

La reforma del modelo de gestión institucional como instrumento para la garantía de la sostenibilidad del sistema de seguridad social. La creación de la agencia estatal de la administración de la Seguridad Social

Reform of the institutional management model as a tool for ensuring the sustainability of the social security system. Establishment of the State Agency for Social Security Administration

ISABEL MARÍA VILLAR CAÑADA *Profesora Titular Área de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Jaén*
 <https://orcid.org/0000-0002-3539-8173>

Cita Sugerida: VILLAR CAÑADA, I.M.: «La reforma del modelo de gestión institucional como instrumento para la garantía de la sostenibilidad del sistema de seguridad social. La creación de la agencia estatal de la administración de la Seguridad Social». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. 33 (2022): 63-80

Resumen

La reforma del modelo de gestión institucional de nuestro sistema de Seguridad Social se viene planteando desde hace décadas. La Ley 27/2011 autorizaba al Gobierno para la creación de la Agencia Estatal de Seguridad Social, que vendría a sustituir a la mayoría de las actuales entidades gestoras y servicios comunes, con la finalidad de llevar a cabo la gestión y demás actos de aplicación efectiva del sistema. No obstante, diversas razones, principalmente la falta de interés político y social, han determinado que, a día de hoy, no se haya acometido esa unificación de un modelo de gestión necesitado, sin duda, de un replanteamiento que dé respuesta a las actuales necesidades y demandas de la ciudadanía y que resulta imprescindible como medio para contribuir a la garantía de la sostenibilidad del sistema de Seguridad Social. Transcurridos más de once años, la Ley 21/2021, de 28 de diciembre, vuelve a contemplar esa creación de la Agencia Estatal de la Seguridad Social. A la espera de sí, finalmente, se lleva a cabo, son varios los retos a los que habrá de dar respuesta la nueva entidad gestora si se pretende conseguir el objetivo perseguido con la reforma, que no es otro que la mejora de la eficacia, eficiencia y calidad de la actividad gestora.

Abstract

The reform of the institutional management model of our social security system has been under consideration for decades. Law 27/2011 authorized the Government to create the State Social Security Agency, which would replace most of the current management entities and common services, in order to carry out the management and other acts of effective implementation of the system. However, several reasons, mainly the lack of political and social interest, have determined that, to date, this unification of a management model has not been undertaken, undoubtedly, a rethinking that responds to the current needs and demands of citizens and that is essential as a means to contribute to guaranteeing the sustainability of the social security system. After more than eleven years, Law 21/2021, of December 28, again contemplates the creation of the State Social Security Agency. Pending whether, finally, it is carried out, there are several challenges to be met by the new management entity if the objective pursued by the reform is to be achieved, which is none other than improving the effectiveness, efficiency and quality of the management activity.

Palabras clave

servicios públicos; gestión; Seguridad Social; agencias estatales

Keywords

public services; management; social security; state agencies

1. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN. LA FIGURA DE LA AGENCIA ESTATAL COMO INSTRUMENTO DE MODERNIZACIÓN Y MEJORA DE LA EFICACIA Y LA CALIDAD DE LA GESTIÓN PÚBLICA

La Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones, vuelve a contemplar en su disposición adicional tercera, la creación de la Agencia Estatal de la Administración de la Seguridad Social. Se retoma, así, el objetivo de modificación del modelo de gestión institucional de nuestro sistema de Seguridad Social, ya previsto normativamente, desde hace más de una década, en la disposición adicional séptima de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social que autorizaba al Gobierno para la creación de la Agencia, con la naturaleza de agencia estatal para la mejora de los servicios públicos, con el objeto de *llevar a cabo, en nombre y por cuenta del Estado, la gestión y demás actos de aplicación efectiva del sistema de la Seguridad Social, así como aquellas otras funciones que se le encomienden.*

La figura de las Agencias Estatales para la Mejora de los Servicios Públicos ha tenido una, podríamos calificar, “azarosa” vida jurídica. Fue creada por Ley 28/2006, de 18 de julio, con el objetivo de configurar un modelo al que debía migrar toda la Administración institucional. Objetivos como la modernización de las Administraciones, la superación de las rigideces y limitaciones de los modelos organizativos anteriores, la búsqueda de la calidad y de la eficiencia en la actuación administrativa... sirvieron de fundamento y justificación de esta nueva fórmula organizativa.

Pero cuando aún no habían transcurrido diez años desde su creación, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público procedió a suprimirlas al constatar, según indicaba de manera expresa en su Exposición de Motivos, su escaso grado de implantación y con la finalidad de incrementar el control sobre el gasto público.

La Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2021, modifica la Ley 40/2015 y, entre otras reformas, vuelve a recuperar la figura de las Agencias estatales, con la finalidad de dotar a la Administración Pública de una fórmula organizativa caracterizada por una mayor autonomía y flexibilidad en la gestión, que cuenta con mecanismos de control de eficacia y que promueve una cultura de responsabilización por resultados. Un modelo que cuenta con una filosofía subyacente de gestión dirigida al cumplimiento de objetivos que previamente hayan sido fijados de forma concreta y evaluable (tal y como establece en su Exposición de Motivos el RD ley 36/2020, de medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del plan de recuperación, transformación y resiliencia). Una nueva apuesta por la figura de las Agencias en la que, sin duda, influyó de manera determinante la conveniencia de contar con un organismo que permitiese agilizar la gestión de los fondos Next Generation.

1.1. Las agencias estatales como instrumento para la modernización de la gestión pública

No es el objetivo de este trabajo llevar a cabo un análisis en profundidad de la figura de las Agencias Estatales. No obstante, sí pretenden recogerse una serie de aspectos generales de su régimen jurídico que, de manera sintética, permitan situarnos ante el modelo de gestión institucional que pretende el legislador al retomar esta figura, instaurada en 2006 en nuestro ordenamiento jurídico para, a continuación, entrar, ya sí detenidamente, en el estudio de la tan traída y llevada Agencia Estatal de la Administración de la Seguridad Social.

La figura de la agencia como fórmula organizativa no es exclusiva de nuestro país. Antes al contrario, y partiendo de la dificultad de realizar una equiparación entre diversas entidades existentes en otros países de nuestro entorno -muy diferentes entre sí-, agrupadas bajo esta denominación de

“agencias”, cierto es que las mismas suelen identificarse por los principios de eficacia, autonomía, flexibilidad y descentralización y, en general, por la optimización de la gestión administrativa¹.

Este objetivo de mejora en la gestión de los servicios públicos está presente en la instauración normativa de las agencias en nuestro país. Como ya se ha apuntado, la Ley 28/2006, con el objetivo de reformar el modelo de gestión pública en aras de una mayor eficacia y calidad y de dar una adecuada respuesta a las necesidades y demandas de la ciudadanía, crea la figura de las Agencias Estatales como fórmula organizativa general² -hacia la que, progresivamente, deberían reconducirse el resto de organismos públicos existentes- dotada de capacidad de decisión sobre los recursos asignados y de autonomía en su funcionamiento, como premisas necesarias para poder exigirles una responsabilidad efectiva sobre el cumplimiento de los objetivos encomendados³. Se trataba, así, según se indicaba de manera expresa en la Exposición de Motivos, de “equilibrar adecuadamente los principios de autonomía, control y responsabilización por resultados” en la gestión de los servicios públicos correspondientes a la Administración General del Estado, intentando superar las rigideces y limitaciones que habían hecho fracasar a los modelos organizativos anteriores⁴.

Así, el objetivo general de esa reforma planteada en 2006 se situaba, pues, en dos planos:

a) Por una parte, la creación de la figura de las Agencias Estatales se presentaba como un instrumento clave para dar cumplimiento a la demanda de simplificación administrativa como requisito indispensable en la búsqueda de una actuación más eficaz. Las rigideces de los modelos de gestión existentes hasta el momento y la consecuente escasa autonomía con que tradicionalmente venían contando los organismos públicos, principalmente los organismos autónomos, había dado lugar a la proliferación de una gran cantidad de entes con un régimen jurídico singular, básicamente de derecho privado, en un intento de superar esas rigideces y carencias características del régimen general y que se acentuaban más en aspectos como el presupuestario o el de gestión de personal⁵. Así, de una categoría que inicialmente nació como complementaria de las categorías generales -organismos autónomos y entidades públicas empresariales- para regular a una serie de entes que, por sus peculiaridades y su mayor grado de independencia respecto de la Administración General del Estado, no encajaban en esas figuras, se había pasado a un tipo organizativo habitual en la Administración.

b) Y, por otra parte, la creación de las Agencias atendía a la necesidad de reforzar los mecanismos de control de eficacia y promover una cultura de responsabilización por resultados, como instrumentos claves para la mejora de la calidad de la actuación administrativa. A través de esta nueva figura se pretendía, pues, incorporar a la gestión de los servicios públicos una técnica tradicionalmente ajena a la misma, la responsabilización por objetivos claros, evaluables y orientados hacia la mejora en la prestación del servicio, lo que, sin duda, exigiría la mejora de las funciones de planificación, evaluación y control de la actuación administrativa.

