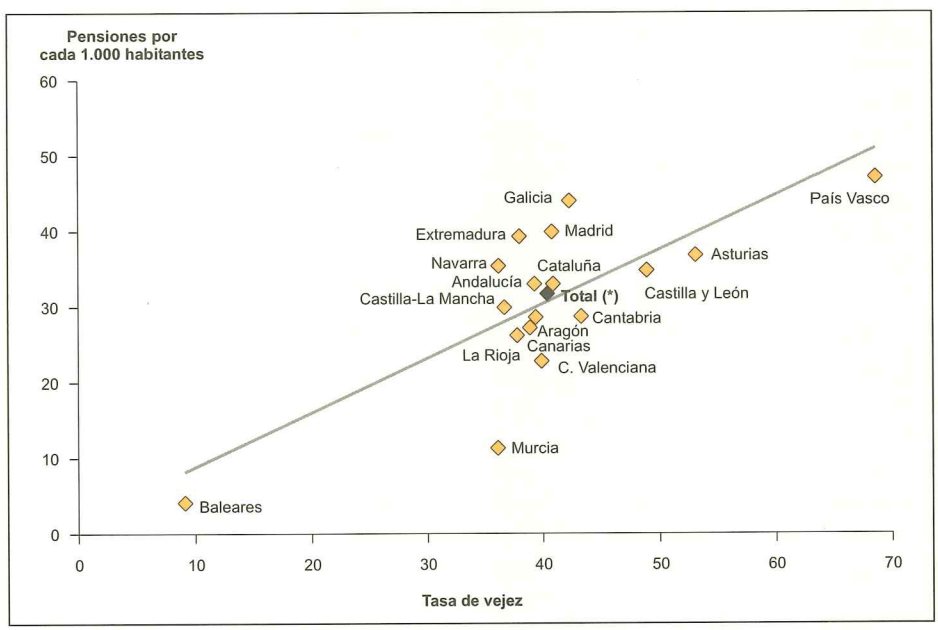
(*) Los datos de Ceuta y Melilla están incluidos en el total.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Población de los municipios españoles. Revisión del Padrón Municipal*, varios años; y Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Boletín de estadísticas laborales*, varios números.

La existencia de un mismo marco normativo para todas las autonomías invita a considerar los posibles factores determinantes de las diferencias en el peso relativo de las pensiones en las distintas zonas del territorio nacional. Por un lado, como se verá posteriormente, la especificidad de la actividad económica en determinadas zonas condiciona el acceso al sistema de pensiones de la Seguridad Social (niveles de empleo, actividades cubiertas por regímenes distintos, reconversiones y prejubilaciones, etc.). Por otro, existe en la evolución de las cifras un fuerte componente demográfico, que determina un porcentaje significativo del crecimiento del número de beneficiarios.

Aunque la población española ha registrado un notable proceso de envejecimiento en los últimos quince años –reflejado en el incremento de la tasa de vejez[28]–, existen diferencias significativas en el modo en que esa alteración de la estructura de edades ha tomado cuerpo en cada comunidad autónoma. El envejecimiento ha sido mucho más acusado en Asturias, Castilla y León –territorios donde antes de los años ochenta ya era visible el estancamiento demográfico– y el País Vasco, que en Baleares, Murcia o Navarra (gráfico 5).

Gráfico 5 – Comparación de las pensiones en vigor por cada 1.000 habitantes y de la tasa de vejez por comunidades autónomas. En porcentaje de variación. 1986-2001



(*) Los datos de Ceuta y Melilla están incluidos en el total.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Población de los municipios españoles. Revisión del Padrón Municipal*, varios años; y Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Boletín de estadísticas laborales*, varios números.

[28] Se define la tasa de vejez como el porcentaje de población de 65 y más años respecto a la población total.

El cruce de ambos datos, aumento de la tasa de pensiones por 1.000 habitantes y envejecimiento de la población, como era previsible, muestra una clara relación entre los dos indicadores: el crecimiento de las pensiones es más elevado cuanto mayor es el aumento de la tasa de vejez. No obstante, tal relación no es completamente lineal. En comunidades autónomas como Extremadura, Galicia y Madrid, el crecimiento de las pensiones ha sido mayor que lo que cabría esperar de los cambios en la estructura demográfica, mientras lo contrario sucede en Murcia[29]. Estos datos, en definitiva, ponen de manifiesto la existencia de otras posibles razones que refuerzan, o en su caso compensan, los cambios impuestos por la dinámica demográfica.

Otro factor a destacar es la distribución de las pensiones por clase. Como se aprecia en la tabla 3, si bien las pensiones de jubilación constituyen el componente mayoritario de las pensiones contributivas en cada co-

Tabla 3 – Distribución de las pensiones en vigor según clases y comunidades autónomas. En porcentaje. 2001

	Incapacidad permanente	Jubilación	Viudedad	Orfandad y favor familiar	Total
Andalucía	14,24	53,66	26,95	5,15	100
Aragón	8,13	61,90	26,87	3,10	100
Asturias	10,79	57,95	27,78	3,48	100
Baleares	12,05	58,99	25,72	3,23	100
Canarias	11,64	53,09	28,59	6,67	100
Cantabria	9,04	60,53	26,37	4,06	100
Castilla-La Mancha	8,52	60,00	27,28	4,20	100
Castilla y León	7,58	62,62	26,08	3,73	100
Cataluña	10,70	61,29	25,43	2,59	100
C. Valenciana	9,75	58,89	27,55	3,82	100
Extremadura	9,32	56,77	28,82	5,10	100
Galicia	8,56	63,54	24,16	3,74	100
Madrid	7,75	60,24	28,01	4,00	100
Murcia	14,43	55,69	25,56	4,32	100
Navarra	9,68	60,87	25,69	3,75	100
País Vasco	9,53	59,24	27,23	4,01	100
La Rioja	10,16	61,65	25,04	3,15	100
Ceuta y Melilla	11,51	48,20	32,37	7,91	100
Total	**10,27**	**59,20**	**26,60**	**3,92**	**100**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Boletín de estadísticas laborales*, n. 168, 2002.

[29] En el caso de Murcia, el crecimiento más lento de las prestaciones contributivas debe relacionarse con la considerable expansión de las prestaciones asistenciales, que tienen un peso mucho mayor que en otras zonas del territorio.

munidad autónoma, en algunos casos se registra una desviación apreciable respecto a la distribución correspondiente al conjunto del Estado. Como resultado, entre Canarias, la comunidad con el porcentaje más bajo, y Galicia, con el más alto, hay diez puntos de diferencia. La distribución por clases de pensiones es relevante para analizar tanto el gasto agregado como el *nivel de cobertura* en un determinado territorio, ya que existen enormes diferencias en las cuantías medias de los distintos tipos de pensiones.

El segundo factor determinante del gasto en cada comunidad autónoma es la diferente cuantía media de las pensiones. Se trata, probablemente, de uno de los aspectos clave en relación con la deseabilidad de un mayor grado de descentralización de las competencias de diseño y gestión. El grado de variación en las cuantías medias de las pensiones en cada comunidad autónoma puede ser un argumento fundamental para valorar la equidad del sistema. Parece lógico pensar, como en el caso del número de pensiones, que, en ausencia de mecanismos correctores que tuvieran en cuenta las singularidades socioeconómicas de cada zona, las diferencias deberían ser menores que las que registran otras prestaciones sociales cuyas competencias se han transferido (servicios sociales) o han sido desarrolladas directamente por las comunidades autónomas (rentas mínimas).

Aunque la dispersión es sensiblemente inferior a la de la cobertura proporcionada por los otros instrumentos de protección social citados, existen diferencias notables en el importe medio según la comunidad autónoma (tabla 4). Mientras que algunos territorios presentan cuantías medias en torno a un 25% superiores a la media nacional (País Vasco y Asturias), en otras (Galicia y Extremadura) esos valores son aproximadamente un 15% inferiores a dicha media.

