

## ¿Reforma o Nuevo modelo legal de planes de pensiones de empleo en la lógica garantista del Estado Social de Derecho? La Ley 12/2022: Fortalezas y límites en la teoría y en la práctica

### Reform or new legal model of occupational pension plans in the guaranteeing logic of the Social Rule of Law? Law 12/2022: Strengths and limits in theory and practice

JOSÉ LUIS MONEREO PÉREZ *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Granada*  
*Presidente de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social.*  
*Director de las Revistas de Derecho de la Seguridad Social y Crítica de las Relaciones de Trabajo, Laborum*  
 <https://orcid.org/0000-0002-0230-6615>

ENRIQUE MARTÍN-SERRANO JIMÉNEZ *Profesor Asociado de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad Complutense de Madrid.*  
*Consejero del Consejo Económico y Social de España, en representación de CC.OO.*  
 <https://orcid.org/0000-0002-0546-0335>

Cita Sugerida: MONEREO PÉREZ, J.L., MARTÍN-SERRANO JIMÉNEZ, E. «¿Reforma o Nuevo modelo legal de planes de pensiones de empleo en la lógica garantista del Estado Social de Derecho? La Ley 12/2022: Fortalezas y límites en la teoría y en la práctica». *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo, Laborum*. nº 6 (2023): 165-204.

#### Resumen

El proceso de reforma del modelo legal de pensiones complementarias privadas no sólo está enmarcado y condicionado por la última revisión y actualización del proceso político jurídico del “Pacto de Toledo” (a su vez necesariamente respetuoso con las previsiones constitucionales ex artículos 41, 50, 93 a 96, en relación con la cláusula de apertura constitucional establecida imperativamente en el artículo 10.2 de la propia Norma Fundamental de nuestro ordenamiento jurídico), sino que también se encuentra fuertemente condicionado “políticamente” (sin adjetivos) por los compromisos contraídos por el Gobierno español con la Unión Europea en el conocido Componente 30 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (“Sostenibilidad del sistema público de pensiones en el marco del Pacto de Toledo”), en particular con el Componente 30.R5, relativo a la “Reforma e impulso de los sistemas complementarios de pensiones”. Se parte del hecho de que hasta ahora, los sistemas complementarios de pensiones han tenido principalmente un carácter individual, con poco éxito en su modalidad de empresa, poco impacto macroeconómico en la incentivación del ahorro a largo plazo y, además, un alto coste fiscal con resultados regresivos. Mediante este proceso de reforma legislativa se pretende revisar el marco regulador del sistema de pensiones complementarias con el fin de impulsar los planes de pensiones de empleo en el ámbito de la negociación colectiva.

#### Abstract

The process of reforming the legal model of private supplementary pensions is not only framed and conditioned by the latest revision and updating of the legal political process of the “Toledo Pact” (in turn necessarily respectful of the constitutional provisions ex Articles 41, 50, 93 to 96, in relation to the constitutional opening clause imperatively established in Article 10.2 of the Fundamental Rule of our legal system), but it is also strongly conditioned “politically” (without adjectives) by the commitments made by the Spanish Government to the European Union in the well-known Component 30 of the Recovery, Transformation and Resilience Plan (“Sustainability of the public pension system within the framework of the Toledo Pact”), in particular with Component 30.R5, relating to the “Reform and promotion of supplementary pension systems”. The starting point is the fact that until now, supplementary pension systems have been mainly individual in nature, with little success in their corporate form, little macroeconomic impact on the incentive of long-term savings and, in addition, a high fiscal cost with regressive results. The purpose of this legislative reform process is to revise the regulatory framework of the supplementary pension system in order to promote occupational pension plans in the scope of collective bargaining.

**Palabras clave**

El sistema global de pensiones en el Estado Social de Derecho; pensiones públicas y privadas; planes y fondos de pensiones; planes del sistema de empleo; fondos de pensiones de empleo de promoción pública, planes de pensiones de empleo simplificados.

**Keywords**

The global pension system in the Social State under the rule of law; public and private pensions; pension plans and funds; employment system plans; publicly promoted occupational pension funds, simplified occupational pension plans.

*“Toda época que llega a asumir conciencia de sí misma y conquista esa conciencia a través de una real profundización, no como inmediata y superficial conciencia, advierte que se halla en crisis e identifica su propia transitoriedad con su calificación en crisis. Para cada época, encontrarse y sentirse en crisis significa encontrarse en la historia, o mejor aún en el tiempo”*

FLAVIO LÓPEZ DE OÑATE<sup>1</sup>

## **1. LA LEY 12/2022 INICIA LA TERCERA ETAPA LEGISLATIVA DE RECONFIGURACIÓN DEL MODELO**

La Ley 12/2022 supone el tercer intento para conseguir la extensión del modelo de previsión social complementaria desde la iniciativa legislativa. Previamente podemos distinguir dos grandes fases históricas claramente diferenciadas<sup>2</sup>.

En la primera etapa, heredera de sucesivos marcos normativos preexistentes en aquel momento, los diferentes mecanismos de protección complementaria actuaban de un modo u otro en conexión con la protección social de carácter pública y obligatoria. Probablemente el caso más habitual lo encontramos en las mejoras voluntarias de prestaciones de Seguridad Social que, una vez establecidas de forma convencional, quedaban a su vez integradas en el ordenamiento jurídico de la propia Seguridad Social y, en consecuencia, quedaban publicadas. Cabe también señalar el caso de las Mutualidades y Montepios, instituciones colectivas caracterizadas por actuar financieramente con un sistema de reparto, bajo el principio de la solidaridad y la ausencia de ánimo de lucro.

En la segunda etapa, sin embargo, a raíz de la promulgación de la *Ley 8/1987, de 8 de junio, de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones*, se pretende conferir un verdadero impulso a los instrumentos puramente privados, externos a la Seguridad Social, marcadamente individualistas, favoreciendo, en fin, una privatización del ámbito de la protección complementaria. El nuevo modelo reconduce, incluso, el resto de modalidades de previsión voluntaria hacia la figura de los planes de pensiones, siendo el ejemplo más claro de ello la externalización obligatoria de los compromisos por pensiones asumidos en su momento por las empresas.

Dicho modelo legal de sistemas complementarios privados y externos al sistema de Seguridad Social se ha afianzado claramente en nuestro país. Su proceso de gestación iniciado a raíz de la promulgación de la Ley 8/1987 supone la implantación en la práctica de un régimen iusprivatista de protección. Todas las intervenciones normativas que se suceden a lo largo de las últimas décadas

<sup>1</sup> LÓPEZ DE OÑATE, F.: *La certeza del Derecho*, trad. SENTÍS MELENDO, S. y AYERRA REDIN, M., Introducción de G. CAPOGRASSI, edición al cuidado de MONEREO PÉREZ, J.L., Granada, Comares, 2007, p.4.

<sup>2</sup> Puede consultarse de forma más amplia en MONEREO PÉREZ, J.L. y MARTÍN-SERRANO JIMÉNEZ, E.: *La nueva regulación legal de los Planes y Fondos de Pensiones tras la reforma creadora de los Fondos de Pensiones de Promoción Pública. Estudio jurídico e institucional de la Ley 12/2022m de 30 de junio, de regulación para el impulso de los Planes de Pensiones de Empleo*, Murcia, Laborum, 2022. Asimismo, MONEREO PÉREZ, J.L., y FERNÁNDEZ BERNAT, J.A.: *Los planes y fondos de pensiones: balance de situación y nuevas medidas de reforma del modelo legal tras la revisión del Pacto de Toledo*, Albacete, Bomarzo, 2021; MONEREO PÉREZ, J.L.: *La reforma del sistema de pensiones en España. Sostenibilidad económico-financiera, suficiencia y adecuación social*, Barcelona, Atelier, 2022.

tienen la finalidad de impulsar el nivel complementario libre, de carácter contractual y privado del sistema de protección social.

El modelo de previsión social vigente no ha surgido por generación espontánea a resultas sin más del juego de la iniciativa privada. Es un *modelo “construido”*, no un modelo “dado”, sin perjuicio de que los operadores jurídicos han intervenido en ello creativamente. En la expansión del mercado de la provisión de las pensiones privada ha desempeñado un lugar determinante los poderes públicos, específicamente a través de un intervencionismo legal de carácter promocional o de alentamiento político institucional (actuando, así, la función promocional del Derecho)<sup>3</sup>. En efecto, la legislación pública ha intervenido decididamente en la determinación de los espacios encomendados a la previsión privada. Y lo ha hecho a través de una opción de política legislativa basada en tres aspectos fundamentales: el primero, consistente en obligar a las empresas a exteriorizar sus compromisos por pensiones, eliminando, de este modo, el principal inconveniente que ofrecían las mejoras voluntarias instauradas en las empresas, dado que su reconocimiento no suponía garantía alguna de su cobro; en segundo lugar, a través del tratamiento fiscal privilegiado de que han gozado el conjunto de las modalidades de previsión voluntaria, especialmente los planes y fondos de pensiones; y, más recientemente, por medio del impulso dado a la previsión social privada en el marco del sector público.

En relación a la primera cuestión, el actual modelo de desarrollo de la previsión social complementaria en España nace de la necesidad de dotar de garantías a los compromisos por pensiones asumidos por las empresas, normalmente en a través de la negociación colectiva como fuente del Derecho objetivo (cfr. Art. 37.1 CE). En efecto, la necesidad de asegurar las prestaciones complementarias privadas se hace ineludible a partir del instante en que empiezan a fracasar los simples compromisos pactados en convenio colectivo. La constitución de un complemento de pensión en el seno de las empresas, normalmente en materia de jubilación, se hacía sin la puesta en marcha de ningún tipo de sistema de previsión ni fondo acumulativo respecto a las obligaciones con sus empleados<sup>4</sup>. Así, gran parte de los pactos en materia de previsión social empresarial, nacidos en un momento de auge económico<sup>5</sup> y de *fomento y alentamiento público* institucional, no ofrecían las garantías suficientes, dado que su instauración no iba precedida de un estudio sobre su viabilidad como instrumento de previsión a largo plazo ni tampoco se constituía fondo alguno suficiente para afrontar las obligaciones de pago futuras. A partir de la promulgación de la *Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados*, se impone de forma obligatoria la exteriorización de los compromisos por pensiones instrumentados a través de fondos internos. Así, la cobertura de los compromisos por pensiones debía realizarse, salvo excepciones tasadas, de forma obligatoria, a través de la instrumentación externa de los compromisos en planes de pensiones o contratos de seguros, entre los que se incluyen las mutualidades de previsión social. La obligación de exteriorizar se extiende, no sólo sobre el futuro, en lo que a los compromisos que las empresas puedan

<sup>3</sup> MONEREO PÉREZ, J.L.: *Público y privado en el sistema de pensiones. Un estudio crítico e integrador del sistema público y de los planes privados de pensiones*, Madrid, Tecnos, 1996, espec., pp. 124 y sigs.; MONEREO PÉREZ, J.L.: “Los Planes de Pensiones en el proceso de reforma del sistema de protección social”, en *Revista de Derecho Social*, núm. 23, 2003, p. 18.

<sup>4</sup> Véase MONEREO PÉREZ, J. y FERNÁNDEZ BERNAT, J.A.: *Planes y fondos de pensiones: propuestas de reforma*, Documento de trabajo 137/2008, Madrid, Fundación Alternativas, 2008. Disponible *online* en abierto en la página Web de la Fundación Alternativas; GALLEGO LOSADA, R.: *Sistemas privados de pensiones en las empresas españolas*, Madrid, Dykinson, 2001.

<sup>5</sup> Nos referimos a la expansión industrial de los sesenta que llevó a España a situarse entre los países de mayor desarrollo industrial. Bajo esta situación, las empresas que se fueron creando como consecuencia de los Planes de Desarrollo Económico Social, formadas por poblaciones de trabajadores jóvenes, fueron reconociendo beneficios sociales complementarios a los dispensados por los seguros sociales. Se trataba, en definitiva, de “beneficios diferidos” que empezaron a tener presencia en un buen número de empresas. Cfr. SOLER BORDETAS, F.J.: *Fondos de pensiones*, Bilbao, Deusto, 1985, p. 47.

contraer a partir de la entrada en vigor de la norma, sino que también se proyecta sobre las anteriores obligaciones contraídas y financiadas con simples reservas contables.

Ese proceso de exteriorización arroja resultados positivos en lo que a la consolidación de los sistemas complementarios se refiere. La evolución de los planes de pensiones, por ejemplo, desde 1992 muestra que el patrimonio y el número de partícipes de este instrumento de previsión han seguido en España una tendencia alcista durante estos años. No obstante, en un análisis más detallado por modalidad de plan observamos un especial dinamismo en los planes de la modalidad del sistema de empleo. De hecho, este tipo de plan registra una tasa de crecimiento superior a la de los individuales y asociados, sobre todo desde 1996. Más del 60 por 100 de los planes de pensiones del sistema de empleo fueron promovidos en el período 1999-2001, en pleno proceso de exteriorización. Dicho proceso permitió que las empresas y los trabajadores actualizaran sus sistemas de previsión y reordenasen los diferentes complementos pactados, introduciendo una nueva variable en la negociación colectiva. También los seguros colectivos vinculados a las contingencias de riesgo experimentaron un fuerte desarrollo en dicho período. En el año 2000 los flujos del ahorro familiar encaminados hacia sistemas de previsión alcanzaron su máximo histórico (el 34,6%).

No obstante, si bien la exteriorización de los compromisos por pensiones en la mediana y gran empresa fue culminada con éxito (en sectores como el financiero, energético, eléctrico, químico, automoción, etc.), no ocurrió lo mismo en el caso de las pequeñas y medianas empresas (PYMES). En éstas últimas, los compromisos por pensiones no tenían la magnitud y extensión que en la primera, al tratarse de empresas de sectores como el de la hostelería, comercio minorista, construcción y otras ramas de actividad, como la industria del cuero y el calzado, textil y confección, pastelería, despachos y oficinas, industrias conserveras y de distribución etcétera, donde predominan convenios sectoriales y provinciales, de ámbito supraempresarial<sup>6</sup>.

Un segundo aspecto a resaltar en el modelo de desarrollo de los sistemas complementarios de pensiones es el de la fiscalidad incentivada de los instrumentos que la conforman.

Las medidas de incentivación fiscal adoptadas hasta la fecha han contribuido, sin lugar a dudas, a potenciar los planes de pensiones, especialmente con respecto a la pensión de jubilación. Sin embargo, dicha política pública de aliento promocional de dichos mecanismos presenta ciertos elementos cuando menos discutibles. El primero de ellos está vinculado a las deducciones en la base imponible del partícipe, en el caso de los planes de pensiones, dado que el aumento continuado de los límites a las aportaciones no ha estado plenamente justificado, más bien ha reforzado la situación de partícipes con una mayor capacidad de ahorro. Realmente la política seguida durante esta etapa de incrementar los límites financieros máximos de aportación tiene escasa incidencia práctica en los partícipes de planes de pensiones, de modo que los sucesivos incrementos de aportaciones tan sólo atienden a un grupo minoritario de la población, con rentas elevadas, cuyo objetivo no es tanto constituir el ahorro suficiente para complementar su prestación futura, sino más bien de lo que se trata es de beneficiarse de un potente instrumento de deducción que minimice la factura fiscal<sup>7</sup>.

En segundo lugar, tampoco han estado plenamente justificados los incentivos fiscales a la percepción de prestaciones en forma de capital, como ha ocurrido hasta la reforma de 2007, en la que el cobro de prestaciones en forma de capital tenía una reducción por rendimiento irregular del 40 por 100, ya que con ello se opta por hacer de los instrumentos de la previsión social complementaria

<sup>6</sup> Vid. Al respecto, GARCÍA DE QUEVEDO RUIZ, J.C. y DE PAZ CARBAJO, J.A.: "Previsión social complementaria en España. Situación actual", *Boletín Económico de ICE*, núm. 2738, 2002, pp. 7-20.

<sup>7</sup> BRAVO FERNÁNDEZ, C.: "Modelo de desarrollo de la previsión social complementaria en España", en *Cuadernos de derecho judicial*, núm. 12, 2003, p. 118.

(PSC) meros productos financieros, favoreciendo además, que una vez acaecido el hecho causante de la prestación, ésta se cobre en forma de capital, llevando a consumo inmediato, lo que fue generado con un fin de complemento de las pensiones públicas<sup>8</sup>.

Por otra parte, en tercer lugar, el fomento de estos instrumentos de previsión puede tener un coste demasiado elevado en términos de recaudación fiscal perdida. En efecto, los planes de pensiones están subsidiados fiscalmente, lo que supone para el Estado una pérdida de ingresos fiscales, además de los derivados de la minoración del 40 por 100 de las aportaciones realizadas antes de 2007 señaladas anteriormente, también como consecuencia, de un lado, del diferimiento en el pago del impuesto y, adicionalmente, del posible reducción del tipo nominal al que generalmente tributan las personas jubiladas frente al que tenían que asumir en activo. Esta política de deducciones fiscales ha conllevado una evidente reducción de ingresos para la Hacienda pública, baste con señalar a este respecto que sólo durante el periodo el esfuerzo soportado ascendió a más de 2.348 millones de euros<sup>9</sup>.

Es posible afirmar, de este modo, que en términos generales no parece que con la política fiscal incentivadora de los instrumentos de previsión social voluntaria quede suficientemente garantizada la función social a la que éstos han de atender. Una función que debe caracterizarse por favorecer la universalización de estos mecanismos de protección, creando un ahorro a largo plazo que se vincule con la protección social pública de jubilación a la que han de complementar. Más bien, y especialmente en el caso de los planes y fondos de pensiones, aparecen estrechamente conectados a una estrategia financiera que no es siempre coherente desde una perspectiva de protección social frente a las contingencias pensionables. A lo que hay que añadir además el alto coste que representa dicho sistema de incentivos en un momento de restricción del gasto público, como se sabe.

Finalmente, el tercer ámbito de potenciación de la Protección Social Complementaria ha venido de la mano de lo que he podido llamar como proceso de normalización de los planes y seguros privados de pensiones en el sector público administrativo<sup>10</sup>. Una vez superados los obstáculos legales para su implantación en el marco de las Administraciones Públicas<sup>11</sup>, los planes de pensiones son una realidad en la Administración General del Estado, en la Autonómica, en la Local y en la de carácter Institucional. Y ello pese a que las administraciones públicas citadas hayan sido excluidas de la normativa de instrumentación obligatoria de los compromisos por pensiones (RD 1588/1999, de 15 de octubre<sup>12</sup>). Igualmente, en el caso del sector público empresarial, asistimos a un proceso gradual de instauración de medidas de acción social renovada que tiene a los planes y seguros como principal objeto de estas.

De lo que se ha señalado se puede comprobar la evolución que han experimentado los sistemas complementarios en España. Es manifiesto que se ha existido un esfuerzo legal importante por tratar

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 165.

<sup>9</sup> SERRANO PÉREZ, F., GARCÍA DÍAZ, M.A. y BRAVO FERNÁNDEZ, C.: *El sistema español de pensiones*, Barcelona, Ariel, 2004, p. 188.

<sup>10</sup> *Vid.*, MONEREO PÉREZ, J.L. y FERNÁNDEZ BERNAT, J.A.: *Los Planes de Pensiones en el Sector Público*, Cizur Menor (Navarra), Thomson-Aranzadi, 2008.