¹ BOTO ÁLVAREZ, A.: “La agencia como forma organizativa de optimización de servicios públicos. Pasado, presente y futuro en una España en crisis”. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, nº 13, 2015. Pág. 48.

² Esta figura ha sido objeto de profundos análisis entre la doctrina administrativista. Así, v.gr. ÁLVAREZ CARREÑO, S.M.: “El proceso de institucionalización de las Agencias Estatales para la mejora de los servicios públicos en España”. *Vía Iuris*, nº 7, 2009. Págs. 13-26; SALVADOR ARMENDÁRIZ, M.A.: “Modelo de administración institucional en la Ley de Agencias Estatales para la Mejora de los Servicios Públicos”, en AA.VV.: *Organización y procedimientos administrativos. Libro Homenaje al profesor Francisco González Navarro*. Aranzadi, Pamplona, 2007. Págs. 397-426; BOTO ÁLVAREZ, A.: “Las agencias estatales como nuevo modelo organizativo general”. *Actualidad jurídica Aranzadi*, nº 726; PÉREZ GÁLVEZ, J.F.: *Las Agencias Estatales para la mejora de los servicios públicos*. Comares. Granada, 2007; COSCULLUELA MONTANER, L.: “Las Agencias Estatales”. *Revista Española de Control Externo*, nº 24, 2006. Págs. 29-53.

³ Antes de 2006 existían en nuestro país organismos bajo la denominación de “Agencias” aunque en realidad se trataba de una identificación meramente formal. Así, entre ellas la Agencia Estatal de la Administración Tributaria; la Agencia española de Protección de Datos; Agencia española del Medicamento y Productos Sanitarios.

⁴ BOTO ÁLVAREZ, A.: “La agencia como forma organizativa de optimización de servicios públicos...”, op. cit. Pág.51.

⁵ La propia Exposición de Motivos dejaba constancia de esta realidad. De un total de 138 Organismos Públicos que existen en la actualidad, 47 presentan la peculiaridad de disponer cada uno de su propio régimen regulador.

La Ley de Agencias se configuró, así, como una herramienta para conseguir un fin: crear el entramado institucional necesario para conseguir la modernización administrativa y la optimización en la prestación de servicios⁶.

Pese esta ambiciosa intención legislativa de transformar el modelo orgánico de gestión de los servicios públicos y a que acreditadas opiniones consideraban que la apuesta por las Agencias permitía “albergar esperanzas respecto a una mayor transparencia y apertura frente a la tradicional opacidad de la organización pública”⁷, la realidad fue bien distinta. A finales de 2008 (momento en que finalizaba el plazo establecido en la Ley para la transformación en agencias de los organismos públicos existentes), solamente se habían creado siete agencias estatales, de las doce cuya creación autorizaba la Ley de manera expresa⁸.

Tras varias ampliaciones del plazo para llevar a cabo la transformación y el establecimiento de limitaciones a la creación de agencias (número máximo de agencias a crear al año, necesario informe preceptivo del Ministerio con competencias en Economía y Hacienda), sin duda derivadas del contexto de crisis económica⁹, la Ley 40/2015, como ya se ha apuntado, procedió a la eliminación de la figura de las agencias, justificando esa decisión en el escaso grado de implantación de las mismas y con el objetivo, sin duda, de incrementar el control sobre el gasto público.

Y en otro nuevo cambio de rumbo, cuando la apuesta legislativa por la figura de la agencia como instrumento de organización administrativa parecía haberse descartado, de nuevo las consecuencias de un nuevo contexto de crisis socio-económica, derivada en esta ocasión de la situación de pandemia, determinaron el “rescate” de esta figura por la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2021, cuya disposición final trigésima cuarta (apartados ocho a trece) procede a integrar una nueva Sección 4ª (“Agencias Estatales”) en el Capítulo III del Título II de la Ley 40/2015.

1.2. Las “nuevas” agencias estatales como organismos públicos de gestión

El nuevo modelo de agencias de 2021 resulta bastante similar -si bien es cierto que con alguna diferencia sustancial- al de 2006. Así, según establece el art. 108 bis Ley 40/2015, las agencias estatales se configuran como “entidades de derecho público, dotadas de personalidad jurídica pública, patrimonio propio y autonomía en su gestión, facultadas para ejercer potestades administrativas, que son creadas por el Gobierno para el cumplimiento de los programas correspondientes a las políticas públicas que desarrolle la Administración General del Estado en el ámbito de sus competencias”.

Sin afán de exhaustividad, como rasgos principales de estas “nuevas” agencias como instrumento para la gestión de los servicios públicos pueden señalarse:

a) En primer lugar, una diferencia esencial respecto a la regulación de 2006 -y que refleja claramente el objetivo perseguido al retomar esta figura- reside en que para su creación no se va a requerir ahora la autorización por ley, como preveía el art. 3 de la Ley 28/2006, sino que, como acaba de indicarse, la misma la llevará a cabo el Gobierno “para el cumplimiento de los programas correspondientes a las políticas públicas que desarrolle la Administración General del Estado en el ámbito de sus competencias”; una posibilidad esta que contraviene lo establecido con carácter

⁶ BOTO ÁLVAREZ, A.: “La agencia como forma organizativa de optimización de servicios públicos...”, op. cit. Pág. 52.

⁷ ÁLVAREZ CARREÑO, S.M.: “EL proceso de institucionalización de las agencias estatales...”, op. cit. pág. 23.

⁸ En concreto fueron: la, posteriormente derogada, Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, la Agencia Estatal del Boletín Oficial del Estado, la Agencias Estatal del Consejo Superior de Investigaciones Científicas, la Agencia Estatal de Seguridad Aérea, la Agencia Estatal Antidopaje (actual Agencia Española de Protección de la Salud en el Deporte) y la Agencia Estatal de Meteorología. Posteriormente, en 2011 se creó la Agencia Estatal “Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios.

⁹ Un análisis de las mismas en BOTO ÁLVAREZ, A.: “La agencia como forma organizativa de optimización de servicios públicos...”, op. cit. págs. 55 y ss.

general en el art. 91.1 Ley 40/2015, según la cual “la creación de los organismos públicos estatales se efectuará por Ley”.

b) Respecto a su régimen jurídico, las agencias estatales están sujetas a la Ley 40/2015, a sus estatutos y al resto de normas de derecho administrativo general y especial que le sea de aplicación (art. 108 ter.1). Su actuación se rige por el plan de acción anual, con arreglo al contrato plurianual de gestión¹⁰.

c) En lo relativo al régimen jurídico del personal, profusamente regulado en el art. 108 quarter, estará constituido por: a) el personal que esté ocupando puestos de trabajo en servicios que queden integrados en la agencia cuando esta se constituya; b) el personal que se incorpore desde cualquier administración pública mediante los procedimientos de provisión de puestos de trabajo correspondientes; c) el personal seleccionado por la agencia, previa superación de las pruebas selectivas, de acuerdo con los principios de igualdad, mérito y capacidad y conforme a lo previsto en el apartado cuatro del art. 108 quarter; y d) el personal directivo que será el que ocupe puestos de que aparezcan establecidos como tales en el estatuto de la agencia por la especial responsabilidad, competencia técnica y relevancia de las tareas.

Respecto a este último tipo de personal encontramos un aspecto controvertido en la regulación de estas nuevas agencias y es que la Ley no reserva estos puestos directivos a funcionarios¹¹, pudiendo prever el estatuto correspondiente que puestos directivos de máxima responsabilidad sean cubiertos por personal laboral mediante contratos de alta dirección¹². Así, se establece la posibilidad de que el proceso para la cobertura de esos puestos directivos pueda llevarse a cabo por un órgano de selección especializado que formulará una propuesta motivada al director de la agencia estatal que incluya tres personas candidatas para cada puesto a cubrir (art. 108 quarter.5 Ley 40/2015).

d) En relación al régimen económico y financiero, en línea con el resto de organismos públicos, las agencias estatales podrán financiarse con: a) las transferencias consignadas en la Ley de Presupuestos Generales del Estado; b) los ingresos propios que perciban como contraprestación por las actividades que puedan realizar para otras entidades públicas, privadas o personas físicas, en virtud de contratos, convenios o disposición legal; c) la enajenación de los bienes o valores que constituyan su patrimonio; d) el rendimiento que proceda de sus bienes o valores; e) las aportaciones voluntarias, donaciones, herencias, legados y otras aportaciones a título gratuito de entidades privadas y de particulares; f) los ingresos que reciban de personas físicas o jurídicas derivados del patrocinio de actividades o instalaciones; g) los demás ingresos de derecho público o privado que estén autorizadas a percibir; y h) cualquier otro recurso que pueda serle atribuido (art. 108 quinquies.1).

