

LA GARANTÍA DE LAS PENSIONES: DESAFÍOS PARA LA SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA Y SOCIAL

PENSION GUARANTEE: CHALLENGES FOR ECONOMIC AND SOCIAL SUSTAINABILITY

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 la Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum

jmonereo@ugr.es ORCID [0000-0002-0230-6615](https://orcid.org/0000-0002-0230-6615)

Recepción de trabajo: 04-07-2021 - Aceptación: 14-07-2021

- 1. LA GARANTÍA CONSTITUCIONAL DEL MODELO GLOBAL DE PENSIONES.
- 2. REVALORIZACIÓN DE LAS PENSIONES PÚBLICAS: DEL MODELO DE LA AUSTERIDAD AL MODELO GARANTISTA DEL PODER ADQUISITIVO Y MEJORA ESTABLECIDO EN EL INFORME DEL PACTO DE TOLEDO DE 2020.
- 3. EL MODELO DE PROTECCIÓN SOCIAL COMPLEMENTARIA.
- 4. DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN Y TENDENCIAS DE DESARROLLO DE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL COMPLEMENTARIA.
- 5. BALANCE FINAL: ¿EL FUTURO DE LOS SISTEMAS COMPLEMENTARIOS DE PENSIONES DENTRO DE UN MODELO GLOBAL DE PENSIONES GARANTISTAS?
- 6. BIBLIOGRAFÍA

RESUMEN

El sistema de Seguridad Social padece graves carencias de cobertura y desigualdades que inciden, de manera relevante, en colectivos vulnerables como: los desempleados de larga duración, los trabajadores a tiempo parcial, los mayores y los empleados discontinuos e irregulares. El riesgo de pobreza está ocasionando una importante brecha social que incide no sólo en razón de la edad, sino también del género. La insuficiencia de mecanismos eficaces de protección social provoca en efecto, un impacto negativo sobre los trabajadores mayores, por lo que también las diferencias de protección determinan una forma de injusticia intergeneracional.

PALABRAS CLAVE: pensiones, sostenibilidad, Seguridad Social, Carta Magna y dignidad.

ABSTRACT

The social security system suffers from serious gaps in coverage and inequalities that have a significant impact on vulnerable groups such as the long-term unemployed, part-time workers, the elderly and discontinuous and irregular employees. The risk of poverty is causing a significant social gap that is not only age-related but also gender-related. The inadequacy of effective social protection mechanisms is having a negative impact on older workers, and differences in protection also determine a form of intergenerational injustice.

KEYWORDS: pensions, sustainability, social security, magna carta and dignity.

“El derecho es una idea práctica, es decir, indica un fin, y como toda idea de tendencia, es esencialmente doble porque encierra en sí una antítesis, el fin y el medio {...} Más que el medio, por muy variado que sea, se reduce siempre a la lucha contra la injusticia”

R. v. IHERING¹

1. LA GARANTÍA CONSTITUCIONAL DEL MODELO GLOBAL DE PENSIONES

La Seguridad Social se configura como un derecho social fundamental y el sistema de Seguridad Social, que le es instrumental, se caracteriza como un régimen público dotado de unos rasgos que limitan las opciones del legislador ordinario en orden a desarrollar las previsiones constitucionales. Límites que aun reconociéndose que existen tienen, solo en principio y en una primera aproximación “locativa” o de percepción sistemática aislada, una eficacia limitada en función de la ubicación del artículo 41 entre los principios rectores de la política social y económica. Estamos, por tanto, ante una norma de fines, de manera que los límites identificados con el carácter público del sistema y la suficiencia de la protección otorgada ante situaciones de necesidad se hacen relativamente flexibles ante los futuros desarrollos legislativos.

Ello no obstante, habría que entender que el legislador ordinario no puede utilizar esos límites, como rasgos característicos que son del sistema de la Seguridad Social, en el sentido discrecional de conveniencia y oportunidad. Y ello, si tenemos en cuenta dos aspectos de indudable raíz hermenéutica, como son: la técnica de la garantía constitucional y el de los deberes ineludibles. En relación a la primera, hay que recordar que se trata de una técnica de interpretación constitucional heredada o nacida a partir de la dogmática alemana de entreguerras en el marco del constitucionalismo democrático-social con Estado Social de Derecho y que tiene como objetivo el inferir de la Constitución, como norma suprema del ordenamiento jurídico que es, una serie de rasgos identificativos de un derecho y de una institución instrumental sin los cuáles dicho derecho constitucionalmente consagrado no sería reconocible en su *contenido esencial*. Por tanto, en la Constitución aparecen los elementos básicos que dotan de contenido esencial a un derecho jurídico-institucionalmente garantizado y que condicionarán necesariamente la regulación que del mismo *deba por imperativo constitucional* hacer el legislador de desarrollo de las previsiones constitucionales. Es así que los rasgos esenciales del derecho social y del sistema institucional de la Seguridad Social deberían constituirse en límite infranqueable para el legislador infraconstitucional, ya que su vulneración no lo harían reconocible en el estado actual de la conciencia social y de la cultura jurídica. Los artícu-

¹ IHERING, R. von, *La Lucha por el Derecho*, trad. Adolfo Posada, edición y estudio preliminar, “Ihering y la lucha por el Derecho”, (pp. VII-XXXI), a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Ed. Comares (Col. Crítica del Derecho), 2008, pág. 31.

LA GARANTÍA DE LAS PENSIONES: DESAFÍOS PARA LA SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA Y SOCIAL

los 41 y 50 y siguientes de nuestra Norma Fundamental deben ser interpretados sistemáticamente conforme al imperativo canon interpretativo ex artículo 10.2 CE en relación con los artículos 93 a 96 de la propia Constitución. Esto sería suficiente para afirmar que estamos ante la *garantía constitucional* de un verdadero derecho a la Seguridad Social dotado de un contenido esencial del derecho que actúa como límite al desarrollo legal de las previsiones constitucionales². Sería suficiente el reclamo en virtud del *canon interpretativo ex constitutione* (bloque o grupo normativo formado por los artículos 10.2 y 93 a 96 de la Carta Magna) del artículo 12 de la Carta Social Europa Revista, que configura a la Seguridad Social como un derecho dotado de un contenido esencial.

Hay que tener en cuenta que la idea de sostenibilidad —“mantener”— remite tanto a la sostenibilidad económica como social (y adecuación social) y entraña un mandato constitucional (artículos 41 y 50 de la CE, en relación con el artículo 12 de la Carta Social Europea Revisada) en virtud del cual es responsabilidad directa del Estado la organización y la financiación correspondiente para garantizar pensiones suficientes y adecuadas (sea a través de la exigencia legal de cotizaciones, o sea complementariamente a través de impuestos generales o especiales, o sea, por último, a través de un modelo mixto de financiación mediante cotizaciones e impuestos).

La interpretación de los artículos 41 y 50 de la Constitución Española (y en general de todo el bloque o grupo normativo regulador de los derechos de Seguridad Social contemplados en el Capítulo III), deberá hacerse necesariamente —por mandato del artículo 10.2 CE— en el marco del sistema internacional multinivel de garantía de los derechos fundamentales. En este contexto sistemático hay que interpretar la referencia del artículo 41 CE a que los poderes públicos deberán “mantener” un régimen público de Seguridad Social y el artículo 50 CE (“Los poderes públicos *garantizarán* mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas la *suficiencia económica* a los ciudadanos durante la tercera edad...”). Es posible pensar que con ello el constituyente no ha pretendido consagrar el principio de irregresividad del nivel de Seguridad Social alcanzado en cada momento. Pero no cabe duda que esa referencia a mantener debe ponerse en relación con la configuración del

2 MONEREO PÉREZ, J.L., “El derecho a la Seguridad Social (Artículo 41 de la Constitución)”, en VV.AA., *Comentarios a la Constitución Socioeconómica de España*, Monereo Pérez, J.L., Molina Navarrete, C. y Moreno Vida, M.N. (Dir.), Granada, Comares, 2002, págs. 1425-1524; 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). Y, en una perspectiva de conjunto sobre la Seguridad Social como derecho constitucional garantizado, MONEREO PÉREZ, J.L., *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral*, Madrid, Consejo Económico y Social de España, 1995, págs. 194 y sigs. En cualquier caso, como se indica en estos estudios el marco constitucional regulador de la Seguridad Social es insuficiente y deficiente y la misma interpretación, forzosamente restrictiva, llevada a cabo por el Tribunal Constitucional contribuye decisivamente a ese déficit de la garantía constitucional de los derechos de Seguridad Social. Ello ha permitido que este derecho no quede mínimamente blindado ante políticas restrictivas de tales derechos sin estar siquiera acompañadas de un fundado motivo justificado ni de proporcionalidad (como obliga la inversión de la carga de la prueba por parte del Estado conforme al garantismo multinivel de los derechos fundamentales). Frente a este criterio hermenéutico, se debe entender que la Seguridad Social es derecho social fundamental (en el sentido amplio atribuido a este último término en el Derecho Internacional de los Derechos Fundamentales; paradigmáticamente en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, elevada a rango de Tratado de la Unión Europea por el artículo 6.1 del Tratado de la Unión Europea) en una interpretación sistemática que atiende al grupo o bloque normativo constitucional regulador de este derecho de estructura jurídica compleja (artículos 41, 43, 49, 50 en relación con el artículo 10.2 Constitución española, que es la norma de apertura constitucional de engarce y remisión al sistema multinivel de garantía del derecho a la seguridad social, y los artículos 93 a 96 Norma Fundamental).

LA GARANTÍA DE LAS PENSIONES: DESAFÍOS PARA LA SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA Y SOCIAL

derecho a la Seguridad Social y de su *contenido esencial* tal como se impone deducir del sistema multinivel de garantías de los derechos fundamentales (que incluye, evidentemente, a los derechos fundamentales sociales) por el cauce del artículo. 10.2 CE (en relación los artículos 93 a 96 de la Constitución). Y para decirlo con la mayor brevedad y precisión *esa configuración y delimitación del contenido esencial se contiene lege data en el artículo. 12 de la Carta Social Europea Revisada* (1996), que significativamente utiliza los mismos términos y precisa su alcance. Efectivamente, conforme al artículo 12 CSE (“Derecho a la Seguridad Social”): “Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la Seguridad Social, las Partes se comprometen: 1. a *establecer o mantener* un régimen de Seguridad Social. 2. a *mantener* el régimen de Seguridad Social en un nivel satisfactorio, equivalente, por lo menos, al exigido para la ratificación del *Código Europeo de la Seguridad Social*. 3. a *esforzarse por elevar progresivamente el nivel [alcanzado] del régimen de Seguridad Social...*”. Como se ve la obligación de “mantener un régimen de Seguridad Social” viene acompañada de la identificación de un estándar mínimo delimitador del alcance dinámico de los derechos de Seguridad Social, que materializan ese derecho matriz de estructura compleja, pues comprende diversos derechos presenciales. La referencia al Código Europeo de la Seguridad Social (como en la versión anterior de 1961 que se hacía al Convenio OIT, núm. 102, norma mínima de Seguridad Social)³, es precisa respecto a la concreción de ese contenido mínimo esencial y conforma un estándar prestacional; un *ideal de cobertura* que integra un amplio conjunto de prestaciones contributivas y no contributivas que debe ser mantenido (y según el apartado 3 del artículo 12 CSE elevado progresivamente en atención a la necesidad de cobertura de nuevas necesidades sociales, pues la Seguridad Social presenta un contenido variable y en constante evolución con límites inestables) por el Estado, como típica responsabilidad pública⁴. De nuevo, hay que decir que es necesario tomarse en serio los derechos sociales fundamentales, por decir con Ronald Dworkin y con Robert Alexy⁵. Lo que se acaba de decir es crucial, porque la garantía del contenido esencial de los derechos de Seguridad Social —y dentro de ellos del derecho social a la pensión pública— actúa como núcleo resistente de los derechos y como restricción a las restricciones del legislador infraconstitucional de desarrollo de las previsiones constitucionales⁶. La intangibilidad del contenido esencial de los derechos y libertades fundamentales reenvían al núcleo de valor que se halla encerrado en cada derecho fundamental y que resulta la inserción del derecho mismo en el sistema de valores constitucionales⁷.

3 MONEREO PÉREZ, J.L. y FERNÁNDEZ BERNAT, J.A.: “El Convenio OIT núm. 102 (1952) sobre norma mínima de Seguridad Social como delimitador del estándar mundial y sus límites actuales”, en *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, Vol. 7, Núm. Extra 0, 2019, págs. 90-123.

4 MONEREO PÉREZ, J.L. “Derechos a la Seguridad Social (Artículo 12)”, en MONEREO ATIENZA, C. Y MONEREO PÉREZ, J.L. (Dirs. y Coords.) *et alrri. 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, págs. 629-659.

5 DWORKIN, R.: *Los derechos en serio*, Barcelona, Ariel, 1ª ed., 1984; ALEXY, R.: *Teoría de los derechos fundamentales*, trad. Ernesto Garzón Valdés, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993, págs. 419 y sigs.

6 ALEXY, R.: *Teoría de los derechos fundamentales*, trad. Ernesto Garzón Valdés, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993, págs. 286 y sigs.

7 HÄBERLE, P.: *La libertad fundamental en el Estado constitucional*, edición a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Comares (Col. Crítica del Derecho), 2003, págs. 95 y sigs., y 322 y sigs.

El concepto de garantía constitucional —en el sentido de la tradición del constitucionalismo social garantista— ha sido proclamado por el Tribunal Constitucional en el sentido antes apuntado, aunque con la técnica de alcance garantista algo más limitada de la “garantía institucional”. Y así, se reitera por el intérprete constitucional que con dicha técnica se logra “la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar”, con lo que, ligado esto a la consideración que hace el propio Tribunal Constitucional en orden a considerar que los derechos de Seguridad Social, como derechos sociales de prestación que implican una carga financiera, son de contenido legal, habría que admitir que la función legislativa tiene una amplia libertad de configuración del régimen público de Seguridad Social pero no hasta el punto de vaciar de contenido los elementos estructurales de la institución. Por tanto, el sentido de atribuir a la Seguridad Social la naturaleza de garantía institucional no puede ser otro que el de establecer un núcleo indisponible a la acción legislativa al derecho a la Seguridad Social constitucionalmente garantizado (SSTC 37/1994, de 10 de febrero; 38/1995, de 13 de febrero; 77/1995, de 22 de mayo; 149/2004, de 20 de septiembre; 213/2005, de 21 de julio, entre otras).