<sup>11</sup> En general, la protección social complementaria en el sector público ha chocado tradicionalmente con dos tipos de limitaciones: por un lado, con la consideración de pensión pública de las prestaciones complementarias, con la consecuente sujeción a las reglas de concurrencia y al tope de máximo de pensiones y, por otro, con la prohibición de destinar recursos públicos a su financiación. *Vid.* sobre estas dificultades ARADILLA MARQUÉS, M.J.: “La previsión social complementaria en el sector público”, *Actualidad Laboral*, núm. 1, 2004, p. 29. Sobre los cambios operados, *vid.*, LÓPEZ GANDÍA, J. y MOMPALAR CARRASCO, M.A.: “La protección social de los funcionarios públicos. Regulación actual y perspectivas ante los sistemas privados de pensiones”, en *Revista de Derecho Social*, núm. 25, 2004, pp. 31-64.

<sup>12</sup> Real Decreto 1588/1999, de 15 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento sobre la instrumentación de los compromisos por pensiones de las empresas con los trabajadores y beneficiarios.

de instaurar en nuestro sistema de protección social un subsistema de capitalización complementario en las tres direcciones apuntadas: régimen de exteriorización, política de incentivación fiscal e instauración de los planes en el sector público. Hemos asistido, por tanto, en las últimas tres décadas y media a un proceso de creación lento pero progresivo de un sistema de capitalización que conviva con un sistema público de reparto.

En particular respecto a los planes y fondos de pensiones, por ejemplo, y con datos obtenidos a partir del *Informe Estadístico de previsión social complementaria de 2020*<sup>13</sup> que publica el Ministerio de Economía y Empresa, se contaba (a 31 de diciembre de 2020) con un patrimonio gestionado por los fondos de pensiones de un total de 117.905 millones de euros. Habitualmente se suele destacar este dato comparándolo con otros países para comprobar el escaso peso que tienen los sistemas de capitalización en nuestro país, frente a otros donde el volumen total de inversiones de los fondos de pensiones representa un nivel mayor. Así, como sucede desde hace bastantes años, en el nivel más alto de inversiones sobre el PIB en términos porcentuales, se encuentran en el caso de Dinamarca el 229 por 100 del Producto Interior Bruto o en el de los Países Bajos, representando el 212 por 100. El volumen total de inversiones de los fondos de pensiones en España durante el año 2020 representaba un 14,5 por 100 del PIB. Del total del patrimonio de los fondos de pensiones en España, 35.784 millones corresponden a *planes del sistema de empleo*. Representan, por tanto, el 30,5 por 100, frente a los del *sistema individual* que concentran el grueso del patrimonio (86.426 millones de euros)<sup>14</sup>.

Resulta innegable que los planes y fondos de pensiones han tenido una evolución positiva en nuestro país, al menos desde la década de 1990 hasta la crisis de 2008. Dichos instrumentos han sentido la crisis en diferentes aspectos. De un lado, en el número total de cuentas de partícipes de esta modalidad de PSC: desde 2011 se produce una disminución (la primera vez). En el 2017, al igual que en los 6 años anteriores siguió disminuyendo, colocándose en 9,62 millones de cuentas. De otro lado, el efecto se ha apreciado en el volumen total de aportaciones, destacando la reducción de aportaciones en 2012 de casi el 20 por 100 en los planes de empleo, debido principalmente tanto a la reducción de las aportaciones del promotor, como consecuencia de la suspensión temporal de estas aportaciones en algunas empresas, como a la paralización de las contribuciones a los planes de pensiones de las Administraciones Públicas<sup>15</sup>.

Por otra parte, resulta interesante comparar algunos datos entre los planes de las modalidades de empleo e individual, para comprobar hasta qué punto presentan notables diferencias en su concepción y puesta en práctica como instrumentos de previsión social. Resulta llamativo, en primer lugar, que la inscripción de los nuevos planes del sistema individual siempre se suele concentrar en los períodos de abril y mayo, así como en los meses de octubre y noviembre, como consecuencia del lanzamiento de las campañas publicitarias de planes de pensiones antes del 31 de diciembre. De otro lado, desde el establecimiento de los planes de pensiones al amparo de la Ley 8/1987, los planes individuales y los planes de empleo presentan una relación inversa respecto al número de partícipes y su participación en la cuenta de posición agregada. Así, mientras los planes individuales

<sup>13</sup> DIRECCIÓN GENERAL DE SEGUROS Y FONDOS DE PENSIONES: *Informe 2020. Informe Estadístico de Instrumentos de Previsión Social Complementaria*, Madrid, Ministerio de Economía y Empresa-DGSFP, 2020. Disponible en: <http://www.dgsfp.mineco.es/es/Publicaciones/DocumentosPublicaciones/memoria%20complementaria%202020.pdf>

<sup>14</sup> La cifra incluye la cuenta de resultados de los planes asociados (865 millones de euros) y los planes individuales (80.561 millones de euros). Sobre el problema de la responsabilidad social de las inversiones de los fondos de pensiones y propuestas coherentes al respecto, véase MONEREO PÉREZ, J.L. y FERNÁNDEZ BERNAT, J.A.: "La responsabilidad social de la empresa y los sistemas de pensiones: la inversión socialmente responsable" en VV.AA.: *Autonomía y heteronomía en la responsabilidad social de la empresa*, LÓPEZ CUMBRE, L. (Coord.), Granada, Comares, 2012.

<sup>15</sup> Esta suspensión de aportaciones se ha mantenido durante la última década, de acuerdo con las leyes de Presupuestos Generales del Estado para los sucesivos ejercicios desde el 2012 continuando también vigente en el del ejercicio 2023.

captan la mayoría de los partícipes del sector, sin embargo su participación en la cuenta de posición es relativamente pequeña, mientras que en los planes de empleo ocurre lo contrario, menor número de partícipes y mayor volumen de recursos. Las aportaciones medias en los planes de empleo son mayores que en los planes individuales de forma sostenida en el tiempo lo que supone que el total de patrimonio medio por partícipe en empleo resulte mayor que en el sistema individual. También el saldo medio del derecho consolidado de los partícipes de los planes de empleo es más alto que el de los planes individuales. Y finalmente, cabe destacar las diferencias de rentabilidad entre planes, siendo inferior en los de la modalidad individual frente a los de empleo<sup>16</sup>.

Para completar el estado de situación de los planes de pensiones de empleo debemos detenernos en su implantación sectorial. Son cuatro sectores de actividad: Eléctrica, Telecomunicaciones, Servicios Financieros, Seguros y Administraciones Públicas, donde predominan las grandes empresas, los que concentran más del 60 por 100 del patrimonio total de estos instrumentos, si bien tan sólo suponen el 13 por 100 del total de planes de empleo. El resto del tejido productivo concentra el mayor número de planes, pero se trata de sectores que no alcanzan el 1 por 100 del patrimonio.

Por su parte ha sido más bien discreto el papel que ha conseguido alcanzar la figura de los planes de pensiones de promoción conjunta, ligados a la negociación colectiva sectorial, y desde el que se había planteado la incorporación de las pequeñas y medianas empresas. Así, a 31 de diciembre de 2020, estaban registrados en la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones un total de 354 planes de pensiones de promoción conjunta, en los que si bien se encontraban inscritos 13.590 empresas o entidades, más de la mitad (51,9%) se encontraban en los tramos inferiores a 500 cuentas de partícipes y sólo un 4,8% superaba las 10.000 cuentas de partícipes<sup>17</sup>.

Podríamos concluir que existe en nuestro país un sistema complementario de pensiones asentado, pero en modo alguno generalizado entre la población española. Tanto la experiencia negociadora en las empresas como la propia contratación individual de planes en España demuestran que aún se está lejos del objetivo pretendido de implantar de manera definitiva dichos mecanismos, de manera que éstos actúen como verdaderos instrumentos complementarios del sistema público de protección.

Respecto a los instrumentos que forman parte del segundo pilar, se tiene la sensación de que estamos ante una situación de bloqueo, motivado fundamentalmente por la incidencia de la crisis en el sistema de relaciones laborales (con suspensión de aportaciones por parte de las empresas) y también por la culminación hace ya unos años del proceso de exteriorización obligatoria. En la actualidad, se cifra el número de personas cubiertas por planes de pensiones del sistema de empleo en torno a los 2 millones. De ellos, además, muy pocos realizan aportaciones en volumen relevante como para garantizar una adecuada previsión social complementaria en el futuro, así por ejemplo, en 2020 el 60,5 por 100 de los partícipes directamente no hicieron aportaciones o lo hicieron por un importe igual o inferior a 300 euros anuales en un 9,6 por ciento de casos adicionales. El panorama en la previsión social complementaria de carácter individual (el tercer pilar) es también similar. En este caso, son mayores los partícipes (un poco más de 7,4 millones) pero el volumen por partícipe/asegurado es relativamente bajo y sus aportaciones son también mayoritariamente bajas. En el caso de los planes individuales el 67, 8 por ciento de los partícipes tampoco han realizado aportaciones en

<sup>16</sup> Según cálculos realizados por CC.OO para los años 2000-2012, si los planes individuales hubieran obtenido la misma rentabilidad que los planes de empleo, los partícipes del sistema individual contarían con un patrimonio de 59.260 millones de euros; es decir 6.300 millones de euros más, véase CC.OO.: *El sistema de protección social en España*, Madrid, *Cuadernos de Información Sindical*, núm. 39 (2013), p. 58.

<sup>17</sup> DIRECCIÓN GENERAL DE SEGUROS Y FONDOS DE PENSIONES: Informe Estadístico de Instrumentos de Previsión Social Complementaria 2020 y avance 2021, pp. 36 y 39. Disponible en la dirección web: <https://dgsfp.mineco.gob.es/es/Publicaciones/DocumentosPublicaciones/memoria%20complementaria%202020.pdf>

2020, y el 6,4 por ciento adicional lo ha hecho por un importe igual o inferior a 300 euros anuales<sup>18</sup>. El patrimonio medio acumulado por partícipe en el año 2020 (medido como ahorro medio) en el caso de los planes de pensiones de empleo es de 17.601 €, mientras que en el caso de los planes de pensiones individuales es de 10.974 €<sup>19</sup>.

El balance económico de la PSC en España es positivo por cuanto ha terminado por instaurarse un sistema complementario de capitalización. De ello da prueba el salto que se consiguió en el primer tramo temporal de esta etapa, en el periodo 1987-2007, donde el volumen de recursos afectos a los sistemas de previsión privada creció en casi 70 veces<sup>20</sup>. A partir de entonces el crecimiento ha sido más moderado, singularmente desde la crisis financiera de 2008, hasta situarse en el año 2020 en un volumen total de recursos que concentra más de 62.000 millones de euros<sup>21</sup>.

No obstante, el balance social merece distinta consideración ya que la capacidad manifestada por estos instrumentos para generalizar coberturas de protección social ha sido limitada hasta ahora y sus perspectivas para los próximos años no son mejores<sup>22</sup>.

La ordenación legal vigente de las pensiones privadas es el resultado de intervenciones normativas de diferente signo adoptadas en momentos históricos distintos. Sobre este particular, ya se ha dado cuenta más arriba de los procesos legislativos más importantes que han tenido como resultado el modelo legal de PSC vigente. Del lado de los planes y fondos de pensiones, nos encontramos con una legislación específica que en la actualidad estaba conformada por el RD-Leg. 1/2002, de 29 de diciembre (TRLFPF) y su pertinente desarrollo reglamentario contenido en el RD 304/2004, de 20 de febrero (RFPF)<sup>23</sup>. Del resto de instrumentos de previsión social, conviene destacar el RD-Log. 6/2004, de 29 de octubre (TRLOSSP).

Se trata de un modelo legal más o menos acabado que ha tenido cierta estabilidad en los últimos años, pero que, a tenor de las dificultades para generalizar la PSC entre los ciudadanos, sobre todo en el sentido de que los instrumentos que la conforman se constituyan en verdaderos mecanismos de complementación de las pensiones públicas, ha vuelto a ser objeto de importantes retoques. Se trata de cambios puntuales, pero que todos ellos se orientaban en la misma dirección que siempre: la de propiciar la extensión de dichos mecanismos.

---

<sup>18</sup> DIRECCIÓN GENERAL DE SEGUROS Y FONDOS DE PENSIONES: Informe Estadístico de Instrumentos de Previsión Social Complementaria 2020 y avance 2021 pp. 40 y 85

<sup>19</sup> DIRECCIÓN GENERAL DE SEGUROS Y FONDOS DE PENSIONES: Informe Estadístico de Instrumentos de Previsión Social Complementaria 2020 y avance 2021 pp. 5 y 6

<sup>20</sup> INVERCO: *La Ley de Planes y Fondos de Pensiones; 20 años después*, Madrid, Inverco, 2007, p. 276.

<sup>21</sup> En concreto la cifra exacta de ahorro gestionado alcanza los 62.658 millones de euros, incluidos la totalidad de instrumentos que integran este segundo pilar: Planes de Pensiones de Empleo (35.784 millones de euros), Seguros colectivos (26.290 millones de euros), Planes de Previsión Social Empresarial (584 millones de euros), *Vid.* DIRECCIÓN GENERAL DE SEGUROS Y FONDOS DE PENSIONES: Informe Estadístico de Instrumentos de Previsión Social Complementaria 2020 y avance 2021 p. 5

<sup>22</sup> CC.OO.: *El sistema de protección social en España*, Madrid, Cuadernos de Información Sindical, núm. 39, 2013, pp. 53-59. El estudio señala que se pasó de un volumen de recursos equivalente 3,7 millardos en 1985 hasta los 260 en el año 2007.

<sup>23</sup> Para un análisis de conjunto, consúltese, VV.AA.: *Comentario al Texto Refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones*, MONEREO PÉREZ, J. L. (Dir.), Granada, Comares, 2003, espec., pp. 1-139.

## **2. PRINCIPALES LÍNEAS DE REFORMA DE LA LEY 12/2022 Y SUS PRIMERAS CONCRECIONES PRÁCTICAS**

La reforma del sistema de planes de pensiones de empleo realizada desde la Ley 12/2022 parte de la premisa de que, a juicio del legislador, es insuficiente el desarrollo que han alcanzado en España los instrumentos de previsión social complementaria en general y particularmente los planes de pensiones de empleo.

El Preámbulo de la norma que ordena la reforma describe dicha insuficiencia destacando dos hechos. De un lado, y pese a reconocer de forma expresa las particularidades propias de nuestro sistema de pensiones, señala las diferencias de cobertura que presentan estos instrumentos en comparación con otros países de nuestro entorno europeo. En concreto, se llama la atención respecto de que en España los planes de pensiones de empleo apenas alcancen a poco más del 10% de la población activa ocupada y que el nivel de ahorro acumulado en los mismos no llegue al 1% de la masa salarial del conjunto de la población activa ocupada. Unas cifras que comparan con la cobertura europea de estos instrumentos, que se ordena en un amplio margen que oscila entre el 25% y el 60% de la población asalariada en aquellos países en los que los planes se ordenan a través de la negociación colectiva voluntaria, como ocurre en nuestro ordenamiento jurídico.

De igual forma se destaca la pérdida de peso relativo que acumulan los instrumentos de segundo pilar respecto del conjunto de la previsión social complementaria. Así, el preámbulo de la norma alerta del hecho de que el patrimonio gestionado en los fondos de pensiones de empleo si bien representaba en la década de 1990 el 50% del total de la previsión social complementaria, en la actualidad sólo supone algo más del 25%.

Desde nuestro punto de vista llama la atención el hecho de que el preámbulo de la nueva Ley no se haya detenido a explicar de forma expresa cuáles son las posibles causas que pueden explicar esta situación y, obviando esta fase de evaluación, se haya optado por presentar directamente los objetivos que se persiguen y las medidas con las que se busca alcanzarlos.

Así, los objetivos expresos de la reforma son esencialmente dos. De un lado, revertir esta tendencia y fomentar la potenciación de la previsión social complementaria de corte profesional a partir del desarrollo preferente de los planes de pensiones de empleo, buscando el reforzamiento de su anclaje en la negociación colectiva sectorial y facilitando así el acceso a colectivos que, hasta ahora, parecen encontrar dificultades para acceder a los mismos.

De otro lado, la reforma busca mejorar la eficiencia de los instrumentos de previsión social empresarial sobre la base de garantizar una mayor dimensión de sus patrimonios. Se busca así favorecer la existencia de fondos de pensiones de empleo con una dimensión adecuada que permita garantizar menores costes de gestión, permitir una distribución de inversiones diversificada y, con todo ello, mejorar los niveles de rentabilidad que los sitúe en la línea con los de otras instituciones de inversión colectiva.

Para alcanzar ambos objetivos, la reforma se ordena en tres líneas de actuación que podríamos señalar como estratégicas.

La primera de ellas consiste en el impulso del papel de la negociación colectiva sectorial de eficacia normativa personal generalizada en todo su ámbito de aplicación mediante la promoción de planes sectoriales que sirvan para encuadrar a los convenios territoriales o de empresa de modo que se facilite así la adscripción de las empresas y de las personas trabajadoras empleadas en ellas.

La negociación colectiva se establece como clave en el proceso de expansión de la previsión social empresarial que busca por esta vía introducirlos en sectores en los que prevalece la presencia de pequeñas y medianas empresas, que hasta ahora sólo han sido capaces de desarrollar planes sectoriales a escala nacional de manera casi testimonial, fundamentalmente a través de los planes de promoción conjunta. El objetivo expreso de la reforma a este respecto se sitúa en “alcanzar la universalidad de estos planes de pensiones de empleo para todos los trabajadores y trabajadoras”; un reto quizá demasiado ambicioso al punto de partida del que nace.

La segunda línea de actuación estratégica consiste en el desarrollo de una regulación específica para el sector público con la que se busca la generalización de los planes de pensiones de empleo para empleados públicos, especialmente entre las entidades locales pequeñas y medianas. No obstante, se señala a este respecto que el alcance de dicha regulación en el sector público ha de entenderse condicionado dentro de los límites que fijen las normas básicas sobre aumentos retributivos.

La tercera y última línea estratégica que promueve la reforma consiste en el desarrollo de planes específicos para trabajadores por cuenta propia o autónoma dentro de la previsión social empresarial. Se busca con ello encauzar de una forma más efectiva el ahorro para la jubilación de este colectivo profesional y permitir con ello una minoración de por comisiones a través de la contratación de los nuevos planes de pensiones simplificados creados en esta reforma.

Enmarcadas en estas tres líneas de actuación estratégica, el nuevo texto legal desarrolla un total de seis medidas concretas con las que se pretende alcanzar los objetivos señalados en la reforma.

## **2.1. Creación de fondos de pensiones de empleo de promoción pública**

Se crean los fondos de pensiones de empleo de promoción pública al que pueden adscribirse tanto planes de pensiones del sistema de empleo de aportación definida para la jubilación como el conjunto de instrumentos de previsión social empresarial.

Se trata de una de las medidas estrellas de la reforma. Básicamente la idea que está detrás de esta iniciativa es la de conseguir garantizar una dimensión adecuada de los patrimonios acumulados por los distintos planes de pensiones de empleo, agrupándolos en el marco de una serie de fondos de pensiones impulsados por la administración pública.