Dada la creciente importancia de esta fuente de ingresos sobre el total de rentas de los hogares españoles, cabe preguntarse por el signo de la tendencia de las diferencias. Si la dinámica de crecimiento de las pensiones da lugar a una reducción de las diferencias en las cuantías de cada región, el desarrollo del sistema de pensiones en España estaría contribuyendo a una disminución tanto de las desigualdades interpersonales de renta como de aquellas de naturaleza interterritorial. La ampliación de las diferencias significaría, por el contrario, la existencia de límites cada vez mayores para que el sistema de pensiones aumentara la capacidad redistributiva del conjunto de prestaciones sociales. Los datos de la tabla que estamos comentando parecen indicar que aquellas comunidades donde a mediados de los años ochenta las cuantías medias de las pensiones eran sensiblemente inferiores al promedio nacional han sido las que más se han distanciado de dicho promedio durante las dos últimas décadas. Tal proceso se ha manifestado de un modo especialmente visible en zonas como Galicia, Extremadura o Murcia. Lo contrario ha sucedido, en general, en los territorios donde los valores relativos ya eran más altos al comienzo del período.

Tabla 4 – Evolución de la cuantía de la pensión media mensual por comunidades autónomas respecto a la media nacional. Media nacional=100. 1986-2001

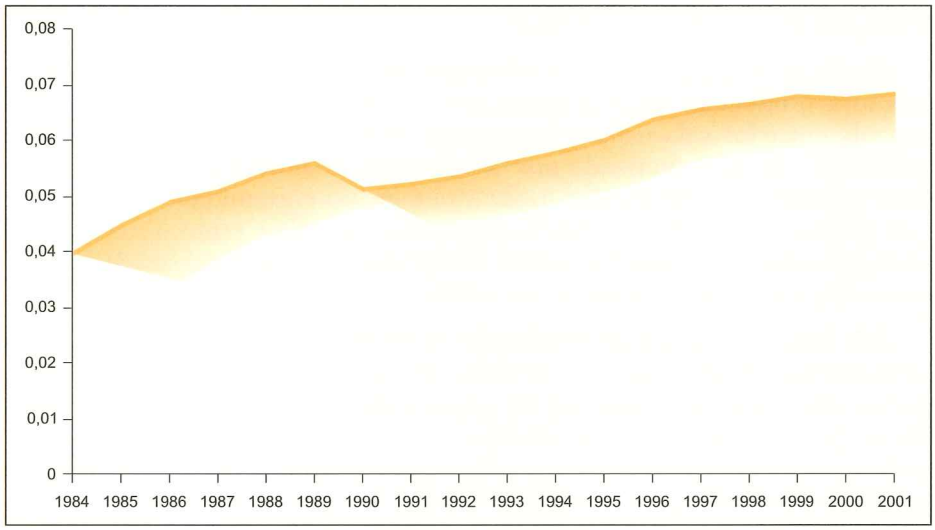
	1986	1991	1996	2001
Andalucía	94,53	94,79	93,74	92,76
Aragón	101,61	102,08	102,00	102,31
Asturias	120,26	121,25	121,46	121,79
Baleares	93,57	91,25	90,29	90,46
Canarias	97,11	97,08	95,78	94,18
Cantabria	103,54	102,92	102,37	103,38
Castilla-La Mancha	95,82	95,83	93,02	91,87
Castilla y León	97,75	98,54	96,89	96,60
Cataluña	101,93	101,04	102,16	102,79
C. Valenciana	91,96	91,88	91,65	91,72
Extremadura	91,00	91,67	87,91	85,80
Galicia	90,03	87,29	84,46	83,52
Madrid	114,79	115,21	117,74	118,69
Murcia	93,89	91,88	90,16	89,20
Navarra	105,79	107,50	107,14	109,36
País Vasco	117,36	120,42	124,16	126,28
La Rioja	95,18	96,04	95,84	96,06
Ceuta y Melilla	105,79	107,71	109,22	106,87
Pensión media nacional en euros	**186,91**	**288,49**	**402,17**	**494,51**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Boletín de estadísticas laborales*, varios números.

La disparidad en la variación de las pensiones medias introduce inevitablemente –como se señaló– la cuestión sobre las desigualdades interterritoriales suscitadas por el desarrollo del sistema. ¿Ha implicado esa polarización de los resultados regionales un aumento de la desigualdad global de las pensiones? ¿Cabe hablar de etapas diferenciadas durante las dos últimas décadas? Estas preguntas remiten inevitablemente a la estimación de algún tipo de indicador de desigualdad. Para ello, se puede construir una distribución de pensiones que tome como variables las pensiones medias en cada comunidad autónoma y como factores de ponderación el número de pensionistas en ese mismo territorio. Uno de los indicadores más sencillos que puede construirse a partir de dicha distribución es el índice de Gini, que permite evaluar cómo se concentra la renta en los distintos segmentos de la población[30].

[30] El índice de Gini es un indicador de concentración, muy utilizado en el estudio de la desigualdad. Se deriva de la curva de Lorenz, que resume en su trazado los porcentajes de renta acumulados por diferentes percentiles de población. Si existiera una perfecta igualdad, un x por ciento de población recibiría exactamente un mismo x por ciento de la renta total. El índice de Gini mide la diferencia entre esa supuesta línea de perfecta igualdad o equidistribución y la curva de Lorenz.

Gráfico 6 – Evolución de la desigualdad de las cuantías medias de las pensiones por comunidades autónomas medida a partir del índice de Gini. 1984-2001



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Boletín de estadísticas laborales*, varios números.

Como se observa en el gráfico 6, las desigualdades del sistema de pensiones de la Seguridad Social originadas por las diferentes cuantías medias en cada comunidad autónoma han crecido sistemáticamente desde mediados de los años ochenta. Sólo al inicio de la presente década, como ocurrió al comienzo de la anterior, se quebró puntualmente y se moderó de forma leve esta tendencia. Dado que uno de los argumentos del debate sobre la descentralización de las prestaciones sociales es la posible generación de desigualdades entre los ciudadanos residentes en distintas zonas del territorio, las tendencias apuntadas por los datos obligan a considerar tanto el modo en que una hipotética descentralización de alguno de los actuales elementos del sistema de Seguridad Social podría reforzar o, en su caso, compensar estas diferencias, como la necesidad de introducir en el actual sistema centralizado algún tipo de mecanismo que corrigiera las desigualdades observadas.

4.2 ¿Qué razones explican las diferencias en las cuantías?

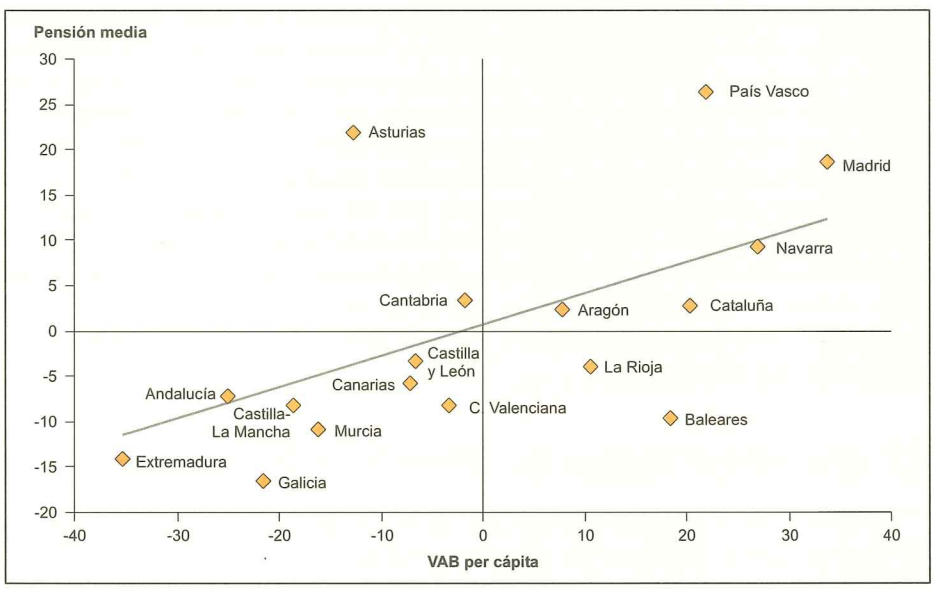
El hecho de encontrar diferencias muy visibles en el alcance de la cobertura proporcionada por las pensiones en las distintas áreas geográficas, aun dentro de un mismo marco institucional para todo el territorio y sin que existan ajustes en la determinación de las cuantías, obliga a reflexionar sobre los elementos del actual sistema que originan esas diferencias y sobre las posibles repercusiones que podría tener la cesión parcial a las co-

munidades autónomas de alguna de las actuales competencias centralizadas. La mayoría de las explicaciones convergen en torno a dos tipos de factores económicos e institucionales.

