

**Ley 12/2022, de 30 de junio, de regulación para el impulso de los planes de pensiones de empleo, por la que se modifica el texto refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre [BOE-A-2022-10852]**

**PREVISIÓN SOCIAL COLECTIVA: PLANES DE PENSIONES DE EMPLEO**

Hay un famoso dicho en política que indica que todos los gobiernos son siempre de coalición de todo el Consejo de Ministros contra [sic] el Ministerio de Hacienda. Esta curiosa referencia refleja la siempre difícil tarea de cuadrar las cuentas públicas y, sobre todo, de decirle a sus compañeros de gobierno que las arcas públicas no pueden asumir todos sus proyectos. Quizás ahora deberíamos incluir en esta frase una triple coalición con el Ministerio encargado de la Seguridad Social, pues tiene a su cargo la aún más difícil tarea de conseguir la sostenibilidad del sistema público de pensiones. A lo largo de los años hemos visto soluciones que atacan el problema desde las dos únicas perspectivas posibles incrementando los ingresos y reduciendo los gastos, ya sea mediante reducciones en las prestaciones o buscando su complemento con otros instrumentos, como es lo que aquí vamos a analizar. Esta solución llegó a nuestro país con la Ley 8/1987, de 8 de junio, de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones, refundida en el año 2002 en el vigente Real Decreto Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre, del Texto Refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones (TRLRFPF, en adelante).

La novedad que nos lleva a esta crónica de legislación deriva de la adición de dos capítulos en el TRLRFPF que incluyen dos nuevas figuras de previsión social privada: los fondos de pensiones de empleo de promoción pública abiertos y los planes de pensiones de empleo simplificados; ambos configurados como sistemas de empleo. En ambos supuestos estaremos ante fondos y planes creados, bien por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, o bien por cualquier empresa, administración pública, organización de autónomos, patronal o sindicales, colegios profesionales o mutualidades de previsión social. Por lo tanto, el hilo conductor es la colectividad de los planes o fondos de pensiones.

La intención de estas nuevas figuras financieras es que los individuos canalicen su ahorro hacia ellas para complementar su futura pensión de jubilación, aunque se prevé su posible ampliación para otras vicisitudes (desempleo, viudedad, incapacidad, etc.). La idea que subyace en esta reforma es que, al constituirse como instrumentos de previsión colectiva, se puedan obtener mejores rendimientos que con los sistemas individuales de previsión social. El legislador parece haber apreciado que los sistemas individuales no permiten obtener una rentabilidad suficiente como para que sean un

complemento efectivo de la pensión de jubilación, incumpliendo la función que les había sido asignada.

En esta crónica de legislación vamos a tratar tres cuestiones relevantes relacionadas, primero, con los sujetos intervinientes, pues la participación de las Administraciones Públicas requiere de nuevas previsiones legislativas para adaptar el funcionamiento de estos instrumentos a las normas de contratación pública; segundo, con el régimen financiero al incorporar consideraciones sobre sostenibilidad medioambiental; y, tercero y último, con los incentivos para que los promotores y los ciudadanos acudan a este tipo de instrumentos financieros.

La primera gran novedad se refiere a los sujetos que intervienen en la creación y el desarrollo de estos instrumentos financieros. En los fondos de pensiones de empleo de promoción pública abiertos el esquema sigue siendo el mismo que en las figuras preexistentes, pero la participación de la Administración Pública requiere de novedades. Así, el promotor, ya regulado en el artículo 3.1 del TRLRFPF, va a ser la Comisión Promotora y de Seguimiento nombrada por el Ministerio encargado de las competencias de Seguridad Social, que se encargará de la puesta en marcha de los fondos y de la tramitación administrativa para seleccionar a las entidades gestora y depositaria, tareas que se desarrollarán conforme a la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP, en adelante). Esta función se limita a constatar el cumplimiento de los requisitos ya establecidos en el TRLRFPF y a intentar que estas entidades cumplan con las previsiones especiales sobre la estrategia de inversión.

Además, se establece la Comisión de Control Especial, nombrada por la Comisión Promotora y de Seguimiento, una versión adaptada de la comisión de control regulada en el artículo 14 del TRLRFPF, que asume la supervisión del día a día del fondo y que debe velar por el cumplimiento de los objetivos marcados y, especialmente, de la estrategia de inversión.