Se prevé que dichos fondos de promoción pública estarán gestionado por el sector privado, pero su modelo legal de gobernanza prevé un papel de pleno control por parte de la administración pública, muy por encima incluso de la capacidad de actuación que se reserva a los propios partícipes y promotores que son quienes finalmente han de asumir el riesgo de su financiación, pero que ahora tendrán un nivel de participación mínimo.

Las nuevas instancias desde las que se plantea el gobierno del nuevo modelo son la Comisión Promotora y de Seguimiento y la Comisión de Control Especial.

La Comisión Promotora y de Seguimiento de los fondos de pensiones de empleo de promoción pública abiertos es un órgano adscrito al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones y está compuesto exclusivamente por funcionarios públicos. Tiene encomendada la función de promover la constitución inicial de los fondos de pensiones así como también la práctica totalidad de atribuciones de gobierno de los fondos de pensiones (elección de entidades gestoras y depositarias, elección de política de inversión, nombrar los miembros de la Comisión de Control Especial etc.)

La Comisión de Control Especial, por su parte, es un único órgano que operará para la totalidad de fondos de pensiones de empleo de promoción pública abiertos. Sus miembros son nombrados por la Comisión Promotora y de Seguimiento y estará compuesta por trece miembros, de los que cuatro serán propuestos por las organizaciones sindicales más representativas, cuatro por las organizaciones empresariales más representativas y cinco por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Sus funciones se limitan, principalmente, a una mera evaluación de los resultados de gestión obtenidos por los diferentes planes de pensiones de empleo de promoción pública abiertos.

## **2.2. Creación de planes de pensiones de empleo simplificados desde la negociación colectiva sectorial. Objetivos prioritarios: pymes, autónomos y empleados públicos**

La reforma ha creado los planes de pensiones de empleo simplificados impulsados en el marco de la negociación colectiva de carácter sectorial.

Junto con la medida anterior constituye el núcleo central de la reforma. Se trata de establecer un nuevo marco regulador que, sobre la base del impulso de la negociación colectiva de ámbito preferentemente sectorial, permita aumentar la población cubierta por planes de pensiones del sistema de empleo, singularmente en el caso de la pequeña y mediana empresa. Más relevante incluso parece el hecho de que estos nuevos instrumentos queden abiertos a la incorporación de los colectivos de trabajadores por cuenta propia o autónoma. De la misma forma también se señala como un colectivo prioritario los empleados públicos.

En lo relativo al desarrollo que desde la negociación colectiva sectorial se ha producido hasta el momento, cabe señalar que en mayo de 2022, coincidiendo con la culminación de la tramitación parlamentaria de la Ley 12/2022 y en expresamente animado por ésta (se recoge de forma literal en el art. 52.bis del convenio), las organizaciones sindicales y empresariales del sector han alcanzado el Acuerdo de modificación del VI Convenio colectivo general del sector de la construcción, por el que se establece el compromiso expreso para que “en el próximo Convenio General introduzca, en su caso, un Plan de Pensiones colectivo que actúe como complemento al sistema público”<sup>24</sup>. Se trata de un convenio colectivo que regula las condiciones de cerca de 1 millón de trabajadores y miles de empresas.

Está por concretar si el plan de pensiones de empleo que compromete este convenio sectorial finalmente se articula como un plan de pensiones de empleo simplificado o adopta la fórmula tradicional preexistente a la reforma de 2022. En todo caso resulta reseñable el hecho de que el propio convenio colectivo haya previsto de forma expresa tal posibilidad.

Con carácter previo a la reforma ya existían tres planes de pensiones de promoción conjunta de ámbito sectorial, derivados de compromisos establecidos en los ámbitos equivalentes de negociación colectiva. Se trata de los planes de pensiones de los sectores: 1) de comercio de flores y plantas; 2) de centros de jardinería; 3) del sector de bingos. Hasta el momento sus promotores no han señalado si optarán por la transformación de los planes de pensiones, pero en todo caso se trata de instrumentos de una dimensión claramente inferior al que se promueve ahora desde el sector de la construcción.

Las personas trabajadoras autónomas son el segundo colectivo profesional señalado de forma expresa en la Ley 12/2022 como prioritario a la hora de promover su incorporación a los instrumentos

---

<sup>24</sup> Resolución de 23 de julio de 2022, de la Dirección General de Trabajo, por la que se registra y publica el Acuerdo de modificación del VI Convenio colectivo general del sector de la construcción, disponible en el enlace: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-13217](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-13217)

de previsión social complementaria con carácter general y a planes de pensiones de empleo abiertos de manera singular.

Para intentar garantizar su incorporación a estos instrumentos la norma ha reformulado el modelo tradicional de límites de aportación exentas de tributación fiscal. En el modelo preexistente se establecía un doble límite de aportaciones, diferenciando las que se realizaban a instrumentos de segundo pilar (de carácter profesional en el marco de las empresas) y de tercer pilar (de carácter individual). De manera que las aportaciones realizadas por empresarios y trabajadores a instrumentos de segundo pilar, por coincidir su objetivo de manera más clara con fórmulas estrictamente relacionadas con la previsión social, tenían acceso a un límite más alto que las realizadas por los trabajadores a título individual a instrumentos voluntarios de tercer pilar, y tradicionalmente más vinculados a fórmulas de mera optimización fiscal<sup>25</sup>.

Sin embargo, la Ley 12/2022 lleva a cabo una *ruptura del tradicional modelo dual para incluir un tercer ámbito* con singularidad propia y estrictamente reservado a las personas trabajadoras autónomas<sup>26</sup>. De modo que se establece la posibilidad de las personas trabajadoras por cuenta propia puedan incluirse en los planes de pensiones de empleo simplificados de carácter sectorial y accedan de este modo a un límite de aportaciones exento de tributación fiscal establecido en una cuantía también singular, en este caso intermedia entre las establecidas con carácter general para los instrumentos de segundo y tercer pilar.

La norma prevé incluso que los trabajadores por cuenta propia puedan incorporarse a planes de pensiones de empleo simplificados que se hayan promovido desde la negociación colectiva sectorial y coincidan con su actividad profesional habitual o, alternativamente, sean las propias organizaciones representativas de trabajo autónomo, colegios profesionales, etc. quienes promuevan tales planes de pensiones de empleo simplificados para un sector de actividad dado.

Así, en el año 2023 los trabajadores autónomos que opten por incorporarse a planes de pensiones de empleo simplificados de carácter sectorial podrán acceder a un límite de aportaciones establecido en 4.250 euros anuales, mientras que el límite de aportaciones con carácter general se establece en 8.500 euros anuales en los casos de instrumentos de segundo pilar y en 1.500 euros anuales en los de tercer pilar.

La singularidad que supone establecer un límite máximo de aportación específico y, por tanto, diferente, para las y los trabajadores por cuenta propia si bien resulta coherente con el nuevo modelo de previsión que quiere impulsar la reforma, también supone una clara quiebra del modelo de previsión preexistente. Más aún, cabría señalar que la consideración de los trabajadores por cuenta propia como un sujeto singular, con un tratamiento diferenciado, supone de alguna manera la quiebra del esquema binario tradicional que se articulaba con instrumentos colectivos de segundo pilar en los que quedaban encuadrados los trabajadores y trabajadoras que disponían de una referencia empresarial y colectiva desde la que concretarlos o, alternativamente, mediante instrumentos individuales de tercer pilar en aquellos casos en los que la persona trabajadora no disponía de dicha referencia empresarial y

<sup>25</sup> En este mismo sentido apunta, entre otras, la valoración que realiza el propio Bando de España en su Informe anual 2021, donde reconoce que en el ejercicio 2021 las aportaciones a los planes individuales se redujeron en casi un 40% “como consecuencia, principalmente, de la disminución de los incentivos fiscales concedidos a estos planes”, vid: BE: Informe Anual 2021. Banco de España, Madrid, 2022. p. 172 disponible en: [https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/InformesAnuales/21/Fich/InfAnual\\_2021.pdf](https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/InformesAnuales/21/Fich/InfAnual_2021.pdf)

<sup>26</sup> MONEREO PÉREZ, J.L. y MARTÍN-SERRANO JIMÉNEZ, E.: *La nueva regulación legal de los Planes y Fondos de Pensiones tras la reforma creadora de los Fondos de Pensiones de Promoción Pública. Estudio jurídico e institucional de la Ley 12/2022 de 30 de junio, de regulación para el impulso de los Planes de Pensiones de Empleo*, Murcia, Laborum, 2022.

colectiva. Ahora se crea un espacio intermedio para los trabajadores por cuenta propia, que le permite acceder a las figuras de previsión colectiva de segundo pilar, pero con algunas reglas diferentes.

Es más que probable que este nuevo modelo reciba una crítica desde una doble perspectiva. De un lado, señalando una diferencia de trato respecto del resto de trabajadores por cuenta ajena que prestan servicio en empresas en las que no existen instrumentos de previsión social complementaria y deben construirlos mediante las figuras de previsión individual, de modo que tienen atribuidos límites de aportación inferiores a los que ahora se establecen para los trabajadores por cuenta propia. De otro lado, señalando también una diferencia de trato respecto de los trabajadores, y aún respecto de los propios empresarios, que quedan encuadrados en instrumentos colectivos por los que disponen de límites de aportación más altos, pese a que ahora los trabajadores autónomos quedan encuadrados en los mismos instrumentos colectivos de previsión.

En lo que respecta a la consideración de los empleados públicos como colectivo de atención prioritaria en lo relativo a su incorporación a planes de pensiones de empleo, resulta, cuando menos, incongruente tal designación con el mantenimiento de la situación que desde el año 2012 impide que las administraciones públicas puedan hacer aportaciones a los planes ya existentes por mandato expreso de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2023<sup>27</sup>.

El objetivo planteado en la Ley 12/2022 de promocionar los planes de pensiones de empleo en la administración pública resulta incompatible con el mantenimiento de la suspensión de aportaciones que se mantiene impuesta en la última década, desde los Presupuestos Generales del Estado de 2012

Con toda probabilidad, mientras subsista tal limitación en las aportaciones empresariales a los planes de empleo del sector público, el único efecto que podrá desplegar la reforma será el que se derive de la

El único efecto que cabe esperar es el de la movilización de los planes de pensiones de empleo que actualmente tienen las administraciones públicas a los nuevos instrumentos de gestión creados en la reforma. De tal modo que los planes de pensiones de empleo ya constituidos se conviertan en planes de pensiones de empleo abiertos y que sus patrimonios pasen a estar ubicados en un fondo de pensiones de empleo de promoción pública. El efecto más lógico que cabe esperarse en este punto de la reforma se limitará al impacto estadístico que en el corto plazo pueda suponer el traslado del exiguo patrimonio que actualmente tiene el Plan de Pensiones de la Administración General del Estado que da cierre del ejercicio 2020 presentaba una cuenta de posición de 615 millones de euros, para un colectivo de 523.715 partícipes<sup>28</sup>.

### **2.3. Simplificación de trámites de adscripción y gestión**

La Ley 12/2022 promueve la simplificación de los trámites en la adscripción y gestión de los planes de pensiones, fundamentalmente mediante la utilización de sistemas de digitalización para que las operaciones de alta de la empresa y del partícipe, aportación, información de rentabilidad y movimientos, petición de prestaciones y cobro se hagan de forma on-line.

<sup>27</sup> La última Ley de Presupuestos Generales del Estado que previó una partida presupuestaria para realizar aportaciones a planes de pensiones de empleo de las administraciones públicas fue la del ejercicio 2011, en la que establecía la capacidad de destinar hasta un 0,3% de la masa salarial a la financiación de aportaciones a planes de pensiones de empleo o contratos de seguro colectivos que incluyan la cobertura de la contingencia de jubilación (art. 22.Tres de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011).

<sup>28</sup> COMISIÓN DE CONTROL DEL PLAN DE PENSIONES DE EMPLEO DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO: *Memoria anual 2020 del Plan de Pensiones de Empleo de la AGE*. p. 3

En este punto se fija como objetivo específico no dejar fuera a ninguna persona por causa de la brecha digital.

Deberemos remitirnos al desarrollo reglamentario de la Ley para comprobar cómo se concretan finalmente estos nuevos procesos de simplificación en los trámites.

#### **2.4. Mecanismos de movilidad: plataforma digital común**

Se ha establecido el diseño de mecanismos que favorezcan la movilidad de los trabajadores entre las diferentes empresas y sectores. La puesta en marcha de una plataforma digital común que deberán usar todas las entidades gestoras y depositarias se constituye así como un instrumento especialmente relevante a este respecto.

Una de las innovaciones técnicas más destacadas de la reforma consiste en la creación de una plataforma digital común para todas las entidades gestoras y depositarias que participen en la administración de los fondos de pensiones de empleo de promoción pública abiertos. La utilización de esta plataforma digital busca garantizar un modelo común de gestión que sea ágil y de la máxima calidad mediante la normalización de los procesos y su monitorización y supervisión.

La plataforma digital dará así servicio tanto a los promotores como a partícipes y beneficiarios en sus operaciones básicas. Asimismo permitirá el acceso a la Comisión de Control Especial de los fondos de pensiones de empleo de promoción pública abiertos, a la Comisión Promotora y de Seguimiento, así como a las comisiones de control de los planes de pensiones de empleo y al resto de partes interesadas.

Reglamentariamente se determinarán las características y funcionalidades de la plataforma digital común, que en todo caso observarán las recomendaciones que les sean de aplicación del Esquema nacional de seguridad y el Esquema nacional de interoperabilidad.

La plataforma digital común debe permitir de este modo la trazabilidad del histórico de movimientos económicos de las personas partícipes y de los promotores independientemente de los traslados de plan que se hayan registrado.

Finalmente, se prevé también el desarrollo reglamentario oportuno que ajuste el funcionamiento de la plataforma al cumplimiento de la normativa vigente en materia de protección de datos.

#### **2.5. Nuevos incentivos fiscales y de Seguridad Social**

Entre los elementos más relevantes de la reforma impulsada en el marco de la Ley 12/2022 destaca el diseño de un nuevo incentivo fiscal dirigido a impulsar este tipo de instrumentos colectivos, respecto del que se dice buscar que beneficie especialmente el ahorro de las rentas medias y bajas y en el que se destaca el objetivo de incorporar a los jóvenes de manera más eficaz.

Y señalamos que el diseño de este esquema de nuevos incentivos se ha producido “en el entorno” de la Ley 12/2022 porque, como veremos más adelante, una parte tan relevante de los mismos como los relacionados con los límites de aportación exentos de tributación fiscal se han venido impulsando en las leyes de Presupuestos Generales del Estado de los ejercicios previos a 2022, por lo que estamos ante una línea de reforma de carácter estructural, previa a la propia reforma y de la que la Ley 12/2022 es un instrumento más que contribuye a su consolidación y a extenderlo a otras materias conexas, como es el caso de las cotizaciones de Seguridad Social.

Se ha previsto así una ampliación de los límites fiscales y financieros a las aportaciones a planes de pensiones de empleo previstos en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) y un nuevo régimen de cotización a la Seguridad Social de dichas aportaciones.

Esta medida adquiere mayor importancia en el marco de la diferenciación de política fiscal que en los últimos ejercicios se ha producido entre los instrumentos de segundo y tercer pilar, concentrándose ahora ya de forma muy intensa los beneficios tributarios en los instrumentos de previsión social de carácter colectivo frente a los de carácter estrictamente individual.

Para tener una idea de la dimensión de la reorientación que ha registrado esta política fiscal, baste con señalar que hasta el ejercicio 2015 tanto los planes individuales como los de empleo tenían establecido el límite de aportaciones en 10.000 euros anuales. Sin embargo en el caso de los planes de pensiones individuales, las sucesivas leyes de Presupuestos Generales del Estado han venido reduciendo dicho límite de aportación hasta los 8.000 euros anuales<sup>29</sup> en el año 2020, hasta 2.000 euros anuales en el año 2021 y hasta 1.500 euros anuales en el año 2022 y 2023.

Por su parte, la aportación máxima anual a planes de pensiones de empleo en el año 2021 se mantuvo en 8.000 euros anuales y, posteriormente, en el ejercicio 2022 y 2023 se ha incrementado hasta los 8.500 euros anuales.

Se busca así focalizar los beneficios fiscales en aquellas figuras que, por su estricta naturaleza colectiva se financian principalmente por contribuciones empresariales y, por tanto, responden a una lógica claramente orientada a servir como instrumentos de previsión social complementaria; frente a los instrumentos de carácter individual financiados exclusivamente desde la capacidad de renta disponible de las personas y que, por tanto, cabría vincular en una órbita más cercana a instrumentos propiamente de ahorro.

En lo que respecta a los límites de aportaciones exentos de tributación en el IRPF hemos de saludar que la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio 2023 haya venido a corregir, apenas seis meses después de su aprobación, algunas deficiencias técnicas con las que nació en esta materia la Ley 12/2022 y que se habían puesto de manifiesto<sup>30</sup>.

Básicamente se han corregido los principales efectos que se derivaban del establecimiento original de un sistema de determinación de límites de aportaciones en base a la utilización de coeficientes que no habían previsto una escala progresiva, por lo que el resultado incurría en incoherencias.

El límite de aportaciones para los instrumentos de tercer pilar se establece así en el 30 por 100 de la suma de los rendimientos netos del trabajo y de actividades económicas percibidos individualmente en el ejercicio, con un límite de 1.500 euros anuales.

Por su parte, en el caso de los instrumentos de segundo pilar, el modelo corregido en la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 2023 establece que dicho límite se incrementará hasta 8.500 euros anuales, siempre que tal incremento provenga de contribuciones empresariales, o de aportaciones del trabajador al mismo instrumento de previsión social por importe igual o inferior

---

<sup>29</sup> El límite máximo de la reducción general en el IRPF se establecía en la cuantía menor de las siguientes: 8.000 euros de aportación individual o empresarial, o el 30% de la suma de los rendimientos netos del trabajo y de actividades económicas percibidos individualmente en el ejercicio por la persona declarante.

<sup>30</sup> MONEREO PÉREZ, J.L. y MARTÍN-SERRANO JIMÉNEZ, E.: *La nueva regulación legal de los Planes y Fondos de Pensiones tras la reforma creadora de los Fondos de Pensiones de Promoción Pública*. op. cit., p. 250

a las cantidades que resulten del siguiente cuadro en función del importe anual de la contribución empresarial:

Importe anual de la contribución	Aportación máxima del trabajador
Igual o inferior a 500 euros	El resultado de multiplicar la contribución empresarial por 2,5
Entre 500,01 y 1.500 euros	1.250 euros, más el resultado de multiplicar por 0,25 la diferencia entre la contribución empresarial y 500 euros
Más de 1.500 euros	El resultado de multiplicar la contribución empresarial por 1

No obstante, en todo caso se aplicará el multiplicador 1 cuando el trabajador obtenga en el ejercicio rendimientos íntegros del trabajo realizado superiores a 60.000 euros procedentes de la empresa que realiza la contribución, a cuyo efecto la empresa deberá comunicar a la entidad gestora o aseguradora del instrumento de previsión social que no concurre esta circunstancia.

A estos efectos, las cantidades aportadas por la empresa que deriven de una decisión del trabajador tendrán la consideración de aportaciones del trabajador.

Finalmente, en el caso de personas trabajadoras por cuenta propia integradas en planes de pensiones de empleo simplificados de carácter sectorial, hasta los 4.250 euros anuales.