Respecto a los primeros, el elemento básico es la diferencia en la estructura productiva de cada territorio y en la propia riqueza regional. El vínculo entre los salarios y las pensiones recibidas a través de las bases de cotización, aunque matizado por la existencia de límites correctores mínimos y máximos, debería dar lugar a que en las comunidades autónomas con mayor actividad económica, donde son más altas tanto las rentas del trabajo asalariado como las rentas totales, las pensiones presentaran valores medios superiores a los de las zonas con menor dinamismo.

Los datos corroboran parcialmente la hipótesis anterior: en general, las comunidades autónomas con un Valor Añadido Bruto (VAB) per cápita superior a la media nacional son las que presentan también cuantías medias de las prestaciones más altas (gráfico 7). Lo contrario sucede en los territorios más pobres según sus agregados macroeconómicos. No obstante, no puede hablarse de una relación perfecta, en la medida en que algunas autonomías no presentan los resultados esperables según su distancia respecto a la media en términos de VAB per cápita. La clasificación en cuatro gru-

Gráfico 7 – Diferencias respecto a la media nacional del Valor Añadido Bruto per cápita y la pensión media. 2001



Nota: El VAB per cápita es una primera estimación.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Proyecciones de la población de España calculadas a partir del Censo de Población de 1991. Evaluación y revisión* (publicación electrónica), 2001; Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Boletín de estadísticas laborales*, n. 168, 2002; y datos INE.

pos de acuerdo a las dos variables citadas debería arrojar una presencia mayoritaria de comunidades autónomas en el cuadrante inferior izquierdo (las más pobres y con pensiones más bajas) y en el superior derecho (las más ricas y con pensiones más altas). Cuatro comunidades, sin embargo, quedan fuera de esta clasificación: Asturias y Cantabria, por presentar cuantías medias de las pensiones superiores a lo que se podría inferir de su riqueza media, y La Rioja y Baleares, por lo contrario. En todos los casos, existen razones específicas distintas de los salarios que contribuyen a explicar los resultados observados. Es el caso de la estructura del empleo, condicionada por la existencia de procesos de industrialización tardíos en términos relativos en algunas de estas zonas (La Rioja) o la singularidad de la actividad y el empleo en otras (temporalidad en Baleares).

En definitiva, las especificidades de la estructura productiva de cada comunidad autónoma y la pluralidad de regímenes dentro del sistema de Seguridad Social contribuyen a determinar, junto a las diferencias económicas, la dispersión interterritorial de las pensiones medias. En cualquier caso, estas últimas parecen tener un papel dominante en la configuración del mapa territorial de las pensiones.

Esta capacidad explicativa de los argumentos económicos introduce un nuevo elemento en el debate sobre la descentralización de las pensiones. Como se verá posteriormente en la relación de propuestas de traspaso de competencias y en el balance de la racionalidad de la descentralización, una posible justificación del pago de cuantías diferentes por territorios en lugar de hacerlo en razón de los regímenes podría ser la existencia de niveles absolutos de precios muy distintos en cada comunidad autónoma. Desde algunas instancias se ha reivindicado que, si se quiere conseguir el objetivo de equidad horizontal interterritorial, podría ser razonable el desarrollo de mecanismos que igualaran el poder adquisitivo de las pensiones en cada territorio. Los datos de la realidad parecen indicar, sin embargo, dado el vínculo lógico entre mayores niveles de precios, más riqueza y salarios más altos, que este componente igualador ya existe de un modo implícito en el actual sistema.

De hecho, si se comparan los datos de las cuantías medias de las pensiones en cada comunidad autónoma con relación a la media nacional con los que resultan de ajustar dichas cifras con los niveles absolutos de precios regionales se observa la moderación natural de las desigualdades que impone el diferente coste de la vida en cada territorio (tabla 5). Dicho contraste revela que, si se tiene en cuenta la diversidad del coste de la vida en cada región se acortan las diferencias en la capacidad adquisitiva de las pensiones. En la mayoría de las comunidades en las que las cuantías eran más bajas o más elevadas en términos relativos, se produce un acercamiento a los valores medios.

Tabla 5 – Evolución de las cuantías medias de las pensiones respecto a la media nacional. Media nacional=100. 1991-2000

	1991		1995		2000	
	Pensión media sin PPA (1)	Pensión media con PPA	Pensión media sin PPA	Pensión media con PPA	Pensión media sin PPA	Pensión media con PPA
Andalucía	94,8	96,6	94,2	96,5	92,8	96,7
Aragón	102,1	104,4	102,0	104,9	102,3	105,5
Asturias	121,3	120,6	120,8	119,1	122,0	120,2
Baleares	91,3	87,2	90,3	86,6	90,4	85,9
Canarias	97,1	100,0	96,3	98,0	94,5	96,3
Cantabria	102,9	103,1	102,2	103,2	103,2	104,2
Castilla-La Mancha	95,8	102,6	93,6	100,1	92,1	99,2
Castilla y León	98,5	101,3	97,1	100,4	96,7	100,4
Cataluña	101,0	97,0	101,9	96,7	102,7	95,9
C. Valenciana	91,9	91,4	91,7	92,1	91,8	92,5
Extremadura	91,7	102,3	88,7	98,2	86,2	96,8
Galicia	87,3	88,2	84,9	85,8	83,7	84,5
Madrid	115,2	113,1	117,3	115,7	118,5	118,1
Murcia	91,9	94,2	90,5	93,6	89,3	90,9
Navarra	107,5	98,5	106,9	96,1	108,7	95,8
País Vasco	120,4	115,2	123,3	118,0	125,9	118,7
La Rioja	96,0	97,9	96,0	97,1	96,0	94,4
Media nacional (2)	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

(1) Paridades de poder adquisitivo. (2) Los datos de Ceuta y Melilla están incluidos en el total.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Boletín de estadísticas laborales*, varios números; y datos INE.

Los datos parecen confirmar que el crecimiento de los precios ha servido, aunque no en todos los casos, para amortiguar el aumento de las desigualdades observadas anteriormente, si bien no ha sido suficiente para compensar tal proceso. Existen, en cualquier caso, algunas comunidades autónomas con comportamientos anómalos, como La Rioja o Baleares, en las que las cuantías de las prestaciones son más bajas que la media nacional y, sin embargo, el coste de la vida es alto en términos relativos, lo que las aleja aún más del promedio nacional.

La explicación de estos hechos radica en la existencia de diversos elementos institucionales que –como se ha observado– impiden hablar de una relación directa entre la riqueza regional y el nivel de las pensiones. La variedad de regímenes dentro del sistema de pensiones propicia la existencia de experiencias muy diversas. Las características productivas de cada comunidad autónoma, derivadas en buena medida de sus condicionantes climáticos y sus recursos naturales, condicionan el predominio de unas u

otras modalidades de acceso al sistema de prestaciones en cada una de ellas.