Este es el sentido de la *Recomendación número 0* que, entre otras cosas, declara que “el sistema español de Seguridad Social, fruto de la acción y el esfuerzo de cinco generaciones, constituye la columna vertebral del Estado del Bienestar, el estandarte y la seña de identidad de una sociedad moderna y cohesionada”⁸. Y añade que “el *derecho* de los españoles a la Seguridad Social viene configurado por la acción protectora en sus modalidades contributiva y no contributiva y se basa en los principios de universalidad, unidad, solidaridad, igualdad y suficiencia. La ciudadanía ha de ser partícipe de estos principios, que se traducen en un adecuado y necesario modelo de protección social; en esta línea es muy importante que la juventud sea sensible a esta situación, y que disponga de un mejor conocimiento de los citados principios, de los derechos de los que dispone desde el momento en que queda incluida en el sistema de Seguridad Social, así como de las obligaciones que deberá cumplir. Las personas jóvenes son protagonistas esenciales en el fortalecimiento del sistema de Seguridad Social; que recuperen la confianza perdida en el mismo exige la adopción de cuantas medidas sean necesarias para hacerlas partícipes de la necesidad de su recomposición y de sus bondades”. Con ello se *especifica* lo que son principios constitutivos del Sistema consagrados en la Recomendación 0 del Pacto de Toledo de 2020, que recupera, a su vez, la versión de 2011. En efecto, se indica a reglón seguido que “por todo ello, reiterando y actualizando la Recomendación 0 del Pacto de Toledo de 2011, el Congreso de los Diputados:

- Reafirma su compromiso en el mantenimiento, mejora y adaptación del sistema público de Seguridad Social y, especialmente, del sistema de pensiones, basado en la solidaridad intergeneracional y en el seno de cada generación, y a través del reparto equitativo de las cargas.

8 Sobre la *Recomendación 0* y su significación técnica y de política del Derecho, véase, ampliamente, MONEREO PÉREZ, J.L. y FERNÁNDEZ BERNAT, J.A.: “Recomendación 0. Defensa del mantenimiento y mejora del sistema público de pensiones: la opción por reformas paramétricas para garantizar las pensiones”, en HIERRO HIERRO, F.J. (Dir. y Coord.) et alrri: *Perspectivas jurídicas y económica del “Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo (2020)*, Cizur Menor (Navarra), Thompson Reuters&Aranzadi, 2021.

– Se opone a cualquier transformación radical del sistema que suponga una ruptura de los principios en que se asienta el actual, en especial los de *solidaridad intergeneracional e intrageneracional, suficiencia de prestaciones, equidad en el reparto de las cargas y responsabilidad pública en la dirección y gestión del sistema*”.

En el “Resumen” del Informe se concreta la *Recomendación 0* en los siguientes términos:

- Rechaza la sustitución del sistema de reparto por otro de capitalización.
- La financiación del sistema de la Seguridad Social debe adecuarse a la naturaleza de la protección, de modo que las prestaciones no contributivas se financien mediante aportaciones del Estado.

En definitiva, con ello se reafirman los grandes principios constitutivo del sistema de Seguridad Social —y por extensión del subsistema público de pensiones—, a saber: el principio de solidaridad intergeneracional e intrageneracional, el principio de suficiencia de prestaciones públicas, el principio de equidad en el reparto de las cargas y, por último, el principio de responsabilidad pública en la dirección y gestión del Sistema. Todo lo cual se infiere —en una lectura atenta e interpretación sistemática y finalista— del artículo 41 como eje del bloque o grupo normativo constitucional regulador de los derechos de Seguridad Social.

La fuerza normativa de lo preceptuado en el artículo 41 CE (en relación necesaria con el sistema de garantía multinivel de los derechos fundamentales que se infiere de la norma de apertura ex artículo 10.2 CE en relación con los artículos 93 a 96 de la Norma Fundamental) viene a ser reconocida declarativamente (no con carácter constitutivo, pues está establecida en el sistema normativo) en todas las Recomendaciones del nuevo Informe del Pacto de Toledo 2020.

Por su parte, en relación a la *Recomendación 2*, el Informe de 2020 se sitúa en la misma línea que los documentos anteriores del Pacto de Toledo, utilizando expresiones análogas en lo que se refiere a la defensa del mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones (“garantía por Ley y su preservación mediante la adopción de las medidas encaminadas a asegurar el equilibrio social y financiero del sistema de pensiones en el futuro”). Nuevamente, se insiste en el perjuicio que la inflación ocasiona a los pensionistas, “uno de los sectores de población más perjudicados por las variaciones crónicas —generalmente al alza— que la inflación ocasiona sobre el coste de la vida”. De ahí que se vuelva a recordar que “la revalorización anual de las pensiones en base al IPC real se presenta como el mecanismo que ha de servir para conservar el poder adquisitivo de las pensiones”. Y también se diga que “la revalorización debe ser diferenciada de cualquier otra acción de mejora encaminada no a conservar, sino a aumentar dicho poder adquisitivo —cuando lo permita la situación económica y con la oportuna cobertura legal—”. Finalmente, los últimos párrafos de la recomendación número 2 se dedican a exigir al legislador una vuelta a lo previsto con anterioridad a las reformas emprendidas en este punto. La Comisión considera que el mecanismo de revalorización de las pensiones que se adoptó en 2013 “no goza del suficiente consenso político y social”. De ahí que se pida “recuperar el consenso” de la Recomendación «Mantenimiento del poder adquisitivo y mejora de las pensiones»,

LA GARANTÍA DE LAS PENSIONES: DESAFÍOS PARA LA SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA Y SOCIAL

aprobada en el año 2011 en el marco de las Recomendaciones consensuadas en el Pacto de Toledo. Esta vuelta atrás (que es, en el fondo, recuperar *la lógica de los fines y el carácter instrumental de los medios* que han de ser predispuestos —como responsabilidad pública— para alcanzarlos), solicitada en el último Informe de 2020, resulta coherente, como se verá, ya que el mecanismo de revalorización adoptado con anterioridad en modo alguno sirve para atender la finalidad exigida⁹.

Interesa, para perfilar el modelo diseñado, llamar la atención en la Recomendación 15 del Pacto de Toledo, la cual consagra el principio de solidaridad y garantía de suficiencia, especificando el contenido —o, al menos, eso pretende— de dos principios constitutivos fundamentales del Sistema público de pensiones. En tal sentido se establece que “con arreglo a los artículos 41 y 50 de nuestra Constitución, la Comisión considera que la solidaridad y la garantía de suficiencia son valores fundamentales del sistema de pensiones que, como tales, han de seguir reforzándose.

Como tal principio básico, la solidaridad se articula en las dos esferas, contributiva y no contributiva, de nuestra Seguridad Social. En el nivel contributivo, los mecanismos de solidaridad sirven para modular el principio de adecuación, vinculado a la proporcionalidad entre cotizaciones y pensiones, en la relación entre base máxima y pensión máxima y en la garantía de suficiencia. Por eso, puede afirmarse que el modo más coherente y equilibrado de reforzar la contributividad del sistema es el que, en paralelo, fortalece el componente solidario de la acción protectora como condición necesaria para garantizar en todo caso la suficiencia de las prestaciones. Por su parte, el nivel no contributivo es, por definición, un ámbito de protección basado en la solidaridad, pues las personas beneficiarias carecen de una carrera de cotización y de recursos económicos para hacer frente a una situación de necesidad. Sólo a través de prestaciones suficientes se evita el riesgo de pobreza. El nivel no contributivo tiene la lógica de la compensación que le conduce a garantizar una suerte de *red de seguridad*.

En este sentido, la suficiencia actúa como garantía de la dignidad de la persona a la que se refiere el artículo 10 de nuestra Constitución¹⁰, asegurando el nivel mínimo de recursos establecido en el Protocolo Adicional de la Carta Social Europea. De ahí la importancia de contar con indicadores de suficiencia que a través de la delimitación de umbrales de referencia sirva para reforzar la efectividad de la lucha contra la pobreza. Por ello, la Comisión considera necesario establecer alguna referencia adecuada (como puede ser la tasa de sustitución que relaciona la pensión media del sistema con el

9 Para un análisis de la Recomendación 2y su sentido político jurídico, véase ampliamente, MONEREO PÉREZ, J.L. y FERNÁNDEZ BERNAT, J.A.: “Recomendación 2. Mantenimiento del poder adquisitivo y mejora de las pensiones. La apuesta por la calidad de la pensión y por el principio de progresividad”, en HIERRO HIERRO, F.J. (Dir. y Coord.) *et alrri: Perspectivas jurídicas y económica del “Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo (2020)*, Cizur Menor (Navarra), Thompson Reuters&Aranzadi, 2021.

10 Puede consultarse 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); y en una perspectiva más amplia MONEREO PÉREZ, J.L.: *La dignidad del trabajador. Dignidad de la persona en el sistema de relaciones laborales*, Murcia, Laborum, 2019, espec., Capítulo I (“La dignidad de la persona: Significación fundante y su fuerza normativa en el sistema multinivel de garantía de los derechos y capacidades humanas. La dignidad de la persona como fundamento de los principios de libertad, igualdad y solidaridad”), págs. 9 y sigs.

LA GARANTÍA DE LAS PENSIONES: DESAFÍOS PARA LA SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA Y SOCIAL

salario medio de los trabajadores ocupados) y un ámbito territorial de medición comparada (países más avanzados de la Unión Europea), que permita realizar un seguimiento continuo de su evolución y, en caso de desviación, adoptar las medidas oportunas. Así, del mismo modo que la Carta Social Europea establece una fórmula para considerar que un salario es digno, resulta necesario establecer un objetivo que defina la suficiencia de las pensiones.

El Gobierno debe realizar un seguimiento continuado de las estadísticas que delimitan los umbrales de pobreza con arreglo a los criterios fijados por la Unión Europea (Encuesta de Condiciones de Vida), al objeto de reorientar en caso de ser necesario, las políticas públicas incluyendo las pensiones.

La Comisión reitera su apoyo al mantenimiento de las cuantías mínimas para las diferentes modalidades de pensión de nuestro sistema, con objeto de asegurar un umbral mínimo de rentas a todos los pensionistas que no dispongan de rentas alternativas. No obstante, la cuantía de tales complementos no debe ser superior a la cuantía de las pensiones no contributivas vigentes en cada momento para no desincentivar la cotización. Las mejoras para hacer efectivo este nivel de solidaridad deberán financiarse con cargo a la imposición general, como expresión de la solidaridad de la sociedad española y del principio de equidad intergeneracional. Las decisiones sobre los complementos por mínimos se deberán adoptar respetando la máxima coordinación posible con el ámbito no contributivo, con los sistemas asistenciales autonómicos y sin poner en cuestión el principio de proporcionalidad entre cotizaciones y prestaciones. Asimismo —se añade—, es necesario continuar con el proceso de reordenación de las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social en coherencia con la distribución de competencias con las comunidades autónomas y corporaciones locales, para mejorar la cobertura, establecer con más claridad el ámbito de sus prestaciones e introducir nuevos ámbitos de protección en orden a colmar lagunas de cobertura que se detectan en el sistema; a tales efectos la tarjeta social digital deberá servir para recoger, de manera fiable y con independencia de su origen, la totalidad de las prestaciones asignadas a cada beneficiario. Un ejemplo claro, relacionado con dichas lagunas, sería la creación de una prestación no contributiva de orfandad (hoy inexistente con carácter general) o una más adecuada regulación de las prestaciones familiares”.

Ya la “Recomendación 0” alude a un conjunto de rasgos o principios que definen el sistema de la Seguridad Social español y que se pueden deducir del artículo 41 CE. Uno de los principios es el referido a la solidaridad. Como se sabe, las pensiones públicas se financian a través de un sistema de reparto por el cual las prestaciones de los beneficiarios son financiadas a través de cotizaciones sociales u otros mecanismos impositivos. No hay, en este supuesto, una acumulación de capital ya que las pensiones son financiadas por las cotizaciones del momento. Como se puede imaginar, su funcionamiento obedece a un principio de solidaridad intergeneracional en el sentido de que son los activos los que contribuyen con sus pagos a financiar las pensiones de los pasivos, en el entendimiento de que cuando aquéllos alcancen la edad de jubilación los nuevos activos harán lo mismo. De ahí que se diga que el citado principio tenga carácter permanente al estar sustentado por un *contrato social*—sustancialmente político y de política del Derecho social— entre generaciones sucesivas.

Además, se destaca el hecho de que el régimen público de Seguridad Social debe atender a todos los ciudadanos, independientemente de que ejerzan o no una actividad profesional. Se trata del

principio de universalidad al que se refería Augusto Venturi como característica fundamental de la Seguridad Social frente a las limitaciones en este punto de las técnicas del seguro social y la asistencia social¹¹. En efecto, nuestro texto constitucional, a través de la expresión “todos los ciudadanos” del artículo 41, ha querido consagrar la evolución que han experimentado los sistemas contemporáneos de Seguridad Social, los cuáles han pasado de ser instrumentos de protección de determinados colectivos a convertirse en algo mucho más sofisticado y complejo que tiene como principal rasgo el de la generalidad de la protección. Por tanto, se reconoce constitucionalmente el principio de universalidad subjetiva como resultado de un proceso histórico de diferenciación jurídica del sistema público de Seguridad Social respecto del originario tronco común jurídico-laboral. Esta nota de universalidad ha sido confirmada por el Tribunal Constitucional que reconoce como uno de los rasgos caracterizadores de la Seguridad Social el de su universalidad en una tendencia expansiva de su ámbito de cobertura.