El esquema de reducciones se completa con el establecimiento de un límite de aportación de 5.000 euros anuales para las primas a seguros colectivos de dependencia satisfechas por la empresa.

En otro nivel de actuación dentro de las medidas de incentivo se ha establecido también una reducción de la cuota empresarial por contingencias comunes a la Seguridad Social respecto de los importes de las contribuciones empresariales a los planes de pensiones de empleo. En relación a esta medida la exposición de motivos de la norma prevé esta medida ha de servir como incentivo a la negociación colectiva sectorial para la generalización entre la población trabajadora de este tipo de instrumentos de dimensión colectiva.

Y, más aún, establece que este incentivo ha de operar sin causar ningún perjuicio al sistema público de Seguridad Social, cuya centralidad dentro del entramado institucional que conforma nuestro modelo de protección social en esta reforma se reconoce como inherente a la configuración institucional de nuestro Estado social. Cabría en este sentido explicar que las reducciones de cuotas están expresamente contempladas en la Disposición adicional trigésima segunda TRLGSS, dentro de las funciones de gasto que el Estado debe asumir en la financiación de la acción protectora de la Seguridad Social en cumplimiento del principio de separación de fuentes consagrado en el Pacto de Toledo. De modo que se prevé así que la Ley de Presupuestos Generales del Estado contemplará anualmente una transferencia del Estado al presupuesto de la Seguridad Social para la financiación de los beneficios y exenciones en cotización a la Seguridad Social de determinados regímenes y colectivos, entre los que se incluirá el coste de esta reducción de cuotas.

## 2.6. Límite de costes y gastos de gestión

Pese a que los borradores preliminares del anteproyecto incluyeron en el texto articulado una cuantificación expresa del límite de costes de gestión de los planes de empleo colectivos en el 0,30 % de los activos gestionados, sin embargo, esta referencia fue finalmente suprimida del texto articulado aprobado por las Cortes Generales.

La memoria que acompañaba la primera redacción del anteproyecto situaba la cifra del 0,30% como un reto que se fundamentaba por dos razones. De un lado porque en la actualidad los fondos de pensiones de empleo con un patrimonio superior a 100 millones de euros que están sometidos a licitación, esto es, básicamente los planes de pensiones de empleo de empleados públicos, ya tienen niveles base de costes de gestión inferiores al 0,30%, y en la reforma los fondos de empleo de promoción pública aspiran a constituir patrimonios de un mínimo de 250 millones de euros. De otro lado, la memoria alega que los estudios realizados por parte del Ministerio durante la elaboración del anteproyecto, si bien sin citar ninguna fuente oficial, situaban que las cuentas de resultados de las entidades gestoras de fondos de pensiones más significativas permitían operar a largo plazo sin pérdidas con una imputación de costes de gestión del entorno del 0,15%. De modo que, a su juicio, es perfectamente posible que las entidades gestoras adjudicatarias de los nuevos fondos de pensiones de empleo de promoción pública puedan trabajar por debajo del límite del 0,30% en los costes de gestión aunque en el proceso de lanzamiento sus costes sean más elevados.

No obstante, en la redacción final del texto legal de la reforma esta medida se limita a una referencia en el preámbulo de la norma en la que se defiende que los planes de pensiones de empleo deben proporcionar a los partícipes el máximo valor de la gestión a los costes más eficientes posibles, dentro de los máximos normativamente establecidos para ello. De modo que parece llamar a un desarrollo reglamentario posterior para concretar la medida.

Adicionalmente, el preámbulo de la Ley hace en este punto conecta la mejora de la gestión y la limitación de costes también a la transparencia de la información a los partícipes, de modo que todo ello redunde en la garantía de la máxima rentabilidad posible del instrumento.

Puesto que el articulado (artículo 62.4 TRLPPF) se remite al desarrollo reglamentario habrá que estar a lo que finalmente se concrete en el mismo para determinar el verdadero alcance que finalmente adquiere el compromiso genérico de limitación de los costes de gestión. Y habida cuenta de que el actual marco reglamentario (artículo 84 del Real Decreto 681/2014, de 1 de agosto) ya dispone unos límites a este respecto, habrá que estar a la concreción que finalmente se establezca para valorar si realmente esta declaración genérica de limitación de costes implica un marco normativa verdaderamente novedosa e innovador.

### 3. EVALUACIÓN DE RESULTADOS Y PROPUESTAS DE ACTUACIÓN

Podríamos compartir que tras casi cuatro décadas del comienzo de la implantación del actual modelo de previsión social complementaria parece necesario una actualización de su marco regulatorio orientándolo a su *relanzamiento*<sup>31</sup>.

Y, si bien aún es evidentemente demasiado pronto para poder hacer una valoración completa del resultado que puede desplegar la Ley 12/2022, sí podemos apuntar lo que, desde nuestro punto de vista, son, en unos casos, insuficiencias del esquema propuesto y, en otros, posibles líneas de quiebra sobre las que cabría operar para proponer su reorientación.

---

<sup>31</sup> MONEREO PÉREZ, J.L. y FERNÁNDEZ BERNAT, J.A.: *Los planes y fondos de pensiones: Balance de situación y nuevas medidas de reforma del modelo legal tras la revisión del Pacto de Toledo*, Albacete, Bomarzo, 2021; MONEREO PÉREZ, J.L., OJEDA AVILÉS, A. y GUTIÉRREZ BENGOCHEA, M.: *Reformas de las pensiones públicas y planes privados de pensiones*, Murcia, Laborum, 2021.

### 3.1. Reforzar la dimensión social del sistema complementario

No obstante, a nuestro juicio, el objetivo de dichas medidas no debería ser otro que potenciar principalmente la *lógica social* presente en estos instrumentos de previsión, de tal manera que se conviertan definitivamente en auténticos mecanismos complementarios del sistema público y obligatorio.

Hasta ahora, el desarrollo de los regímenes voluntarios que representan los planes y fondos de pensiones y el resto de mecanismos que integran aquéllos no ha venido acompañado de un proceso de integración lógico en el sistema de relaciones institucionales que supone un modelo de protección social. Todo ello hace que el ciudadano considerado en una dimensión general, así como las empresas y trabajadores desde un plano particular, no lleguen a apreciar la funcionalidad real de dichos instrumentos en el cuadro protector general de las pensiones. Al contrario, en muchos casos los planes y fondos de pensiones han podido servir más como estrategia financiera (de optimización fiscal) que como instrumento de complementación de las pensiones públicas suficientes y adecuadas.

Dicho objetivo de implantar de manera definitiva dichos mecanismos, de modo que éstos actúen como verdaderos instrumentos *complementarios* del sistema público de protección, pasa necesariamente por apoyar con carácter preferente los *planes del sistema de empleo*. Para que la cobertura que ofrecen los sistemas de previsión complementarios alcance a una población cada vez más amplia se tiene que potenciar los planes del segundo pilar, es decir, los de carácter profesional ligados a la relación laboral. Es ésta la tendencia reformista que siguen los países más avanzados de nuestro entorno, con la cual se persigue la materialización de fórmulas de capitalización en los sistemas de protección social concertadas a nivel empresarial o sectorial. En todo caso, y mientras se perfecciona el grado de cobertura de la previsión social empresarial, cabe pensar en un número importante de personas dispuestas a acceder, sobre todo, a un *plan individual*, especialmente de aquéllos que quieran aprovecharse de la flexibilidad que caracteriza a este tipo de planes, al objeto de poder modular el régimen de aportaciones de acuerdo a sus necesidades personales de previsión. No cabe, además, desdeñar la importancia que tiene igualmente la previsión individual en conjunción con los planes de empleo, especialmente si se tiene en cuenta la *tasa media de reemplazo* -ingresos por jubilación frente al salario previo a la jubilación- que es del 58.7 por 100, según cálculos de la OCDE. Con esta tasa, hay suficiente margen que permitiría no sólo la intervención de los planes del sistema de empleo como única alternativa de previsión social complementaria.

### 3.2. No cabe la importación mimética de modelos externos: cuentas nocionales, mochilas austríacas o NEST británico

Un problema recurrente que presenta el desarrollo de la previsión social complementaria en España, es la tendencia de pretender la importación de modelos de otros Estados cuando, aparte de los límites constitucionales, la realidad social y empresarial es diametralmente distinta. Intentar promover sistemas como las cuentas nocionales suecas, sin su tasa de actividad o la mochila austríaca, sin su tasa de empleo y con nuestra tradicional tasa de temporalidad (deberemos confirmar cómo evoluciona a partir de la reforma laboral establecida en el Real Decreto-ley 32/2021<sup>32</sup>), supone incurrir en el grave error de ignorar la realidad contextual y las sinergias de toda institución con el sistema de protección social de cada País.

Resulta significativo, por ejemplo, que la transformación nuestro sistema de pensiones en un sistema individual de cuentas nocionales, parta del presupuesto no explicitado de otorgar pensiones

<sup>32</sup> Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo.

menos generosas (caída de la pensión inicial) y la exigencia de alargar la vida laboral para evitar así los efectos de dicha caída de la cuantía de la pensión pública. Paralelamente se introduciría un sistema de capitalización complementario individual para todos los trabajadores. Se conformaría así un nuevo sistema mixto que supondría en sí mismo un cambio radical del modelo global de pensiones, que facilitaría, después de un periodo transitorio (a medio o largo plazo), la privatización gradual de los regímenes profesionales contributivos. Esto explica, en gran medida, la creciente apuesta de las entidades financieras (a nivel internacional y nacional) por este modelo de pensiones de cuentas individuales nocionales *acompañado de suyo de la introducción de un sistema de capitalización complementario para todos los trabajadores*. Y ello sin desconocer que este modelo se está implantando ya en algunos países europeos.

Hay que tener en cuenta que el avance en la generalización de los sistemas de empleo (segundo pilar de sistema global de pensiones) es estrictamente necesario tanto el compromiso de los empleadores como atender al interés de los trabajadores adecuadamente representados, el cual está directamente relacionado con la estabilidad en el empleo y con mejores salarios o retribuciones por el trabajo prestado.

En el mismo sentido cabría traer a colación el ejemplo del NEST (Nacional Sabin Emplomen Trust) del Reino Unido. No es sólo que la mera creación del propio NEST sea fruto del fracaso del nivel de cobertura que había sido capaz de alcanzar el sistema de pensiones preexistente en el país británico, o la extrema volatilidad de sus valores, que ha obligado al Banco de Inglaterra en octubre y noviembre de 2022 a “rescatar” la deuda pública en la que estaban invertidos el grueso del patrimonio de los llamados *Definid Bedito Pensión SCH emes* (Planes de Pensiones con Prestación Definida), que aseguran una retribución anual fija de los pensionistas británicos<sup>33</sup>.

La objeción que aquí se señala, no se limita a destacar las limitaciones de los modelos alternativos, sino que parte de la definición misma de nuestro modelo de pensiones. En las circunstancias actuales la propuesta de giro radical hacia la obligatoriedad de los planes de pensiones del sistema de empleo no parece viable desde el punto de vista de la Política del Derecho (que en sí misma es sustancialmente “política”), aunque siempre merece consideración. Es preferible así buscar otro tipo de medidas de fomento selectivo a favor de los Planes del Sistema de Empleo (los auténticos regímenes profesionales complementarios de las pensiones de la Seguridad Social). La diferenciación en la fiscalidad parece un avance importante, pero quizás insuficiente por sí sola.

Debe afirmarse, sin duda, la utilidad complementaria de los sistemas de capitalización. Como señalan las propias conclusiones parlamentarias del Pacto de Toledo (2003) “*El recurso a las pensiones privadas, basadas en la capitalización a través de regímenes profesionales o individuales, también puede ser un instrumento válido para aliviar la presión sobre las finanzas públicas*”<sup>34</sup> (Recomendación 7ª), pero sin poner en cuestión su carácter estrictamente complementario y por imperativo constitucional la calidad (en términos de suficiencia “desmercantilizadora”) de las pensiones públicas (*Cfr.* El grupo normativo garantista formado por los artículos 41y 50, en relación

<sup>33</sup> Vid. EL PAIS: “El Banco de Inglaterra interviene por tercera vez para frenar el pánico financiero en los fondos de pensiones”, noticia publicada el 11 de noviembre de 2022, disponible en: <https://elpais.com/economia/2022-10-11/el-banco-de-inglaterra-interviene-por-tercera-vez-para-frenar-el-panico-financiero-en-los-fondos-de-pensiones.html>

<sup>34</sup> CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: Informe de la Comisión no permanente para la valoración de los resultados obtenidos por la aplicación de las recomendaciones del Pacto de Toledo. Texto del Informe y votos particulares. BOCG,2003 pg.23 disponible en: [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L7/CONG/BOCG/D/D\\_596.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L7/CONG/BOCG/D/D_596.PDF)

con los artículos 10.2 y 93 a 96 de la Constitución jurídica como norma fundamental de nuestro ordenamiento jurídico)<sup>35</sup>.

Por otra parte, la separación financiera conforme a la naturaleza de las prestaciones públicas, no supone que el Estado no pueda -como ya lo está haciendo- realizar aportaciones para garantizar la sostenibilidad financiera de las prestaciones contributivas con cargo a impuestos (no se olvide que la responsabilidad última de la garantía de las pensiones públicas, contributivas y no contributivas, recaen sobre el Estado ex artículos 41 y 50 de la Constitución, en relación con el artículo 12 de la Carta Social Europea). El principio de solidaridad y de redistribución (que se hace acompañar coherentemente del principio de suficiencia y adecuación de las pensiones públicas) no pueda quedar completamente extramuros del nivel contributivo del sistema de pensiones públicas, porque precisamente la Seguridad Social Contributiva se basa en la ruptura del sinalagma -que sí es el propio de la técnica previsora de los seguros- entre cuota/prima y prestación objeto de cobertura. Por ello el criterio de racionalización interna del sistema público de pensiones consistente en la separación de fuentes de financiación en atención a la naturaleza de las prestaciones (contributivas y no contributivas) no supone necesariamente que el nivel contributivo no reciba aportaciones con cargo a presupuestos generales del Estado. Por otra parte, el modelo ideal-tipo de financiación a través del sistema de reparto exige reforzar y depurar el régimen de cotizaciones sociales (incrementándolas mediante técnicas de destope, cotización por ingresos reales de los trabajadores autónomos, aumentos de cotización por expulsión de personal a través de su sustitución por sistemas automatizados o robótica, prohibición sistemática de la reducción de cotizaciones sociales para llevar a cabo pretendidas políticas de empleo o facilitar las reestructuraciones empresariales -objetivos que deben quedar extramuros del sistema de Seguridad Social y de su subsistema de pensiones públicas e imputarse a presupuestos generales del Estado por vía impositiva externa al Sistema-, etcétera).

Poco futuro tienen los planes de pensiones del sistema de empleo sin estabilidad en el empleo: si se pretende que crezca, y hacerlo con calidad, habrá de garantizarse una estabilidad en el empleo y, en su caso, las garantías suficientes de accesibilidad y conservación en las transiciones en el mercado de trabajo.

Por lo demás, los modelos extranjeros - y de los de los países de la Unión Europea- no se pueden importar porque son una parte de un sistema más amplio, o por decirlo metafóricamente, son una pieza de un “puzzle” cuyo conjunto ha de ser considerado en su totalidad. De ahí el grave error de importar sin más modelos como las “cuentas nocionales” o la llamada “mochila austriaca”. Toda institución y su posible reforma han de insertarse en su contexto para ser adecuada y eficiente como condición de posibilidad.

### **3.3. Profundizar la diferenciación de los incentivos en virtud de la función social del instrumento**

Un elemento sin duda acertado de la nueva reforma consiste en la reorientación que se ha dado a lo que cabría señalarse como el *tratamiento promocional*, de estos instrumentos, haciéndolo más selectivo y focalizando el grueso de los incentivos sobre los planes de pensiones del sistema de empleo (también los asociados) y menos sobre los planes del sistema individual.

Si bien ambos tienen una naturaleza complementaria, en realidad, no tienen la misma función socio-económica. En los individuales, preside ante todo la finalidad financiera, mientras que los del

---

<sup>35</sup> MONEREO PÉREZ, J.L.: “Dignidad de la persona y protección social en la Constitución de 1978: balance y propuestas de reforma para la mejora de sus garantías de suficiencia como derecho social fundamental”, en *RTSS*. CEF, núm. 429, 2018.

sistema de empleo, tiende a dominar la finalidad social (de protección social; ahorro finalista). Por ello, la política de gastos fiscal que generan no debe ser la misma, tiene que diferenciarse y favorecer más a los planes del sistema de empleo. Hay que tener en cuenta que *el aproximadamente el 80 por 100 de los partícipes en los planes y fondos de pensiones son de la modalidad del sistema individual* (en la lógica del ahorro generalista e indiferenciado respecto a los fines de previsión/provisión social complementaria), siendo de significar que esta modalidad hace prevalecer más el plan en la lógica de un producto financiero, usado para conseguir beneficios fiscales significativos. La modalidad del sistema de empleo debe tener un trato más favorable que los individuales, precisamente haciendo prevalecer la dimensión social sobre la estrictamente económico-financiera concurrente y coexistente en esta institución jurídica.

Reténgase, además, que la reducción de la política a favor de los planes individuales generaría un menor coste fiscal para el Estado que podría destinarse a financiar las pensiones públicas. Por tanto, es necesario establecer una desaparición de tales instrumentos en el sentido de hacer primar decididamente a los planes del sistema de empleo o regímenes complementarios profesionales frente a todos los demás. En particular, sería necesario privar de todo tratamiento fiscal privilegiado o preferente respecto al común u ordinario a los planes individuales de pensiones (esto supone replantear contundentemente el modelo parificador establecido desde el año 2006 en nuestro país).

Lo anterior remite a un aspecto de enorme importancia en los últimos años, marcados especialmente por la crisis económico-financiera y las medidas de reforma legislativa adoptadas en los sistemas de pensiones. Y es que, como se sabe, se han producido unas políticas de “ajuste”, “contención” y “reducción” del gasto público social, las cuales sólo se han venido aplicando al sistema público de pensiones, y no a los sistemas privados. Ello resulta cuestionable si tiene en cuenta el fracaso de la previsión privada en términos de su funcionalidad socio-económica, por su mala respuesta frente a la crisis actual (vulnerabilidad ante la volatilidad de los mercados financieros). De ahí que, a nuestro juicio, sería necesaria una reflexión en profundidad sobre la legitimidad democrática de la subvención fiscal a los planes privados de pensiones. En este sentido se podría pensar en una reducción significativa de las ventajas fiscales otorgadas -en general- a los sistemas de previsión privados en un momento donde el sistema público requiere de ingresos para garantizar su equilibrio financiero, máxime si se tiene en cuenta que el gasto fiscal de dichos subsidios representa alrededor del 0,16 por 100 del PIB y que los mismos resultan claramente regresivos, con el 20 por 100 de unidades fiscales de mayor renta concentrando el 70 por 100 de los mismos.