Tal diversidad puede constatarse en la tabla 6, en la que se desglosa la importancia relativa de cada tipo de régimen sobre el importe total de las pensiones por comunidades autónomas. El resultado es un patrón muy definido, donde, si bien la mayoría de los pensionistas de todas las comunidades autónomas se concentran en el régimen general, existen algunas particularidades que permiten definir distintas agrupaciones. La primera corresponde a los residentes en las comunidades autónomas más ricas, que participan en el régimen general en una proporción sensiblemente superior a la media (Madrid, País Vasco, Cataluña y Navarra). Destacan, en segundo lugar, los porcentajes más altos en el régimen especial de autónomos que presentan los pensionistas en algunas regiones.

Como era previsible, los pensionistas de las regiones donde las actividades agrarias suponen una mayor contribución al valor añadido regional

Tabla 6 – Distribución del importe total de las pensiones por regímenes en cada comunidad autónoma. En porcentaje. 2000

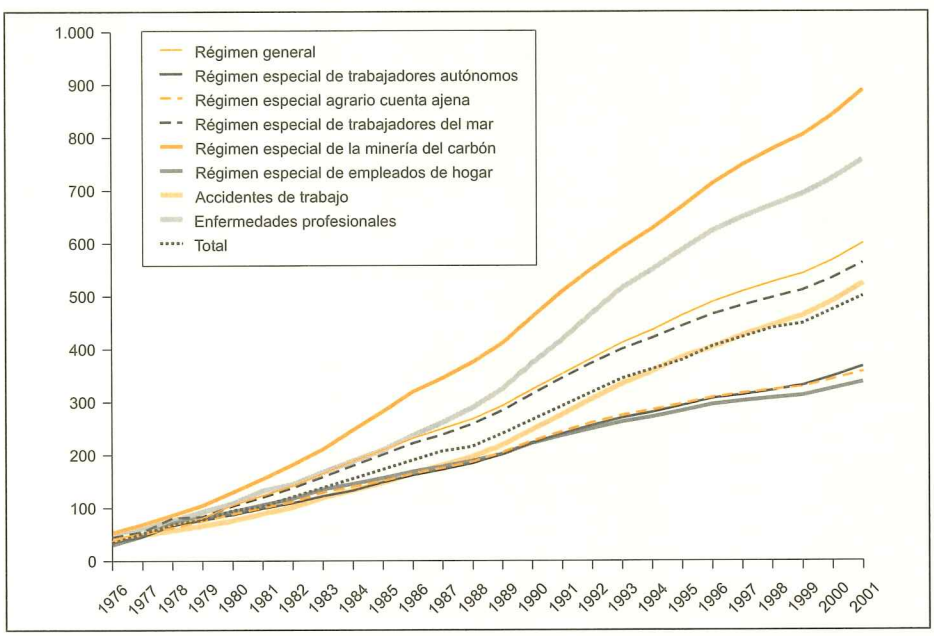
	Régimen general	Régimen especial de trabajadores autónomos	Régimen especial agrario por cuenta ajena	Régimen especial de trabajadores del mar	Régimen especial de la minería del carbón	Régimen especial de empleados de hogar	Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales	Total
Andalucía	60,2	7,5	23,2	2,1	0,4	2,8	3,8	100
Aragón	67,4	9,6	15,9	–	3,1	1,3	2,6	100
Asturias	48,7	5,9	11,0	1,7	21,9	1,2	9,4	100
Baleares	67,4	11,1	13,3	2,8	0,4	2,9	2,2	100
Canarias	65,7	7,6	14,7	7,7	0,0	1,6	2,7	100
Cantabria	70,3	7,7	13,9	3,5	0,2	1,3	3,1	100
Castilla-La Mancha	54,2	10,2	29,8	–	1,0	1,7	3,1	100
Castilla y León	54,4	9,7	24,3	–	5,7	1,3	4,6	100
Cataluña	79,6	9,2	6,0	0,8	0,5	1,7	2,3	100
C. Valenciana	70,2	8,8	14,9	1,5	0,2	2,1	2,3	100
Extremadura	51,3	9,5	34,1	–	0,3	2,2	2,6	100
Galicia	47,5	7,4	31,4	8,5	0,4	1,9	2,9	100
Madrid	86,7	6,5	1,8	0,4	0,2	2,0	2,4	100
Murcia	57,9	10,0	23,7	1,4	0,1	3,6	3,5	100
Navarra	72,3	9,3	13,9	–	0,0	1,2	3,3	100
País Vasco	81,2	7,8	3,4	3,5	0,1	0,8	3,3	100
La Rioja	67,5	11,3	16,7	–	0,2	1,2	3,0	100
Ceuta y Melilla	73,8	13,1	0,5	6,5	0,0	1,8	4,2	100
Total	**67,9**	**8,3**	**14,9**	**1,9**	**1,8**	**1,9**	**3,2**	**100**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Informe Económico Financiero a los Presupuestos de la Seguridad Social en 2002*, en www.seg-social.es.

acceden en mayor medida al sistema de pensiones a través del régimen especial agrario. Los porcentajes de Extremadura, Galicia, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Murcia y Andalucía duplican en algunos casos el promedio nacional. También es singular el panorama regional correspondiente al régimen del mar, en el que se encuadran los pensionistas residentes en las zonas costeras. Destacan claramente Galicia y Canarias. El último rasgo característico de esta distribución territorial de los regímenes de pensiones es la dependencia de buena parte de los pensionistas asturianos del régimen del carbón. Más de la mitad del gasto nacional de este régimen especial lo absorbe esta zona de la Cornisa Cantábrica, debido a la tradicional concentración de la actividad minera en su territorio.

El peso relativo de los regímenes especiales condiciona el reparto del importe de las pensiones. La diferencia en las cuantías medias regionales obedece sin duda a la participación de los pensionistas en cada régimen especial, debido a la existencia histórica de fuertes disparidades en las prestaciones correspondientes a cada tipo de pensión. Las pensiones medias del régimen especial del carbón y del régimen general son, respectivamente, cerca de un 80% y un 20% más altas que la media de regímenes, mientras que los regímenes de autónomos, agrario y del hogar son casi un 30%

Gráfico 8 – Evolución de las cuantías medias de las pensiones por regímenes. En euros al mes. 1976-2001



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Informe Económico Financiero a los Presupuestos de la Seguridad Social en 2002*, en www.seg-social.es.

inferiores (gráfico 8). Esta cuestión es decisiva para la valoración de los resultados del sistema actual.

En relación con el debate sobre la descentralización, cabe señalar, una vez más, la necesidad de reforzar la coherencia interna del sistema, previamente a cualquier propuesta de trasvase de competencias. Las diferencias actuales son difícilmente sostenibles desde la perspectiva de la equidad y suponen una seria limitación de la capacidad redistributiva interregional del conjunto de pensiones. El tratamiento favorable a determinados colectivos por el hecho de participar en un régimen especial, si bien pudo estar justificado históricamente, en la actualidad da lugar a importantes distorsiones en el funcionamiento general del sistema.

4.3 Implicaciones de la diferente relación entre cotizantes y pensionistas

Un último elemento del análisis cuantitativo guarda relación con la sostenibilidad financiera de las pensiones en cada territorio. En el actual sistema de reparto, la financiación de las pensiones que se cobran mensualmente procede de las contribuciones de los trabajadores que cotizan a la Seguridad Social. Desde mediados de la pasada década, la evolución del número de cotizantes y de beneficiarios cuestionó la viabilidad de este modelo de financiación. El progresivo envejecimiento de la población se interpretó como una amenaza que a medio plazo podría poner en peligro los fundamentos del sistema. Independientemente del realismo de las proyecciones de población realizadas, que no valoraban adecuadamente, entre otros factores, el impacto demográfico de la población inmigrante, parece lógico plantearse cuáles podrían ser las consecuencias de una reducción en la relación del número de cotizantes por pensionista en las distintas zonas del territorio.