Además de estas fuentes de ingresos, en aquellos casos previstos en los estatutos y siempre que la agencia tenga capacidad para generar recursos propios suficientes, podrá financiarse con cargo

¹⁰ Según el art. 108 ter.2, el contenido mínimo de este plan de acción anual para el periodo de su vigencia comprenderá: a) los objetivos a alcanzar, los resultados a obtener y, en general, la gestión a desarrollar; b) los planes necesarios para alcanzar esos objetivos, especificándose los marcos temporales, los proyectos asociados a cada una de las estrategias y los indicadores para evaluar los resultados; c) las previsiones máximas de plantilla de personal y el marco de actuación en recursos humanos; d) los recursos (personales, materiales y presupuestarios) a aportar para la consecución de los objetivos; e) los efectos asociados al grado de cumplimiento de los objetivos establecidos, así como el montante de masa salarial destinada al complemento de productividad o concepto equivalente; f) el procedimiento para cubrir déficits anuales que puedan producirse y las consecuencias de responsabilidad en la gestión que, en su caso, puedan derivarse; y g) el procedimiento para llevar a cabo las modificaciones o adaptaciones anuales que procedan.

¹¹ *El personal directivo de las agencias estatales es nombrado y cesado por su Consejo Rector a propuesta de sus órganos ejecutivos, atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia entre titulados superiores preferentemente funcionarios...* (art. 108 quarter.10).

¹² LOZANO CUTANDA, B. y REY PINEDO, M.: “Recuperación de la figura de las agencias estatales en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2021”, https://www.ga-p.com/wp-content/uploads/2021/01/Recuperacio%CC%81n_agencias_estatales.pdf (consultado el 4 de julio de 2022).

a los créditos previstos en el capítulo VIII de los Presupuestos Generales del Estado, adjudicados de acuerdo con procedimientos de pública concurrencia y destinados a financiar proyectos de investigación y desarrollo, siempre dentro de los límites previstos legalmente (art. 108 quinquies.2).

Con carácter general se prohíbe que las agencias puedan recurrir al endeudamiento, regla general que admite dos excepciones: cuando legalmente se disponga lo contrario o en aquellos casos en que necesiten recurrir a la contratación de pólizas de crédito o préstamos, para atender desfases temporales de tesorería y siempre que el saldo vivo no supere el 5% de su presupuesto (art. 108 quinquies.4).

e) Y como aspectos principales del régimen presupuestario, contable y control económico financiero, el art. 108 sexies establece que el presupuesto de la agencia, que será elaborado por el Consejo Rector, una vez analizado por el Ministerio al que se encuentre adscrita y por el Ministerio de Hacienda, se incorporará al de Presupuestos Generales del Estado para su aprobación por el Consejo de Ministros y posterior remisión a las Cortes Generales.

Y en respecto al régimen de control (art. 108 sexies.10), el control externo de la gestión económica financiera lo realizará el Tribunal de Cuentas, mientras que el control interno corresponde a la Intervención General de la Administración General del Estado, que lo llevará a cabo mediante las modalidades de control financiero permanente y de auditoría pública en los términos y condiciones establecidos en la Ley General Presupuestaria.

Junto a este control, las agencias estatales estarán sometidas a un control de eficacia y de supervisión continua, ejercido a través del contrato de gestión y hasta su aprobación, a través del plan de actuación.

2. LA FIGURA DE LA AGENCIA ESTATAL Y EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL ESPAÑOL

En nuestro sistema de Seguridad Social la fragmentación orgánica ha sido uno de los rasgos característicos de su estructuración. La reforma del modelo de gestión operada por el Real Decreto ley 36/1978, de 16 de noviembre, sobre gestión institucional de la Seguridad Social, la salud y el empleo, llevó a cabo la unificación material del modelo precedente, heredado del sistema de seguros sociales, sobre la base de una delimitación funcional en un conjunto limitado de entidades de derecho público con capacidad jurídica para el cumplimiento de sus fines. Subsiste, por tanto, pese a la simplificación y racionalización operada, cierta fragmentación organizativa que, según numerosas voces, resulta ciertamente prescindible y difícil de explicar en la actualidad¹³.

La propuesta de reforma de este modelo orgánico de gestión instaurado en 1978, no es algo nuevo. Desde la creación de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria¹⁴, se comenzó a barajar la posibilidad de que la Seguridad Social siguiese ese mismo camino, desde el punto de vista de su organización administrativa. Una unificación del modelo que venía siendo demandada desde hacía tiempo por un gran sector de la doctrina en el que había quienes consideraban implícita a la propia noción de la Seguridad Social “la concentración de la autoridad, de la administración de los medios financieros, de la responsabilidad, en un organismo único, cuya competencia ha de ejercitarse en sobre toda la nación”¹⁵.

¹³ PALOMAR OLMEDA, A.: “La Agencia Estatal de la Administración de Seguridad Social”, en AA.VV. (GARCÍA PERROTE ESCARTÍN, I. y MERCADER UGUINA, J.R. dirs.): “La reforma de la Seguridad Social 2011”. Lex Nova. Valladolid, 2011. Pág. 415 y 416.

¹⁴ Ley 31/1990, de 27 de diciembre.

¹⁵ GETE CASTRILLO, P.: “Pluralidad orgánica e integración de funciones: los límites de la eficiencia gestora en los servicios sociales y de la Seguridad Social”. *Foro de Seguridad Social*, nº 3, 2001. Pág. 41. En esta misma línea, RODRÍGUEZ RAMOS, M.J., GORELLI HERNÁNDEZ, J. y VILCHEZ PORRAS, M.: *Sistema de Seguridad Social*. Tecnos. Madrid, 2000. Pág. 104; o PALOMAR OLMEDA, A.: “EL modelo de la Seguridad Social en el seno del Estado Autonomico: las

Esta opción por un modelo unificado de gestión se vio concretada en el año 2003 cuando desde el entonces Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales se anunciaba el proyecto de una entidad que unificaría a todos los organismos con competencias en la gestión del sistema; proyecto este que, además de buscar reducir la burocracia y facilitar la lucha contra el fraude, tenía como objetivo principal blindar la caja única del sistema ante las demandas competenciales de los nacionalistas. Una iniciativa esta que finalmente no llegó a materializarse, quedando interrumpida por el cambio de Gobierno producido en 2004 que apostó por la consecución de los objetivos de aumento de la eficacia, calidad y racionalización del sistema del sistema a partir de la profundización en el modelo existente.

Por su parte, ya en el año 1995, el Pacto de Toledo defendía la integración de la gestión, estableciendo en su Recomendación séptima la necesidad de “reafirmar la eficacia gestora del sistema de Seguridad Social a través de una mayor integración orgánica de las funciones de afiliación, recaudación y gestión de las prestaciones, que facilite nuevos avances en este ámbito”.

En su Informe de Evaluación y Reforma de 2011 (Recomendación octava), la Comisión del Pacto de Toledo da un paso más al considerar que una gestión eficaz y eficiente que proporcione una respuesta adecuada, comprensible y ágil a las demandas de la ciudadanía se configura como un elemento clave para la legitimidad del sistema de Seguridad Social y que la consecución de esa mayor eficacia gestora pasa necesariamente por la simplificación de nuestro modelo orgánico, apostando por “un mecanismo unitario de gestión desde el que se garantice, no solo la simplificación, racionalización, economía de costes y eficacia social, sino la más efectiva aplicación de los principios de solidaridad, igualdad y equidad que informan el sistema español de Seguridad Social”. Un planteamiento este que supone extrapolar las decisiones sobre la estructura del sistema de Seguridad Social, trascendiendo el mero plano organizativo y configurándose como un elemento más para contribuir a la sostenibilidad del mismo¹⁶.

Recogiendo esta Recomendación, la Ley 27/2011 de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social¹⁷, en su disposición adicional séptima, autorizaba al Gobierno para la creación de la Agencia Estatal de la Administración de la Seguridad Social, que asumiría todas las funciones necesarias para aplicar el sistema de la Seguridad Social a todas las personas incluidas en su ámbito de aplicación. La Ley desarrollaba los aspectos básicos de esa futura creación de la Agencia de Seguridad Social, difiriendo su entrada en vigor a la aprobación de sus Estatutos¹⁸. Pero, de nuevo, un cambio de Gobierno, producido apenas tres meses después de la publicación de la Ley, impidió que este proyecto llegase a ver la luz. Y es que, aunque el nuevo Ejecutivo manifestó su intención de continuar con la proyectada reforma, una vez más las prioridades fueron por otros derroteros y la misma no llegó a materializarse.

Así, tras los avatares legislativos que han caracterizado a la figura de las agencias estatales en nuestro ordenamiento jurídico, su recuperación por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2021 vuelve a abrir la posibilidad de abordar la modificación del modelo orgánico de gestión del sistema en los términos de unificación ya planteados, apostando por una figura basada en la gestión conforme al cumplimiento de objetivos previamente fijados, claros y evaluables, como instrumento para la mejora de la actividad gestora.

consecuencias de la sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de noviembre de 1996. *Relaciones Laborales*, Tomo II, 1997. Pág. 581.

¹⁶ PALOMAR OLMEDA, A.: “La Agencia Estatal de la Administración de Seguridad Social”, op. cit. Pág. 423.