Por lo demás, aceptada la necesidad de relanzar los planes de corte profesional, en modo alguno sería adecuado que dicho apoyo a los mismos se llevara a cabo a través de la incorporación de un *pilar de carácter mixto*, donde un porcentaje de las aportaciones obligatorias se destine a un fondo capitalizado. En favor de esta tesis se ofrecen argumentos nada desdeñables, pero como se ha puesto de manifiesto conviven importantes *riesgos* en esta propuesta reformadora (un efecto redistributivo claramente regresivo, un potencial descenso de las tasas de cobertura, la introducción de una lógica netamente individualista, etc.). Por todo ello, a nuestro juicio, debe seguirse apostando porque los planes y fondos de pensiones sean un *régimen voluntario y complementario* del sistema público y obligatorio de protección. Debe descartarse, por tanto, un modelo de protección social dividido en dos grandes bloques, organizado uno de ellos como público y otro como privado, ambos igualmente obligatorios, basado el primero en la solidaridad intergeneracional y soportado el segundo en el ahorro individual capitalizado. En esta línea se mueve el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo (CESE) en el que se considera que “los planes de pensiones de reparto obligatorios deben seguir desempeñando un papel fundamental para garantizar las pensiones futuras y, por ello, debería

prestárseles una atención especial con objeto de invertir la tendencia observada en muchos países de la UE hacia la reducción de las tasas de sustitución<sup>36</sup>.

Toda reforma de los sistemas complementarios privados debe partir de un nivel de suficiencia del sistema público atendiendo a las respectivas lógicas operativas en los niveles contributivos y no contributivos. En esa lógica de complementariedad, la reforma debería fomentar el ahorro finalista de previsión a través de los fondos de pensiones, que se genere fundamentalmente a través de la negociación colectiva, y que, además, origine prestaciones en forma de renta de sustitución complementarias del sistema público de pensiones. Enfatizar la finalidad provisoria de pensiones supone realzar la función de los fondos privados de pensiones como instrumentos de ahorro-provisión que se van depositando para que cuando se produzca el hecho causante de la pensión privada el interesado perciba una renta (sistema de capitalización, en virtud del cual cada sujeto interesado recibe al final de su vida activa la pensión que se corresponde con los recursos acumulados y que el sistema capitaliza a lo largo del tiempo invirtiéndolos en activos privados que generen intereses o rendimientos que participan de las fluctuaciones del mercado).

### 3.4. Participación, control y garantía

El objetivo de *generalizar la previsión social complementaria* pasa necesariamente por la adopción de un conjunto de medidas tendentes todas ellas a fortalecer la imagen que los ciudadanos y los agentes sociales y económicos tienen de dichos instrumentos como verdaderos sistemas de seguridad de carácter complementario, especialmente en tres ámbitos de ordenación de dichas instituciones: de un lado, en el *acceso* a dichos regímenes; de otro, en la *participación y control* en los mismos; y, por último, en los *mecanismos de garantía*.

En primer lugar, si se quiere seguir intentando promover la *participación en los planes de pensiones* de manera generalizada se hace necesario corregir algunos aspectos que están dificultando aquélla. Fundamentalmente, debe eliminarse el mantenimiento en la normativa reguladora de los planes de pensiones del sistema de empleo de un *período de permanencia previa en la empresa promotora* a efectos de la integración del participante en el plan. Como se ha puesto de manifiesto, con este requisito se impide en la práctica el acceso a los planes de pensiones del sistema de empleo de los trabajadores con contratos de corta duración, lo que supone un tipo de discriminación indirecta. Los efectos perniciosos de esta medida resultan evidentes, pero se agravan todavía más atendiendo a la estructura del empleo actual caracterizado por una creciente temporalidad. En efecto, el colectivo potencialmente afectado resulta lo suficientemente importante, de ahí que no sea indiferente el establecimiento de un tiempo mínimo de prestación de servicios con el promotor a efectos de la integración de los empleados en el plan. Por tanto, el criterio temporal no deviene en un factor favorecedor de la ampliación del ámbito de aplicación de los sistemas privados de pensiones, al contrario se incide en la desprotección de los colectivos de trabajadores más desfavorecidos, trasladando los efectos de la segmentación laboral al ámbito de los mecanismos de protección social complementaria.

De otro lado, si se quiere mejorar el acceso a los regímenes profesionales como vía estratégica de generalización de la previsión social complementaria se debe seguir potenciando el papel de la *negociación colectiva*, muy especialmente en lo que se refiere a la instauración e implantación a través de ella de planes sectoriales o de promoción conjunta. Como se ha podido comprobar, estos planes tienen una nula o escasa presencia, pese a que los mismos presentan una serie de ventajas indudables frente a los planes de pensiones de carácter empresarial (*racionalización de costes* para

---

<sup>36</sup> CESE: White paper on Pensions. Consulta, aprobada el 12/07/2012, referencia: SOC/457-EESC-2012-1582, disponible en: <https://www.eesc.europa.eu/es/our-work/opinions-information-reports/opinions/white-paper-pensions>

las empresas implicadas, *comisiones más bajas* de las entidades gestoras y depositarias, etc.). Se trata, por lo demás, de la mejor (cuando no la única) opción para que los planes de pensiones del sistema de empleo continúen creciendo dado el volumen de trabajadores pertenecientes a pequeñas y medianas empresas sometidos gran parte de ellos a convenios de sector. En este punto, se hacen necesarios nuevos estímulos legales que favorezcan la articulación colectiva sectorial de los planes de empleo.

En segundo lugar, *la garantía de participación de los individuos* en la estructura de gestión y control de toda la dinámica de funcionamiento del plan parece en todo punto irrenunciable. Es más, se ha postulado en las páginas precedentes *un papel predominante de los partícipes en las comisiones de control del plan*. Entendiendo que corresponde a los partícipes y beneficiarios la titularidad de los fondos, se debía otorgar a éstos un papel preeminente en el ejercicio de la competencia de supervisión del funcionamiento y ejecución de los planes, con mayor razón si cabe en los de la modalidad de aportación definida, ya que la inadecuada gestión del patrimonio podía acarrear peores prestaciones. Igual posición cabía sostener para el caso de los de prestación definida, pese a que se pudiera defender un idéntico protagonismo para el promotor atendiendo al mayor riesgo que éste asume en este tipo de planes. En cualquier caso, debe mantenerse el *sistema de mayorías reforzadas* para la adopción de acuerdos como forma de atender la posición empresarial que postula un papel más relevante en dicho órgano y de salvar el obstáculo de un posible veto por la mayoría de los partícipes.

Finalmente, la mayor o menor relevancia de los planes y fondos de pensiones va a depender de los mecanismos de garantía que su sistema normativo establezca ante determinadas vicisitudes (especialmente, ante las crisis empresariales en los planes de empleo). Pues bien, se ha defendido aquí la necesidad de *crear instituciones de carácter público o semipúblico* capaces de garantizar los compromisos adquiridos con los trabajadores y no satisfechos en virtud del acaecimiento de determinadas situaciones (insolvencia) o de exigir, en último término, *el aseguramiento obligatorio de las prestaciones* derivadas de los planes. Por otra parte, los recursos acumulados en los fondos de pensiones -adscritos a finalidades de previsión social complementaria de las pensiones- deben invertirse hacia activos más seguros y reformando los criterios de valoración para reducir los efectos de las fluctuaciones financieras y las variables inflacionistas que tanto inciden sobre los sistemas financieros de capitalización.

En las decisiones de inversión debe potenciarse la capacidad decisoria de los sujetos protegidos, partícipes y beneficiarios. Los fondos de pensiones deberán adoptar políticas socialmente responsables y garantizar una influencia determinante de los partícipes (comunidad de partícipes cotitulares de los recursos acumulados afectos con fines de provisión de las pensiones) y beneficiarios en la gestión de las inversiones. Como se ha dicho, el fondo de pensiones puede considerarse hasta ahora una especie de “capital gris” porque los derechos de propiedad que incorpora constituyen una zona nebulosa o plomiza<sup>37</sup>.

En esta línea, resulta absolutamente imprescindible resolver las carencias de la reglamentación de la UE en la materia, tal y como sugiere la propia Comisión en su documento *Libro Verde: en pos de unos sistemas de pensiones europeos adecuados, sostenibles y seguros*<sup>38</sup>. En dicho documento se apuntan algunos aspectos a tener en cuenta para dar mayor seguridad a las pensiones privadas capitalizadas. En primer lugar, los efectos de la crisis financiera sobre los sistemas de pensiones privadas pueden mitigarse con unas buenas políticas económicas y de finanzas públicas y con una regulación mejor. Ejemplo de ello son las garantías de rendimientos mínimos y las composiciones de

<sup>37</sup> BLACKBURN, R.: *El futuro del sistema de pensiones. Crisis financiera y Estado de Bienestar*; Madrid, Akal, 2010, pp. 203 y sigs. (“El tenebroso mundo del capital gris”).

<sup>38</sup> COMISIÓN EUROPEA: Libro Verde: en pos de unos sistemas de pensiones europeos adecuados, sostenibles y seguros, COM (2010) 365 final. Disponible en: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=5551&langId=es>

la cartera de valores de riesgo decreciente al aproximarse la edad de jubilación, que aunque tengan un coste pueden reducir la volatilidad a corto plazo. Mejorando las prácticas de inversión y el diseño de los planes puede mitigarse considerablemente el riesgo e incrementarse la capacidad de respuesta a los contratiempos, consiguiéndose así un mejor equilibrio entre riesgos, seguridad y asequibilidad tanto para los ahorradores como para los proveedores. El reparto colectivo del riesgo a través de sistemas híbridos, por ejemplo un sistema de aportación definida con una garantía de rendimiento mínimo, o un sistema mixto de prestación definida y aportación definida, podría cambiar la tendencia actual hacia sistemas de aportación definida individualizados. En segundo lugar, resulta obligado mejorar el régimen de solvencia para los fondos de pensiones. Se aboga por promover en los Estados miembros sistemas de garantías de las prestaciones de pensión, quizá coordinados o facilitados a nivel de la UE, previendo incluso una eventual compensación de las pérdidas excesivas de los sistemas de aportación definida. En tercer lugar, la tendencia hacia estos últimos sistemas acentúa la necesidad de una comunicación clara y transparente. Parece necesario, en este punto, facilitar la toma de decisiones con conocimiento de causa.

### 3.5. Limitar las opciones de fragmentación

La fragmentación del sistema de previsión como resultado del ejercicio de las facultades reconocidas en el artículo 4.1.a), párrafo 6º, TRLPFP (diversificación de aportaciones y/o creación de subplanes) plantea serias dudas sobre si el principio de no discriminación consagrado en el TRLPFP puede resultar compatible con aquéllas. En el primer caso, la posibilidad de admitir diferencias en las aportaciones del promotor a sus partícipes puede resultar menos criticable, visto desde el plano del principio de igualdad, dado que en algunos casos será razonable la adopción de aquella medida al objeto de poder atender las diversas circunstancias profesionales en las que se pueda encontrar el trabajador (por ejemplo, los de mayor edad). Sin embargo, más difícil resultará la aceptación del supuesto de la diferenciación en subplanes del colectivo laboral de una misma empresa afectado por un mismo plan general, ya que la heterogeneidad que se alcanza con ellos puede suponer una ruptura del principio de unidad de protección de los planes, y no se dan en el ordenamiento legal suficientes garantías como para evitar en la práctica situaciones discriminatorias.

Y es que la articulación de subplanes plantea, por un lado, el riesgo de escindir en grupos el colectivo asegurado y crear para cada uno de ellos distintos niveles de protección, provocando una ruptura del principio de universalidad de cobertura y, por otro lado, una fragmentación de la representación del colectivo asegurado en el seno de la comisión de control, con la consiguiente corporativización de ésta. En verdad, el análisis que hemos realizado con anterioridad de la ordenación jurídica de los subplanes en modo alguno sirve para despejar las dudas acerca de su compatibilidad con el principio legal de no discriminación; más bien al contrario, dado que el sistema positivo puede acentuar los problemas de adecuación de tal medida con la *ratio* que inspira el mencionado principio antidiscriminatorio.

Igualmente, la posibilidad de que la fragmentación de la plantilla en colectivos diferenciados en el ámbito del sistema de previsión pueda tener lugar sin el control de la negociación colectiva, bastando con que tal medida se prevea en el reglamento del plan, resulta criticable. A nuestro juicio, el cambio normativo que se ha producido en este punto entraña mayores riesgos desde el punto de vista del mandato antidiscriminatorio, ya que, si bien hasta ahora la preceptiva intervención de la autonomía colectiva podía atenuar los efectos negativos de la eventual configuración del plan en subplanes, lo cierto es que en la actualidad los elementos de contradicción con el principio de no discriminación son más evidentes, dado que los criterios de establecimiento de subplanes se pueden acordar a través de pactos adoptados por sujetos que no tienen por qué representar los intereses generales de todos los trabajadores o empleados.

En conclusión, hay que considerar que las dudas que suscita la figura jurídica del subplan aconsejan, hoy como ayer, su replanteamiento, cuando no su directa eliminación. Pese a que se pueda reconocer que esta técnica diversificadora pueda tener cierta utilidad para atender las circunstancias especiales en que se hallen determinados colectivos, especialmente en el caso de los trabajadores de edad avanzada, lo cierto es que ese resultado se puede obtener a través del recurso a otras vías jurídicas previstas en el TRLPFP sin necesidad de la división de la plantilla en colectivos diferenciados. A nuestro juicio, resulta más acorde con el principio legal de no discriminación la opción de realizar tratamientos diferenciados o peculiares para grupos homogéneos en el marco de un único plan, con intervención, supervisión y control de la autonomía colectiva, pudiéndose diferenciar entre las aportaciones del promotor y, derivativamente, entre las prestaciones económicas a recibir por los sujetos protegidos.

### **3.6. Legislar la delimitación jurídica de las aportaciones empresariales**

Una de las cuestiones que no ha merecido una solución legal expresa es la relativa a la naturaleza jurídica de las contribuciones empresariales. El modelo legal ha omitido cualquier pronunciamiento al respecto, y aún hoy no existe un criterio uniforme sobre este particular. La decisión que se adopte sobre esta cuestión resulta crucial si tenemos en cuenta los efectos jurídicos que se desprenden de ella. Existen varios factores que están contribuyendo a hacer más difícil la tarea interpretativa de este asunto.

En primer lugar, uno de estos factores tiene que ver con la propia evolución normativa que ha experimentado la ordenación jurídica del salario. Hasta la reforma laboral de 1994, las aportaciones empresariales que se pudieran efectuar para financiar los planes no tenían consideración salarial en virtud de la normativa específica sobre salarios vigente en ese momento. Sin embargo, la derogación expresa de esta normativa reglamentaria en virtud de la Ley 11/1994 dejó sin solución la cuestión relativa a la calificación jurídica -salarial o no- de las aportaciones del empresario realizadas con fines de previsión voluntaria a favor de sus empleados, dado que no existía en el nuevo modelo normativo una exclusión manifiesta de aquéllas del concepto de salario. Como es lógico, esta indefinición normativa, la cual es la que pervive en la actualidad, daba paso a la posibilidad de inferir interpretaciones diferentes con respecto a la naturaleza salarial de las aportaciones empresariales.

El segundo de los aspectos que ha influido igualmente en la falta de una solución unívoca en la consideración de la calificación jurídica de las contribuciones empresariales a planes de pensiones está relacionado con los cambios que han afectado a la retribución en general de los trabajadores. En efecto, el salario como coste esencial para los empresarios no podía permanecer ajeno a las influencias que en el ordenamiento laboral ha tenido el debate de la flexibilidad.

Así, factores como la automatización e informatización, la transformación de la gran empresa, el crecimiento de las pequeñas y medianas empresas, la redistribución cuantitativa y cualitativa de mano de obra, la inversión de las relaciones de fuerza entre capital y trabajo y, en fin, la modificación del clima y la cultura empresarial han contribuido a transformar el panorama de las relaciones laborales y, en concreto, el modelo salarial como variable dependiente de los anteriores elementos.

Conforme a esta nueva orientación, decididamente flexibilizadora, se destaca la adopción de una perspectiva económica del salario en la que se tiende a obtener una consideración conjunta de los componentes del coste global del factor trabajo: de un lado, el salario directo, que retribuye directamente los servicios prestados y que son recibidos por los trabajadores de su empleador; de otro, el salario social o diferido, integrado por las cotizaciones o aportaciones económicas de la Seguridad Social y de previsión social (pública o privada) y, asimismo, por las prestaciones de previsión y

Seguridad Social. En atención a ello, en concreto, a esta dimensión unitaria del salario debido a la preponderancia de una perspectiva económica en su análisis, se valorizan los diversos componentes del salario social como elementos de ajuste de la estructura salarial. En definitiva, la fisonomía del esquema del salario refleja la intercambiabilidad de sus elementos. Por ello, no debe extrañar que, en bastantes ocasiones, en el ámbito de la negociación colectiva las reivindicaciones salariales de los trabajadores no atendidas en su totalidad por el empresario se palien o compensen con la introducción de medidas de previsión.

Pues bien, esta maleabilidad de la estructura del salario, específicamente por lo difusa que se presenta en la actualidad la franja que separa lo salarial de lo extrasalarial, hace difícil que se puedan ofrecer criterios válidos a la hora de proceder a la catalogación jurídica de nuevas fórmulas retributivas. Esto resulta especialmente significativo en el caso de las contribuciones empresariales a planes de pensiones del sistema de empleo. Su consideración extrasalarial ha estado vinculada a la vieja noción de mejora voluntaria de la Seguridad Social. La radical distinción que cabe hacer entre ambas técnicas de previsión social voluntaria impide una asimilación en este sentido, por lo que su estricta valoración como partidas extrasalariales debe atender a otras consideraciones no relacionadas directamente con aquéllas. Más evidente resulta el supuesto de los planes de adquisición directa de acciones o de adquisición de los derechos de opción en un momento futuro. Su incardinación en la noción jurídica de salario no deja de plantear dudas razonables en función de si se hace prevalecer el criterio del estatus del trabajador o su conexión directa con la prestación laboral individualmente considerada.