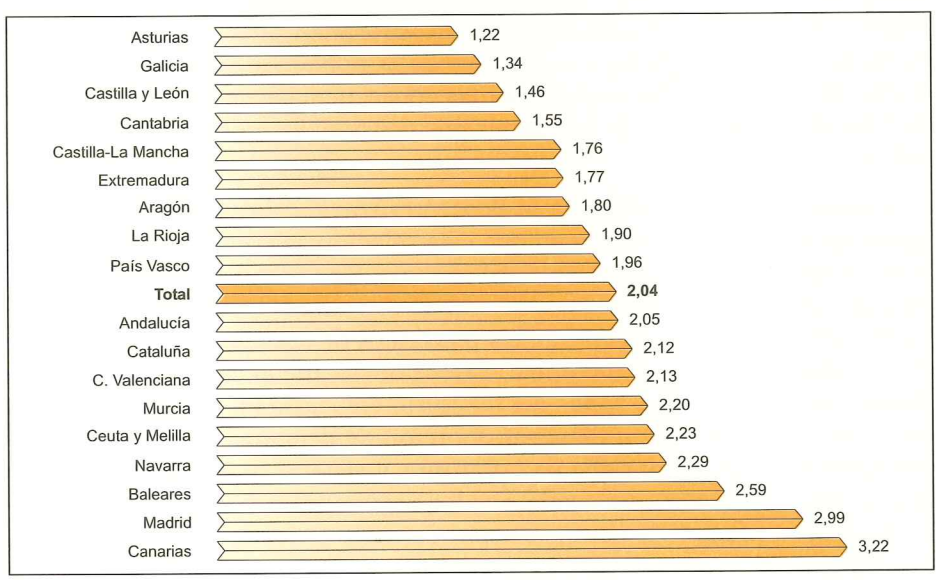
Desde el punto de vista de la descentralización, la viabilidad de cualquier opción remite al modo en que esta relación se convierte o no en una restricción para el sostenimiento del sistema. En el modelo unitario actual, es claro que las comunidades autónomas con una relación más favorable están contribuyendo a financiar las pensiones de aquellas otras en las que dicha relación es menos favorable. Parece obvio que la asignación de competencias a las distintas zonas del territorio colocaría en una posición más débil a los territorios con mayor proporción de personas mayores y menores tasas de ocupación. Cabe recordar que el sistema actual, caracterizado por la fragmentación provocada por los regímenes especiales, actúa también como un factor de compensación de esa restricción a lo largo del territorio.

Los datos parecen bastante claros en este punto, ya que quedan pocas dudas de que el régimen general financia a los especiales, debido a su mejor relación entre cotizantes y pensionistas. Frente a los 2,8 cotizantes por pensionista en el régimen general en el año 2001, los regímenes especiales presentaban una relación mucho más baja (desde el 0,2 en el caso de la minería del carbón hasta el 0,8 para el régimen especial de empleados de hogar).

La relación entre cotizantes y pensionistas en las distintas comunidades autónomas muestra una notable dispersión (gráfico 9). Frente a una media aproximada de dos cotizantes por pensión para el conjunto nacional, hay comunidades autónomas con tres cotizantes por pensión (Canarias y Madrid) y otras con valores inferiores a 1,5 (Castilla y León, Galicia y Asturias). Resulta llamativo, asimismo, que las comunidades que han adoptado algún tipo de iniciativa política para asumir mayores competencias en el ámbito de las pensiones de la Seguridad Social, como Andalucía y, sobre todo, el País Vasco, no presenten una relación especialmente favorable respecto a la media nacional.

Cabe concluir, por tanto, que, independientemente de los juicios vertidos sobre los problemas de equidad que podría originar la introducción de mayores dosis de descentralización en el actual sistema de pensiones, la propia esencia de un modelo de reparto impide un desarrollo eficiente de

Gráfico 9 – Relación entre los cotizantes a la Seguridad Social y los pensionistas por comunidades autónomas. 2001



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Boletín de estadísticas laborales*, n. 168, 2002.

tal opción. Sería necesario el establecimiento de instrumentos correctores de las actuales desigualdades en las vías de financiación, con costes económicos y sociales elevados.

5. La racionalidad de las propuestas de descentralización

Una vez analizados los problemas de la descentralización de la Seguridad Social desde el punto de vista técnico, tanto jurídico como económico, parece adecuado describir brevemente las propuestas del debate político actual, a la luz de los instrumentos descritos anteriormente.

No obstante, tropezamos con varias dificultades. La primera es que los partidos políticos nacionalistas o con vocación federalista no han expresado aún de forma clara sus propuestas concretas de cómo y con qué límites articular una posible asunción de competencias en materia de Seguridad Social. Por otro lado, en muchos sectores se propugna el cambio del mecanismo de financiación de las pensiones, desde el sistema de reparto actual a alguna forma de capitalización[31]. Esta transformación tendría también consecuencias importantes en las posibilidades de descentralización del sistema.

5.1 Capitalización frente a reparto: consecuencias de la descentralización

Las opciones de descentralización en un modelo de capitalización

En un sistema de capitalización puro, donde los sujetos acumularan su ahorro en forma de activos, la descentralización sería plenamente posible siempre que existiese unidad de mercado. A priori, no sería relevante que el ente gestor de dichos fondos fuese público (autonómico o estatal) o privado[32]. No obstante, los entes gestores de estos fondos serían más eficientes si alcanzaran un tamaño tal que les permitiera diversificar las carteras de activos, adquirir y protegerse más eficientemente de los riesgos, reducir costes de gestión, etc.

---

[31] Existen numerosas propuestas que tratan de organizar las políticas de garantía de rentas en varios niveles o *pilares*: un primer nivel *universal* que cubra todas las situaciones de necesidad; un segundo nivel contributivo financiado por el mecanismo de reparto, que permita a los trabajadores obtener mayores cuantías que las del universal; y un tercer nivel contributivo basado en la capitalización, que generalmente se propone que sea voluntario y gestionado por el sector privado.

[32] Normalmente, los defensores de la capitalización lo son asimismo de la gestión privada, puesto que no existe ninguna razón poderosa desde el punto de vista económico que justifique una mayor eficiencia o equidad en la gestión pública de unos fondos capitalizados.

De cualquier manera, desde el momento en que se planteara algún mecanismo corrector de la capitalización (por ejemplo, la obligatoriedad de adquirir un plan de pensiones o de destinar un porcentaje fijo de renta a la adquisición de activos financieros, las normas sobre coeficientes de liquidez y de solvencia, las rentabilidades y los derechos de los depositantes, etc.) surgiría el problema de determinar el nivel de gobierno más eficiente para tomar dichas decisiones. En principio, la experiencia internacional sobre seguros privados lleva a afirmar que es necesario armonizar la normativa a nivel supranacional. Así lo demuestra el éxito del Acuerdo de Basilea I, cuyo ámbito de aplicación excedió rápidamente al de los países que lo habían redactado (los del G-10), y la reciente firma de Basilea II. Ambos acuerdos recogen la necesidad de homogeneizar las normativas sobre transparencia, auditoría, control, riesgos y solvencia de las entidades financieras en un mercado de capitales globalizado.

En cuanto al nivel óptimo de supervisión y control de las entidades financieras, nuevamente la experiencia internacional parece sugerir que el tamaño óptimo es el nacional o, si fuese posible, el supranacional. Por tanto, se podría concluir que, en el sistema de capitalización, aparentemente más flexible que el de reparto, el nivel de intervención pública óptimo que aconseja la teoría económica es el centralizado.

Las opciones de descentralización en un sistema de reparto

Como es bien sabido, en un sistema de reparto las cotizaciones presentes financian las prestaciones de los pensionistas actuales. Una descentralización de la gestión de este sistema significaría que las comunidades autónomas cobrarían las cotizaciones y pagarían las pensiones dentro de su territorio. Tal como veremos más adelante, esta gestión puede plantear algunas dudas, como dónde colocar –en su caso– el excedente de las cotizaciones o cómo organizar un mecanismo de compensación interterritorial.