¹⁷ Las medidas establecidas en la Ley 27/2011 derivaron de las contenidas, en el marco del diálogo social, del Acuerdo social y económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones, en concreto de su parte II en la que se contenía el Acuerdo para la reforma y el fortalecimiento del sistema público de pensiones

¹⁸ El anteproyecto de Ley sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social sí establecía un plazo concreto de entrada en vigor de la D.A. séptima, concretándolo en el día primero del quinto mes siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

Así, el último Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo, de noviembre de 2020, continúa en la misma línea de 2011 y, en su Recomendación 8, vuelve a insistir en la idea de que una gestión eficaz y eficiente que proporcione respuesta ágil y adecuada a las demandas de la ciudadanía constituye un elemento más de legitimidad del sistema. Por ello, apuesta por la mejora del sistema de Seguridad Social, incluida la correspondiente a su régimen económico, a través de una regulación integradora del modelo y de las funciones propias del mismo, y de una gestión acorde a la Constitución y los diferentes estatutos de autonomía. Y con esta finalidad apuesta expresamente por la conveniencia de crear una agencia de Seguridad Social.

Pues bien, dentro del primer bloque de medidas dirigidas a la reforma del sistema de pensiones aprobado por la Ley 21/2021 -y, una vez más, “diluida” en este caso entre el grueso de las reformas del régimen jurídico de la pensión contributiva de jubilación- el legislador vuelve a “recoger el guante” del Pacto de Toledo y retoma el objetivo de llevar a cabo la simplificación del modelo orgánico de gestión, encomendando al Gobierno -ahora sí estableciendo un período temporal concreto-, que, en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la Ley (debiera haberse producido, por tanto, antes del 1 de julio), elaborase un proyecto de ley que dé cumplimiento a lo establecido en 2011. Y reitera, una vez más, que esa reforma de nuestro modelo de gestión institucional debe, por una parte, garantizar los principios de simplificación, racionalización, economía de costes y eficacia del sistema y, por otra, preservar los principios informadores de nuestro sistema como son el de solidaridad, igualdad en el trato y equidad entre generaciones y el actual nivel de prestaciones públicas del régimen de reparto en el que se fundamenta nuestra Seguridad Social.

2.1. La “esperada” Agencia Estatal de la Administración de la Seguridad Social. ¿Qué establecía la disposición adicional séptima de la ley 27/2011?

Como se ha indicado, el legislador en 2021 realiza una remisión a lo ya establecido una década atrás para acometer la creación de la Agencia Estatal de la Administración de la Seguridad Social. Una modificación de la organización gestora contemplada en la disposición adicional séptima de la Ley 27/2011 que, como se ha apuntado, suponía una transformación completa de la estructura organizativa y el pilar administrativo del sistema de la Seguridad Social¹⁹, en aras, como se indicaba en la Exposición de Motivos, de conseguir una gestión que permita dar respuesta adecuada, ágil y simplificada a las demandas de la ciudadanía.

¿Cuáles eran los aspectos principales que aparecían previstos en la disposición adicional séptima de la Ley 27/2011 y que deben servir ahora para llevar a cabo la creación y regulación de la Agencia como entidad gestora única -o al menos principal, como veremos más adelante- de nuestro sistema de Seguridad Social? Los rasgos básicos pueden sintetizarse en los siguientes:

a) El objeto de la Agencia es llevar a cabo, en nombre y por cuenta del Estado, la gestión y demás actos de aplicación efectiva del sistema de la Seguridad Social, así como aquellas otras funciones que se le encomienden, con el objetivo de que la Seguridad Social se aplique a todas las personas incluidas en su campo de aplicación. De manera expresa, la Ley hace referencia a los procedimientos de encuadramiento, inclusión o exclusión en los distintos regímenes, cotización, liquidación de sus recursos, recaudación voluntaria y ejecutiva de dichos recursos, gestión y pago de las prestaciones económicas del sistema, así como los demás actos de gestión de los recursos económicos y administración financiera del sistema.

b) Además de esta integración funcional, normativamente se contempla también de manera expresa la integración orgánica. Así, en la Agencia se habrán de integrar las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, así como su personal y funciones, cuyo régimen habrá de ser regulado en los estatutos de creación de la entidad. De manera expresa se alude al Instituto Nacional

¹⁹ CEA AYALA, A.: “La nueva organización administrativa de la Seguridad Social Española”. *Actualidad Administrativa*, nº 2, 2012. Pág. 143.

de la Seguridad Social; al Instituto Social de la Marina, en aquellos ámbitos que se correspondan con las funciones inherentes a la gestión del Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar²⁰; a la Tesorería General de la Seguridad Social; a la Gerencia de Informática de la Seguridad Social y al Servicio Jurídico de la Administración de la Seguridad Social.

Expresamente también, se excluyen de la actuación de la Agencia las prestaciones y subsidios por desempleo y los servicios sociales del sistema de la Seguridad Social y, con carácter general, la asistencia sanitaria²¹. Esto supondría, desde el punto de vista orgánico, el mantenimiento de las actuales entidades gestoras encargadas de estos ámbitos, el SEPE, el IMSERSO y el INGESA, sin perjuicio de la posibilidad de estas entidades de suscribir convenios con la Agencia. Esta exclusión no resulta exenta de discusión, y desde su previsión legislativa, distintas voces consideraron que la misma no contribuiría a la consecución de la simplificación gestora y el incremento de la calidad y eficacia de la actuación administrativa, lo cual necesariamente habría de pasar, según estas opiniones, por la integración del ámbito de la protección por desempleo²².

En este sentido actualmente la línea de actuación parece orientarse hacia la transformación del SEPE en una Agencia independiente, la Agencia Estatal de Empleo, con la que, en palabras de la Ministra de Trabajo, modernizar el organismo, avanzar en el proceso de digitalización y mejorar en rapidez y agilidad en las gestiones²³. La financiación se llevaría a cabo con la propia dotación presupuestaria del SEPE, los presupuestos de los fondos europeos y de las políticas activas de empleo. Una transformación esta que en principio está prevista para finales de 2022. Habremos, pues, de esperar, pero desde algunos sectores ya se plantean dudas sobre si esa transformación es el instrumento adecuado para solucionar los problemas actuales del SEPE, apostando esas voces porque donde habría que incidir en el aumento de la inversión en plantilla y en innovación tecnológica como vía para mejorar la gestión.

Quedan excluidos también del ámbito de la Agencia Estatal de Seguridad Social los regímenes especiales de la Seguridad Social de funcionarios (Funcionarios Civiles del Estado, Fuerzas Armadas y Funcionarios al Servicio de la Administración de Justicia), que, excepto en aquellas materias en que de manera expresa se establezca lo contrario, seguirán siendo gestionados por los órganos y entidades correspondientes conforme a lo establecido en las normas específicas que los regulan. No se consideró el momento en 2011 de abordar la simplificación e integración orgánica de las entidades gestoras de este Régimen Especial. Y sigue sin considerarse el momento adecuado en 2021, pese al papel, cada vez más limitado, de las mismas, derivado del carácter, cada vez más residual, del Régimen Especial de funcionarios.

Y, por último, en la norma no se contiene referencia expresa a la Intervención de la Seguridad Social, lo que permite concluir que la misma quedaría al margen de la Administración única.

A la vista de este panorama, queda claro, pues, que la pretendida unificación del modelo institucional de gestión de nuestra Seguridad Social no es abordada de una manera completa por el

²⁰ No se lleva a cabo, pues, la inclusión íntegra de este Instituto, subsistiendo en el resto de competencias ajenas a la gestión del Régimen Especial del Mar, cuestión esta que convendría que fuese debidamente desarrollada vía reglamentaria.

²¹ Salvo en los ámbitos en los que la LGSS, sus normas de aplicación y desarrollo y demás disposiciones complementarias prevean la actuación, respecto de dicha prestación, de los organismos que se integran en aquella.

²² Así se preveía en la enmienda nº 26, de modificación, presentada al proyecto de Ley por el grupo parlamentario de Esquerra Republicana-Izquierda Unida Iniciativa per Catalunya Verds, o en la enmienda nº 229, de supresión, presentada por el grupo parlamentario Popular. En esta línea se manifestó también la Unión Sindical Obrera, USO.