El tercero de los factores que ha condicionado del mismo modo la elaboración de una propuesta definitiva acerca de la consideración salarial (o no) de las contribuciones empresariales a un régimen complementario (plan de pensiones) profesional está directamente relacionado con la conceptualización funcional e instrumental del salario y su estructura que ofrece el ordenamiento comunitario. La posibilidad de acudir a la legislación comunitaria a efectos de arrojar luz sobre esta cuestión ha resultado un trabajo infructuoso, teniendo en cuenta que la noción jurídica de retribución que ofrece el vigente artículo 157 del TUE (anterior 141 TCE) está orientada al servicio de sus específicos fines de política del Derecho, a saber, garantizar el principio de igualdad salarial. Así, en razón de lo dispuesto por el artículo 157 TUE, que considera retribución el “salario o sueldo normal de base o mínimo y cualesquiera otras gratificaciones satisfechas, directa o indirectamente, en dinero o en especie, por el empresario al trabajador en razón de la relación de trabajo”, el Tribunal de Justicia comunitario no ha tenido ningún problema, conforme al criterio teleológico perseguido por la norma de referencia, en acoger en el concepto de retribución las prestaciones concedidas por un régimen complementario<sup>39</sup>. Por ello, la extensión material expansiva del concepto de salario a efectos de la aplicación del artículo 157 TUE podía servir para justificar la consideración salarial de la participación

<sup>39</sup> Conforme al artículo 157 del TUE (antiguo artículo 141 TCE): “1. Cada Estado miembro garantizará la aplicación del principio de igualdad de retribución entre trabajadores y trabajadoras para un mismo trabajo o para un trabajo de igual valor. 2. Se entiende por retribución, a tenor del presente artículo, el salario o sueldo normal de base o mínimo, y cualesquiera otras gratificaciones satisfechas, directa o indirectamente, en dinero o en especie, por el empresario al trabajador en razón de la relación de trabajo. La igualdad de retribución, sin discriminación por razón de sexo, significa: a) que la retribución establecida para un mismo trabajo remunerado por unidad de obra realizada se fija sobre la base de una misma unidad de medida; b) que la retribución establecida para un trabajo remunerado por unidad de tiempo es igual para un mismo puesto de trabajo. 3. El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social, adoptarán medidas para garantizar la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato para hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación, incluido el principio de igualdad de retribución para un mismo trabajo o para un trabajo de igual valor. 4. Con objeto de garantizar en la práctica la plena igualdad entre hombres y mujeres en la vida laboral, el principio de igualdad de trato no impedirá a ningún Estado miembro mantener o adoptar medidas que ofrezcan ventajas concretas destinadas a facilitar al sexo menos representado el ejercicio de actividades profesionales o a evitar o compensar desventajas en sus carreras profesionales”.

financiera del promotor en un plan. Sin embargo, se vuelve a insistir, esta noción extensiva *ad hoc* de salario y de estructura salarial proporcionada por la legislación comunitaria, más allá del salario entendido como contraprestación directa del trabajo dependiente, no resulta trasladable a nuestro ordenamiento interno, dado que el artículo 26.1 ET proporciona una lectura más restrictiva al exigir que el salario sea una compensación económica del esfuerzo laboral. En definitiva, la posibilidad de acogerse a la noción de retribución propiciada por la normativa comunitaria debe relativizarse a tenor de su carácter instrumental para garantizar el principio de igualdad de remuneración por razón de sexo<sup>40</sup>.

De hecho, esta visión amplificada del concepto de retribución que maneja el TJUE en los supuestos de verificación de situaciones de discriminación no sirvió para considerar como salario *ex artículo 157 TUE* las contribuciones que el empresario realizaba para garantizar el pago futuro de las prestaciones comprometidas<sup>41</sup>.

Precisamente el cuarto de los elementos que ha incidido en la problematización de la naturaleza jurídica de las aportaciones empresariales tiene que ver también con el perfil que del salario han ofrecido diferentes ramas del ordenamiento jurídico. Concretamente, la normativa tributaria se refiere a las contribuciones o aportaciones satisfechas por los promotores de planes de pensiones, así como a las cantidades satisfechas por empresarios para hacer frente a los compromisos por pensiones en los términos previstos por la disposición adicional 1ª TRLPFP para considerarlos como rendimientos íntegros del trabajo [artículo 16.1. e) TRLIRPF]. Por ello, esta valoración de las aportaciones empresariales como rentas o rendimientos del trabajo dependiente podría servir para justificar su naturaleza salarial. Sin embargo, resulta aceptado por la doctrina que el valor configurador en este punto del ordenamiento fiscal no es definitorio a efectos jurídico-laborales, admitiéndose que el concepto tributario es más amplio que el laboral. Y es que aquella noción resulta funcional a los efectos pretendidos por el ordenamiento tributario, aglutinando conceptos retributivos que tienen naturaleza salarial y otros que no la tienen desde la perspectiva del ordenamiento laboral (dietas, gastos de locomoción, etc.), por lo que también aquí se debe relativizar la posibilidad de acudir a esta normativa a la hora de resolver el dilema de la naturaleza salarial (o no) de las contribuciones empresariales a un plan de pensiones del sistema de empleo. De hecho, la propia jurisprudencia se ha encargado de reiterar la imposibilidad de trasladar lo dispuesto en este punto en la normativa fiscal a la legislación laboral.

Idéntica situación se produce con la delimitación legal del “salario cotizable” a efectos de la Seguridad Social. Así, conforme al artículo 109.2 TRLGSS, quedan excluidas de la base de cotización las prestaciones de la Seguridad Social, así como sus mejoras [letra f)]. Esta previsión podría servir para postular el carácter extrasalarial de las contribuciones del promotor al plan, de reconducirse éstas al término amplio de mejoras. Pero de forma más concreta es el artículo 23.2, f), a) del RD 2064/1995, de 22 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento general sobre cotización y liquidación de otros derechos de la Seguridad Social, el que se encarga de establecer expresamente esta equiparación a los efectos de su exclusión de la base de cotización. En particular, se indica que se consideran mejoras de las prestaciones de la Seguridad Social las aportaciones efectuadas por los empresarios

<sup>40</sup> Sobre la problemática de la naturaleza jurídica extrasalarial de las contribuciones a los planes de pensiones y el significado de la normativa comunitaria al respecto (aunque con referencia a los precedentes artículos 141 y 142 del TCE, en una redacción mantenida en lo sustancial), véase, ampliamente, MONEREO PÉREZ, J.L.: *Público y privado en el sistema de pensiones*, Madrid, Tecnos, 1996.

<sup>41</sup> Véase, paradigmáticamente, la STJUE de 3 de junio de 2021, C-624/19. ECLI: EU:C:2021:429, y las sentencias en ella citadas. Es de señalar que en su fallo el TJUE declara, por otra parte, que: “El artículo 157 TFUE debe interpretarse en el sentido de que tiene efecto directo en litigios entre particulares en los que se invoca la vulneración del principio de igualdad de retribución entre trabajadores y trabajadoras para un «trabajo de igual valor», al que se refiere ese artículo”.

“a los planes de pensiones y a los sistemas de previsión social complementaria de sus trabajadores, a que se refieren los artículos 192 y 193 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, siempre que el beneficio obtenido o que pudiera llegar a obtenerse por el interesado suponga una ampliación o complemento de las prestaciones económicas otorgadas por el Régimen General de la Seguridad Social en el que se hallen incluidos dichos trabajadores”. Por tanto, en razón de esta previsión se podría defender la naturaleza extrasalarial de las contribuciones empresariales al plan. Sin embargo, una interpretación correcta del precepto, en el que únicamente se dejan fuera del salario cotizable las contribuciones empresariales que sirvan para el pago futuro de prestaciones configuradas en estricta complementariedad con las dispensadas por el Régimen General de la Seguridad Social en su modalidad contributiva (la gran mayoría, por otro lado), nos obliga a insistir, de nuevo, sobre la dificultad de exportar las reglas de un ordenamiento (el de seguridad social) a otro (el laboral). Y es que, al igual que ocurría con el ordenamiento fiscal, las normas de cotización contienen una definición legal de salario cotizable de *carácter estipulativo y estrictamente funcionalizado* a la aplicación de la normativa de Seguridad Social, sirviendo únicamente a sus fines singulares.

Como se ve, el conjunto de los factores mencionados poco han ayudado a conformar definitivamente una teoría sólida en relación con la catalogación jurídica de las aportaciones empresariales a los sistemas de previsión. Por el contrario, más bien han contribuido a que la doctrina se encuentre dividida entre aquéllos que las consideran como salariales y aquellos otros que las integran entre las percepciones de naturaleza extrasalarial. Los primeros ponen de manifiesto la existencia de una finalidad remunerativa, coexistente, por lo demás, con la de previsión del plan. Los segundos no aprecian aquélla y anudan las aportaciones a los fines de previsión del plan.

Teniendo en cuenta toda esta problemática, parece en todo punto necesario una intervención normativa al respecto que clarifique cuanto antes este asunto, dados los efectos jurídicos que tal decisión conlleva. A nuestro juicio, y pese a las propuestas de inclusión de las aportaciones empresariales de previsión en la noción legal de salario *ex* artículo 26.1 ET, consideramos que éstas deben considerarse como percepciones económicas de naturaleza extrasalarial. Aunque las mencionadas propuestas deban calificarse de intentos ciertamente loables de dotar a los planes, más en concreto, a la participación financiera del promotor en ellos, de connotaciones salariales, lo cierto es que no parece que el ordenamiento regulador de general afectación, no sólo el específico, de esta fórmula de previsión acoja esta caracterización. Más bien, cabe sostener que, en general, sigue predominando la función social de previsión respecto de la presencia de aparentes connotaciones salariales, sobre la base de los contratos de trabajo o, en su caso, de las situaciones jurídicas de carácter estatutario (y en relación con las cuales se constituyen las relaciones jurídicas de previsión del personal), en las obligaciones contributivas y de prestación correspondientes a los regímenes privados de previsión.

### **3.7. Vuelta al principio de primacía de los partícipes en el control de los planes**

Pese a las críticas, el principio de primacía de los partícipes en el seno de la comisión de control ha merecido estar plenamente justificado atendiendo a dos datos normativos: primero, de acuerdo con la rotunda declaración de los artículos 8.4 LPFP (Ley 8/1987) y 10.2 RFPF (RD 1307/1988), en el sentido de que la titularidad de los bienes y recursos afectos al plan correspondía a los partícipes y beneficiarios y, segundo, conforme a lo establecido por el artículo 4 LPFP (Ley 7/1987), con la condición de sujetos protegidos con derecho originario propio que ostentaban los partícipes.

A nuestro juicio, se trataba de una respuesta jurídica satisfactoria, dado que resultaba acorde con la naturaleza de los planes y fondos de pensiones como contratos colectivos de previsión, de manera que la solución dada por la anterior LPFP en orden a otorgar un papel predominante a los partícipes en las comisiones de control del plan parecía acertada, ya que de esta forma se subrayaban

los elementos mutualísticos de estos instrumentos de previsión. La posición jurídica prevalente de los partícipes no hace sino subrayar precisamente la situación jurídica de cotitularidad y corresponsabilidad limitada que tienen los partícipes en el sistema en vista de la satisfacción de un interés común de previsión consistente en hacer frente a las consecuencias o situaciones de necesidad producidas por la verificación de un riesgo común a todos los sujetos protegidos en situación coasociativa.

Por tanto, correspondiendo a los partícipes y beneficiarios la titularidad de los fondos, se debía otorgar a éstos un papel preeminente en el ejercicio de la competencia de supervisión del funcionamiento y ejecución de los planes, con mayor razón si cabe en los de la modalidad de aportación definida, ya que la inadecuada gestión del patrimonio podía acarrear peores prestaciones. Igual posición cabía sostener para el caso de los de prestación definida, pese a que se pudiera defender un idéntico protagonismo para el promotor atendiendo al mayor riesgo que éste asume en este tipo de planes.

En cualquier caso, debe mantenerse el sistema de mayorías reforzadas para la adopción de acuerdos como forma de atender la posición empresarial que postula un papel más relevante en dicho órgano y de salvar el obstáculo de un posible veto por la mayoría de los partícipes.

En este mismo sentido cabría también llamar la atención respecto de la conveniencia de revisar tanto las competencias como la composición de la Comisión Promotora y de Seguimiento de los fondos de pensiones de empleo de promoción pública abiertos, y la Comisión de Control Especial de los fondos de pensiones de empleo de promoción pública abiertos, creadas en la Ley 12/2022. Ya hemos señalado que en el modelo de gobernanza institucional que se ha establecido para los nuevos instrumentos de previsión social de empleo la participación tanto de los promotores como de los partícipes se reduce en ocasiones hasta un papel que roza lo meramente testimonial en favor de la de los representantes de la administración pública.

En nuestra opinión, ambas comisiones deberían reajustar su composición garantizando la participación efectiva de partícipes y promotores en los términos señalados antes. Respecto de las competencias de la Comisión promotora y de seguimiento debería limitarse exclusivamente a las actuaciones propias de puesta en marcha de los fondos de pensiones de promoción pública y a garantizar desde la misma un sistema permanente de supervisión pública. La Comisión de control especial, por su parte, debería asumir las competencias propias de las comisiones de control y seguimiento tradicionales (política de inversión, etc.).

De no hacerse de este modo, el modelo de gobernanza diseñado en la reforma para los nuevos instrumentos de previsión social parece limitarse a garantizar una suerte de nuevo marco de externalización de compromisos de pensión; sin que se haya previsto para ellos un régimen de supervisión y participación institucional que les garantice un nivel de participación ni tan siquiera equivalente al que el modelo preexistente establece para los instrumentos de previsión social complementaria de empleo tradicionales.

### **3.8. Avanzar en la resolución de la brecha de género**

Es cierto que se han tomado ya algunas medidas, como por ejemplo el apartado 2º del artículo 5.1.a) TRLRFP, que establece que, en todo caso, debe garantizarse el desarrollo de medidas correctoras para evitar la brecha de género. Pero no debe olvidarse que existe una *lógica interna del sistema* laboral (desigualdad salarial; trabajos peor retribuidos o precarios; mayor incidencia de género en la economía sumergida, etcétera) y, en no poco, el sistema de protección social (reglas en el sistema de protección que reproducen la desigualdad en los mercados, por ejemplo, la ya mejor resulta cuestión

del trabajo a tiempo parcial y sus lagunas de cotización; la falta de atención compensatoria de los trabajos de cuidados; la no consideración del trabajo productivo) contraria a la igualdad de género.

La misma conexión entre pensión pública-pensión privada complementaria interactúan de manera que se reproduce un consolida la desigualdad en los dos ámbitos del Sistema Global de Pensiones, públicas y privadas.

Ello obliga a establecer un conjunto de medidas más incisivas y articuladas para contrarrestar la brecha de género en las pensiones públicas y privadas (pensiones dignas en igualdad y equidad)<sup>42</sup>.

#### 4. REFLEXIONES JURÍDICO-CRÍTICAS Y CONCLUSIONES FINALES: DIAGNÓSTICO DEL MODELO LEGAL Y ENFOQUE PROPOSITIVO

Este proceso de reforma no sólo está enmarcado y condicionado por la última revisión y actualización del proceso político jurídico del “Pacto de Toledo” (a su vez necesariamente respetuoso con las previsiones constitucionales ex artículos 41, 50, 93 a 96, en relación con la cláusula de apertura constitucional establecida imperativamente en el artículo 10.2 de la propia Norma Fundamental de nuestro ordenamiento jurídico), sino que también se encuentra fuertemente condicionado “políticamente” (sin adjetivos) por los compromisos contraídos por el Gobierno español con la Unión Europea en el conocido Componente 30 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (“Sostenibilidad del sistema público de pensiones en el marco del Pacto de Toledo”), en particular con el Componente30.R5, relativo a la “Reforma e impulso de los sistemas complementarios de pensiones”<sup>43</sup>. Se parte del hecho de que hasta ahora, los sistemas complementarios de pensiones han tenido principalmente un carácter individual, con poco éxito en su modalidad de empresa, poco impacto macroeconómico en la incentivación del ahorro a largo plazo y, además, un alto coste fiscal con resultados regresivos. Mediante esta reforma se pretende revisar el marco regulador del sistema de pensiones complementarias con el fin de *impulsar los planes de pensiones de empleo en el ámbito de la negociación colectiva*, preferentemente sectorial. Para ello, se prevé la aprobación de un nuevo marco jurídico para el impulso de los planes de pensiones de empleo con el fin de dar cobertura a colectivos de trabajadores sin planes de empleo en sus empresas o autónomos que actualmente no tienen acceso a estos instrumentos de segundo pilar. Como novedad, podrán articularse a través de fondos de pensiones de promoción pública que introducirán competencia en el sector, mejorando la eficiencia de costes. Se favorecerá, además, la movilidad de los trabajadores entre empresas gracias a la posibilidad de traspasar los derechos por las aportaciones realizadas en la empresa de origen.

<sup>42</sup> De gran interés, LÓPEZ INSUA, M.M.: “La protección de las personas mayores desde la perspectiva de género”, en PERÁN QUESADA, S. Y VILA TIerno, F. (DIRS): *La protección de Seguridad Social de las personas mayores. Retos para el Siglo XXI. Estudio comparado de los países latinoamericanos y del sur de Europa*, Albacete, Bomarzo, 2022, pp. 489-522; GRAU PINEDA, C.: *La brecha de las pensiones en España*, Albacete, Bomarzo, 2020, pp. 53 y sigs., y la bibliografía allí citada.

<sup>43</sup> Puede consultarse MONEREO PÉREZ, J.L.: *La reforma del sistema de pensiones en España. Sostenibilidad económico-financiera, suficiencia y adecuación social*, Barcelona, 2022, espec., Cap. 1. (“La garantía constitucional del modelo global de pensiones. El proceso político jurídico del Pacto de Toledo y sus desarrollos”), pp. 53 y sigs., y cap. 3 (“Los compromisos de reforma de las pensiones contraídos en el Plan de recuperación, transformación y Resiliencia presentado a la Unión Europea”), pp. 69 y sigs., *passim*.

Asimismo, MONEREO PÉREZ, J.L., Y RODRÍGUEZ INIESTA, G.: “El mantenimiento del sistema y la intensidad protectora de las pensiones públicas en España: El Acuerdo de Concertación Social de 2021”, en VV.AA.: *El índice de envejecimiento activo y su proyección en el sistema de protección social Español*, MONEREO PÉREZ, J.L., Y MALDONADO MOLINA, J.A. (DIRS.), Granada, Comares, 2021, pp. 265 y sigs.; VV.AA.: *Perspectivas jurídicas y económicas del “Informe de Evaluación y reforma del Pacto de Toledo*, HIERRO HIERRO, F.J. (Coord.), Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters/Aranzadi, 2021, *passim*.

Para extender su uso, se desplazará la fiscalidad actualmente favorable de los planes individuales hacia los planes de empleo procedentes de la negociación colectiva. El objetivo es la extensión de estos planes complementarios vinculados al empleo, de manera que la población cubierta aumente desde los dos millones de trabajadores actuales a trece millones en 2030 y hasta alcanzar el 80% de la población activa ocupada cubierta en el largo plazo; y que los activos bajo gestión, en términos de PIB, pasen de menos del 3% al 9% al final de esta década y un 18% en 2040 y un 31% en 2050, convirtiéndose en una fuente fundamental de financiación privada de las inversiones para la transición energética y digital. Esta reforma está en línea con las directrices de la UE relativas a la Unión de Mercados de Capitales, la Directiva de Supervisión de Fondos de Pensiones (IOPR II) y la de Finanzas Sostenibles.

En esta dirección reformista *se motiva* la reforma propuesta indicando -en el plano de la política del Derecho- que el sistema no cumple en la actualidad con su principal objetivo que es el de incentivar el ahorro finalista para la jubilación. De hecho, se afirma, que es fiscalmente regresivo y se presenta como un producto financiero con un alto coste lo que conlleva una escasa participación de la población más joven (únicamente los planes de pensiones del sistema de empleo, sometidos a un principio de no discriminación más estricto, abarcan a la población joven más eficazmente). Así lo ha puesto de manifiesto la AIREF y queda reflejado en los siguientes datos. Un 69% de los planes de pensiones en España se formalizan a través de la modalidad individual, mientras que únicamente un 31% a través de la modalidad de empleo. El 10% de la población con más renta se beneficia de dos terceras partes de las reducciones fiscales por aportaciones a los planes. El volumen global de fondos de pensiones no supera el 10% del PIB (incluyendo las tres modalidades de planes de pensiones individuales, asociados y de empleo), muy por debajo de la media de los países de la Eurozona (35% del PIB), con la particularidad de que mientras los planes individuales crecen moderadamente, los planes de empleo permanecen estancados en el entorno de los 34.000 millones de euros desde 2014 y con una tendencia a la baja del número de partícipes desde 2011.