Desde el punto de vista microeconómico, la descentralización del sistema de reparto tiene que afrontar, en primer lugar, la movilidad de los trabajadores y los pensionistas. Un individuo puede realizar sus contribuciones al sistema en una o varias comunidades autónomas y luego jubilarse en otra distinta. Éste es un problema de solución más o menos sencilla, que consistiría en que los derechos de la Seguridad Social fueran *exportables*. En suma, que un individuo fuera capaz, al desplazarse de una autonomía a otra, de *llevarse consigo* las cotizaciones aportadas en la comunidad autónoma de origen, de modo que la de destino le reconociese los derechos adquiridos. Para ello, sería necesario articular dispositivos de coordinación y de liquidación entre los distintos entes gestores de la Seguridad Social de las comunidades autónomas. Mecanismos de esta índole están funcionando ya con buenos resultados en la Unión Europea para responder a la movilidad de los trabajadores entre los países miembros. No

obstante, el éxito de estos instrumentos no debe minusvalorar los costes de su establecimiento y su mantenimiento.

Desde el punto de vista macroeconómico se plantean problemas de solución más compleja. En primer lugar, estarían los vinculados a la existencia de diferentes recursos y necesidades en cada zona. Como ya hemos analizado, existe una importante desviación entre unas comunidades y otras en cuanto a la relación cotizantes-pensionistas. Este problema se agrava por el hecho de que buena parte de las comunidades autónomas con rentas más bajas presentan igualmente una relación menos favorable entre número de cotizantes y beneficiarios. Otro factor que explica esta desigualdad es la concentración de los regímenes especiales por zonas geográficas, ya que éstos tienen una relación muy débil (inferior a un cotizante por cada pensionista).

Estas desigualdades, unidas a la distinta renta per cápita de las comunidades autónomas, podrían llevar a que la viabilidad financiera de las pensiones se viera mucho más comprometida en unos territorios que en otros (tabla 7). Por lo tanto, en ausencia de mecanismos correctores, las autonomías que presentasen mayores problemas de financiación deberían tomar medidas como restringir el acceso a las pensiones (por ejemplo, incrementando el número de años de cotización, aumentando la edad de acceso a la jubilación) o disminuir su cuantía. Ello daría lugar a significativas modificaciones en los *derechos de Seguridad Social* de los individuos según el territorio dónde hubiesen cotizado y, seguramente, a la aparición de serios problemas de falta de equidad horizontal. De hecho, este fenómeno parece que se está produciendo ya en el caso de las rentas mínimas de inserción, cuya normativa y gestión es de competencia autonómica: las comunidades autónomas con mayor actividad económica aplican prestaciones más generosas y de mayor alcance que las más pobres, pese a que estas últimas tienen relativamente a más individuos en situación de necesidad.

Esta quiebra de la equidad horizontal no solamente se produciría en el caso de una descentralización plena de la gestión y de la capacidad de decisión sobre las pensiones. Incluso en un escenario como el actual, suponiendo que las comunidades autónomas tuviesen capacidad para complementar las cuantías de las pensiones, se podrían asignar cuantías mayores en los territorios de mayor actividad económica.

Los mecanismos correctores de este problema exigirían la creación y organización de un fondo de cohesión interterritorial, que transfiriera recursos de unas comunidades autónomas a otras, con el objetivo de garantizar iguales derechos en todo el territorio español. Dicho fondo tendría que alcanzar un volumen considerable, puesto que en la realidad española actual las pensiones constituyen uno de los principales instrumentos públicos en la corrección de las desigualdades interterritoriales e interpersonales,

Tabla 7 – Diferencia entre los ingresos de cuotas y los pagos de pensiones de la Seguridad Social por comunidades autónomas. En millones de euros y porcentaje respecto a los ingresos. 2000

	Ingresos	Gastos	Diferencia	%
Andalucía	7.074,29	7.483,80	–409,51	–5,8
Aragón	1.681,32	1.783,67	–102,35	–6,1
Asturias	1.391,03	2.312,93	–921,91	–66,3
Baleares	1.295,66	895,17	400,49	30,9
Canarias	2.108,76	1.279,93	828,84	39,3
Cantabria	662,25	833,05	–170,80	–25,8
Castilla-La Mancha	1.694,86	1.930,31	–235,45	–13,9
Castilla y León	2.791,74	3.633,56	–841,82	–30,2
Cataluña	10.682,95	9.235,60	1.447,35	13,5
C. Valenciana	5.184,35	4.556,72	627,62	12,1
Extremadura	907,80	1.112,74	–204,94	–22,6
Galicia	2.862,86	3.763,36	–900,50	–31,5
Madrid	9.474,60	6.302,35	3.172,26	33,5
Murcia	1.214,60	1.172,18	42,42	3,5
Navarra	926,17	727,45	198,72	21,5
País Vasco	3.653,23	3.590,62	62,61	1,7
La Rioja	363,70	364,38	–0,68	–0,2
Ceuta	60,24	53,20	7,05	11,7
Melilla	55,15	46,82	8,33	15,1
Total	**54.085,56**	**51.077,84**	**3.007,72**	**5,6**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Informe Económico Financiero a los Presupuestos de la Seguridad Social de 2002,* 2002; y Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Informe estadístico 2000*, en www.seg-social.es.

pese a que éste no sea su objetivo básico declarado. Esto es lo que ocurre en los países de nuestro entorno. De modo que cualquier propuesta de descentralización debe tener en cuenta la necesidad de establecer instrumentos que suplan la pérdida de la capacidad redistributiva del sistema anterior.

En línea con este argumento, un sistema de reparto descentralizado en el que no existan mecanismos correctores implica *penalizar* a las comunidades autónomas exportadoras netas de fuerza de trabajo o importadoras netas de pasivos. Algunos territorios, como Castilla y León, Galicia o Extremadura, sufren o han sufrido una importante salida de trabajadores, algunos de los cuales deciden volver a su tierra natal en los años de inactividad. Ante tal situación, de nuevo cobra sentido la creación de un mecanismo de compensación interterritorial o bien la aprobación de una norma que asegurara que la comunidad autónoma donde un individuo hubiese realizado la mayor parte de sus cotizaciones fuera la que le pagara la pensión (independientemente de donde residiera durante su jubilación). Las cotizaciones realizadas en otro territorio obligarían a las comunidades

autónomas a aplicar algún tipo de compensación, cuya gestión, en un sistema de reparto, resultaría muy compleja, puesto que, al no acumularse las cotizaciones en ningún fondo, los entes gestores autonómicos tendrían que *compensarse entre sí* por individuos que trabajaron en su comunidad mucho tiempo atrás, cuando todavía eran activos.

Desde la perspectiva de los incentivos, la alternativa de la descentralización de la mayoría de las prestaciones sociales podría dar lugar a cambios en el comportamiento de los hogares en relación con la movilidad geográfica. Aquellos con rentas más bajas tendrían mayores incentivos para tratar de acudir a las áreas geográficas con beneficios más elevados, mientras que los hogares con rentas más altas, ante el previsible aumento de la presión fiscal en las zonas con problemas de viabilidad financiera, encontrarían también estímulos para el traslado hacia otros territorios. Tales movimientos podrían agudizar la ya acusada polarización económica del territorio español.

Ante tales expectativas, podrían producirse cambios legislativos que trataran de retener a los contribuyentes con mayor capacidad de pago o de favorecer la salida de los hogares más pobres, haciendo todavía más complejo el sistema. Para que la descentralización fuera eficiente y equitativa deberían existir mecanismos compensadores en las fórmulas de financiación que limitaran la posible generación de desigualdades. Diversos estudios revelan que el comportamiento de gasto de los gobiernos territoriales es muy sensible a la fórmula que se adopte para establecer esos mecanismos compensadores. En términos de equidad global, parece que los resultados de los sistemas en los que la financiación de cada prestación individual es compartida por distintos niveles de gobierno son superiores a los que se producen cuando se atribuyen asignaciones globales fijas.