²³ En esta línea transformadora, el RD ley 10/2011, de 26 de agosto, de medidas urgentes para la promoción del empleo de los jóvenes, el fomento de la estabilidad en el empleo y el mantenimiento del programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo, ya contemplaba la integración del SEPE y del FOGASA en un único organismo, estableciendo un plazo de seis meses desde su entrada en vigor para la adopción de las disposiciones necesarias para la integración y el funcionamiento del nuevo organismo (Disp. final primera). Un organismo que, como es sabido, tampoco llegó a ver la luz.

legislador, contemplando la pervivencia de una serie de entidades razones que poco tienen que ver con la eficacia y calidad de la actividad gestora y con la simplificación del modelo orgánico como medio para conseguirla.

c) Respecto a la participación en el control y vigilancia de la labor gestora de la Agencia, se mantiene, en esencia, el modelo actualmente existente -unificado evidentemente-, estableciéndose que la misma se llevará a cabo por el Consejo General, la Comisión Delegada del Consejo General y las Comisiones Provinciales, como órganos tripartitos de participación, a nivel estatal y local, dando cumplimiento así al principio constitucional de participación de los interesados en la gestión de la Seguridad Social.

d) Se mantiene también el régimen de dirección y gestión contable y control interno previsto en la actualidad para las entidades gestoras, correspondiendo el mismo a la Intervención General de la Administración del Estado a través de la Intervención General de la Seguridad Social.

e) Se establecía en 2011 que la constitución y entrada en funcionamiento de la Agencia se producirá mediante la aprobación, por real decreto, de su estatuto²⁴; real decreto acordado en Consejo de Ministros, adoptado a propuesta conjunta de los Ministerios con competencia en la materia y previa negociación con las organizaciones empresariales y sindicales más representativas. En este estatuto habrán de contemplarse las especialidades contenidas en la normativa vigente de aplicación en materia de Seguridad Social.

Sobre esta cuestión relativa a la fórmula jurídica de creación y desarrollo de la Agencia se plantearon posturas contrapuestas entre quienes defendían esta fórmula de creación mediante sus estatutos, aprobados por real decreto, y voces partidarias de una norma específica con rango de ley que llevase a cabo la regulación detallada de todos los aspectos relativos a la Agencia, al considerar que en caso contrario se estaría privando al Parlamento del conocimiento preciso y del debate sobre los aspectos esenciales de la estructura y funcionamiento de la Agencia²⁵, y se estaría entregando el Ejecutivo un “cheque en blanco” -si bien sometido al previo diálogo con los agentes sociales- a la hora de regular aspectos fundamentales, no abordados por la disposición adicional séptima de la Ley 27/2011, como la estructura básica de la Agencia, las competencias de los órganos de dirección, el régimen jurídico de sus funciones o la naturaleza jurídica de sus actos, el régimen de funcionamiento en materia de recursos humanos, de contratación, patrimonial....

La opción adoptada por el legislador en 2011 de dejar en manos del Gobierno la creación de la Agencia mediante la aprobación de los Estatutos encaja, como hemos visto anteriormente, con lo establecido con carácter general por el art. 108 bis Ley 40/2015 tras la reforma operada en el mismo por la LPGE para 2021 y el objetivo perseguido con la “recuperación” en nuestro ordenamiento jurídico de la figura de las Agencias Estatales para la mejora de los servicios públicos que no es otro que el disponer de instrumentos de gestión más flexibles, que contribuyan a superar las rigideces y limitaciones de los modelos organizativos anteriores como herramienta para contribuir a la mejora de la calidad y de la eficiencia en la actuación administrativa.

No obstante, a este respecto, como se ha señalado, la Ley 21/2021, contempla la aprobación por el Gobierno de un proyecto de ley “para dar cumplimiento a la disposición adicional séptima de la Ley 27/2011... relativa a la creación de la Agencia Estatal de la Administración de la Seguridad Social”. Un proyecto de ley y una unificación del modelo de gestión en los que habrán de quedar garantizados los principios básicos de nuestro sistema (solidaridad, igualdad, equidad intergeneracional, simplificación, racionalización, autonomía de costes y eficacia).

²⁴ Este será, como ha quedado indicado con anterioridad, la norma reguladora de la Agencia, junto a la Ley 40/2015 y el resto de las normas de derecho administrativo general y especial que le resulten de aplicación (art. 108 ter.1 Ley 40/2015).

²⁵ Así se contemplaba en la práctica totalidad de las enmiendas presentadas en su tramitación parlamentaria a la disposición adicional séptima.

Por otra parte, también cuestionada desde algunos sectores resulta la previsión legislativa relativa a la negociación con las organizaciones sindicales y empresariales, previa a la aprobación del estatuto por real decreto, al tratarse la Agencia de un órgano de gestión pública y considerar que esa preceptiva negociación con los agentes sociales constituiría una limitación de la potestad de autoorganización y del poder de dirección de la entidad con difícil encaje conceptual²⁶. Más allá de estas dudas, no se contemplaba normativamente la posibilidad de que el proceso negociador finalizase sin acuerdo, aunque de la literalidad de la Ley parece desprenderse que lo preceptivo será que se lleve a cabo el trámite de negociación, sin que la ausencia de acuerdo pueda impedir la creación de la Agencia.

f) Y de manera expresa la disposición adicional séptima ley 27/2011 estableció una cláusula de salvaguarda de las competencias que las Comunidades Autónomas en materia de Seguridad Social, según lo establecido en el reparto competencial de los arts. 148 y 149 CE y en los respectivos estatutos de autonomía. Y es que entre los aspectos discutibles de la reforma organizativa del sistema no solo se encontraban los derivados de su configuración, sino también los derivados de la atribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y las consecuencias que la creación de la Agencia pudiera tener en ese reparto competencial, lo cual determinó la “conveniencia” de dejar constancia expresa de esa salvaguarda²⁷. Es decir, el cambio del modelo de gestión institucional pretende consagrar un modelo organizativo diferente, pero ni cuestiona el marco competencial establecido en la Constitución ni supone un reforzamiento de las competencias estatales en materia de Seguridad Social.

3. LAS VENTAJAS DE LA UNIFICACIÓN DEL MODELO ORGÁNICO DE GESTIÓN. ¿SON SUFICIENTES PARA QUE SE MATERIALICE LA CREACIÓN DE LA AGENCIA ESTATAL DE SEGURIDAD SOCIAL?

Con independencia de los avatares y dificultades producidos en el proceso de modificación del modelo de gestión institucional de nuestra Seguridad Social, reflejo de la ausencia de una auténtica voluntad legislativa, política y social por abordar la reforma del mismo, la mayoría de las opiniones coinciden en que, al menos teóricamente, son múltiples los beneficios que derivarían de la unificación de la gestión²⁸. Entre ellos se encontrarían: a) la realización del principio de unidad, ya presente en la Ley de Bases de 1963 (base 17, ° 69), b) la simplificación y reducción de la complejidad procedimental, al unificarse en una entidad los trámites conducentes al reconocimiento de derechos y al pago de prestaciones, aumentando la rapidez y agilidad de la gestión; c) la contribución a la reducción de los costes derivada de la unificación de estructuras administrativas; etc.

Sin embargo, como ya se ha apuntado, la creación de la Agencia Estatal de la Seguridad Social sigue, de momento, sin concreción real. Algunas voces señalan a finales del año 2022 como horizonte, por fin, para su creación. Pero si analizamos la experiencia y trayectoria seguida en el proceso de reforma del modelo de gestión de nuestra Seguridad Social no es de extrañar que, cuanto menos hayamos de ser cautelosos -hay quienes incluso escépticos- sobre cuándo verá la luz la Agencia o, incluso, si su creación llegará a materializarse (recordemos que la Ley 21/2021 fijaba el plazo de seis

²⁶ PALOMAR OLMEDA, A.: “La Agencia Estatal de la Administración de Seguridad Social”, op. cit. pág. 427.

²⁷ CEA AYALA, A.: “La nueva organización administrativa de la Seguridad Social española”, op. cit. pág. 145.

Varias de las enmiendas presentadas al Proyecto de Ley por los grupos parlamentarios nacionalistas ponían de relieve la preocupación por esa posible afectación de las competencias autonómicas en materia de Seguridad Social derivada de la creación de la Agencia (v.gr. enmienda nº 26, presentada por el Grupo parlamentario de Esquerra Republicana de Cataluña; enmienda nº 184 del grupo nacionalista vasco; o enmienda nº 307 de los nacionalistas catalanes).

²⁸ VILLAR CAÑADA, I.M.: “La reforma del modelo de gestión de la Seguridad Social en España. ¿Para qué?, ¿para cuándo?”, en AA.VV. (LOZANO ORTIZ, J.C.): “Sostenibilidad y lucha contra el fraude en la Seguridad Social”. Thomson Reuters, Aranzadi. Pamplona, 2014. Pág. 325.

meses desde su entrada en vigor para elaborar el proyecto de Ley, plazo que, una vez más ha resultado incumplido).

Son varias las razones que, desde hace tiempo, se han venido señalando para intentar justificar el retraso reiterado de la reforma en el ámbito de la gestión del sistema.

Así, desde algunos sectores, se apuntó en su momento hacia el proceso de “financiarización” de nuestra Seguridad Social²⁹, al acercamiento entre la figura de las cuotas y los tributos como causa de la no creación de la Agencia de Seguridad Social. La existencia de la Agencia Tributaria, erigida por la propia doctrina como modelo o referente a seguir en la unificación gestora en el ámbito de la Seguridad Social³⁰, era vista por algunos como un freno para la creación de la Agencia Estatal de Seguridad Social desde el momento en que podía suponer una limitación de la “hegemonía” de la Agencia Tributaria en la gestión de recursos públicos³¹.