Para ello el Gobierno se compromete a plantear una serie articulada de medidas:

- Creación de fondos de pensiones de empleo de promoción pública, gestionados por el sector privado, al que puedan adscribirse planes de pensiones del sistema de empleo de aportación definida para la jubilación.
- Extender la población cubierta por planes de pensiones del sistema de empleo de aportación definida para jubilación con financiación mixta de empresa y trabajadores a través de la negociación colectiva de dimensión preferentemente sectorial, para lo cual se han de establecer mecanismos e incentivos que hagan efectiva esta extensión.
- Simplificación de los trámites en la adscripción y gestión de los planes de pensiones usando especialmente la digitalización para que las operaciones de alta de la empresa y del partícipe, aportación, información de rentabilidad y movimientos, petición de prestaciones y cobro sean on-line.
- Diseño de mecanismos que favorezcan la movilidad de los trabajadores entre las diferentes empresas y sectores.
- Diseño de un nuevo incentivo fiscal dirigido a impulsar este tipo de instrumentos colectivos, que beneficie especialmente el ahorro de las rentas medias y bajas e incorpore a los jóvenes de manera más eficaz.

— Limitación de los costes de gestión de los planes de empleo por debajo del 0,30% de los activos gestionados desde 2014 y con una tendencia a la baja del número de partícipes desde 2011.

En cuanto al *colectivo considerado como objetivo preferente* de la reforma legislativa que se propone e impulsa se señala que La reforma tiene un carácter sectorial de modo que pretende cubrir a toda la población trabajadora, incluyendo singularmente a los trabajadores autónomos y los menores de 35 años. Asimismo, se pretende la extensión progresiva de los planes de empleo entre los empleados públicos, unos 3 millones de empleados, dada la heterogeneidad de la cobertura ente los diversos niveles de administración territorial, estableciendo unos estándares mínimos.

La implementación de la reforma se realizará a través de distintos instrumentos legislativos, señaladamente utilizando la Ley de presupuestos generales del Estado, que en sí mismo constituye un *instrumento de planificación económica y social* del Estado constitucional. Ya en ese momento se precisaba que Los Presupuestos Generales del Estado para 2021 ya desplazan el tratamiento de la fiscalidad asociada a planes de pensiones individuales a favor de este pilar de empresa; mientras que su Disposición Adicional 40 del mismo contempla la promoción pública de fondo de pensiones de empleo. Al propio tiempo se resaltaba que esta reforma cualitativa -pero ni radical ni rupturista en su alcance- se llevaba a cabo contando con la participación y el consenso de todos los sectores y organizaciones interesadas e involucradas (Involucración de *stakeholders*). Esta reforma viene avalada por la recomendación 16 del Pacto de Toledo recientemente ratificado por el pleno del Congreso de los Diputados. Como protagonistas de la negociación colectiva, el papel de los interlocutores sociales es fundamental, de ahí que sea éste uno de los asuntos que el Gobierno ha planteado en la mesa de diálogo social. También se confía en tener el respaldo de las asociaciones profesionales de actuarios, de planificadores financieros y de la organización de consultores de pensiones Asimismo se espera tener el respaldo de las asociaciones de gestores de inversión colectiva y del sector asegurador.

Ya se constataba que el *desafío más importante es lograr la implantación de la modalidad del sistema de empleo a través de la negociación colectiva*.

Esa implementación a través de instrumentos legislativos estatales y de los convenios colectivos y otros mecanismos jurídicos funcionalmente adecuados para materializarla ha caracterizado el proceso de reforma durante buena parte del años 2021-2022 (Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2022; Ley 12/2022, de 30 de junio, etcétera), en la que puede considerarse primera fase, que en sí misma ya ha enlazado con una segunda fase de puesta en marcha y realización efectiva del proceso de reforma en cuestión durante el presente año 2023. Es manifiesto que estamos hablando de un *proceso de reforma permanente* y que, en consecuencia, las reformas no acabarán aquí. Por lo demás, se insiste, las reformas en materia de pensiones públicas y privadas tienen que coordinarse con la planificación de las medidas de transformación del sistema productivo (incluida la transición digital y ecológica, a la cual adule también el mismo Componente 30 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de 16 de junio de 2021<sup>44</sup>); y asimismo

<sup>44</sup> En el Componente 30 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia aparece nítidamente estas connotaciones. Así en cuanto a la “Contribución a la transición ecológica” precisa que al ser un componente que solo incluye reformas y no incluye inversiones no hay contribución a la transición ecológica directa. No obstante, los fondos de pensiones de promoción pública, enmarcados dentro de la reforma de los sistemas complementarios de pensiones, tendrán una política de inversiones socialmente responsable. En la medida en que el sector de los planes de pensiones de empleo lidera en España las *inversiones con criterios medioambientales, sociales y de buen gobierno, se espera que estos principios guíen la gestión de activos y que sean un elemento tractor de las finanzas sostenibles* que dinamice tanto a los planes individuales como a los fondos de inversión. Por su parte, respecto a la “Contribución a la transición digital” se indica que “con carácter general, al tratarse de un componente que solo incluye reformas y no incluye inversiones no hay contribución a la transición digital. No obstante, los fondos de pensiones de promoción pública *tendrán una gestión digital desde el principio*. Una parte sustancial de las reformas

con políticas de rentas salariales y extrasalariales de acompañamiento y políticas laborales orientadas a la consecución del pleno empleo de calidad *en las transiciones profesionales*<sup>45</sup>. Todas ellas son necesarias para alcanzar el objetivo de sostenibilidad tanto de los sistemas públicos de pensiones como de los regímenes privados de ahorro-pensión. Una política de empleo y de rentas salariales permitirá que haya posibilidad real en el sistema de empresas (pymes y grandes empresas) poder disponer de recursos suficientes para ingresar cotizaciones al sistema público de pensiones y aportaciones contributivas diferidas a los sistemas de pensiones privadas (señaladamente, a la modalidad de planes y fondos de pensiones). De este modo *la mejora de los salarios reales y percepciones económicas diferidas a recibir por los trabajadores es una necesidad para todos los componentes -públicos y privados- del Sistema Global de Pensiones*. En otras palabras, la precariedad salarial y del empleo pone directamente en cuestión la sostenibilidad de los sistemas contributivos públicos y privados de pensiones<sup>46</sup>.

Ahora bien, teniendo en cuenta en el enfoque global de pensiones la combinación público y privado (en el marco del constitucionalismo democrático social con Estado Social de Derecho), no se puede obviar el diseño del objetivo *general de la reforma de las pensiones* precisado por el propio Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (Componente 30, que puede considerarse como el *presupuesto de política del Derecho de la Reforma en materia de pensiones*), a saber: “*La reforma de las pensiones está orientada a asegurar la sostenibilidad financiera del sistema en el corto, medio y largo plazo, mantener el poder adquisitivo, preservando su adecuación y suficiencia en la protección frente a la pobreza, y garantizando la equidad intergeneracional*”. Apoyándose en el amplio consenso parlamentario sustanciado en la aprobación de las recomendaciones del marco del Pacto de Toledo, se propone la puesta en marcha de un paquete de medidas complementarias entre sí que serán elevadas al diálogo social e incluyen: I) La separación de fuentes de financiación; II) La puesta en marcha de un mecanismo de revalorización de las pensiones que garantice el mantenimiento del poder adquisitivo; III) La continuación del proceso de acercamiento de la edad efectiva de jubilación a la edad legal a través de incentivos a la demora de la jubilación y ajustando los elementos distorsionantes en la regulación de las jubilaciones anticipadas; IV) Adecuación a los nuevos modelos de carrera profesional del periodo de cómputo para el cálculo de la pensión de jubilación; V) El establecimiento de un nuevo sistema de cotización para los autónomos basado en ingresos reales que refuerce la integración y convergencia de los regímenes de pensiones; y VI) La revisión del sistema de previsión social complementaria, fomentando el desarrollo de planes de pensiones de empleo (segundo pilar) a través de la negociación colectiva.

1ª. En este contexto, y como primera conclusión, cabría destacar la necesidad de recuperar un nivel de acuerdo político y social suficiente como premisa previa para garantizar que el sistema de previsión social complementaria se desarrolla en el marco de estabilidad que resulta imprescindible para un ámbito de protección social tan relevante. Sería, además, imprescindible que dicho nivel de acuerdo alcanzase tanto a la evaluación de la situación en la que se encuentra este ámbito, las causas últimas que lo motivan, y las líneas de reforma que, en su caso, deben ponerse en marcha para garantizar el papel que debe jugar en el conjunto de nuestro sistema de protección social y, por extensión, en el conjunto de la economía. De otro modo será imposible garantizar un modelo de previsión social complementaria estable y de éxito.

---

complementarias del sector de planes de pensiones incluye la reingeniería digital de las operaciones para facilitar la movilización de los planes de los partícipes y la mejora de los procesos de información y operaciones básicas”.

<sup>45</sup> Puede consultarse, MONEREO PÉREZ, J.L.: *La política de empleo como instrumento de lucha contra la precariedad laboral*, Albacete, Bomarzo, 2011. Hay que tener en cuenta que nos movemos en una transición epocal -un cambio de paradigma- respecto de las transformaciones operadas en el mundo de la empresa y del trabajo, en cuyo marco es necesario redistribuir los riesgos y las rentas (retribuciones y beneficios).

<sup>46</sup> MONEREO PÉREZ, J.L.: *La reforma del sistema de pensiones en España. Sostenibilidad económico-financiera, suficiencia y adecuación social*, Barcelona, 2022.

Probablemente la principal limitación de la reforma que implica la Ley 12/2022 deviene precisamente en el escaso nivel de acuerdo social y político que ha sido capaz de concitar. No ha contado con el acuerdo previo en el Diálogo Social de sindicatos y empresarios, en el Congreso sólo consiguió aprobarse por mayoría simple (mayoría de los votos presentes, que no de la totalidad de la cámara) y en el Senado necesitó utilizar un trámite técnico de aprobación ante la imposibilidad de conseguir obtener siquiera la mayoría simple<sup>47</sup>.

El contenido material de la propia reforma supone una limitación de la participación que se prevé en los nuevos instrumentos para los partícipes (trabajadores) y promotores (empresas), que ahora se reducen a un mero papel testimonial. En su lugar la capacidad de gobierno de los nuevos instrumentos se transfiere a una suerte de superestructura pública, reservada para personas expertas en la materia. Subyace así la idea de que el problema de la limitada cobertura que había obtenido el modelo preexistente de planes de pensiones de empleo es, en realidad, un problema de su modelo de gobernanza y de la limitada dimensión financiera que ha sido capaz de generar.

Cabría concluir así que el nuevo modelo de gobernanza establecido en la Ley 12/2022 en realidad parece limitarse a establecer una suerte de nuevo marco de “externalización” de compromisos de pensión sobre los colectivos diana señalados por el legislador como prioritarios: empleados públicos, personas trabajadoras empleadas en pequeñas y medianas empresas y trabajadores por cuenta propia; sin que se haya previsto para ellos un régimen de supervisión y participación institucional que les garantice un nivel de participación equivalente al que el modelo preexistente establece para los instrumentos de previsión social complementaria de empleo tradicionales.

2ª. Quizá en parte derivada de la carencia de participación y acuerdo político y social, se echa en falta una política global y de conjunto que aglutine los diversos instrumentos de la previsión social voluntaria conforme a unos principios ordenadores comunes no permite establecer los vínculos de unión y complementación adecuados y deseables con el sistema público de Seguridad Social. El desarrollo de los regímenes voluntarios que representan los planes y fondos de pensiones y el resto de mecanismos que integran aquéllos no ha venido acompañado de un proceso de integración lógico en el sistema de relaciones institucionales que supone un modelo de protección social. Todo ello hace que el ciudadano y las empresas (junto con los trabajadores que tienen que implantar los planes) no lleguen a apreciar la funcionalidad real de dichos instrumentos en el cuadro protector general de las pensiones. Al contrario, en muchos casos los planes y fondos de pensiones han podido servir más como estrategia financiera (de optimización fiscal) que como instrumento de complementación de las pensiones públicas. Por lo demás, las continuas reformas legislativa y especialmente la introducida por la Ley 12/2022, obliga a una revisión de conjunto sobre el modelo normativo de regulación legal de los planes y fondos de pensiones.

3ª. En este modelo integrado de instrumentos de previsión social complementaria debe garantizarse la centralidad de los planes y fondos de pensiones frente al resto instrumentos privados de protección (seguros complementarios planes de previsión asegurados, planes de previsión empresaria., etc.)<sup>48</sup>.

---

<sup>47</sup> Para un análisis detallado del limitado apoyo parlamentario reunido durante la tramitación parlamentaria de la Ley 12/2022, Vid: MONEREO PÉREZ, J.L. y MARTÍN-SERRANO JIMÉNEZ, E.: *La nueva regulación legal de los Planes y Fondos de Pensiones...*, op. cit. 2022, pp. 17-24.

<sup>48</sup> En este sentido MONEREO PÉREZ, J.L. y FERNÁNDEZ BERNAT, J.A.: *Planes y Fondos de Pensiones: propuestas de reforma*, Madrid, Fundación Alternativas, núm. 137, 2008, pp. 8-9. [https://www.fundacionalternativas.org/storage/laboratorio\\_documentos\\_archivos/3b06cc92763279bf37e57b9290d0895c.pdf](https://www.fundacionalternativas.org/storage/laboratorio_documentos_archivos/3b06cc92763279bf37e57b9290d0895c.pdf)

4ª. Debe seguir siendo un mecanismo de protección complementario de carácter voluntario, nunca sustitutivo (sea por vía directa o indirecta) del sistema prestacional público<sup>49</sup>; y por tanto también de las cotizaciones sociales encaminadas a su sostenibilidad (Artículo 41 y normas concordantes de la Constitución Española que regulan el bloque constitucional en materia de pensiones: artículos 41, 50, interpretados *imperativamente* con arreglo a los artículos 10.2 y 93 a 96 de la propia Norma Fundamental). Son irrenunciables los principios de suficiencia (en las respectivas lógicas de los niveles contributivos y no contributivos) y de solidaridad y adecuación de las pensiones públicas. El nivel contributivo mantendría una financiación mixta (cotizaciones, principal, e impuestos complementaria interna), mientras que el nivel no contributivo tendría una exclusiva financiación a través de impuestos. La última reforma acordada en el proceso del Pacto de Toledo no pretende en sí un cambio de modelo del sistema de financiación de reparto de las *pensiones públicas*, dejando al régimen de capitalización para los instrumentos de previsión privada (que en cuanto tales no son Seguridad Social)<sup>50</sup>. *Rectius*: Cualquier modelo legal de Seguridad Social tiene que respetar el contenido esencial del derecho a la Seguridad Social ex artículo 41 -el cual constituye un límite infranqueable para una revisión *in peius*- en necesaria interpretación conforme a los artículos 10.2 y 93 a 96 del texto fundamental.

5ª. En este proceso se mantienen la opción de apostar por el mantenimiento del modelo vigente de sistema global de pensiones (público y privado) con elementos de revisión paramétricos pero no sistémicos<sup>51</sup>. Lo que implicaría el rechazo hacia una transición hacia el modelo de “cuentas nocionales”. Las “cuentas nocionales” derivan hacia un régimen de capitalización individual que rompe con el principio de solidaridad e importa para nuestro país un modelo foráneo que está enmarcado en una lógica redistributiva distinta y más amplia (en lo relativo a la “política de rentas”) y dentro de una cultura jurídica diversa a la lógica de la Seguridad Social de nuestro país. Sin olvidar que en nuestro modelo constitucional es responsabilidad de los poderes públicos *mantener* (lo que implica una garantía constitucional cuya efectividad última pesa sobre los poderes públicos, no que no recaer exclusivamente sobre los sujetos protegidos, vincula con el artículo 12 de la Carta Social Europea Revisada<sup>52</sup>) pensiones públicas suficientes y adecuadas (artículos 41 y 50 de la Constitución,

<sup>49</sup> MARTIN-SERRANO JIMÉNEZ, E.: “¿Es inevitable la presencia de las pensiones privadas como complementarias de las públicas? Evaluación jurídico-social del modelo constitucional de pensiones en España y su alcance práctico en relación a la reforma de la Ley 12/2022, de 30 de junio, de regulación para el impulso de los planes de pensiones de empleo, respecto de la pensión de jubilación”, en VVAA.: *La Encrucijada de las pensiones públicas del Sistema español de Seguridad Social. El nuevo Pacto de Toledo y su desarrollo legislativo. VI Congreso Internacional y XIX Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social*, Asociación Española de Salud y Seguridad Social, Murcia, Laborum, 2022, pp 467-498.

<sup>50</sup> En este sentido MONEREO PÉREZ, J.L. y RODRÍGUEZ INIESTA, G.: “El Pacto de Toledo 25 años después (A propósito del Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo de 2020)”, en *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum*, núm. 25, 2020, pp. 13-32.

<sup>51</sup> Para un análisis más amplio de esta cuestión, entre otros, véase MONEREO PÉREZ, J.L.: “La garantía de los derechos sociales “desmercantilización” a las pensiones públicas”, en VV.AA.: *El futuro de las pensiones en un contexto de reformas y cambios tecnológicos*, VILA TIerno, F. y GUTIÉRREZ BENGOCHEA, M. (Dir.). Valencia, Tirant lo Blanc, 2022, pp. 41-121; y TORTUERO PLAZA, J.L.: “¿Las reformas de los sistemas de pensiones perfilan adecuadamente el nuevo modelo exigible a la jubilación?”, en VV.AA.: *El futuro de las pensiones en un contexto de reformas y cambios tecnológicos*, VILA TIerno, F. y GUTIÉRREZ BENGOCHEA, M. (Dir.). Valencia, Tirant lo Blanc, 2022, pp.122-154

<sup>52</sup> Sobre el significado y alcance jurídico de la garantía normativa de los derechos de Seguridad Social (entre los que se incluye, lógicamente, el derecho a las pensiones públicas, como derecho matriz de estructura jurídica compleja), véase, ampliamente, MONEREO PÉREZ, J.L.: *La garantía de los derechos de Seguridad Social en la Carta Social Europea en tiempos de crisis*, Murcia, Laborum, 2021. Asimismo, MONEREO PÉREZ, J.L.: “Derechos a la Seguridad Social (Artículo 12 de la Carta Social Europea Revisada)”, en VV.AA.: *La garantía multinivel de los derechos fundamentales en el Consejo de Europa. El Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta Social Europea*, Granada, Comares, MONEREO ATIENZA Y MONEREO PÉREZ, J.L (Dir. y Coords.), 2017; MONEREO PÉREZ, J.L.: “La garantía internacional y europea de los derechos a la Seguridad Social y Asistencia Social”, en VV.AA.: *Estudios sobre Seguridad Social. Libro Homenaje al Profesor José Ignacio García Ninet*, VICENTE PALACIO, M.A. (Coord.), Barcelona, Atelier, 2017, pp. 187-228.

en relación con el estándar de garantía multinivel de los derechos de Seguridad Social a través de la norma de apertura constitucional ex artículo 10.2 CE).