Pese a los límites citados, algunas de las propuestas de descentralización pueden ser aceptadas como acordes con los principios comúnmente asumidos en el análisis del diseño territorial óptimo de las prestaciones sociales. Los argumentos favorables a la descentralización territorial de las pensiones y las prestaciones asistenciales giran, fundamentalmente, alrededor del concepto de preferencias sociales y de la mayor disponibilidad de información y control que tienen los gobiernos territoriales.

Frente al problema de la información imperfecta al que se enfrenta el Gobierno central, los gobiernos territoriales cuentan con mayores posibilidades para conocer las situaciones de desigualdad y necesidad de sus propios ciudadanos. Las medidas uniformes de las políticas centralizadas obviarían las posibles variaciones territoriales en la extensión y estructura de las necesidades sociales. La cesión de competencias en este ámbito a las comunidades autónomas permitiría canalizar de una manera más directa las distintas preferencias respecto a la redistribución o las preocupaciones sobre la equidad que pueden tener los ciudadanos de distintos territorios.

Pero, esas preferencias, ¿difieren drásticamente entre zonas geográficas distintas?, ¿existen mecanismos para hacerlas explícitas?, ¿son suficientes los procesos electorales para revelarlas?, ¿responden a ellas los responsables de la toma de decisiones de modo automático? Sin duda, son exigencias demasiado rígidas que limitan las posibilidades que se derivaban del planteamiento anterior.

Puede decirse que, desde el punto de vista económico, la variedad de argumentos a favor y en contra de la descentralización de las prestaciones sociales hace difícil adoptar una posición inequívoca frente a las virtudes y los límites potenciales de cada una de las opciones. La descentralización puede dar lugar a importantes desigualdades a lo largo del territorio y a efectos externos negativos que condicionen la eficiencia del sistema económico. A ello se une la existencia de costes administrativos elevados, que podrían hacer inviables las opciones extremas.

Sin embargo, no deben olvidarse otros argumentos que desbordan la esfera económica y afectan directamente al sentimiento de ciudadanía. En algunos países, la descentralización ha dado origen a una mayor movilización social, con una implicación más visible de los agentes. Si se dan determinadas condiciones, la descentralización puede convertirse en una oportunidad para la profundización democrática y la movilización de los actores sociales. La intervención de las instituciones territoriales en la toma de decisiones propicia una mayor implicación ciudadana en asuntos de interés general, como la igualdad y la redistribución.

En esta línea, la descentralización puede ser una fórmula para generar avances en otras parcelas relacionadas con la gestión del bienestar social, como es una participación mucho más activa de la sociedad civil. Como señalábamos en el *Informe España 2000*, la combinación de mayores avances en la descentralización territorial y la aplicación de nuevos modelos de reparto de responsabilidades en la gestión del bienestar social, a la vez que vincula la política social con procesos dinámicos de desarrollo local y crecimiento endógeno, constituye una fuente potencial de generación de efectos positivos. Las políticas de transferencia de rentas, ante un posible escenario alternativo de descentralización, podrían mantener su función compensadora de las desigualdades, a la vez que servirían como fuentes de dinamización del crecimiento económico territorial, sustentadas en una mayor vertebración social. Ahora bien, las sinergias potenciales que se derivan de la confluencia de ambos procesos sólo adquieren concreción práctica cuando existen los recursos y la coordinación imprescindibles para evitar posibles desigualdades interterritoriales.

Por otra parte, no hay que olvidar que en el sistema actual existe ya un importante componente de descentralización, como consecuencia de las diferentes condiciones económicas y del nivel salarial en las comunidades autónomas, fundamental para el cálculo de las pensiones, así como la ci-

tada existencia de regímenes especiales muy diferentes que, en la práctica, actúan como un mecanismo de asignación territorial, dadas las diferencias interregionales en términos de normativa y derechos de cada régimen[33].

5.2 *Las propuestas de descentralización en la realidad política española actual*

Nos encontramos en un momento de debate sobre el modelo territorial del Estado donde los partidos políticos aún están *definiendo posiciones* previas a una negociación que, en algunos ámbitos, van más allá de las previsiones contenidas en el Título VIII de nuestra Constitución. De modo que hay que ser muy prudentes a la hora de analizar cuál es el contenido concreto de las propuestas que se encuentran *encima de la mesa*, todavía muy generales y poco perfiladas. Más aún teniendo en cuenta que la Seguridad Social es un tema de enorme peso dentro del Estado de Bienestar español y un importante mecanismo de cohesión social.

Una primera clasificación posible de las propuestas que hoy se están haciendo sería la que distingue entre las que respetan el marco constitucional vigente (naturalmente, desde una interpretación extensiva del mismo) frente a aquellas que postulan su modificación. La inmensa mayoría de las declaraciones de intenciones de los partidos nacionalistas o con vocación federalista se formulan en el marco de la Constitución, sin pretender cambiar el texto de los artículos 148 y 149, al menos en sus apartados referidos a la Seguridad Social.

Las **medidas propuestas dentro del ordenamiento constitucional** vigente pueden concretarse en dos. La primera es el *traspaso de la gestión de la Seguridad Social*, sin asumir ningún tipo de competencias de decisión. En este caso, las comunidades autónomas recaudarían las cotizaciones y pagarían las pensiones[34], mientras que el Estado seguiría elaborando la

---

[33] Por ejemplo, el régimen especial del carbón en Asturias significa el 21,9% del total del gasto de la Seguridad Social, mientras que en la media nacional es un escaso 1,9%. Igualmente, el régimen agrario tiene gran peso en comunidades autónomas como Extremadura y Galicia (en ambas supera el 30% del gasto), entre otras, mientras que en la media nacional representa el 14,9% del gasto total.

[34] En concreto, el documento del PNV denominado *Nuestro compromiso con la Paz y la solidaridad* afirma, en el artículo 19 del apartado 4º, que "a la Comunidad Autónoma del País Vasco le corresponde, por un lado, el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica estatal en materia de Seguridad Social y, por otro, *la gestión del régimen económico de la Seguridad Social*. A este respecto, se procederá a *desarrollar una normativa propia* en esta materia para el establecimiento de una estructura que coordine todos los servicios relacionados con el bienestar y la Seguridad Social en el ámbito de la Comunidad Autónoma [...] *para poder desarrollar en toda su extensión, un verdadero modelo integrado y universal de protección social en Euskadi*".

normativa (revalorización, cuantía mínima y máxima, fórmula de cálculo, tipos de cotización, edad de jubilación, etc.).

El primer problema de este tipo de medidas es que disocian el ente decisor del gestor. Por ejemplo, el Gobierno central podría tomar medidas muy generosas sobre cuantías mínimas, sin tener en cuenta los problemas de financiación, por lo que sería necesaria una dinámica de negociación y de intercambio de información permanente entre las distintas comunidades autónomas y el Estado. Asimismo, la Administración central habría de tener un especial cuidado respecto a la evolución de la capacidad de recaudación de las distintas autonomías.

Más importante es la cuestión de qué hacer con los excedentes. La Seguridad Social genera actualmente un importante superávit en su conjunto, pese a que –como hemos visto– se utilicen las cotizaciones para pagar diversos elementos no contributivos (complementos por mínimos, revalorizaciones, etc.). En los momentos actuales, las cotizaciones sociales se consideran un tributo estatal, de modo que el Gobierno central decide los usos de dicho superávit, reservando tan sólo una parte del mismo al fondo de garantía de pensiones.

Ante una hipotética descentralización de la gestión del cobro y del pago de las pensiones, habría que determinar qué nivel de gobierno debería decidir sobre el uso de dicho superávit. En principio, si las cotizaciones continúan siendo un gravamen estatal, las comunidades autónomas deberían enviar el excedente al Gobierno central, que decidiría libremente su aplicación. No obstante, es razonable pensar que las comunidades autónomas aleguen que, una vez que ellas gestionan el tributo, también posean la capacidad de decidir el destino del superávit.