No obstante, sin negar la posible influencia que, en momentos concretos, este proceso haya podido tener en la decisión de no acometer el proceso de reforma del modelo orgánico de gestión de nuestra Seguridad Social, pensamos que el alcance de la misma ha sido muy relativo. Y es que la Seguridad Social constituye un ámbito con sustantividad propia, cuya finalidad trasciende la simple recaudación, extendiéndose al otorgamiento de una protección suficiente y adecuada frente a las demandas de la ciudadanía (art. 41 CE) y con entidad suficiente como para limitarse a ocupar un papel secundario respecto al ámbito tributario.

Por otra parte, se ha venido apuntando también como causa del retraso la complejidad del proceso de integración que supondría la creación de la Agencia Estatal de la Seguridad Social. Resulta algo incuestionable las dificultades que han de derivar de la unificación del actual modelo de gestión coordinada en una única y gran entidad gestora³² y eso pese a que la exclusión de este proceso de integración de las prestaciones por desempleo, supone, evidentemente, una importante simplificación del proceso. La integración de las entidades gestoras y servicios comunes actuales habrá de realizarse de manera progresiva, y habrá de ir dándose adecuada respuesta a los problemas que, fruto de esa integración, sin duda, irán surgiendo en la práctica. Pero a nuestro juicio, esta dificultad no puede justificar que no se acometa el proceso de reforma de un ámbito que adolece de importantes problemas que requieren de una intervención urgente, que se dilata demasiado en el tiempo.

Asimismo, probablemente haya tenido incidencia en el retraso la propia incertidumbre sobre la consecución de los objetivos sobre los que se fundamenta el cambio del modelo de gestión institucional; sobre hasta qué punto, la unificación del mismo va a contribuir a una mejora significativa de la eficacia y la calidad de la gestión que justifique la “utilidad” del cambio. Una incertidumbre derivada en buena medida de las conclusiones recogidas en los informes que fueron elaborados por la Agencia Estatal de Evaluación de las políticas públicas y la calidad de los servicios sobre la actividad desplegada por las Agencias Estatales y sus compromisos para mejorar la calidad de los servicios prestados a la ciudadanía desde su creación en 2006 y durante la primera etapa de la vida de esta figura

²⁹ Un proceso este que se contempló normativamente de manera expresa en la reforma que la Ley 52/2003, de 10 de diciembre de disposiciones específicas en materia de Seguridad Social llevó a cabo sobre la LGSS en materia de recaudación. El propio preámbulo de la Ley 52/2003 establecía como uno de sus objetivos “la aproximación de la gestión recaudatoria de la Seguridad Social a la que rige en el ámbito tributario”.

³⁰ En este sentido GETE CASTRILLO, P.: “Pluralidad orgánica e integración de funciones...”, op cit. págs. 42 y 43 quien, no obstante, apuntaba que, si bien la Agencia Tributaria podía constituir un referente útil, debía serlo como punto de partida, pero nunca de llegada, siendo necesario en el caso de la Agencia de Seguridad Social acentuar una mayor autonomía y mayor garantía de profesionalidad justificada por las peculiaridades del ordenamiento en el que habrá de actuar.

³¹ SEMPERE NAVARRO, A.V., y PÉREZ CAMPOS, A.I.: “La TGSS cumple XXV años”. *Aranzadi Social*, nº 5, 2003. Págs. 247 y ss.

³² Estas dificultades fueron puestas de relieve por el profesor DE LA VILLA GIL, L.E.: “Especialidad funcional y autonomía gestora. Las servidumbres de la autonomía gestora de los Servicios Sociales y de la Seguridad Social”. *Foro de Seguridad Social*, nº 3, 2001. Pág. 36.

organizativa en nuestro ordenamiento jurídico³³. En ellos se dejaba constancia de que “cambiar la forma de organización de un organismo no garantiza la solución a sus problemas de rendimiento. La autonomía, por sí misma, no ha demostrado ser una condición suficiente para mejorar la gestión de las Agencias Estatales y su rendimiento, sino que para mejorar el desempeño organizacional será necesario incidir, además, en otros factores como fomentar las relaciones de confianza mutua, promover una cultura organizacional estimulante con empleados cualificados, motivados y comprometidos o diseñar estructuras de gobierno apropiadas y con capacidad de gestión”.

Pero, más allá de todas estas razones, si hemos de identificar la causa principal de que a día de hoy no se haya acometido la reforma integral del modelo de gestión, sin duda, la misma tiene que ver con la influencia del contexto socio-económico, sus consecuencias en la situación económico-financiera de la Seguridad Social y la incertidumbre sobre la viabilidad futura del sistema. Esta realidad ha venido determinando que las prioridades legislativas para garantizar su sostenibilidad se hayan orientado hacia otros ámbitos (reformas profundas en el régimen jurídico de la pensión contributiva de jubilación, política de reducción de costes del sistema...), obviando u olvidando, de manera a todas luces errónea, la trascendencia que para esa sostenibilidad tiene un modelo de gestión eficaz, eficiente y de calidad como elemento de legitimación del propio sistema de Seguridad Social³⁴.

4. RETOS PENDIENTES PARA LA AGENCIA ESTATAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Pues bien, ante este panorama y en espera de ver si, finalmente, en este nuevo intento legislativo contenido en la Ley 21/2021 se materializa la, tantas veces planteada, unificación del modelo organizativo, pensamos que resulta interesante incidir en el contexto que se encontrará la futura Agencia de Seguridad Social y los retos ante los que se habrá de enfrentar esta nueva macroentidad cuando llegue a ver la luz.

Algunos de estos retos aparecen expresamente contemplados en el Informe del Pacto de Toledo de 2020, siendo intensamente demandados todos ellos, y desde hace tiempo, desde dentro de la propia administración de la Seguridad Social.

- Así ocurre con la necesidad de avanzar en la inversión en recursos humanos. En este sentido, resulta imprescindible mejorar la política de personal, lo que viene constituyendo una reivindicación permanente del personal al servicio de la Administración de la Seguridad Social. Es necesario, pues, reforzar la dotación de las plantillas. Así, como elemento imprescindible para mejorar la actividad gestora y garantizar el carácter público del sistema, resulta conveniente abordar un plan integral de recuperación y renovación de la plantilla de personal al servicio de la Seguridad Social que, de manera “ordenada, paulatina e ininterrumpida” -según se establece de forma expresa en el Pacto de Toledo- permita cubrir el elevado número de plazas que han ido quedando vacantes en las últimas décadas en los diferentes niveles de gestión del sistema de Seguridad Social, con el objetivo de evitar que la pérdida de recursos humanos afecte a la eficiencia, calidad y agilidad del servicio prestado.

- Por otra parte, es esencial también, evidentemente, la inversión en medios materiales, particularmente en recursos electrónicos, en inversión tecnológica, herramientas esenciales en la actuación administrativa, siendo igualmente imprescindible en este ámbito la adecuada formación de las plantillas, suficiente para adaptar los conocimientos jurídicos y administrativos a las TICs.

³³ <https://www.mptfp.gob.es/portal/funcionpublica/gobernanza-publica/calidad/informes/agencias.html>

³⁴ Esta falta de interés se refleja asimismo en el tratamiento que la doctrina iuslaboralista viene prestando a las cuestiones relacionadas con la gestión del sistema de Seguridad Social. Y es que el hecho de encontrarnos ante una materia próxima al Derecho Administrativo ha derivado en que este ámbito de la gestión haya sido, y siga siendo, un gran olvidado por la mayor parte de los/as investigadores/as, siendo escasos los estudios que entran a analizar aspectos relacionados con el modelo institucional de nuestro sistema de Seguridad Social

La Comisión Europea constata expresamente el papel clave de la inteligencia artificial (IA) como instrumento para contribuir a resolver algunos de los principales retos a los que se enfrenta el mundo en la actualidad³⁵. Si bien es cierto que el proceso de implementación de TICs en el sector público lleva un ritmo considerablemente más lento que en el ámbito privado, su incorporación a la Administración se ha sustentado sobre la búsqueda de mayores niveles de calidad y eficacia en la actuación administrativa que permita ofrecer una respuesta adecuada a las necesidades y demandas actuales de la ciudadanía³⁶.

Y es incuestionable, tal y como viene señalando desde su origen el Pacto de Toledo, el potencial de las nuevas tecnologías como instrumento para la mejora de la calidad y eficacia del sistema de SS. Las posibilidades que ofrece la utilización de las herramientas de *big data* resultan claves para contribuir a la consecución del que es el objetivo esencial de nuestro sistema de Seguridad Social, proporcionar una respuesta -protección- suficiente y adecuada frente a las cambiantes situaciones de necesidad de la ciudadanía³⁷. Así, un adecuado tratamiento y análisis de datos a través de modelos predictivos, que permita anticipar escenarios futuros, cuantificar sus efectos y actuar sobre los mismos, es clave para la mejora de la gestión del sistema el que se maneja una elevada y compleja cantidad de información, procedente de diversas fuentes, cuya adecuada evaluación es imprescindible³⁸.