En cambio, en los planes de pensiones de empleo simplificados la comisión promotora será designada por la institución pública o privada que pretenda la constitución del fondo. De nuevo, tenemos una comisión de control que asume las competencias comprendidas en el artículo 14 del TRLRFPF. Aquí ya no se hace referencia expresa a las facultades de selección de las entidades gestora y depositaria, pues, al no estar siempre implicada una administración pública, la mención a la LCSP carece de sentido. En el caso de que la promoción provenga de una administración pública, entendemos aplicable lo dispuesto para los fondos de pensiones de empleo de promoción pública abiertos sobre la aplicación de la normativa de contratación pública.

La segunda gran novedad está en el régimen financiero establecido para los fondos de pensiones de empleo de promoción pública abiertos, pues hace una regulación bastante profusa del destino de las cantidades invertidas. Así, en el nuevo artículo 60.3 se habla de la necesidad de tener en cuenta el impacto social y medioambiental de las inversiones, así como de los objetivos de desarrollo sostenible. En definitiva, y como recoge el propio texto, se busca fomentar la toma de decisiones a largo plazo,

construyendo una estrategia de inversión que tenga en cuenta las necesidades sociales de cara al futuro y no solamente la obtención de un beneficio en el corto plazo.

Ahora bien, debemos ser conscientes de que no basta con que en una ley se defina de esta u otra manera la estrategia de inversión que deben seguir estos planes y fondos, puesto que, si no hay medidas suficientes para asegurarse de su implementación, todo quedará en papel mojado. El Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones no gestiona directamente estos fondos, sino sujetos privados a los que se subcontrata y que tendrán que asumir estas condiciones. Por lo tanto, habrá que estar pendiente de las capacidades de inspección de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones para ver si realmente se van a aplicar estas medidas y del poder que asuman las comisiones de control de cada fondo o plan de pensiones.

Estas previsiones solamente son aplicables a los fondos de pensiones de empleo de promoción pública abiertos. En los fondos de pensiones de empleo simplificados no se ha considerado oportuno establecer este tipo de normas al poder intervenir sujetos privados, que decidirán soberanamente los criterios con los que deben invertirse sus fondos.

En tercer y último lugar, conviene analizar cuáles son las ventajas que ofrecen estos instrumentos financieros para que los individuos acudan a ellos en lugar de a sistemas de previsión individuales. En definitiva, debemos saber si esta reforma realmente permite atraer el ahorro privado a estos sistemas de previsión social colectiva.

La doctrina económica nos adelanta que, efectivamente, estos instrumentos permiten obtener una rentabilidad mayor, lo que serviría como incentivo para acudir a este tipo de planes de previsión social en lugar de a los individuales. En este sentido, el hecho de que sean planes colectivos puede favorecer una mayor rentabilidad al acumular una mayor cantidad de patrimonio que pueda generar rendimientos.

Ahora bien, la piedra angular de esta reforma, y la que más se ha resaltado en la prensa que se ha hecho eco de ella, está en las disposiciones finales primera, cuarta y quinta, que modifican la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, la Ley de la Seguridad Social y la Ley del Impuesto sobre Sociedades, respectivamente. Mediante esta reforma, se introduce un importante cambio para la implantación de los planes de pensiones de empleo simplificados, al incorporar importantes reducciones en las cuotas tributarias y de la seguridad social de los empleadores y de los individuos que se acojan a este sistema de previsión.

Lo que no es del todo comprensible es que la reducción en la cuota tributaria del IRPF no se amplíe también a los fondos de pensiones de empleo de promoción pública abiertos. Se trata de uno de los grandes atractivos que han tenido los planes de previsión privados durante un largo período de tiempo y cuyo objetivo era precisamente atraer a los individuos a estos nuevos instrumentos, pero por un motivo desconocido y difícil de entender se han excluido estos productos de estos beneficios fiscales.

Estas medidas en sede tributaria y de recaudación de la Seguridad Social parten del pragmatismo en la gestión de las cuentas públicas, lo que nos permite volver al principio de esta crónica. La hacienda pública renuncia ahora a unos ingresos a

cambio de que en el futuro su gasto en pensiones de jubilación sea menor. Quedará por ver si este canje entre menos ingresos actuales por menos gastos futuros es realmente positivo para la estabilidad financiera del Estado.

Antonio ALONSO-BARTOL BUSTOS  
Investigador Predoctoral en Formación (FPU)  
Departamento de Derecho Privado  
Universidad de Salamanca  
[antonioabartol@usal.es](mailto:antonioabartol@usal.es)