Por otro lado, otra característica esencial de la Seguridad Social es la que su protección ha de ser “suficiente” frente a “las situaciones de necesidad” en general. Suficiente, en el sentido de asegurar una renta acorde con el nivel de vida normal del sujeto protegido, para ello se fijan las prestaciones de modo proporcional a los ingresos que viniera percibiendo el sujeto protegido. De tal modo que la existencia de esta proporcionalidad entre prestaciones y salarios es una garantía de seguridad, porque permite a los asegurados mantener un nivel de vida no demasiado inferior al que le permitiría tener el salario o retribución que venían percibiendo. Debe matizarse —para evitar equívocos— en relación al *nivel contributivo del sistema de pensiones* la referencia a que “la Comisión considera necesario establecer alguna referencia adecuada (como puede ser la tasa de sustitución que relaciona la pensión media del sistema con el salario medio de los trabajadores ocupados) y un ámbito territorial de medición comparada (países más avanzados de la Unión Europea), que permita realizar un seguimiento continuo de su evolución y, en caso de desviación, adoptar las medidas oportunas. Así, del mismo modo que la Carta Social Europea establece una fórmula para considerar que un salario es digno, resulta necesario establecer un objetivo que defina la suficiencia de las pensiones”. Y el matiz importante es que en el *nivel contributivo* el referente tiene que ser —lo que ya preside de *lege data* el Derecho vigente—, una pensión contributiva que refleje, en términos de proximidad, el promedio de las rentas de activo, a fin de *mantener el nivel vida* alcanzado durante la vida activa laboral o profesional¹².

11 Es así que la Seguridad Social contrapone el principio de universalidad frente a las técnicas mencionadas, “según el cual su campo de aplicación comprende a toda la población, prescindiendo de la situación profesional y de las condiciones propias del individuo”. Cfr. VENTURI, A.: *Los fundamentos científicos de la Seguridad Social*, Madrid, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1994, pág. 341.

12 MONEREO PÉREZ, J.L.: “El derecho a la Seguridad Social (Artículo 41 CE)”, en VV.AA.: *Comentario a la constitución socio-económica de España*, Monereo Pérez, J.L., Molina Navarrete, C. y Moreno Vida, M.N. (Dir.), Granada, Comares, 2002, págs. 1425-1524. “El requisito constitucional de “suficiencia” de las prestaciones que dispensa en el sistema público encuentra su traducción en el ámbito de las prestaciones contributivas (que opera con el criterio de “renta de sustitución”) en la tendencia hacia una correspondencia satisfactoria (en términos sino de equivalencia, sí, al menos, de razonable aproximación) entre la renta de sustitución que se otorga a través de la prestación económica de la Seguridad Social y las rentas de activo dejadas de percibir como consecuencia. Obsérvese que este elemento de la garantía constitucional del derecho a la Seguridad Social entraña un límite objetivo respecto a la intensidad de la protección que

Sin embargo, en las prestaciones contributivas el nivel de suficiencia no tiene por referencia el salario de la vida activa, sino el nivel de vida digno de la persona que le permita no sólo la subsistencia en sí misma, sin la inclusión social con la plena posibilidad de ejercicio efectivo de los derechos fundamentales.

En definitiva, la suficiencia de las prestaciones se relaciona directamente con el derecho a la existencia digna de la persona, aunque apreciada en cualitativamente de manera diversas respecto a la *calidad e intensidad* de la pensión dispensada.

La metodología del enfoque global de pensiones (públicas y privadas) que ya se viene siguiendo en el proceso político del Pacto de Toledo¹³ aparece de nuevo en esta última revisión cualitativa, encadenando las medidas de reforma de las pensiones públicas con las adaptadas respecto de las pensiones complementarias privadas, sin que —al menos formalmente— se asuma la teoría de los “vasos comunicantes” entre el espacio vital reservado a las pensiones de la Seguridad Social y el espacio vital atribuido a las previsión privada.

2. REVALORIZACIÓN DE LAS PENSIONES PÚBLICAS: DEL MODELO DE LA AUSTERIDAD AL MODELO GARANTISTA DEL PODER ADQUISITIVO Y MEJORA ESTABLECIDO EN EL INFORME DEL PACTO DE TOLEDO DE 2020

El mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones y su posible mejora ha sido una constante en los acuerdos adoptados en el seno del Pacto de Toledo. El Informe de 1995 establecía en su Recomendación número 11 la necesidad de garantizar dicho mantenimiento “mediante la revalorización automática de las mismas, en función de la evolución del índice de precios al consumo y a través de fórmulas estables de contenido similar a la aplicada en el presente año”.

Por su parte, el Informe de 2003, a través de su Recomendación número 2, vuelve a incidir en este tema, reiterando la defensa del “mantenimiento del poder adquisitivo de los pensionistas, garantiza-

ha de conferir la pensión pública y que, en puridad, pone límites a las acciones legislativas dirigidas hacia la “asistencialización” en grado mínimo de las pensiones contributivas. Son por ello discutibles en el terreno constitucional las reformas legislativas que acogen una noción de suficiencia asistencialista para la fijación de las pensiones contributivas, pues operan con un concepto de suficiencia prestacional que no se adecúa a la naturaleza jurídica de las prestaciones contributivas, las cuales quedan, así, desvinculadas de las rentas de activo” (*Ibid.*, pág. 1449).

¹³ Para el origen, fundamentación y construcción jurídica de este enfoque global de pensiones, véase 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. págs. 77 y ss., y 84 y ss., sobre ello se abundará más adelante.

do por ley”, pero, en este caso, entendiendo que dicho mantenimiento debe “ser preservado mediante la adopción de medidas que garanticen el equilibrio financiero del Sistema en el futuro”. Asimismo, se establece la necesidad de “que las ganancias de poder adquisitivo que puedan derivarse de una inflación real inferior a la prevista se consoliden con carácter permanente en las pensiones, evitando la corrección a la baja cuando existan mejoras de poder adquisitivo derivadas del comportamiento de los precios”. Además, respecto a la revalorización de las pensiones contemplada en la Ley General de la Seguridad Social, obliga al Gobierno a “indicar, en el cuadro macroeconómico que acompaña a los Presupuestos Generales del Estado, el índice de precios al consumo previsto para ese ejercicio”.

De igual manera, el Informe de 2011 (en su Recomendación número 2) insiste en la obligación de los poderes públicos de defender el mantenimiento del poder adquisitivo de los pensionistas, de garantizarlo por Ley y de proceder a su preservación mediante la adopción de medidas encaminadas a asegurar el equilibrio financiero del sistema de pensiones en el futuro. En la misma línea, se recuerda la incidencia que tiene la inflación en los pensionistas, de ahí que la revalorización anual de las pensiones se presente como el mecanismo que ha de servir para conservar el poder adquisitivo de las pensiones. Por otro lado, se advierte que “la revalorización debe ser diferenciada de cualquier otra acción de mejora encaminada no a conservar, sino —cuando lo permita la situación económica y con la oportuna cobertura legal—, a aumentar dicho poder adquisitivo”. En relación a la financiación de dicho mantenimiento, el Informe de 2011 dejaba claro que “la sostenibilidad del sistema exige que sólo se financien con cargo a los recursos de la Seguridad Social los gastos correspondientes al estricto mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones, y que toda subida por encima del IPC (o del índice que, en su caso, pudiere adoptarse) sea sufragada con cargo a otros recursos financieros”. También se remarca cómo se debía actuar ante desviaciones entre el IPC previsto y el IPC real, debiendo proponerse para cada desviación que haya ocasionado subidas en las pensiones por encima del IPC real, un tratamiento específico: ya sea como mejora que, total o parcialmente, se consolida y absorbe permanentemente por el sistema, ya sea como mejora cuyo exceso no se consolida. Para ello, el Gobierno debía poner “en conocimiento de la Comisión del Pacto de Toledo la decisión a adoptar, acompañada de las oportunas proyecciones macroeconómicas y datos financieros que fundamenten dicha decisión y que aseguren su adecuación al requisito de sostenibilidad del sistema que exige el Pacto de Toledo”. Finalmente, el Informe de 2011 planteaba la conveniencia de “estudiar (para su posterior análisis y valoración por la Comisión) la posibilidad de utilizar otros índices de revalorización basados, entre otros, en el crecimiento de los salarios, la evolución de la economía o el comportamiento de las cotizaciones a la Seguridad Social, siendo recomendable que se tengan en cuenta los efectos que dichos índices han tenido sobre la sostenibilidad del sistema de pensiones en los países de nuestro entorno”.

Finalmente, el Informe de 2020 se sitúa en la misma línea que los documentos anteriores, utilizando expresiones parecidas en lo que se refiere a la defensa del mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones (“garantía por Ley y su preservación mediante la adopción de las medidas encaminadas a asegurar el equilibrio social y financiero del sistema de pensiones en el futuro”). De nuevo se insiste en el perjuicio que la inflación ocasiona a los pensionistas, “uno de los sectores de población más perjudicados por las variaciones crónicas —generalmente al alza— que la inflación ocasiona sobre el coste de la vida”. De ahí que se vuelva a recordar que “la revalorización anual de las pensiones en base al IPC real

LA GARANTÍA DE LAS PENSIONES: DESAFÍOS PARA LA SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA Y SOCIAL

se presenta como el mecanismo que ha de servir para conservar el poder adquisitivo de las pensiones”. Y también se diga que “la revalorización debe ser diferenciada de cualquier otra acción de mejora encaminada no a conservar, sino a aumentar dicho poder adquisitivo —cuando lo permita la situación económica y con la oportuna cobertura legal—”. Finalmente, los últimos párrafos de la recomendación número 2 se dedican a exigir al legislador una vuelta a lo previsto con anterioridad a las reformas emprendidas en este punto. La Comisión considera que el mecanismo de revalorización de las pensiones que se adoptó en 2013 “no goza del suficiente consenso político y social”. De ahí que se pida “recuperar el consenso” de la Recomendación “Mantenimiento del poder adquisitivo y mejora de las pensiones”, aprobada en el año 2011 en el marco de las Recomendaciones del Pacto de Toledo. Esta vuelta atrás, solicitada en el último Informe de 2020, resulta coherente, como se verá, ya que el mecanismo de revalorización adoptado con anterioridad en modo alguno sirve para atender la finalidad exigida.

Una de las cuestiones más relevantes que afecta a la cuantía de las pensiones es la revalorización. Teniendo en cuenta que las pensiones, al menos las de naturaleza contributiva, constituyen una renta de sustitución de las personas cuando finalizan su vida profesional activa (en el caso de la jubilación), lo deseable es que el perceptor de aquellas pueda mantener un nivel de vida similar al que tenía cuando estaba trabajando. Si una vez calculada la pensión, ésta permanece inalterada durante todo el tiempo de su percibo, la depreciación monetaria incidirá en su valor adquisitivo y se producirá un alejamiento del salario al que sustituyen. Precisamente, los mecanismos de revalorización de la cuantía de las prestaciones causadas y reconocidas tratan de evitar el deterioro de la capacidad de compra de los sujetos beneficiarios que se produce con el paso del tiempo debido a una posible erosión provocada por la inflación.

El establecimiento de técnicas de revalorización no sólo respondería a exigencias de índole técnico-económico, esto es, de mantenimiento de la intensidad protectora y del poder adquisitivo, tal y como se ha apuntado, sino que además se debe subrayar una razón de justicia social como justificante de su existencia en nuestro ordenamiento jurídico, pues en el aumento del nivel de vida de un país interviene el esfuerzo de las distintas generaciones. En esta línea se manifiesta el art. 65.10 del Convenio núm. 102 OIT en el que se señala que los pagos periódicos atribuidos a la vejez, por la invalidez y por la muerte del sostén de la familia serán revisados cuando se produzcan variaciones sensibles del nivel de ganancias que resulten de variaciones, también sensibles, del costo de la vida.

Por lo demás, la necesidad de la figura de la revalorización en nuestro país se conecta con el mandato del artículo 50 CE de garantizar, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad. Y también con lo previsto en el artículo 41 del mismo texto, que establece para los poderes públicos la obligación de garantizar a todos los ciudadanos, asistencia y prestaciones suficientes ante situaciones de necesidad. De ahí que la previsión legal de actualización es el desarrollo de un preciso mandato constitucional de garantizar la suficiencia económica de las pensiones. Aunque es cierto que, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional (TC), el legislador ordinario ostenta un amplio margen de discrecionalidad al tratarse (en el caso de la Seguridad Social) de derechos de estricta configuración legal¹⁴, ello no debe interpretarse en el sentido de que aquél ostente una libertad plena e ilimitada.

¹⁴ Por todas, STC 37/1994, 10 febrero (RTC1994, 37).

LA GARANTÍA DE LAS PENSIONES: DESAFÍOS PARA LA SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA Y SOCIAL

Las fórmulas de revalorización de las pensiones pueden diseñarse en función de distintos criterios. La más utilizada es aquella que toma como referencia la evolución del coste de la vida. Para ello, se opta por la variable del Índice de Precios al Consumo (IPC), al considerarla representativa del deterioro monetario de la renta disponible dedicada a la compra de los productos de consumo por efecto de la inflación. También nuestro legislador se ha decantado por dicho criterio como forma de actualización de las pensiones hasta la actualidad. Fue la Ley 26/1985 la que incorporó el criterio de vinculación de la revalorización de las pensiones al IPC y posteriormente la Ley 24/1997 la que introdujo la previsión de corrección, en su caso, de la desviación de la revalorización inicial. Esta última norma fue la plasmación de lo que se recogía en la Recomendación número 11 del Pacto de Toledo de 1995, donde se afirmaba que debía garantizarse el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones mediante la revalorización automática de las mismas, en función de la evolución del índice de precios al consumo y a través de fórmulas estables de contenido similar a la aplicada el presente año. Con anterioridad a la aprobación de la Ley 24/1997, el Acuerdo sobre Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social de 1996 contemplaba la revalorización de las pensiones de Seguridad Social en su modalidad contributiva en función del índice de precios al consumo para cada año, así como compensación o absorción para los casos de variación entre el índice previsto y el real.