Conscientes de ello, el proceso de digitalización es ya una realidad en la actuación de las entidades gestoras y los servicios comunes en los últimos años. Así el uso de la analítica predictiva en la gestión de los procesos de incapacidad temporal, concretamente en el procedimiento que corresponde realizar a la Inspección Médica del INSS en la revisión de las bajas laborales, en el cual se debe decidir la continuación de la situación de baja de la persona trabajadora o su declaración de alta³⁹. O la utilización de herramientas *big data* por la TGSS en la prevención y control del fraude, empleadas para identificar a las empresas con riesgo elevado de entrar en procedimiento concursal en los 5 meses siguientes al inicio de la observación, porcentaje alto de incumplimiento en los casos de solicitud de aplazamientos de cuotas, etc. y así anticiparse a esas situaciones y ejecutar, en su caso, las acciones preventivas que se consideren necesarias⁴⁰.

En este sentido, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2022 proyecta la creación de la Agencia Estatal de Administración Digital con el objetivo de dirigir, coordinar y ejecutar el proceso

³⁵ “Inteligencia artificial para Europa”. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 25 de abril de 2018 (COM (2018) 137 final) (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0237&from=ES>).

³⁶ En este sentido ya se manifestaba la derogada Ley 30/1992 en cuya Exposición de Motivos se establecía que una respuesta satisfactoria a las necesidades sociales requería de la tecnificación y modernización de la actuación administrativa en su vertiente de producción jurídica y de la “adaptación permanente al ritmo de las innovaciones tecnológicas”.

Clara manifestación de esta apuesta por la digitalización de la administración en el ámbito socio-laboral lo constituye el RD-Ley 2/2021, de 26 de enero, de refuerzo y consolidación de medidas sociales en defensa del empleo que, entre otras cuestiones relacionadas con la automatización de la gestión de trabajo y Seguridad Social, viene a modificar el art. 53.1 del RD legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, permitiendo a la Inspección de Trabajo emitir actas de infracción basadas en actuaciones automatizadas.

³⁷ VILLAR CAÑADA, I.M.: “La digitalización y los sistemas de protección social: oportunidades y desafíos”. *Revista de Trabajo y Seguridad Social CEF*, nº 459, 2021, pág. 177.

³⁸ JOYANES AGUILAR, L.: *Big Data. Análisis de grandes volúmenes de datos en organizaciones*. Alfaomega. Madrid, 2013.

³⁹ Un análisis detenido de este empleo de técnicas de analítica predictiva en el INSS en REDONDO RINCÓN, G.: “Las nuevas tecnologías en el control de la incapacidad temporal. La aplicación de la analítica predictiva”. *Trabajo y Derecho. Nueva Revista de Actualidad y Relaciones Laborales*, nº extra 11, 2020.

⁴⁰ Un pormenorizado estudio de este empleo de la tecnología *big data* por la TGSS es realizado por AIBAR BERNAD, J.: “El *big data* y el análisis de datos aplicados por la Tesorería General de la Seguridad Social como medio de lucha contra el fraude en la Seguridad Social”. *Trabajo y Derecho. Nueva Revista de Actualidad y Relaciones Laborales*, nº extra 11, 2020.

de digitalización de todos los organismos públicos. Así, con la misión de mejorar la accesibilidad de los servicios públicos digitales a la ciudadanía, superar la actual brecha digital y favorecer la eficiencia y eficacia de los empleados/as públicos/as, la Agencia se ocupará de prestar apoyo a los distintos departamentos TICs del resto de instituciones públicas y de llevar a cabo las medidas contenidas en el Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas 2021-2025.

Y en este ámbito de la inversión tecnológica, no puede obviarse que ha de ocupar un papel clave la ciberseguridad. Son frecuentes los ataques informáticos que en los últimos tiempos vienen afectando a las Administraciones Públicas. Una realidad esta que momentos como el que estamos viviendo, con la invasión rusa de Ucrania, nos sitúa en un primer plano, pero que trascienden de una coyuntura concreta, constituyendo un problema estructural al que resulta necesario hacer frente, renovando equipos y reforzando las herramientas de seguridad en los sistemas informáticos de la administración.

Nos hallamos, sin duda, ante la que debe constituir una línea prioritaria de actuación en el proyectado nuevo modelo de gestión institucional para cuyo éxito (recuérdese, mejora de la eficacia y eficiencia gestora, mejora de calidad de los servicios, respuestas satisfactorias a las necesidades y demandas sociales), sin duda, resultará imprescindible la adecuada planificación y disposición de los recursos, tanto humanos como materiales, suficientes y adecuados.

- En tercer lugar, y relacionado con lo anterior, resulta clave asimismo la lucha contra el fraude, en cuanto este se configura como un elemento grave de deslegitimación social del sistema (Recomendación 10 Pacto de Toledo 2020) y las herramientas de IA se presentan como un instrumento particularmente útil para el control de las obligaciones en materia de Seguridad Social y el acceso y mantenimiento de las prestaciones⁴¹.

Así pues, resulta imprescindible, sin duda, que la futura Agencia siga avanzando en el aprovechamiento de la potencialidad que en este ámbito tienen las nuevas tecnologías y en la necesaria colaboración interadministrativa con el objetivo de aumentar los recursos del sistema, haciendo aflorar la economía sumergida, perseguir las altas fraudulentas, mejorar los mecanismos de control y seguimiento de las prestaciones...

- Y es que otro ámbito clave para la Agencia Estatal de Seguridad Social ha de ser el de la cooperación entre Administraciones. Como ha quedado expuesto, la Ley 27/2011 prevé que las funciones atribuidas a la Agencia se desarrollarán sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de Seguridad Social. La reestructuración y unificación organizativa y la transformación y vertebración territorial han de ser, pues, procesos coincidentes y coordinados para “evitar un modelo de mayor complejidad que la que pretende evitarse”⁴².

Resulta imprescindible así, como indica la Comisión del Pacto de Toledo, “una más estrecha y adecuada coordinación entre el sistema de prestaciones de la Seguridad Social y los sistemas asistenciales autonómicos, apostando por el desarrollo de políticas cooperativas que permitan conocer con detalle el destino de las prestaciones y reforzar las mejores prácticas con el propósito de mejorar el grado de cumplimiento de los objetivos perseguidos” (Recomendación 8, Pacto de Toledo 2020).

Una colaboración clave, como se ha apuntado, tanto desde el objetivo del aprovechamiento de la potencialidad de las TICs como para la lucha y control del fraude, cuya consecución exige seguir avanzando por la vía de la “aprobación de planes conjuntos entre Tesorería General de la Seguridad Social, Instituto Nacional de la Seguridad Social, Servicios Públicos de Empleo, Inspección de

⁴¹ PÉREZ MARQUÉS, M.: *Big Data. Técnicas, herramientas y aplicaciones*. Alfaomega, Madrid, 2015.

De esta utilidad deja constancia expresa la Asociación Internacional de la Seguridad Social (“Directrices de la AISS sobre los errores, la evasión y el fraude en los sistemas de Seguridad Social”, 2019).

⁴² PALOMAR OLMEDA, A.: “El modelo de la Seguridad Social en el seno del Estado Autonómico...”, op. cit. Págs. 582 y 585.

Trabajo y Seguridad Social, Agencia Estatal de Administración Tributaria, Instituciones Tributarias Forales, organismos autonómicos competentes y Ministerio del Interior, de modo que, en la medida de lo posible, todas estas administraciones puedan cruzar y compartir la información existente en sus bases de datos⁴³.

La eventual creación de la Agencia Estatal de Seguridad Social habrá de continuar, por tanto, por esa vía de la colaboración interadministrativa⁴⁴ que habrá de ir más allá del mero intercambio de información con otras Administraciones, explorando otros ámbitos como la coordinación de actividades de información y formación, de prevención del fraude, etc.

En definitiva, a la hora de afrontar la creación y regulación de la Agencia resulta esencial no olvidar cuál es el objetivo principal de este proyectado cambio radical del modelo de gestión institucional que tiene más de cuarenta años. Y el mismo no es sino la mejora en la eficacia, eficiencia y calidad del servicio prestado. Si esta finalidad no se plantea como punto de partida y de llegada, corremos el riesgo de que nos encontremos ante un mero cambio de forma, al tiempo que se abrirían todas las dudas sobre la utilidad del mismo y de la indudable inversión inicial necesaria para llevarlo a cabo⁴⁵.

5. CONCLUSIONES

Durante las dos últimas décadas, la dialéctica entre un modelo de gestión centralizado en una gran entidad gestora u otro, como el actual, en el que dicha gestión sea asumida por un número limitado de entidades ha sobrevolado las distintas reformas acometidas en el sistema de Seguridad Social. Así, han sido variadas las opiniones sobre la utilidad y la conveniencia de acometer un cambio integral del modelo de gestión institucional del sistema y sobre si esa transformación contribuiría realmente a mejorar la eficacia, eficiencia y calidad de la actuación gestora.