6ª. Debemos rechazar la revisión cualitativa -opción rupturista- del modelo en la dirección de una transición ordenada y paulatina hacia un sistema de cuentas individuales nocionales de contribución definida, en la que la pensión se calcula exclusivamente desde una dimensión estrictamente aseguradora sobre la base de una provisión estrictamente matemática respecto de las aportaciones realizadas durante toda la vida laboral, con igualación de la tasa de acumulación de los derechos de pensión en función de las cotizaciones realizadas, ajuste individualizado de un factor de sostenibilidad establecido a partir de la evolución de la esperanza de vida, etc.

7ª. Los planes y fondos de pensiones deben seguir siendo un instrumento de previsión social privada de complementario de carácter voluntario.

En efecto, no cabe ninguna duda de que en la actualidad cobra mayor fuerza la idea de la interrelación entre el sistema público y obligatorio de protección y los mecanismos privados (entre ellos los planes), trasladándose este aspecto a la propia configuración del modelo de protección social global. Ello comporta la transformación de los sistemas de pensiones en sistemas mixtos con una clara influencia entre los dos mecanismos, públicos y privados. Se impone, por tanto, en el diseño global del sistema de previsión una referencia conjunta a la protección social pública y a la protección social privada, como modo de anudar las dos finalidades preferentes en el Estado del bienestar, es decir, el mantenimiento de un nivel público en régimen de reparto y la configuración de un nivel privado en régimen de capitalización estricta. De este modo, la reformulación de los sistemas de pensiones debe atribuir a los instrumentos de previsión voluntaria de carácter privado un papel más integrativo en el cuadro protector global.

Por tanto, se asiste hoy al diseño de un sistema de protección social mixto, público y privado, de carácter integrador, en el que los planes y fondos de pensiones, junto con el resto de los mecanismos de previsión voluntarios, están llamados a desempeñar un papel fundamental. Ahora bien, el problema con el que se encuentra el legislador es la diversidad de opciones con las que cuenta a la hora de combinar el elemento público y privado de protección. Lejos quedan ya las propuestas maximalistas de reforma del sistema de financiación de las pensiones, especialmente las enunciadas en el famoso documento del Banco Mundial, "Envejecimiento sin crisis: políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento" (1994, reiterado en otros documentos posteriores), de modo que el proceso de reforma social podría adoptar diferentes enfoques en función de la realidad de cada país, pero, en definitiva, todas las estrategias pasarían por la cooperación entre el sector público y privado en la tarea de garantizar que las personas estén aseguradas públicamente frente a los riesgos previsibles y, al mismo tiempo, hagan también provisión privada para su jubilación.

Aceptada la necesidad de la interrelación entre ambos sistemas, público y privado, se podrían apuntar dos tendencias reformadoras: la estrictamente complementaria y externa al pilar profesional, fuertemente incentivada fiscalmente y de naturaleza voluntaria, y aquella otra de carácter mixto en la que se distinguirían dos componentes dentro del sistema público contributivo y obligatorio, uno de reparto y otro capitalizado. Sin duda alguna, resultan loables los planteamientos de reconstrucción de los sistemas estatales de pensiones como fórmula de redistribución del riesgo a través de la incorporación de un pilar de carácter mixto, donde un porcentaje de las aportaciones se destine a un fondo capitalizado. En favor de esta tesis se ofrecen argumentos nada desdeñables, desde la incorporación de mayores dosis de garantía al sistema al combinar dentro de un mismo pilar los dos instrumentos financieros, a la unidad de actuación que lo caracterizaría, dado que las políticas de empleo irían vinculadas a la extensión de la cobertura del sistema de pensiones. Al mismo tiempo,

se produciría una redefinición ideológica del papel del Estado y se posibilitarían nuevos canales de participación de los ciudadanos, tanto en forma individual como colectiva.

Pero, al lado de estas razones en favor de una mayor presencia de la capitalización, conviven importantes riesgos en las propuestas reformadoras. En lo que respecta a los países latinoamericanos, se han puesto de manifiesto importantes deficiencias, que van desde un efecto redistributivo claramente regresivo a un descenso de las tasas de cobertura. Además, la combinación reparto/capitalización que propugnan las reformas europeas supone la incorporación al sistema público de carácter colectivo y redistributivo de una lógica netamente individualista, al valorar el esfuerzo de cotización con las prestaciones, de modo que convivirían en el interior del sistema de protección profesional y contributivo principios y valores distintos según cada método de financiación. Precisamente, al institucionalizarse el individualismo en el marco general de las pensiones obligatorias e internas al sistema, debería tenerse en cuenta de qué modo se van a hacer compatibles la equidad social, propia del método de reparto, con la equidad individual de las fórmulas de capitalización. La defensa exacerbada de la combinación reparto/capitalización en el pilar profesional en razón del argumento de la dispersión del riesgo no debería hacernos olvidar que se trata de un aspecto mucho más complejo de lo que parece, ya que las pensiones privadas capitalizadas no siempre logran el objetivo de la diversificación del riesgo e, incluso, suelen introducir riesgos adicionales.

Por todo ello, a nuestro juicio, debe seguirse apostando por que los planes y fondos de pensiones sean un régimen voluntario y complementario del sistema público y obligatorio de protección. Debe descartarse, por tanto, un modelo de protección social dividido en dos grandes bloques, organizado uno de ellos como público y otro como privado, ambos igualmente obligatorios, basado el primero en la solidaridad intergeneracional y soportado el segundo en el ahorro individual capitalizado<sup>53</sup>.

La idea fuerza es la colaboración institucional y normativa entre el sector público y el privado en la tarea de garantizar que las personas estén aseguradas públicamente frente a los riesgos previsibles y, al mismo tiempo, hagan también provisión privada para su jubilación con carácter complementario<sup>54</sup>.

8ª. Un enfoque global de pensiones, públicas y privadas, tiene necesariamente que articularse con las políticas orientadas al pleno empleo de calidad. Las pensiones públicas suficientes y adecuadas y las mismas pensiones privadas contributivas requieren, desde una lógica de racionalidad jurídica y económica garantista, la implantación de un modelo de relaciones laborales basado en la calidad del empleo, en la calidad del producto y de los servicios y la innovación permanente, frente al modelo basado en la competitividad por la precariedad laboral y la reducción generalizada de los costes -directos e indirectos- del factor trabajo (entendido tan sólo como trabajo abstracto mercantilizado)<sup>55</sup>.

<sup>53</sup> Cfr. MONEREO PÉREZ, J.L., y FERNÁNDEZ BERNAT, J.A.: *Planes y Fondos de Pensiones: propuestas de reforma*, Madrid, Fundación Alternativas, núm. 137, 2008, pp. 40-42 [https://www.fundacionalternativas.org/storage/laboratorio/documentos\\_archivos/3b06cc92763279bf37e57b9290d0895c.pdf](https://www.fundacionalternativas.org/storage/laboratorio/documentos_archivos/3b06cc92763279bf37e57b9290d0895c.pdf)

<sup>54</sup> En este sentido MONEREO PÉREZ, J.L.: *Público y privado y en el sistema de pensiones. Estudio crítico e integrador del sistema público y de los planes privados de pensiones*, Madrid, Tecnos, 1996, pp. 77 y sigs., y pp.147 y sigs.

<sup>55</sup> MONEREO PÉREZ, J.L.: “Notas sobre la sostenibilidad económica y social de las pensiones en la perspectiva constitucional y legal. Propuestas de reforma”, en *Derecho de las relaciones laborales*, núm. 2, 2018, *passim*. En este sentido se puede distinguir entre un modelo neoliberal de flexibilidad y competitividad basado en la precariedad y en la reducción de los costes del trabajo y un modo social-garantista basado de flexibilidad y competitividad basado en la calidad del empleo, del producto y en la innovación permanente. Para esta construcción doctrinal originaria, véase MONEREO PÉREZ, J.L.: *Introducción el Nuevo Derecho del Trabajo. Una reflexión crítica sobre el Derecho Flexible del Trabajo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1996. Asimismo, MONEREO PÉREZ, J.L.: *La metamorfosis del Derecho del Trabajo*, Bomarzo, 2017; MONEREO PÉREZ, J.L.: “Un nuevo Estatuto de los Trabajadores del Siglo XXI”, en VV.AA: *El Estatuto de los Trabajadores 40 Años después. XXX Congreso Anual de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Economía Social”, Asociación

9ª. Como hemos señalado antes, el preámbulo de la Ley 12/2022 no se detiene a evaluar las causas concretas que pueden explicar el escaso desarrollo de los instrumentos de segundo pilar en España.

No obstante, parece claro que en opinión de quienes han impulsado esta reforma tiene más peso el modelo jurídico y singularmente el modelo de gobernanza de los planes de pensiones de empleo, antes que los condicionantes de carácter socio-económico que se derivan de nuestro modelo productivo (proliferación de empresas de reducido tamaño, estructura salarial con poco peso de los complementos variables, etc.). De ahí que la nueva Ley se centre prioritariamente sobre el marco jurídico de estos instrumentos en la idea de que ello corrija la situación que se pretende modificar.

Quizá quienes han impulsado la reforma, antes que por la inacción, hayan optado por intervenir en las materias sobre que tienen mayor capacidad de intervención, cuestión que puede resultar incluso loable, siempre que se comparta la orientación de las medidas. Pero no parece razonable articular una reforma que pretende una revisión del modelo preexistente sin detenerse siquiera a señalar el papel central que juega la financiación privada en los planes de pensiones de empleo. Sin aportaciones empresariales, salario a la poste de las personas trabajadoras, no es posible mantener un sistema complementario de pensiones. Por tanto, garantizar un modelo productivo de alto valor añadido y un empleo de calidad resultan elementos imprescindibles para el mantenimiento de este y cualquier otro ámbito de la protección social.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

- ARADILLA MARQUÉS, M.J.: “La previsión social complementaria en el sector público”, *Actualidad Laboral*, núm. 1, 2004.
- BE: *Informe Anual 2021*. Banco de España, Madrid, 2022
- BLACKBURN, R.: *El futuro del sistema de pensiones. Crisis financiera y Estado de Bienestar*, Madrid, Akal, 2010.
- BRAVO FERNÁNDEZ, C.: “Modelo de desarrollo de la previsión social complementaria en España”, en *Cuadernos de derecho judicial*, núm. 12, 2003
- CC.OO.: *El sistema de protección social en España*, Madrid, Cuadernos de Información Sindical, núm. 39, 2013.
- CESE: *White paper on Pensions*, 2012.
- CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: *Informe de la Comisión no permanente para la valoración de los resultados obtenidos por la aplicación de las recomendaciones del Pacto de Toledo. Texto del Informe y votos particulares*, 2003.
- CE: *Libro Verde: en pos de unos sistemas de pensiones europeos adecuados, sostenibles y seguros*, 2010.
- COMISIÓN DE CONTROL DEL PLAN DE PENSIONES DE EMPLEO DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO: *Memoria anual 2020 del Plan de Pensiones de Empleo de la AGE*, 2020.
- DIRECCIÓN GENERAL DE SEGUROS Y FONDOS DE PENSIONES: *Informe Estadístico de Instrumentos de Previsión Social Complementaria 2020 y avance 2021*, 2020.
- GARCÍA DE QUEVEDO RUIZ, J.C. y DE PAZ CARBAJO, J.A.: “Previsión social complementaria en España. Situación actual”, *Boletín Económico de ICE*, núm. 2738, 2002.
- GALLEGO LOSADA, R.: *Sistemas privados de pensiones en las empresas españolas*, Madrid, Dykinson, 2001.
- GRAU PINEDA, C.: *La brecha de las pensiones en España*, Albacete, Bomarzo, 2020.
- INVERCO: *La Ley de Planes y Fondos de Pensiones; 20 años después*, Madrid, Inverco, 2007,

---

Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 2020, pp. 41-102; MORENO VIDA, M.N.: “La gobernanza de las relaciones laborales”, en VV.AA: *El futuro del Trabajo: Cien años de la OIT. XXIX Congreso Anual de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Madrid, Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, 2019, pp. 233-272.

- LÓPEZ GANDÍA, J. y MOMPALAR CARRASCO, M.A.: “La protección social de los funcionarios públicos. Regulación actual y perspectivas ante los sistemas privados de pensiones”, en *Revista de Derecho Social*, núm. 25, 2004.
- LÓPEZ INSUA, M.M.: “La protección de las personas mayores desde la perspectiva de género”, en VV.AA.: *La protección de Seguridad Social de las personas mayores. Retos para el Siglo XXI. Estudio comparado de los países latinoamericanos y del sur de Europa*, PERÁN QUESADA, S. Y VILA TIERNO, F. (Dir.), Albacete, Bomarzo, 2022.
- MARTÍN-SERRANO JIMÉNEZ, E.: “¿Es inevitable la presencia de las pensiones privadas como complementarias de las públicas? Evaluación jurídico-social del modelo constitucional de pensiones en España y su alcance práctico en relación a la reforma de la Ley 12/2022, de 30 de junio, de regulación para el impulso de los planes de pensiones de empleo, respecto de la pensión de jubilación”, en VV.AA *La Encrucijada de las pensiones públicas del Sistema español de Seguridad Social. El nuevo Pacto de Toledo y su desarrollo legislativo. VI Congreso Internacional y XIX Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social*, Asociación Española de Salud y Seguridad Social, Murcia, Laborum, Murcia, 2022.
- VV.AA: *La garantía multinivel de los derechos fundamentales en el Consejo de Europa. El Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta Social Europea*, MONEREO ATIENZA y MONEREO PÉREZ, J.L (Dir. y Coord.), Granada, Comares, 2017.
- MONEREO PÉREZ, J.L., y MALDONADO MOLINA, J.A. (Dir. y Coord.): *El Índice de envejecimiento activo y su proyección en el sistema de protección social Español*, Granada, Comares, 2021.
- VV.AA.: *Salud y sanitaria en tiempos de Pandemia Covid-19*, MONEREO PÉREZ, J.L., RIVAS VALLEJO, P., MORENO VIDA, M.N., VILA TIERNO, F., ÁLVAREZ CORTÉS, J.C. (Dir.), Cizur Menor (Navarra), Thompson Reuters Aranzadi, 2021.
- MONEREO PÉREZ, J.L.: *Público y privado en el sistema de pensiones. Un estudio crítico e integrador del sistema público y de los planes privados de pensiones*, Madrid, Tecnos, 1996.
- MONEREO PÉREZ, J.L.: “Los Planes de Pensiones en el proceso de reforma del sistema de protección social”, *Revista de Derecho Social*, núm. 23, 2003
- MONEREO PÉREZ, J.L.: *La garantía de los derechos de Seguridad Social en la Carta Social Europea en tiempos de crisis*, Murcia, Laborum, 2021.
- MONEREO PÉREZ, J.L.: “Derechos a la Seguridad Social (Artículo 12 de la Carta Social Europea Revisada)”, en MONEREO ATIENZA, C. y MONEREO PÉREZ, J.L. (Dir. y Coord.): *La garantía multinivel de los derechos fundamentales en el Consejo de Europa. El Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta Social Europea*, Granada, Comares, 2017.
- MONEREO PÉREZ, J.L.: “La garantía internacional y europea de los derechos a la Seguridad Social y Asistencia Social”, en VV.AA.: *Estudios sobre Seguridad Social. Libro Homenaje al Profesor José Ignacio García Ninet*, VICENTE PALACIO, M.A. (Coord.), Barcelona, Atelier, 2017.
- MONEREO PÉREZ, J.L.: “La garantía de los derechos sociales “desmercantilización” a las pensiones públicas”, en VV.AA.: *El futuro de las pensiones en un contexto de reformas y cambios tecnológicos*, VILA TIERNO, F. y GUTIERREZ BENGOCHEA, M. (Dir.), Valencia, Tirant lo Blanc, Valencia, 2022.
- MONEREO PÉREZ, J.L.: *La reforma del sistema de pensiones en España. Sostenibilidad económico-financiera, suficiencia y adecuación social*, Barcelona, Atelier, 2022.
- MONEREO PÉREZ, J.L.: “El sistema multinivel de protección de las personas mayores”, en VV.AA.: *La protección de Seguridad Social de las personas mayores. Retos para el Siglo XXI. Estudio comparado de los países latinoamericanos y del sur de Europa*, PERÁN QUESADA, S. Y VILA TIERNO, F. (Dir.), Albacete, Bomarzo, 2022.
- MONEREO PÉREZ, J.L. y FERNÁNDEZ BERNAT, J.A.: *Los Planes de Pensiones en el Sector Público*, Cizur Menor (Navarra), Thomson-Aranzadi, 2008.
- MONEREO PÉREZ, J.L. y FERNÁNDEZ BERNAT, J.A.: *La sostenibilidad de las pensiones públicas*, Madrid, Tecnos, 2014.
- MONEREO PÉREZ, J.L. y FERNÁNDEZ BERNAT, J.A.: “La política del derecho comunitario de apoyo a los planes privados de pensiones: nuevas medidas para su relanzamiento”, en *Nueva Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 214, 2018.
- MONEREO PÉREZ, J.L. y FERNÁNDEZ BERNAT, J.A.: *Los planes y fondos de pensiones: Balance de situación y nuevas medidas de reforma del modelo legal tras la revisión del Pacto de Toledo*, Albacete, Bomarzo, 2021.

- MONEREO PÉREZ, J.L. y FERNÁNDEZ BERNAT, J.A.: *Planes y Fondos de Pensiones: propuestas de reforma*, Madrid, Fundación Alternativas/núm. 137, 2008.
- MONEREO PÉREZ, J.L. y MARTÍN-SERRANO JIMÉNEZ, E.: *La nueva regulación legal de los Planes y Fondos de Pensiones tras la reforma creadora de los Fondos de Pensiones de Promoción Pública. Estudio jurídico e institucional de la Ley 12/2022 de 30 de junio, de regulación para el impulso de los Planes de Pensiones de Empleo*, Murcia, Laborum, 2022.
- MONEREO PÉREZ, J.L., OJEDA AVILÉS, A. y GUTIERREZ BENGOCHEA, M.: *Reformas de las pensiones públicas y planes privados de pensiones*, Murcia, Laborum, 2021.
- MONEREO PÉREZ, J.L., y RODRÍGUEZ INIESTA, G.: “El Pacto de Toledo 25 años después (A propósito del Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo de 2020)”, en *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*, núm. 25, 2020.
- MONEREO PÉREZ, J.L. y RODRÍGUEZ INIESTA, G.: *La pensión de jubilación*, 2ª edición ampliada y actualizada, Murcia, Laborum, 2022.
- SERRANO PÉREZ, F., GARCÍA DÍAZ, M.A. y BRAVO FERNÁNDEZ, C.: *El sistema español de pensiones*, Barcelona, Ariel, 2004.
- SOLER BORDEETAS, F.J.: *Fondos de pensiones*, Bilbao, Deusto, 1985.
- TORTUERO PLAZA, J.L.: ¿Las reformas de los sistemas de pensiones perfilan adecuadamente el nuevo modelo exigible a la jubilación?, en VV.AA.: *El futuro de las pensiones en un contexto de reformas y cambios tecnológicos*, VILA TIERNO, F. y GUTIÉRREZ BENGOCHEA, M. (Dir.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2022.
- VV.AA.: *El futuro de las pensiones en un contexto de reformas y cambios tecnológicos*, VILA TIERNO, F. y GUTIÉRREZ BENGOCHEA, M. (Dir.), Valencia, Tirant lo Blanch, 2022.