La revalorización o recuperación del valor perdido de las pensiones de Seguridad Social se regula en el artículo 48 TRLGSS para las de carácter contributivo y en el artículo 52 del mismo texto legal para las de modalidad no contributiva. Hasta la aprobación de la Ley 23/2013 la revalorización se efectuaba, de forma automática, al comienzo de cada año, en función del índice de precios al consumo previsto para dicho año, lo que incluía igualmente a las pensiones mínimas. Por otro lado, se preveía que en el caso de que las previsiones de inflación hubieran quedado por debajo de la inflación real (correspondiente al periodo comprendido entre noviembre del ejercicio anterior y noviembre del ejercicio económico a que se refiere la revalorización) se procedía a la correspondiente actualización de acuerdo con lo que estableciese la respectiva Ley de Presupuestos Generales del Estado. Ello se materializaba abonando la diferencia, en un pago único, a los pensionistas cuyas pensiones hubiesen sido objeto de revalorización en el ejercicio anterior, antes del 1 de abril del ejercicio siguiente. En cuanto al régimen de revalorización previsto para las pensiones de invalidez y jubilación no contributivas, el artículo 52 del TRLGSS sigue estableciendo que serán actualizadas en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado, al menos, en el mismo porcentaje que dicha ley establezca como incremento general de las pensiones contributivas de la Seguridad Social.

Por otro lado, en lo que se refiere a las pensiones a cargo del Régimen de Clases Pasivas del Estado, éstas tienen una regulación propia, contenida en el artículo 27 del Real Decreto 670/1987, de 30 de abril, y hasta la Ley 23/2013 se contemplaban los mismos criterios previstos en el art. 48 TRLGSS para las prestaciones contributivas. Según este artículo, las pensiones de clases pasivas, incluido el importe de la pensión mínima y los haberes reguladores que se aplican para determinar la cuantía de las pensiones, se revalorizarán al comienzo de cada año, en función del índice de precios al consumo previsto para dicho año. Además, si el índice de precios al consumo acumulado correspondiente al periodo comprendido entre noviembre del ejercicio anterior y noviembre del ejercicio económico al que se refiere la revalorización, resulta superior al índice previsto, se procederá a su actualización conforme establezca la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado. A tales efectos, se abonará a

los pensionistas la diferencia, en un pago único, antes del uno de abril del siguiente ejercicio. Esta ley adopta, por tanto, el mismo criterio de revalorización de pensiones que el mencionado en el artículo 48 del Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social.

La fórmula diseñada hasta la aprobación de la Ley 23/2013 ha desempeñado un papel importantísimo en la garantía del poder adquisitivo de los pensionistas. Es ésta la finalidad que busca atender el art. 48 TRLGSS que lo contempla (como el art. 27 del RD 670/1987): tratar de que los pensionistas afronten mejor los aumentos del coste de la vida. No en vano se considera que con dicho instrumento se lucha contra el riesgo de pobreza de la población pensionista. Este aspecto es el que explica que en nuestro país las revalorizaciones representen una parte sustancial del importe de la nómina de las pensiones. Con ello se pretende que un colectivo débil, con una media de ingresos bajos, sin posibilidad de generar recursos de otro tipo, pueda hacer frente a la variación del índice del coste de la vida.

A pesar de la importancia que representa el mecanismo de la revalorización entre los pensionistas, ello no ha impedido que en los últimos años se proceda a actuar sobre el mismo con la finalidad de atenuar sus efectos, como una medida más dentro de la política de austeridad adoptada por nuestro país. Así, en el año 2010 se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, suspendiendo, de forma excepcional para el año 2011, la revalorización de las pensiones del sistema de Seguridad Social, excepto para las pensiones mínimas, las pensiones del extinguido SOVI no concurrentes y las pensiones no contributivas. Al año siguiente, el RDLey 20/2011, de 30 de diciembre, estableció, en su artículo 5, que las pensiones que abona el sistema de Seguridad Social en su modalidad contributiva, así como de Clases Pasivas del Estado, se incrementarían en un 1 por 100 para el año 2012. En la misma línea, el RDLey 28/2012, de 30 de noviembre, de medidas de consolidación y garantía del sistema de Seguridad Social dejó sin efecto para 2012 la actualización con el IPC de las pensiones, en los términos previstos legalmente, con la excepción de las pensiones mínimas, las del SOVI no concurrentes y las pensiones no contributivas. En la adopción de estas medidas se deja ver la influencia que ejerce tanto el mandato del art. 135 CE que pretende situar la estabilidad presupuestaria por delante de cualquier otro deber o compromiso de los poderes públicos como el art. 11.5 Ley 2/2012 en el que se establece que las Administraciones Públicas de Seguridad Social mantendrán una situación de equilibrio o superávit presupuestario.

La suspensión de la actualización de las pensiones conforme a lo previsto en el art. 2.1 RDLey 28/2012 constituía una decisión ciertamente polémica si se atiende a dos aspectos fundamentales. El primero de ellos se conecta con razones de oportunidad política, ya que apenas cinco meses atrás la Ley 2/2012, en desarrollo de lo previsto por el RDLey 20/2011, contempló que las pensiones subirían un 1 por 100, lo que implícitamente incluía también la compensación de la ya entonces más que previsible desviación de esa cifra respecto de la evolución del IPC desde noviembre de 2011 al mismo mes de 2012. Finalmente, el dato de la inflación de referencia fue del 2,9 por 100, por lo que los pensionistas se quedaban sin el abono en un pago único de la diferencia existente: un 1,9 por 100 de la cuantía de la pensión¹⁵.

15 Al respecto, ampliamente SUÁREZ CORUJO, B., *El sistema público de pensiones. Crisis, reforma y sostenibilidad*, Valladolid, Lex-Nova, 2014; MONEREO PÉREZ, J. L. y FERNÁNDEZ BERNAT, J. A.: *La sostenibilidad de las pensiones públicas*, Madrid, Tecnos, 2014.

El segundo de los elementos controvertidos cabe situarlo en el plano jurídico ya que la adopción de dicha medida planteaba importantes dudas de constitucionalidad. De hecho, se planteó de forma inmediata un recurso de inconstitucionalidad contra el art. 2.1 RD Ley 28/2012. Con anterioridad a la decisión del máximo intérprete de la Constitución recayeron algunas sentencias de los Juzgados de lo social que han entrado a resolver demandas planteadas con el objetivo, de un lado, de que se reconociera el derecho al abono de la paga única compensatoria por el desvío del IPC durante el año 2012 y, de otro, que se declare el derecho a que la revalorización correspondiente al año 2013 se aplique sobre una pensión incrementada en un 2,9 por 100 en lugar de un 1 por 100¹⁶. También en suplicación ha recaído algún pronunciamiento entrando a resolver estas cuestiones¹⁷.

La suspensión de la actualización de las pensiones en su modalidad contributiva para 2012 planteaba la duda de su encaje en el conjunto de garantías constitucionales. El primero de los problemas de constitucionalidad se conectaba con una eventual vulneración del art. 86.1 CE ya que se podría llegar a apreciar la falta de concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad para poder dictar el RD Ley 28/2012. Otra de las cuestiones que podían servir para declarar la inconstitucionalidad de aquella medida se centraba en el incumplimiento del principio de suficiencia económica conforme a los arts. 41 y 50 CE. El tercero de los interrogantes en materia constitucional se vinculaba con la posible infracción de los tres principios consagrados en el art. 9.3 CE. Finalmente, el cuarto de los motivos de inconstitucionalidad de la suspensión de la actualización de las pensiones era la posible existencia de una discriminación indirecta por razón de la edad conforme a lo previsto por el art. 14 CE.

El problema de la interdicción de la irretroactividad de las normas jurídicas contenida en el art. 9.3 CE se constituye en el verdadero dilema a resolver respecto a la incidencia que en este punto presenta la medida de suspensión de la actualización de las pensiones decretada por el Gobierno. En otras palabras, la estimación o desestimación de la constitucionalidad de dicha decisión se apoya en un concreto motivo, a saber, la negación (o no) del carácter retroactivo del art. 2.1 RD Ley 28/2012. Pese a los argumentos esgrimidos de un lado —recurrentes— y de otro —voto particular—, el TC en su sentencia de 5 marzo de 2015 opta por considerar en este punto que cuando se dictó el RD Ley 28/2012 los pensionistas sólo tenían una mera expectativa de derecho a recibir la diferencia entre el IPC real y el IPC previsto, negando la existencia de derechos consolidados cuando se aprobó aquella norma. Y así, a juicio del TC, la remisión que los arts. 48.1.2 TRLGSS y 27.1 del Real Decreto 670/1987 realizan a la Ley de Presupuestos no debe entenderse como un mero apunte contable, de manera que la citada Ley debe limitarse a aprobar el crédito presupuestario correspondiente para hacer frente al pago de la diferencia del IPC en el ejercicio económico siguiente. Según el criterio del TC, si esto fuera así no hubiera sido necesario hacerlo constar expresamente en la Ley, pues la necesidad de aprobar la correspondiente partida de gastos en los presupuestos del Estado se deriva de la obligación de pago antes del 1 de abril del ejercicio económico siguiente. Luego si en este caso el legislador se remite expresamente a ella es porque

16 Ha reconocido dichos derechos la SJS núm. 4 San Sebastián 6 junio 2013 (AS2013, 1755). En contra, entre otras, las SSJS núm. 2 Palma de Mallorca 11 marzo 2014 (AS2014, 790) y núm. 31 Madrid 11 de julio 2013.

17 STSJ Castilla-La Mancha 25 noviembre 2014 (AS2015, 291).

ha querido otorgar a esa remisión unos efectos que van más allá de la mera obligación de consignar en la misma la correspondiente partida de gastos. La remisión, según el TC, supone el reconocimiento al legislador de un margen de discrecionalidad a la hora de concretar la eventual actualización de la revalorización en función de las circunstancias económicas y sociales en cada momento existentes. En definitiva, la STC 49/2015, de 5 de marzo termina avalando la constitucionalidad del RD Ley 28/2012 que dejó sin efecto la actualización de las pensiones en relación con el Índice de Precios al Consumo pese a que los arts. 48 LGSS/1994 y 27 Real Decreto 670/198 lo garantizaban.

La segunda de las medidas contempladas en la Ley 23/2013 era el denominado como Índice de Revalorización. Como se sabe, el art. 48 TRLGSS concreta la revalorización periódica de las pensiones, mandatada en el artículo 50 CE, mediante su actualización de acuerdo con el Índice de Precios al Consumo previsto. Pues bien, a juicio del legislador, tal vinculación ha venido siendo cuestionada como consecuencia de los problemas de índole demográfica y económica que el sistema presenta: se hace hincapié en la influencia que tiene en nuestro sistema de reparto la tasa de dependencia y en la necesidad de garantizar a medio y largo plazo el equilibrio económico financiero del sistema de la Seguridad Social. Se citan como apoyos para la adopción de la citada medida tanto las orientaciones contenidas en el Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo de 2011, en el que se preveía la posibilidad de utilizar otros índices de revalorización basados, entre otros, en el crecimiento de los salarios, la evolución de la economía o el cómputo de las cotizaciones a la Seguridad Social; como la propuesta realizada por el CES en su Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social (posterior Ley 27/2011) determinando, a su vez, que en la futura concreción del factor de sostenibilidad cabría contemplar, además, otras variables determinantes de la sostenibilidad del sistema de pensiones, como las relacionadas con la actividad económica, la evolución del empleo, o la participación laboral.

La introducción de estabilizadores automáticos de esta naturaleza en el marco de los sistemas de pensiones se ha justificado en base a la idea de ampliar el objetivo del factor de sostenibilidad para proteger al sistema del riesgo del ciclo económico y de otros riesgos demográficos más allá del aumento de la esperanza de vida. Se considera que la vinculación automática, con algunos límites, de la revalorización de las pensiones no mínimas al balance financiero del sistema contributivo resolvería en gran parte el problema de sostenibilidad de nuestro sistema de pensiones ya que introducir un índice de estas características siguiendo esta filosofía supone vincular las pensiones a variables como el empleo o el crecimiento del PIB, que están en la base de los ingresos del sistema de reparto, dando mayor estabilidad financiera al sistema¹⁸. Se suelen poner como ejemplos los casos de Suecia y Alemania, que son los que aplican dichos mecanismos de equilibrio. Así, en el primer supuesto, si los pasivos superan a los activos se pone en marcha un mecanismo automático de estabilidad financiera que reajusta a la baja la indexación de las pensiones. Si en los años sucesivos se corrige dicha tendencia, se procede a la recuperación de la pérdida experimentada en períodos con déficit. En el

¹⁸ MENEU *et alri*, "El Factor de Sostenibilidad: Diseños alternativos y valoración financiero-actuarial de sus efectos sobre los parámetros del sistema", *Economía Española y Protección Social*, núm. 5, 2013, p. 92.

LA GARANTÍA DE LAS PENSIONES: DESAFÍOS PARA LA SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA Y SOCIAL

caso de Alemania, uno de los factores que afecta a la revalorización de las pensiones es la relación entre cotizantes y pensionistas. Existe un sistema de puntos mediante el cual el valor de cada punto de pensión, que depende básicamente del crecimiento salarial, se ajusta por la evolución del ratio antes mencionado sin que pueda dar lugar a una revalorización negativa; en periodos bajos del ciclo económico las revalorizaciones son inferiores al crecimiento salarial y ello se compensa si el ratio cotizantes-pensionistas mejora en el futuro¹⁹.

En la justificación de la incorporación de este estabilizador automático en nuestro ordenamiento jurídico se encuentra una crítica evidente al modo en que a día de hoy se ha llevado a cabo la revalorización de las pensiones y, especialmente, a la incidencia que la misma tiene sobre el gasto en pensiones. Se considera que dicha revalorización depende en todo momento de un factor (el IPC) que no atiende a los desafíos estructurales del sistema de financiación, dado que no toma en cuenta de forma adecuada las variables del ciclo económico que pueda estar afectando al equilibrio de las pensiones públicas, haciendo depender dicha decisión de un criterio político. Sobre esto último, se vuelve a insistir, como en el caso del factor de sostenibilidad, de la absoluta e imperiosa necesidad de que dicho factor quede desvinculado de la acción política. Incluso se llega a presentar el mismo como “el *súmmum* de la generosidad para con los pensionistas”²⁰. Se comprueba, además, que la forma de llevar a cabo las revalorizaciones hasta ahora ha tenido una notable contribución al aumento de las pensiones entre el año 2000 y el 2012. Concretamente, la revalorización elevó el gasto en pensiones en un 45 por 100 en este periodo, una subida ligeramente inferior a la que hubiera ocurrido de actualizarse todos los años con la inflación.