Pese a ello, y a que parece fuera de toda duda que es necesaria una reforma del actual modelo de gestión, que hace aguas, resulta una realidad incuestionable la falta de interés político y social que hasta ahora ha existido en torno a esta reforma del modelo orgánico de gestión de nuestra Seguridad Social, lo que ha determinado que la misma no haya sido abordada de una manera real y adecuada, más allá de meras declaraciones de intenciones. Así, pese a algunos intentos, -más formales que reales- de abordar esta cuestión y a que, como hemos visto, desde el año 2011 está previsto legislativamente el cambio del modelo, las prioridades legislativas, en busca de la garantía de la sostenibilidad del sistema, se han venido orientando hacia otros ámbitos, olvidando, equivocadamente, el ámbito de la gestión.

Resulta necesario revertir esta situación, puesto que de poco sirven las reformas que se lleven a cabo en el sistema si las mismas no van acompañadas de la toma de conciencia sobre la importancia de contar con un modelo de gestión eficaz. Y es que una adecuada gestión se configura, sin duda, como un instrumento clave de confianza en el propio sistema, como factor de legitimidad del mismo frente a la ciudadanía y, por tanto, imprescindible para su mantenimiento y sostenibilidad⁴⁶.

⁴³ El intercambio de información entre Administraciones mediante la firma de los correspondientes convenios de colaboración aparece contemplado, con carácter general, en los arts. 47 a 53 de la Ley 40/2015, como instrumento para mejorar la eficiencia en la gestión pública, facilitar la utilización conjunta de medios y servicios y contribuir a la realización de actividades de utilidad pública.

⁴⁴ El RD -ley 2/2021, de 26 de enero, de refuerzo y consolidación de medidas sociales en defensa del empleo, incide en esta línea de la colaboración interadministrativa en el ámbito de la Seguridad Social (intercambio de información, colaboración con la Administración sanitaria...)

⁴⁵ El anteproyecto de regulación de la Agencia de 2003, ya estimaba que serían necesarios al menos mil millones de euros con el objeto de afrontar la transformación administrativa que conllevaría la adaptación de oficinas, la compra de material, los cambios de diseño y la adquisición de nuevos inmuebles.

⁴⁶ VILLAR CAÑADA, I.M.: "La reforma del modelo de gestión de la Seguridad Social en España. ¿Para qué?, ¿para cuándo?", op. cit. Pág. 316.

El objetivo de la mejora de los niveles de eficacia y racionalización en la gestión, presente en los distintos procesos de reforma operados a lo largo del tiempo en el ámbito de la gestión de nuestra Seguridad Social, se encuentra también en la base de la sustitución del modelo actual por otro centralizado en una única macroentidad gestora. Y es que, sin duda, la creación de la Agencia Estatal de la Administración de la Seguridad Social se presenta como una oportunidad para contribuir a superar los problemas que presenta el actual modelo orgánico y para la modernización de los esquemas de funcionamiento del sistema. Resulta incuestionable que el contexto actual hace necesario replantear algunos de los pilares básicos de la gestión pública. Y no puede pretenderse ofrecer una adecuada respuesta a las necesidades y demandas de la ciudadanía si no se incide de manera profunda en los aspectos organizativos.

A la espera estamos de ver si finalmente se materializa la, tan traída y llevada, creación de la Agencia Estatal para la Administración de la Seguridad Social. Un macroorganismo que se calcula que gestionaría un presupuesto de recaudación en torno a los 125.000 millones de euros, lo que supone más del 10% del Producto Interior Bruto, y que daría ocupación a más de 30.000 empleados/as públicos/as. En palabras del ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, esta creación supondrá una importante reducción de costes, la eliminación de determinados directivos y una mejor gestión de recursos humanos.

En el ámbito sindical, la opinión mayoritaria también es favorable a la creación de la Agencia, considerando que la misma redundaría en una mejora de la eficacia de la Administración, simplificando trámites, contribuyendo a la mejora en la gestión de los recursos humanos y materiales, ahorrando costes y agilizando y fomentando la administración electrónica.

Nos hallamos, indudablemente, ante un proceso complejo y habremos de esperar para ver si la Agencia Estatal de la Administración de la Seguridad Social ve la luz definitivamente o si, una vez más, la voluntad legislativa queda limitada a una mera declaración de intenciones sin concreción práctica. Y si, finalmente, la transformación del modelo de gestión institucional se lleva a cabo, habrá que ver cómo se instrumentaliza y, de nuevo, esperar un tiempo suficiente para poder valorar de manera adecuada si la misma responde a las necesidades y demandas que la justifican y si con ella se alcanza el objetivo de una mejora de eficacia, eficiencia y calidad de la gestión. El horizonte, pues, se antoja lejano...

6. BIBLIOGRAFÍA

- AIBAR BERNAD, J.: “El big data y el análisis de datos aplicados por la Tesorería General de la Seguridad Social como medio de lucha contra el fraude en la Seguridad Social”. Trabajo y Derecho. Nueva Revista de Actualidad y Relaciones Laborales, nº extra 11, 2020.
- ÁLVAREZ CARREÑO, S.M.: “El proceso de institucionalización de las Agencias Estatales para la mejora de los servicios públicos en España”. *Vía Iuris*, nº 7, 2009.
- BOTO ÁLVAREZ, A.: “La agencia como forma organizativa de optimización de servicios públicos. Pasado, presente y futuro en una España en crisis”. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, nº 13, 2015.
- BOTO ÁLVAREZ, A.: “Las agencias estatales como nuevo modelo organizativo general”. *Actualidad jurídica Aranzadi*, nº 726.
- CEA AYALA, A.: “La nueva organización administrativa de la Seguridad Social Española”. *Actualidad Administrativa*, nº 2, 2012.
- COSCULLUELA MONTANER, L.: “Las Agencias Estatales”. *Revista Española de Control Externo*, nº 24, 2006.

- DE LA VILLA GIL, L.E.: “Especialidad funcional y autonomía gestora. Las servidumbres de la autonomía gestora de los Servicios Sociales y de la Seguridad Social”. *Foro de Seguridad Social*, nº 3, 2001.
- GETE CASTRILLO, P.: “Pluralidad orgánica e integración de funciones: los límites de la eficiencia gestora en los servicios sociales y de la Seguridad Social”. *Foro de Seguridad Social*, nº 3, 2001.
- JOYANES AGUILAR, L.: *Big Data. Análisis de grandes volúmenes de datos en organizaciones*. Alfaomega. Madrid, 2013.
- LOZANO CUTANDA, B. y REY PINEDO, M.: “Recuperación de la figura de las agencias estatales en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2021”, https://www.ga-p.com/wp-content/uploads/2021/01/Recuperacio%CC%81n_agencias_estatales.pdf
- PALOMAR OLMEDA, A.: “EL modelo de la Seguridad Social en el seno del Estado Autonómico: las consecuencias de la sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de noviembre de 1996. *Relaciones Laborales*, Tomo II, 1997.
- PALOMAR OLMEDA, A.: “La Agencia Estatal de la Administración de Seguridad Social”, en AA.VV. (GARCÍA PERROTE ESCARTÍN, I. y MERCADER UGUINA, J.R. dirs.): “La reforma de la Seguridad Social 2011”. Lex Nova. Valladolid, 2011.
- PÉREZ GÁLVEZ, J.F.: *Las Agencias Estatales para la mejora de los servicios públicos*. Comares. Granada, 2007.
- PÉREZ MARQUÉS, M.: *Big Data. Técnicas, herramientas y aplicaciones*. Alfaomega, Madrid, 2015.
- REDONDO RINCÓN, G.: “Las nuevas tecnologías en el control de la incapacidad temporal. La aplicación de la analítica predictiva”. *Trabajo y Derecho. Nueva Revista de Actualidad y Relaciones Laborales*, nº extra 11, 2020.
- RODRÍGUEZ RAMOS, M.J., GORELLI HERNÁNDEZ, J. y VILCHEZ PORRAS, M.: *Sistema de Seguridad Social*. Tecnos. Madrid, 2000.
- SALVADOR ARMENDÁRIZ, M.A.: “Modelo de administración institucional en la Ley de Agencias Estatales para la Mejora de los Servicios Públicos”, en AA.VV.: *Organización y procedimientos administrativos. Libro Homenaje al profesor Francisco González Navarro*. Aranzadi, Pamplona, 2007.
- SEMPERE NAVARRO, A.V., y PÉREZ CAMPOS, A.I.: “La TGSS cumple XXV años”. *Aranzadi Social*, nº 5, 2003.
- VILLAR CAÑADA, I.M.: “La reforma del modelo de gestión de la Seguridad Social en España. ¿Para qué?, ¿para cuándo?”, en AA.VV. (LOZANO ORTIZ, J.C.): *Sostenibilidad y lucha contra el fraude en la Seguridad Social*. Thomson Reuters, Aranzadi. Pamplona, 2014.
- VILLAR CAÑADA, I.M.: “La digitalización y los sistemas de protección social: oportunidades y desafíos”. *Revista de Trabajo y Seguridad Social CEF*, nº 459, 2021.