Incluso si se mantuviera la titularidad del Estado sobre dichos ingresos por cotizaciones, siempre existiría un margen para una negociación, donde se valorara el coste de los servicios generales que ha asumido cada comunidad autónoma y de los que tramita el Estado, lo que implica admitir un margen de discrecionalidad.

Finalmente, tal como explicamos en el apartado anterior, habría que crear un mecanismo explícito de redistribución interregional entre las comunidades autónomas que tuvieran mejor relación cotizantes-pensionistas y, por tanto, una mayor capacidad de financiación, y las comunidades con mayor número de pasivos en relación con los activos.

Naturalmente, no podemos olvidar que el Tribunal Constitucional ha declarado que las comunidades autónomas solamente pueden asumir las facultades de gestión del régimen económico que no comprometan la unidad del sistema o perturben su funcionamiento económico uniforme. La interpretación actual de dicho tribunal afirma que la gestión del cobro y del pago se situaría dentro de este ámbito, por lo que no podría ser trans-

ferida. De modo que sería necesario que este tribunal mudara su doctrina si se aspira a realizar este tipo de transferencia de la gestión.

El segundo tipo de propuestas consiste en el *desarrollo de una protección suplementaria*. En este sentido se pueden encuadrar las medidas que pretenden complementar las pensiones no contributivas (por ejemplo, añadiendo revalorizaciones extras o incrementando los complementos por mínimos). Como ya hemos comentado, el paso inicial fue dado por Andalucía a finales de 1998, que acaba de ser convalidado por el Tribunal Constitucional; entre los más recientes se encuentra el decreto aprobado por el Gobierno Vasco el 16 de julio de 2002, por el que se conceden ayudas monetarias a las familias por el segundo hijo y siguientes. Recordemos que en la Seguridad Social estatal ya existen ayudas por hijo a cargo; no obstante, el conflicto de competencias parece menos grave en este caso, puesto que todas las ayudas familiares de la Seguridad Social se consideran no contributivas.

De continuar así las cosas, parece que la *protección no contributiva* de la Seguridad Social estatal pasaría a convertirse en una *garantía de mínimos*, complementada en algunas ocasiones por las comunidades autónomas que lo creyeran oportuno.

En este caso, habría que establecer algún mecanismo de control sobre la coordinación entre ambas ayudas, de modo que el incremento de renta que otorgan las comunidades autónomas se tuviera en cuenta a la hora de fijar el techo de ingresos que da derecho a las pensiones no contributivas estatales. Igualmente, sería deseable la coordinación o incluso la unificación de los modelos de solicitud para no duplicar trámites, burocracia y costes de información para los beneficiarios de las prestaciones asistenciales, que, por definición, son personas de baja renta que se encuentran en una situación difícil.

Con respecto a esta cuestión, el Consejo Económico y Social (CES) se pronunció en contra[35] y sostuvo que, desde el punto de vista económico, el CES entendía que una escalada de dichos complementos llevaría a un "desequilibrio territorial del sistema de protección social". No obstante, el máximo intérprete constitucional ha declarado su validez, de modo que dichas ayudas quedan perfectamente convalidadas.

Un paso más allá en el mismo sentido sería complementar no solamente las prestaciones no contributivas del sistema de Seguridad Social, sino incluso las contributivas en sus elementos asistenciales. Por ejemplo, incrementar los complementos por mínimos o la revalorización de las pensiones. Aunque las pensiones contributivas deben entenderse como competencia exclusiva del Estado, el carácter asistencial de esta parte de las

---

[35] CES, *Unidad de mercado y cohesión social,* n. 3/2000, 2000, p. 88 y ss.

mismas (que no depende de las cotizaciones realizadas) justificaría, a juicio de ciertas comunidades autónomas, que fueran susceptibles de mejora y complemento. De este modo, incluso el sistema de pensiones contributivas estatales se transformaría en una garantía de mínimos, ampliables por las autonomías que tuvieran los recursos y la voluntad política de hacerlo.

Desde el punto de vista de la teoría del federalismo fiscal, parece adecuado que si un ente subcentral decide incrementar el gasto en protección social, el mismo ente tenga, al menos, cierta corresponsabilidad en cuanto a la obtención de los recursos para financiarlo. De este modo, los ciudadanos de los distintos territorios podrían expresar sus preferencias políticas por el nivel de protección social adicional con que desean complementar el mínimo estatal. No obstante, se plantea el problema de que es en las comunidades autónomas más pobres (y, por tanto, con menos capacidad de recaudación) donde suele ser más necesaria una mejora de la protección social, mientras que son las más ricas las que tienen mayores recursos y, probablemente, un menor número relativo de individuos en situación de necesidad.

Otro problema, además del de la desigualdad, sería el de la movilidad de los agentes. Aunque algunos autores consideran muy positivo que los individuos puedan "votar con los pies"; muy pocos están en disposición de hacerlo a partir de sus decisiones impositivas. Tan sólo los individuos de rentas muy altas y flexibles (con predominio de rentas de capital o trabajo *free lance*) pueden *cambiar su residencia fiscal*. En la actualidad encontramos ejemplos de este tipo de comportamiento en Andorra y Luxemburgo, por citar solamente los dos países más cercanos. Por tanto, habría que seleccionar la figura impositiva más capaz de recaudar los recursos de financiación de dicha protección suplementaria para evitar la *competencia fiscal* y la deslocalización artificial del capital.

Las razones aducidas por las autonomías para desarrollar estos complementos han sido varias. Por un lado, se habla de la disparidad del coste de la vida y, por tanto, de la adecuación de las pensiones para garantizar un mínimo vital en los distintos territorios. Asimismo, también se han planteado problemas de coordinación entre las distintas ayudas no contributivas. Por ejemplo, la Comunidad Autónoma Vasca ha alegado, en defensa de su incremento de las pensiones no contributivas de jubilación, que los individuos que cobraban la renta autonómica de inserción vasca y cumplían 65 años pasaban a cobrar una cantidad menor –la pensión no contributiva estatal de jubilación–, por lo que era necesario complementar esta última.

Un segundo grupo de medidas serían las que implican **un cambio del ordenamiento constitucional**. En el momento en que se escribe este texto aún no existe ninguna propuesta formalizada de modificación concreta de la Constitución en lo relativo a la Seguridad Social. Sólo la reforma de la

Carta Magna podría dotar de capacidad normativa a las comunidades autónomas en lo referente a las pensiones y romper el principio de la caja única, de modo que se pudieran desarrollar verdaderos sistemas autonómicos de pensiones, con sus propios requisitos de acceso a las prestaciones, cuantías, sistema de incompatibilidades y otros elementos del sistema.

No obstante, como se señaló, salvo alguna referencia muy general en los documentos de algunos partidos nacionalistas a "la creación de un verdadero modelo integrado y universal de protección social" en su comunidad autónoma, no existe todavía ninguna propuesta concreta que intente articular un sistema de este tipo, ni de los mecanismos de solidaridad interregional necesarios o del período de transición. La fragmentación de la Seguridad Social en 17 sistemas autonómicos exigiría que se estableciera, como mínimo, un sistema de pagos y compensaciones interregional, de modo que un trabajador que se desplazara de territorio pudiera "llevarse consigo" las cotizaciones realizadas. Esto es, que la Administración de acogida le reconociera las aportaciones satisfechas a la de origen, para lo cual sería necesario un sistema de pagos entre distintos entes territoriales, como el que funciona en la actualidad entre los países miembros de la Unión Europea. Desde este último ámbito –el europeo– contrasta, en cualquier caso, la demanda de un posible escenario con sistemas regionales de pensiones frente a la línea, más probable, de armonización normativa de estas prestaciones en los distintos Estados miembros.