Desde luego, la revalorización o indexación de las cuantías de las pensiones forma parte de las medidas que se pueden adoptar del lado de los gastos favoreciendo su contención dependiendo de cómo se configure en cada momento. Y así, sobre este particular no han faltado propuestas para diseñar dicho índice alternativamente a como se estaba haciendo, pero de manera general la mayoría de ellas tomaban como referencia el IPC. Por ejemplo, se ha podido llegar a considerar la posibilidad de efectuar una revisión automática de las pensiones en el caso de que el IPC observado fuese inferior al programado, así como tomar un índice de precios de referencia, construido a partir de una cesta representativa, que se ajuste mejor al poder adquisitivo de los pensionistas. Algunos autores estimaron que una revalorización de las pensiones según la variación del IPC -0,5% retrasaría en tres ejercicios la aparición del déficit en la Seguridad Social y contribuiría a reducir el gasto en pensiones contributivas en 4,2 puntos de PIB en 2060 respecto a un escenario base sin reformas paramétricas²¹.

Sobre el IPC, por tanto, ha pivotado la actualización de las pensiones hasta la actualidad. Fue la Ley 26/1985 la que incorporó el criterio de vinculación de la revalorización de las pensiones al IPC y

19 DEVESA CARPIO, J. E. *et alrri*, “El factor de sostenibilidad en el sistema de pensiones español: regulaciones alternativas y efectos sobre los jubilados”, *Actuarios*, núm. 31, 2012, p. 56.

20 DE LA FUENTE LAVÍN, M., *El sistema de pensiones en España. Evolución y perspectivas de futuro*, Granada, Comares, 2006, p. 187.

21 BALMASEDA, M., MELGUIZO, A. y TAGUAS, D.: “Las reformas necesarias en el sistema de pensiones contributivas en España”, *Moneda y Crédito*, núm. 222 (2006), pp. 313-340.

posteriormente la Ley 24/1997 la que introdujo la previsión de corrección, en su caso, de la desviación de la revalorización inicial. Esta última norma fue la plasmación de lo que se recogía en la Recomendación número 11 del Pacto de Toledo de 1995, donde se afirmaba que debía garantizarse el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones mediante la revalorización automática de las mismas, en función de la evolución del índice de precios al consumo y a través de fórmulas estables de contenido similar a la aplicada el presente año. Con anterioridad a la aprobación de la Ley 24/1997, el Acuerdo sobre Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social de 1996 contemplaba la revalorización de las pensiones de Seguridad Social en su modalidad contributiva en función del índice de precios al consumo para cada año, así como compensación o absorción para los casos de variación entre el índice previsto y el real. La solución legal adoptada con anterioridad a la nueva propuesta recogida en la Ley 23/2013 se consideraba que cumplía con el mandato del artículo 50 CE de garantizar, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad. Y también con lo previsto en el artículo 41 del mismo texto, que establece para los poderes públicos la obligación de garantizar a todos los ciudadanos, asistencia y prestaciones suficientes ante situaciones de necesidad.

El nuevo Índice que se plasma en la Ley 23/2013 y que se ha trasladado al art. 58 TRLGSS surge en un contexto de retoques y ajustes en el ámbito de la revalorización de las pensiones, como se ha apuntado. Desde luego, las medidas adoptadas en los últimos años en el marco de la actualización de las pensiones han allanado el camino para que se termine por imponer un nuevo criterio de revalorización que se aleja de las previsiones contenidas en el Pacto de Toledo y sus sucesivas revisiones. Como se ha apuntado, las reformas acometidas en dicha materia suscitaban no pocas dudas respecto a la que pudiera pasar en el futuro con el sistema de revalorización aplicado en nuestro país desde 1985²².

Con el nuevo factor de revalorización anual se introduce una figura que, en verdad, no estaba prevista en la Ley 27/2011 ni tampoco en el Acuerdo social y económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones del 2011. El Gobierno, por tanto, ha ido más allá de lo pretendido por el legislador añadiendo un segundo factor de naturaleza muy distinta al contemplado en la reforma de pensiones y, al mismo tiempo, no ha querido contar con el beneplácito de los actores sociales y políticos, más allá de su tramitación parlamentaria, apartándose de la línea seguida hasta ahora en la que la norma legal como su acuerdo previo han tenido el respaldo de los interlocutores sociales. Sobre este particular, el CES en su dictamen al Anteproyecto de Ley ha sido muy crítico con el procedimiento seguido por el Gobierno, lamentando que una medida de consecuencias tan relevantes para las actuales y futuras generaciones de pensionistas se haya apartado de los cauces específicos por los que han discurrido las principales reformas en el ámbito de la Seguridad Social desde mediados de los noventa, la Comisión del Pacto de Toledo y el diálogo social, que tanto han

22 MONEREO PÉREZ, J. L. y FERNÁNDEZ BERNAT, J. A.: "Revalorización y actualización de pensiones: La STC 49/2015, de 5 de marzo de 2015", en *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum*, N.º. Extraordinario, 2016; ERRANDONEA ULAZIA, E.: "Una crítica a la cuantía de las pensiones tras el RDLey 28/2012", *Aranzadi Social* (BIB 2013, 705), p. 14 y TOSCANI, D., "La revalorización de las pensiones en la Ley 23/2013 y su constitucionalidad", *Relaciones Laborales*, núm. 2, 2014.

coadyuvado a brindar estabilidad y seguridad en el futuro a los pensionistas, contribuyendo a que el sistema público de pensiones y —por ende— la Seguridad Social figure entre las instituciones más valoradas por los ciudadanos.

El artículo 7 de la Ley 23/2013 define en la actualidad el nuevo Índice, modificando el art. 48 LGSS/1994, de modo que las pensiones de la Seguridad Social en su modalidad contributiva, incluido el importe de la pensión mínima, serán incrementadas al comienzo de cada año en función del Índice de Revalorización previsto en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado. Esto mismo contempla el nuevo art. 58 TRLGSS, estableciendo su apartado 2º la fórmula correspondiente.

Dicha fórmula tiene dos componentes, uno primero que establece una variación de la cuantía de la pensión en función de la evolución de los “ingresos-gastos” como si el sistema estuviera en equilibrio, y un segundo componente que trata de equilibrar el sistema aumentando la cuantía de las pensiones si los ingresos ponderados pasados y futuros superan a los gastos, y reduciendo su importe si los gastos ponderados superan a los ingresos. El propio precepto se encarga de precisar que “en ningún caso el resultado obtenido podrá dar lugar a un incremento anual de las pensiones inferior al 0,25 por ciento ni superior a la variación porcentual del Índice de Precios al Consumo en el periodo anual anterior a diciembre del año t , más 0,50 por ciento”.

Conforme al apartado 3º del art. 48 TRLGSS, para el cálculo de la expresión matemática se considerará el total de ingresos y gastos agregados del sistema por operaciones no financieras (Capítulos 1 a 7 en gastos y 1 a 7 en ingresos del Presupuesto de la Seguridad Social) sin tener en cuenta los correspondientes al Instituto Nacional de Gestión Sanitaria y al Instituto de Mayores y Servicios Sociales. A los efectos de su utilización en el cálculo del Índice de Revalorización, y respecto de las cuentas liquidadas, la Intervención General de la Seguridad Social deducirá de los capítulos anteriores aquellas partidas que no tengan carácter periódico. No obstante, no se incluirán como ingresos y gastos del sistema los siguientes conceptos: primero, de los ingresos, las cotizaciones sociales por cese de actividad de trabajadores autónomos y las transferencias del Estado para la financiación de las prestaciones no contributivas, excepto la financiación de los complementos a mínimos de pensión; segundo, de los gastos, las prestaciones por cese de actividad de trabajadores autónomos y las prestaciones no contributivas, salvo los complementos a mínimos de pensión.

Del conjunto de elementos determinantes de la fórmula del Índice de Revalorización, hay que poner de manifiesto, en línea con lo sostenido por el propio CES, que la mayor parte se basan en estimaciones y previsiones de múltiples variables en el largo plazo, que además de estar sujetas a un alto grado de incertidumbre, muestran un margen de error. Por tanto, en este mecanismo de equilibrio van a ser fundamentales las previsiones que se hagan por los organismos competentes, en concreto, en lo que se refiere a los ingresos y gastos de los años $t+1$ a $t+6$ se encargará el Ministerio de Economía y Competitividad que facilitará a la Administración de la Seguridad Social las previsiones de las variables macroeconómicas necesarias para la estimación de los mismos (apartado 4º del art. 58 TRLGSS).

La aplicación de dicho factor se hace depender de unas previsiones donde puede haber cierta controversia y discrecionalidad en su estimación, lo que remite al modo en que serán objeto de

LA GARANTÍA DE LAS PENSIONES: DESAFÍOS PARA LA SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA Y SOCIAL

corrección a aquellas que sean erróneas. Cabe preguntarse, entonces, que consecuencias tendrán dichas previsiones erróneas, más allá de que puedan corregirse en el año siguiente. Sobre esto último, el apartado 6º del art. 58 TRLGSS prevé la actuación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, la cual emitirá opinión conforme a lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, respecto de los valores calculados para la determinación del índice de revalorización de las pensiones aplicable en cada ejercicio.

Respecto de la fórmula del factor de revalorización anual se ha podido decir que adolece de cierta circularidad en su formulación, dado que para el cálculo de la revalorización de la pensión media hay que estimar precisamente la evolución de esa misma pensión media en una serie de años (según el coeficiente "n" que se elija), precisamente en el cociente del ratio Ingresos/Gastos (pensiones*pensión media), de que ahí en las previsiones que hagan los organismos oficiales, que se utilizaran para el cálculo de la revalorización, tendrán que considerar alguna previsión (explícita o tácita) sobre la evolución de las pensiones medias en el año de la revalorización y siguientes²³. Por tanto, los ingresos y gastos estarán condicionados por esa previsión apriorística que se haga de la pensión media²⁴. El propio CES echaba en falta, en su dictamen al Anteproyecto, una mayor transparencia en la determinación de la fórmula, para lo cual consideraba necesario que se clarificaran cuáles iban a ser los determinantes concretos de la misma, a fin de no generar confusión y alarma entre los beneficiarios del sistema de la Seguridad Social.

Por lo demás, la fórmula se aplica a todas las pensiones del sistema indiferentemente de su cuantía, sin establecerse ninguna diferenciación entre las pensiones más altas y las mínimas. Conforme a lo expresado en el nuevo art. 58 TRLGSS, se propone una utilización lineal del índice de revalorización para el conjunto de pensiones contributivas del sistema. Ello puede tener consecuencias indeseadas en el marco de la equidad del sistema de pensiones, como ha señalado el CES en el ya mencionado Dictamen al Anteproyecto, ya que en torno al 50 por 100 de las pensiones contributivas se sitúan por debajo de los 650 euros mensuales, y el 27,7 por 100 de las pensiones tienen complementos por mínimo, al no alcanzar la cuantía mínima del sistema. Además, tal y como señala dicho organismo en las observaciones generales, las pensiones desempeñan una importante función como estabilizador automático de la economía en periodos de crisis, como se está haciendo patente en la actualidad. No en vano, de acuerdo con los datos que ofrece la Encuesta de Población Activa del INE, actualmente hay 4,6 millones de hogares en España en los que la fuente principal de ingresos procede de las pensiones. En este sentido, la población pensionista está teniendo un papel decisivo en la economía española y en el mantenimiento de la cohesión social, contribuyendo a paliar las dificultades económicas de las familias. Para evitar precisamente el riesgo de pobreza en el que pueden incurrir los mayores pensionistas, se ha sugerido con razón mantener la revalorización de

23 RUESGA, S., "Hacia dónde caminar en el futuro del sistema público de pensiones. Una reflexión al hilo del Informe del Comité de Expertos sobre el factor de sostenibilidad de las pensiones (junio 2013)", *Relaciones Laborales*, núm. 7-8, 2013, p. 123.

24 ESTRADA, B., "La insostenible levedad del Informe sobre el Factor de Sostenibilidad", *Revista de Derecho Social*, núm. 62, 2013, p. 250.

las pensiones mínimas de acuerdo con el IPC ya que, de lo contrario, en una pensión cuyo tiempo medio de abono es de 15 a 20 años, la pérdida de poder adquisitivo real será significativo para todos los pensionistas, pero muy especialmente para las pensiones mínimas donde en la mayoría de los casos, para sus titulares son su única fuente de ingreso o el más importante y sin ella caerían bajo el umbral de la pobreza²⁵.

Por lo demás, resulta obligado referirse al hecho de que el nuevo índice no ha afectado a lo dispuesto en el art. 62 TRLGSS en materia de revalorización. Inicialmente, se planteó la duda respecto a si, pese a que el ámbito de aplicación de la medida se restringe a la modalidad contributiva de las pensiones, incluida la mínima, les sería de aplicación indirecta a las no contributivas en virtud del artículo 62. En efecto, dado que la Ley 23/2013 no decía nada al respecto, la interpretación que se hacía era la de considerar que tanto el art. 52 como el 49 LGSS/1994 seguían vigentes²⁶. En la actualidad, el apartado 7º del art. 58 TRLGSS establece que el importe de la revalorización anual de las pensiones del sistema “no podrá determinar para éstas, una vez revalorizadas, un valor íntegro anual superior a la cuantía establecida en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado, sumado, en su caso, al importe anual íntegro ya revalorizado de las otras pensiones públicas percibidas por su titular”. En el caso de las pensiones no contributivas, no hay variaciones con la entrada en vigor de la reforma. De esta forma, el art. 62 TRLGSS establece que las pensiones no contributivas serán actualizadas en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado, “al menos, en el mismo porcentaje que dicha ley establezca como incremento general de las pensiones contributivas de la Seguridad Social”.

Por el contrario, la Ley 23/2013 sí mencionaba expresamente la incidencia que el nuevo índice de revalorización iba a tener en el marco del Régimen de Clases Pasivas. Por tal motivo, se procede a dar una nueva redacción al art. 27.1 RDLegislativo 670/1987, de 30 de abril, texto refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado, donde se señala lo siguiente: “las pensiones de clases pasivas, incluido el importe de pensión mínima, y los haberes reguladores aplicables para la determinación de la cuantía de las mismas serán incrementados al comienzo de cada año, en función del índice de revalorización previsto para las pensiones en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado”.

Esta referencia a la Ley de Presupuestos nos permite comprobar seguidamente cómo se ha ido concretando el índice de revalorización en la norma presupuestaria. Y así, La Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013 reguló a través de su Título IV, bajo la rúbrica de las pensiones públicas, arts. 37 y siguientes, la revalorización de las pensiones del sistema, estableciendo una revalorización del 0,25 por 100. Tal porcentaje se aplicó no solo a las pensiones abonadas por el sistema público de Seguridad Social, sino además a las pensiones de clases pasivas. El art. 37 de la Ley estableció respecto a la revalorización de las pensiones: “las pensiones

25 TOSCANI, D.: “La revalorización las pensiones en la Ley 23/2013 y su constitucionalidad”, *Relaciones Laborales*, núm. 2 (2014), p. 7.

26 CEA AYALA, A.: “El nuevo modelo de revalorización de las pensiones del sistema de Seguridad Social”, *Diario La Ley*, núm. 8253, 2014, p. 11. En la misma línea, GONZÁLEZ ORTEGA, S.: “El nuevo régimen de revalorización de las pensiones”, *Relaciones Laborales*, núm. 5 (2014), p. 174.

abonadas por el sistema de la Seguridad Social, así como de clases pasivas, experimentarán en 2014 con carácter general un incremento del 0,25%, en los términos que se indican en los artículos correspondientes de esta Ley”.

Por otro lado, el RD 1045/2013, de 27 de diciembre, se ocupó de desarrollar las previsiones legales anteriores en materia de revalorización de las pensiones del sistema de la Seguridad Social, incluyendo el límite máximo y las cuantías mínimas, y de otras prestaciones sociales públicas para el ejercicio de 2014. El art. 3 de la norma, como importe general de la revalorización, fijó el 0,25 por 100, aplicable a las cuantías mínimas de las pensiones contributivas, a las pensiones no contributivas además de a las pensiones no concurrentes del SOVI. Además, el RD 1043/2013, de 27 de diciembre se encargó de hacer lo mismo en el ámbito de las pensiones de clases pasivas para el año 2014, contemplando la revalorización de este tipo de pensiones para el año 2014, con una revalorización general del 0,25 por 100. Este índice operó también con respecto a la asignación económica de protección familiar por hijo o menor acogido a cargo mayor de 18 años, afectado de un grado de discapacidad igual o superior al 65 por 100.

En la misma línea, la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016 reguló la revalorización de pensiones del sistema, estableciendo una revalorización del 0,25 por 100. Tal porcentaje se aplicó no sólo a las pensiones abonadas por el sistema público de Seguridad Social, sino además a las pensiones de clases pasivas. Por otro lado, el RD 746/2016, de 30 de diciembre se ocupó de desarrollar las previsiones legales anteriores en materia de revalorización. Hasta el año 2018 se siguió aplicando el mismo porcentaje de revalorización general.

La aprobación del nuevo índice de revalorización, que suponía una desvinculación definitiva de las pensiones respecto del IPC, mereció un profundo rechazo ya que el mismo suponía, en línea con lo sostenido por el CES, una pérdida de poder adquisitivo de las pensiones. Tal y como estaba configurado este mecanismo parecía pensado no tanto para garantizar que los jubilados pudieran atender de forma adecuada los aumentos del coste de la vida sino más bien como una técnica para cumplir con los requerimientos de corte presupuestario del sistema de pensiones. El propio Gobierno, en la Memoria de Impacto Normativo que acompañaba al Anteproyecto de Ley, hacía sus cálculos respecto a cómo la aplicación del Factor de Sostenibilidad junto con la indexación de las pensiones considerando los límites propuestos iba a producir en los próximos años una reducción de los desequilibrios del sistema de Seguridad Social. La reducción anual estimada podía alcanzar, según cálculos del Gobierno, los -809,60 millones de euros en 2014, estabilizándose en torno a los 5.000 millones de euros anuales en el periodo 2019-2022.

Siendo este aspecto importante, no cabe ninguna duda de que el derecho de revalorización de las pensiones iba a sufrir una merma considerable al funcionalizarlo y someterlo a la disponibilidad presupuestaria. Ello nos lleva a pensar que está presente también una estrategia de contención del gasto público vía reducción de la cuantía de las pensiones en términos reales. Hay que tener en cuenta que, en línea con lo señalado por el CES en su dictamen al Anteproyecto, la introducción de este índice podría significar que, aunque las circunstancias económicas evolucionen favorablemente y se vayan obteniendo superávit en los próximos años, difícilmente las revalorizaciones de

pensiones superarían el tope mínimo, es decir, el 0,25 por 100, ya que, posiblemente, se neutralicen éstos con los déficit obtenidos anteriormente. Esto daría lugar a una disminución significativa de la pensión en términos reales, por lo que, a juicio del CES, sería conveniente establecer algún elemento adicional de corrección que permita modular el índice y, en caso de obtención de superávit, proporcione una actualización que preserve el poder adquisitivo.

Ante esta situación, en 2018, se opta por adoptar una nueva norma, el RD Ley 28/2018, de 28 diciembre, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo. En dicha norma se establecía que se dejaba de aplicar lo dispuesto en los artículos 58 TRLGSS y 27 del texto refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado. Ello suponía que para el año 2019 la revalorización de las pensiones se iba a llevar a cabo de acuerdo con lo establecido en el artículo 1 del RD-Ley, de modo que se dejaba de aplicar el Índice de Revalorización Anual. En dicho precepto se disponía una revalorización indexada a la previsión de IPC (1,60 por 100). De igual modo, para 2020 se dejó de aplicar el Índice de Revalorización Anual y para el 2021, la Disposición Adicional 48 de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado ha previsto, igualmente, la suspensión de dicho índice: en concreto. “la revalorización de las pensiones se realizará de acuerdo con lo establecido en el título IV y disposiciones concordantes de esta ley, no siendo de aplicación lo dispuesto en el artículo 58 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social y en el artículo 27 del texto refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado”.

Estas últimas decisiones, consistentes en suspender el Índice de Revalorización Anual previsto en la Ley 23/2013, y volver al sistema de revalorización anterior atienden de forma coherente lo establecido en la recomendación 2 del Informe del Pacto de Toledo de 2020.

En cuanto la “mejora” de las pensiones conviene recordar que no es una opción discrecional del legislador, sino un mandato imperativo que se infiere del mismo bloque normativo regulador del sistema público de pensiones (artículos 41 y 50, en conexión necesaria con los artículos 10.2 y 93 a 96 de nuestra Norma Fundamental en el marco del sistema internacional multinivel de garantía de los derechos de Seguridad Social). La contundencia de los mandatos constitucionales es expresiva de ello, cuando el artículo 41 CE establece que “Los poderes públicos *mantendrán* un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos que *garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad* [...]”, por lado, y por otro, cuando el artículo 50 CE —que forma parte del mismo bloque o grupo normativo regulador— dispone que “Los poderes públicos *garantizarán*, mediante pensiones *adecuadas y periódicamente actualizadas*, la *suficiencia económica* a los ciudadanos durante la tercera edad”.

Conviene tener en cuenta que el mandato constitucional e internacional de “mejorar” las pensiones no se agota con el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones, puesto que la obligación de mejora de las pensiones se obtiene por un doble cauce: 1º. A través de la “revalorización” encaminada a mantener el poder adquisitivo; y 2º A través la mejora del “*ideal de cobertura*” en las pensiones en términos de mayor intensidad protectora y perfeccionamiento de su ámbito objetivo y subjetivo. Ello se vincula al *principio de progresividad de los derechos de Seguridad Social para proteger a las personas conforme a la evolución cambiante del sistema de necesidades sociales* Resulta

LA GARANTÍA DE LAS PENSIONES: DESAFÍOS PARA LA SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA Y SOCIAL

ta especialmente expresivo el artículo 12 (“Derecho a la Seguridad Social”) de la Carta Social Europea Revistada (Estrasburgo, 3.V. 1996) al establecer que “Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la Seguridad Social, las Partes se comprometen: 1.º a *establecer o mantener* un régimen de seguridad social; 2.º a mantener el régimen de seguridad social en un *nivel satisfactorio*, equivalente, por lo menos, al exigido para la ratificación del Código Europeo de Seguridad Social; 3.º a *esforzarse por elevar progresivamente el nivel* del régimen de seguridad social [...]”²⁷. La Recomendación 2 del Pacto de Toledo de 2020 subyace esa doble dimensión de la obligación de “mejora de las pensiones”.

En el ámbito de los “silencios” de la *Recomendación 2* se echa en falta una previsión de medidas acerca de cómo valorizar las pensiones que estén en el umbral de la pobreza²⁸.

Finalmente, en el ámbito legal se opera un giro radical con el Real Decreto 46/2021, de 26 de enero, sobre revalorización de las pensiones del sistema de la Seguridad Social, de las pensiones de Clases Pasivas y de otras prestaciones sociales públicas para el ejercicio 2021. La Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021, contiene, dentro de su título IV, los criterios de revalorización de las pensiones del sistema de la Seguridad Social para dicho ejercicio, y prevé su revalorización en un 0,9 por ciento. De acuerdo con tales previsiones legales, este real decreto establece una revalorización general de las pensiones y otras prestaciones abonadas por el sistema de la Seguridad Social, así como de Clases Pasivas del Estado, del 0,9 por ciento, siendo el porcentaje del 1,8 por ciento en el caso de las pensiones no contributivas. Asimismo, queda suspendida la aplicación de lo dispuesto en el artículo 58 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, y en el artículo 27 del texto refundido de Ley de Clases Pasivas del Estado, aprobado por el del Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, de conformidad con la disposición adicional cuadragésima octava de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre. Igualmente, se fija una revalorización del 0,9 por ciento de las cuantías mínimas de las pensiones de Clases Pasivas y de las pensiones del sistema de la Seguridad Social en su modalidad contributiva, así como de las pensiones no concurrentes del

27 MONEREO PÉREZ, J. L.: “Derechos a la Seguridad Social (Artículo 12)”, 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*, (Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J. L., Dirs. y Coords.), Granada, Comares, 2017, págs. 629-659; MONEREO PÉREZ, J. L.: “El derecho a la Seguridad Social (Artículo 41 de la Constitución)”, en VV.AA.: *Comentarios a la Constitución Socioeconómica de España*, (Monereo Pérez, J. L., Molina Navarrete, C. y Moreno Vida, M. N., Dirs.), Granada, Comares, 2002, págs. 1425-1524. Para el juego del principio de progresividad en el marco de los principios que informa el estándar mundial de derechos sociales fundamentales, puede consultarse MONEREO PÉREZ, J. L.: “Los principios del sistema jurídico internacional multinivel de garantía de los derechos fundamentales”, en *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 45 (2017). El artículo 21 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), con rango de Tratado Internacional, establece que: “[...] cada uno de los estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr *progresivamente*, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”. Lo cual remite a la mejora de los niveles de protección, al su desarrollo progresivo en el sentido de mayor extensión y protección y régimen de garantías.

28 En realización a esto último, 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*, n.º 25, 4.º Trimestre (2020), pág. 17.

extinguido Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez. También se fijan en este real decreto las reglas y el procedimiento para efectuar la revalorización y el sistema de reconocimiento de complementos por mínimos en las pensiones de Clases Pasivas y en las pensiones de la Seguridad Social. En definitiva, mediante este real decreto se da cumplimiento a través de las mencionadas medidas a aquellas previsiones legales, en orden a facilitar su rápida aplicación en beneficio de los colectivos afectados (artículos 3 y siguientes del Real Decreto 46/2021).

3. EL MODELO LEGAL DE PROTECCIÓN SOCIAL COMPLEMENTARIA

El modelo de regulación 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 está conformada por el RD-Leg. 1/2002, de 29 de diciembre (TRLRFP) y su pertinente desarrollo reglamentario contenido en el RD 304/2004, de 20 de febrero (RFPF). Del resto de instrumentos de previsión social, conviene destacar el RD-Leg. 6/2004, de 29 de octubre (TRLOSSP).

El vigente es un modelo legal de pensiones privadas complementarias 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 todos ellos se orientan en la misma dirección que siempre: la de propiciar la extensión de dichos mecanismos. Y con la nueva reforma impulsada por el Pacto de Toledo de 2020 puede operarse un giro estratégico de envergadura, todavía por definir y regular legalmente, a saber, la previsión de un fondo de pensiones público (el cual, por cierto, encuentra plena acogida en el artículo 41 CE, siempre que sea estrictamente complementario y no sustitutivo del sistema público de pensiones).

En principio la Recomendación 16, relativa a los “Sistemas complementarios” es continuista en relación incluso a la primera versión del Pacto de Toledo (1995), quizás salvo el mayor énfasis ahora en promover legalmente, de forma preferente, los sistemas sustentados en el marco de la negociación colectiva, *de empleo* (“planes del sistema de empleo”), que integran el denominado segundo pilar del modelo de pensiones, y que prioritariamente habrán de ser *sin ánimo de lucro*. En efecto, conforme a la referida Recomendación 16: “Sin cuestionar la centralidad del sistema público de pensiones basado en un régimen financiero de reparto, el artículo 41 de la Constitución ampara el desarrollo de sistemas complementarios de carácter voluntario que, en línea con los países de nuestro entorno europeo, se articulan como mecanismos de naturaleza mixta. En su dimensión económico-financiera, son instrumentos de ahorro a medio y largo plazo para los trabajadores y herramienta de inversión

bajo tutela de los poderes públicos. Pero también tienen como objetivo complementar —en ningún caso sustituir— las pensiones públicas. Consciente del insuficiente e insatisfactorio recorrido que estas fórmulas han tenido hasta la fecha, la Comisión reafirma su apuesta por impulsar su implantación efectiva, atendiendo a la recuperación de los salarios y al fortalecimiento de la negociación colectiva, para lo que mantiene la recomendación de dotar de estabilidad al actual modelo de previsión social complementaria. En esta línea, la Comisión subraya la necesidad de impulsar, de forma preferente, los sistemas sustentados en el marco de la negociación colectiva, de empleo, que integran el denominado segundo pilar del modelo de pensiones, y que prioritariamente habrán de ser sin ánimo de lucro. Estas entidades deben permitir desarrollar un sistema de aportaciones suficiente, eficaz y duradero, en un porcentaje de la base de contingencias comunes u otros criterios objetivos, y con fórmulas específicas de apoyo a los salarios más bajos o a las carreras profesionales más vulnerables, incorporando la solidaridad en determinadas contingencias. En dicho sentido, el esfuerzo de trabajadores y de empresas debe ser adecuado, proporcional y sostenido en el tiempo; debe cubrir al menos las contingencias de jubilación, invalidez y fallecimiento; y debería materializarse en entidades que preferentemente abonen complementos en forma de renta. En línea con lo planteado por la AIREF en su evaluación de los beneficios fiscales (julio de 2020) deberá dotarse a dichas entidades de un régimen fiscal y jurídico adecuado y diferenciado, mejorando el existente en la actualidad y entendiendo que en ningún caso dichos sistemas de ahorro puedan ser considerados como meros productos financieros. Asimismo, esta Comisión llama la atención sobre dos aspectos sustanciales para el funcionamiento de los sistemas complementarios: El establecimiento de un sistema de comunicación veraz y adecuado en relación a los socios o titulares, cuya participación deberá ser periódica; y la necesaria evaluación de los gestores, respecto de sus competencias y de su desempeño en el proceso de generación de los complementos. El tercer pilar estará integrado por los mecanismos de ahorro individual. La gestión de estos mecanismos debe ser más transparente de lo que ha sido hasta ahora, de manera que los costes de administración por las entidades promotoras no comporten rendimientos negativos para los ahorradores; de ello se desprende la necesidad de regular fórmulas más intensas de protección de los ahorros invertidos en este tipo de sistemas complementarios”.

Se indica en el Resumen en relación a la Recomendación 16: Sistemas complementarios, que “Es necesario *impulsar los planes de pensiones de empleo*, sustentados en el marco de la negociación colectiva.” En cuanto al tercer pilar, su gestión debe ser más transparente.

Existe una línea de continuidad en el proceso del Pacto de Toledo y sus sucesivas reformas respecto a la política promocional de la previsión social complementaria, especialmente apostando por el instrumento de los planes y fondos pensiones. Lo hizo la primera versión del Pacto de 1995 y lo vuelve a hacer la última —por el momento— de 2020. En aquella ocasión se recomendaba abordar la ordenación de la previsión social complementaria, potenciándola como elemento de consolidación del modelo de protección social configurado en el artículo 41 de la Constitución Española. Además, se proponía la actualización y mejora de los incentivos fiscales dirigidos a la promoción de dicho sistema complementario, con especial atención a los sistemas colectivos. Y se defendía que se tuviera en cuenta el hecho de que estos instrumentos de previsión constituyen una importante fuente de ahorro a largo plazo, tanto individual como colectivo.

LA GARANTÍA DE LAS PENSIONES: DESAFÍOS PARA LA SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA Y SOCIAL

La Recomendación 16 del nuevo Informe del Pacto de Toledo vuelve a insistir en la necesidad de impulsar estos sistemas complementarios de pensiones, pero, en este caso, lo hace desde la sensación de fracaso que hasta ahora han supuesto las medidas adoptadas para su relanzamiento²⁹. Se establece, en este sentido, que se ha producido un insuficiente e insatisfactorio recorrido de estos instrumentos que componen la Protección Social Complementaria, de ahí que parece justificado volver a impulsar su implantación efectiva. Esta insistencia en potenciar dichos sistemas viene de lejos, como se ha dicho, dado que se tiene el convencimiento de que pueden constituir verdaderos mecanismos de previsión social que sirvan para complementar las pensiones públicas. Es cierto, por lo demás, que la construcción de los modernos sistemas de Seguridad Social se ha mostrado compatible como los mecanismos complementarios de la protección dispensada a través de la iniciativa privada. La Seguridad Social no pretende anularlos. Es harto significativa, al respecto, la posición de William Henry Beveridge (1879-1963) respecto a que la Seguridad Social no debe impedir los esfuerzos de previsión debidos a la iniciativa privada³⁰, y el principio constitucional de libertad de complementación voluntaria de las prestaciones públicas (“las prestaciones complementarias serán libres” —dice el artículo 41 de la Constitución Española—, dando también apertura a la iniciativa privada en ese espacio vital de la complementación voluntaria, siempre que se respete el nivel mínimo y obligatorio consagrado en la acción protectora del Sistema de Seguridad Social)³¹.

Es éste un planteamiento reiterado en los sucesivos Informes, pero la principal novedad que presenta este nuevo Pacto es la idea de que este impulso debe producirse *preferentemente* a través del apoyo a los mecanismos promovidos a través de la negociación colectiva. Indica la Comisión que se deben apoyar, de forma preferente, “los sistemas sustentados en el marco de la negociación colectiva, de empleo, que integran el denominado segundo pilar del modelo de pensiones”. Es más, se habla de dar prioridad a los instrumentos que no tengan ánimo de lucro. Junto a este aspecto, el Informe, además, considera fundamental abordar una reordenación de los beneficios fiscales de la PSC, dotando a “dichas entidades de un régimen fiscal y jurídico adecuado y diferenciado, me-

-
- 29 Un estudio de la Recomendación 16 del Pacto de Toledo de 2020, en MONEREO PÉREZ, J.L. y FERNÁNDEZ BERNAT, J.A.: “Recomendación 16. Sistemas complementarios. La política del derecho de fomento de los planes de pensiones del sistema de empleo de carácter complementario”, en HIERRO HIERRO, F.J. (Dir. y Coord.) et alrri: *Perspectivas jurídicas y económica del “Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo (2020)”*, Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters&Aranzadi, 2021; y asimismo, en un marco analítico más amplio, 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.
- 30 MONEREO PÉREZ, J.L.: “William Henry Beveridge (1879-1963): La construcción de los modernos sistemas de Seguridad Social”, en *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum*, núm. 4 (2015), págs. 279 y sigs.
- 31 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., págs. 77 y ss., y 84 y ss. (sobre la definición de la Seguridad Social obligatoria básica y “La previsión privada: delimitación de su ‘espacio social’, y la conexión dinámica encomendada por el ordenamiento jurídico al Sistema de Seguridad Social y las instituciones privadas de previsión). Asimismo, este reparto funcional debe de relacionarse con el carácter no sustitutivo y complementario de los planes de pensiones privados respecto de la acción protectora de la Seguridad Social (*Ibid.*, págs. 147 y ss.).

LA GARANTÍA DE LAS PENSIONES: DESAFÍOS PARA LA SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA Y SOCIAL

porando el existente en la actualidad y entendiendo que en ningún caso dichos sistemas de ahorro puedan ser considerados como meros productos financieros”³².

La doctrina había insistido en la necesidad lógico-jurídica y de política del Derecho de dar prioridad a los planes de pensiones frente a otros mecanismos de previsión privados (señaladamente, frente a los seguros colectivos) y dentro de ellos a los planes del sistema de empleo (frente a la modalidad de los planes del sistema individual)³³. En esta dirección se sitúa la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2021. En ellos se mantiene el poder adquisitivo de las pensiones para el año 2021, con un incremento de 0,9 % para las contributivas y del 1,8 % para las no contributivas, diferencia justificada por la especial protección a dispensar a los beneficiarios de estas prestaciones por su especial situación de vulnerabilidad (Título IV. “De las pensiones públicas”, artículos 35 y siguientes).

Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021, introduce una serie de modificaciones sustanciales de gran envergadura en la ordenación legal de los planes de pensiones (LPFP).

Desde la década de los ochenta el legislador ha ido incentivando fiscalmente los planes de pensiones privados con la idea de mantener el sistema de bienestar social mediterráneo. La misma tendencia sobre la protección fiscal de los planes de pensiones privados se regulaba en la década de los noventa y hasta el 2006, a partir del cual el montante de estos beneficios fiscales experimenta una modificación tanto en las aportaciones como en las percepciones.

En las aportaciones se suprime la reducción de las aportaciones del promotor en los planes de pensiones de empresas y posteriormente se restringe el exceso de aportaciones que podían ser reducibles para las personas físicas mayores de 52 años, aludiendo el legislador que la economía estaba en un ciclo ascendente y ya no era necesario este privilegio fiscal para este estrato de población.

Desde el lado de las percepciones se suprime la bonificación del 40 por ciento para el rescate de los derechos consolidados siempre que éstos se hagan en forma de capital.

Con estas modificaciones se palía parcialmente la lesión de facto al principio de capacidad económica de este tipo de beneficios fiscales dirigidos a fomentar el ahorro a largo plazo para complementar, “preferentemente a los sujetos que mayores rentas tienen” la pensión contributiva de carácter público.

Esta regulación fiscal de este beneficio fiscal se modifica de nuevo con la Ley de Presupuestos Generales del Estado. En tal sentido se modifica la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto

32 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.

33 MONEREO PÉREZ, J. L. y FERNÁNDEZ BERNAT, J. A.: *Planes y Fondos de Pensiones: propuestas de reforma*, Documento de Trabajo, Madrid, Fundación Alternativas, núm. 137, 2008; MONEREO PÉREZ, J. L. y FERNÁNDEZ BERNAT, J. A.: “El modelo legal de pensiones privadas: orientaciones y propuestas de reforma en clave progresista”, en VVAA: *El sistema público de pensiones de jubilación. Desafíos y respuestas*, FRADES, J. (Coord.), Madrid, Fundación Largo Caballero & Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2011.

sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio:

«Artículo 52. *Límite de reducción*.1. Como límite máximo conjunto para las reducciones previstas en los apartados 1, 2, 3, 4 y 5 del artículo 51 de esta Ley, se aplicará la menor de las cantidades siguientes:

- a. El 30 por 100 de la suma de los rendimientos netos del trabajo y de actividades económicas percibidos individualmente en el ejercicio.
- b. 2.000 euros anuales.

Este límite se incrementará en 8.000 euros, siempre que tal incremento provenga de contribuciones empresariales.

Las aportaciones propias que el empresario individual realice a planes de pensiones de empleo o a mutualidades de previsión social, de los que, a su vez, sea promotor y partícipe o mutualista, así como las que realice a planes de previsión social empresarial o seguros colectivos de dependencia de los que, a su vez, sea tomador y asegurado, se considerarán como contribuciones empresariales, a efectos del cómputo de este límite. Además, 5.000 euros anuales para las primas a seguros colectivos de dependencia satisfechas por la empresa.»

La modificación tributaria en la LPGE corrige aún más la regresividad de este tipo de beneficio fiscal sin que se modifique la tributación en cuanto a sus percepciones, que lógicamente se someterán al tipo marginal de la tarifa tributaria del IRPF.

Parece que es acertado por el Gobierno haber propuesto el mantenimiento de los beneficios fiscales para los planes de pensiones de empresas o para los planes de previsión empresarial porque sin duda el trabajador se va a sentir más motivado en la productividad de la empresa porque le está financiado de forma complementaria su pensión pública, sin embargo, en mi opinión esta medida presupuestaria no va a ser efectiva en estos momentos de crisis económica debido a que el 95 por ciento del tejido empresarial español está compuesto por pequeñas y medianas empresas las cuales están pasando dificultades de tesorería y que sin duda, no podrán hacer frente a esta economía de opción que repercutiría positivamente tanto al empleador como al empleado.

Tres. Se modifica la disposición adicional decimosexta, que queda redactada de la siguiente forma:

«Disposición adicional decimosexta. *Límite financiero de aportaciones y contribuciones a los sistemas de previsión social*.

El importe anual máximo conjunto de aportaciones y contribuciones empresariales a los sistemas de previsión social previstos en los apartados 1, 2, 3, 4 y 5 del artículo 51, de la disposición adicional novena y del apartado dos de la disposición adicional undécima de esta Ley será de 2.000 euros anuales.

Este límite se incrementará en 8.000 euros, siempre que tal incremento provenga de contribuciones empresariales.

Las aportaciones propias que el empresario individual realice a planes de pensiones de empleo o a mutualidades de previsión social de los que, a su vez, sea promotor y partícipe o mutualista, así como las que realice a planes de previsión social empresarial o seguros colectivos de dependencia de los que, a su vez, sea tomador y asegurado, se considerarán como contribuciones empresariales, a efectos del cómputo de este límite.

Además, para seguros colectivos de dependencia contratados por empresas para cubrir compromisos por pensiones, se establece un límite adicional de 5.000 euros anuales para las primas satisfechas por la empresa.»

La LPGE para 2021 establece una *política de Fomento selectivo* de los “fondos de pensiones públicos empleo. En efecto, conforme a la Disposición adicional cuadragésima. *Promoción de fondos de pensiones públicos de empleo.*

Se indica que en el plazo máximo de doce meses, *el Gobierno presentará un proyecto de Ley sobre fondos de pensiones públicos de empleo en el que se atribuya a la Administración General del Estado capacidad legal para su promoción.* La Recomendación 16, relativa a los “Sistemas complementarios”, viene a reconocer que las fórmulas complementarias privadas —subvencionadas fiscalmente— empleadas hasta ahora como instrumentos de ahorro y de inversión de los recursos acumulados han sido insuficientes e insatisfactorias; a añadir también deficientes en términos de equidad. Partiendo de ello y que el objetivo es complementar —no es sustituir— las pensiones públicas, recomienda, entre otras cuestiones, impulsar de forma preferente los planes de pensiones de empleo, sustentados en el marco de la negociación colectiva. Ello ha de ser así porque dichos planes del sistema de empleo son los verdaderos regímenes complementarios profesionales para los que estaba pensada originariamente la redacción del art. 41 de la Constitución, es decir, instrumentos complementarios de previsión colectiva como son planes privados de pensiones del sistema de empleo³⁴. Esta propuesta fue defendida con entusiasmo por los representantes del Partido Nacionalista Vasco, quizás por su larga experiencia en Entidades de Previsión Voluntaria impulsadas por el Gobierno Vasco como complemento de las pensiones públicas de base. Tienen como singularidad que el trabajador y empresa abonan a parte iguales una cuota y tiene carácter obligatorio. Pues la Ley de Presupuestos generales avanza en esa idea y da un paso más hacia la creación de un “fondo de pensiones público”, que actuaría como un segundo nivel complementario dentro del sistema global de pensiones públicas y privadas³⁵. La idea-fuerza explícita del “fondo de pensiones público” es la de ampliar la cobertura subjetiva de los planes de pensiones de empleo a través de la articulación de una política del Derecho típicamente calificable de “fomento” público institucional.

34 En este sentido 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.: “El derecho a la Seguridad Social (Artículo 41 de la Constitución)”, en VV.AA.: *Comentarios a la Constitución Socioeconómica de España*, Monereo Pérez, J.L., Molina Navarrete, C. y Moreno Vida, M.N. (Dir.), Granada, Comares, 2002, págs. 1425-1524.

35 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*, nº 25, 4º Trimestre (2020), págs. 13 y sigs., en particular págs. 26-27.

LA GARANTÍA DE LAS PENSIONES: DESAFÍOS PARA LA SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA Y SOCIAL

Los fondos de pensiones públicos de empleo serán de carácter abierto en relación con los procesos de inversión desarrollados y tendrán las siguientes características:

- a. Se trata de un fondo de pensiones de promoción pública. Podrán adscribirse a estos fondos de pensiones de promoción pública los planes de pensiones del sistema de empleo de aportación definida para la jubilación que así lo establezcan en sus especificaciones; y, por defecto, los planes de pensiones de la modalidad de empleo que no determinen un fondo de pensiones específico concreto. Igualmente, estos fondos de pensiones públicos podrán canalizar inversiones de otros fondos de empleo que así lo decidan con un nivel de gastos que incentive la competencia en el sector.
- b. Gestión financiera privada —sin perjuicio de la titularidad pública del fondo objeto de gestión indirecta— sujeta a un principio de transparencia y un régimen de control y supervisión. El proceso de selección de las entidades gestora y depositaria del fondo se hará a través de concurso competitivo abierto.
- c. Sometimiento a una Comisión de control institucional. Los fondos de pensiones públicos de empleo estarán regidos por una comisión de control. La política de inversiones del fondo de pensiones, aprobada por la comisión de control, se hará constar en escritura pública y no podrá ser modificada, salvo con autorización expresa otorgada por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Hay que entender que en dicha comisión de control hay que garantizar la representación de los sujetos interesados y señaladamente de los partícipes y beneficiarios conforme al Real Decreto-Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre³⁶.
- d. Derecho de veto del Ministerio sobre decisiones de inversión y entidades gestora y depositaria. El Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones tendrá derecho de veto en relación con las decisiones de la comisión de control del fondo que afecten a la estrategia de inversión, así como a la sustitución de las entidades gestora y depositaria.
- e. Se regularán procedimientos simplificados para la integración de los planes de pensiones de empleo en los fondos de pensiones públicos de empleo.
- f. Podrá preverse la integración de planes de pensiones asociados de trabajadores autónomos.

Se modifica la letra a) del apartado 3 del artículo 5, que queda redactada de la siguiente forma: «Artículo 5. *Principios básicos de los planes de pensiones.* [...] a) El total de las aportaciones y contribuciones empresariales anuales máximas a los planes de pensiones regulados en la presente Ley no podrá exceder de 2.000 euros. Este límite se incrementará en 8.000 euros, siempre que tal incremento provenga de contribuciones empresariales. Las aportaciones propias que el empresario individual realice a planes de pensiones de empleo de los que, a su vez, sea promotor y partícipe, se

36 MONEREO PÉREZ, J.L.: "Instituciones de control y gestión de los planes y fondos de pensiones (las formas de participación de los interesados en la gestión de estos sistemas de previsión voluntaria)", en *Civitas. Revista española de Derecho del Trabajo*, núm. 48 (1991), págs. 545-599.

considerarán como contribuciones empresariales, a efectos del cómputo de este límite.» El resto del artículo permanece con la misma redacción.

El sistema de pensiones español se define a partir del mandato contenido en el artículo 41 de la Constitución Española (en adelante CE). En dicho precepto se enuncia la existencia de un régimen público y obligatorio de protección de las necesidades sociales que conformaría lo que históricamente se ha denominado Seguridad Social. Junto a ésta, el propio texto constitucional alude a la posibilidad de complementar las prestaciones dispensadas por el sistema público a través de la iniciativa privada.

Esta forma de articular la protección social a través de un sistema público y obligatorio, por un lado, y a través de otras fórmulas de previsión de carácter privadas y voluntarias, por otro, ha servido para diferenciar en nuestro país un sistema de pensiones de tres pilares. El primero de ellos estaría representado por la Seguridad Social, mientras que los otros dos integrarían lo que hoy conocemos como protección o previsión social complementaria. Dentro de ésta, se distingue el segundo pilar, dedicado a los sistemas profesionales de Protección Social Complementaria de carácter colectivo que se dan en el marco de la negociación colectiva de las empresas, del tercer pilar, que agrupa los instrumentos privados e individuales que pueden suscribir las personas directamente con entidades financieras o aseguradoras.

Esta clasificación multipilar no ha sido la que tradicionalmente se ha venido utilizando en el marco de nuestro ordenamiento jurídico. Más bien en nuestro país se ha hecho una distinción entre niveles a la hora de dividir el modelo de protección social. De modo que la protección que se otorga a través de la Seguridad Social se estructuraría en un nivel contributivo o profesional, que dispensa prestaciones sustitutivas en función de lo cotizado y otro, no contributivo y asistencial, que protegería a todos los ciudadanos con independencia de la contribución al sistema. Junto a estos dos niveles, aparece el complementario del sistema público y obligatorio, el cual puede tener carácter interno (público) o externo (voluntario y privado). En este último es donde habría que integrar a los planes y fondos de pensiones a la que nos referiremos a continuación, ya que en el mismo quedarían encuadrados el conjunto heterogéneo de técnicas que participan del objetivo de otorgar protección adicional al régimen público de Seguridad Social.

Es lo cierto que en un caso como en otro se puede apreciar entre la Seguridad Social y la Protección Social Complementaria una nítida distinción respecto tanto a su naturaleza como a sus caracteres. Y así, la primera se caracteriza por la obligatoriedad, en el sentido de que ésta no representa un mecanismo voluntario, de carácter contractual, dado que resulta preceptiva para los sujetos incluidos en su campo de aplicación. Al mismo tiempo, la gestión de sus instrumentos protectores corresponde a los poderes públicos, poniéndose especial énfasis en el carácter de servicio público de la Seguridad Social, y ello con independencia de que se pueda admitir la intervención de sujetos privados en dicha función. Y, en fin, las prestaciones que dispensa tienen naturaleza jurídico-pública, y se caracterizan por constituir un régimen suficiente que atiende situaciones de necesidad previamente delimitadas.

Por su parte, la protección social voluntaria, al contrario que la Seguridad Social, se configura sobre la nota de la voluntariedad, cuestión que se proyecta tanto en la implantación de dichos mecanismos, en el que la autonomía privada juega un papel fundamental, como en el acceso a los mismos. Su gestión es normalmente de carácter privada, y ello pese a que la garantía constitucional de libertad en el campo de las prestaciones complementarias contenida en el último inciso del artículo 41 CE no impide una intervención de los poderes públicos en tal sentido. Por último, las prestaciones que otorga el sistema de previsión voluntario obedecen, generalmente, a una lógica contractual-privada, y tienen como finalidad ofrecer una protección adicional a la garantizada suficientemente por el sistema público.

Tanto más relevante es el diverso método de financiación de la Protección Social Complementaria y el propio de la Seguridad Social. El primero, opera bajo fórmulas de capitalización, frente al sistema de reparto, propio de la Seguridad Social. Este último es un sistema por el cual las prestaciones de los beneficiarios son financiadas a través de cotizaciones sociales u otros mecanismos impositivos. No hay, en este supuesto, una acumulación de capital ya que las pensiones son financiadas por las cotizaciones del momento. Asimismo, su funcionamiento obedece a un principio de solidaridad intergeneracional en el sentido de que son los activos los que contribuyen con sus pagos a financiar las pensiones de los pasivos, en el entendimiento de que cuando aquéllos alcancen la edad de jubilación los nuevos activos harán lo mismo. De ahí que se diga que el citado principio tenga carácter permanente al estar sustentado por un contrato social entre generaciones sucesivas. Por otro lado, el sistema de reparto por definición no tiene porqué implicar un mayor grado de redistribución, sin embargo en la práctica los sistemas públicos de pensiones actuales de reparto no se limitan únicamente a proporcionar una pensión que cumpla el equilibrio actuarial con las cotizaciones realizadas, sino que promueven una redistribución sistemática en favor de determinados colectivos mediante la aplicación de reglas de cálculo del importe de la pensión inicial y de su posterior evolución en el tiempo. Finalmente, hay que apuntar que tradicionalmente el sistema de reparto suele ser de prestación definida en el que la cuantía de la pensión se explicita desde el inicio fijándose *ex lege* las reglas de cálculo y los topes mínimos y máximos a percibir.

Por su parte, en el sistema de capitalización las pensiones se abonan a partir de un fondo creado durante un período de tiempo con las aportaciones de los partícipes y con los intereses generados. Por tanto, será necesario que se produzca una acumulación de recursos de varios años para obtener una pensión. Al acaecer la contingencia objeto de protección el fondo capitalizado se convierte automáticamente en una anualidad vitalicia o bien se permite la opción de cobrar el capital de una sola vez (y soportar el riesgo de agotar su dinero antes de morir) o pagar una prima y transformar el fondo en una anualidad. La capitalización puede tener naturaleza colectiva o individual en función de si se prevé o no algún tipo de transferencia de recursos entre los partícipes. Finalmente, el método de capitalización se instrumenta de forma mayoritaria a través del sistema de cotización definida que consiste en la fijación de una aportación determinada que debe realizar el sujeto partícipe durante todo su período de actividad laboral, de forma que la pensión a la que tiene acceso depende de los rendimientos de mercado de los activos del fondo.

Centrándonos en el análisis de los instrumentos que integran la PSC, debe remarcarse la pluralidad de estos. Así, los planes y fondos de pensiones, seguros colectivos, planes de previsión social empresarial, planes de previsión asegurados, planes de ahorro y jubilación, etc., son fórmulas de previsión voluntaria que encuentran su razón de ser en la libertad de complementación de las prestaciones de la Seguridad Social garantizada por el artículo 41 CE, caracterizados por una acusada dispersión normativa e institucional y por su especial heterogeneidad, de ahí que se pueda decir de todos ellos que conforman un auténtico “polisistema”³⁷, donde resulta altamente complicado identificar una norma conformadora de todos ellos. En realidad, difícilmente pueden constituir un sistema coherente y altamente estructurado al modo de la Seguridad Social pública. Frente al sistema público de protección social que constituye inexcusablemente un sistema de carácter general y universal y que está organizado en función de unos principios básicos, la protección social complementaria es el resultado heterogéneo de esfuerzos de previsión voluntarios de muy distinta índole difícilmente reconducibles ni a la unidad ni a la homogeneidad. E, incluso, cada uno de los componentes del sistema previsor voluntario está ordenado por un régimen jurídico propio, claramente diferenciado del resto de instrumentos de protección, lo que hace que cada uno de ellos sea un orden previsor singular dotado de una lógica interna privada y contractual.

4. DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN Y TENDENCIAS DE DESARROLLO DE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL COMPLEMENTARIA

El punto de partida no puede ser otro que el de dejar constancia del carácter dinámico del proceso de institucionalización y de consolidación del modelo legal de los sistemas complementarios ha sido fruto de esfuerzos legislativos de muy diferente signo. De todos ellos se pueden diferenciar dos grandes etapas en el proceso de gestación histórica del ordenamiento actual de los regímenes complementarios: de un lado, la que correspondería a la legislación preconstitucional, que se caracteriza por impulsar el Mutualismo Libre, las Fundaciones Laborales y las Mejoras Voluntarias como for-

37 Monereo Pérez, J.L.: “Los Planes de Pensiones en el sistema de protección social: el modelo de pensiones complementarias”, en VV. AA., *Los planes de pensiones en el sistema de protección social: el modelo de pensiones complementarias (VII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social)*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 1997, pág. 88. Respecto al proceso de gestación de ese polisistema de instrumentos previsores que serían organizados funcionalmente en la lógica de un Sistema Global de Pensiones, público y privado, véase exhaustivamente, desde la construcción doctrinal originaria y la identificación técnico-jurídica y de política del Derecho del *modelo normativo* de regulación integradora hasta su proceso de cristalización o materialización legislativas, 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., págs. 71 y sigs., *passim*; *Ibid.*, *Los planes de pensiones del sistema de empleo. La incidencia de la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados*, Valencia, Tirant lo Blach, 1997.

mas colectivas de previsión social complementaria, y de otro, el período correspondiente a los años ochenta, una vez aprobado el texto constitucional, en el que se advierte la adopción de un conjunto variado de intervenciones normativas que tratan de promover de forma preferente tanto el seguro privado como, muy especialmente, la figura de los planes y fondos de pensiones³⁸.

Han sido dos grandes fases históricas netamente diferenciadas, dado que en la primera los diferentes mecanismos de protección complementaria actuaban de un modo u otro en conexión con la protección social de carácter pública y obligatoria, lo que era evidente en el caso de las mejoras voluntarias que una vez instauradas formaban parte del ordenamiento jurídico de la Seguridad Social y, en consecuencia, quedaban publicadas, pero además, en el caso de las Mutualidades y Montepíos se estaba ante instituciones colectivas caracterizadas por actuar financieramente con un sistema de reparto, bajo el principio de la solidaridad y la ausencia de ánimo de lucro; mientras que en la segunda se da 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 al reconducir, incluso, el resto de modalidades de previsión voluntaria, en lo que a los compromisos por pensiones asumidos por las empresas se refiere, hacia la figura de los planes de pensiones. Dicho modelo legal de sistemas complementarios privados y externos al sistema de Seguridad Social se ha afianzado suficientemente en nuestro país. Su proceso de gestación se inicia a raíz de la promulgación de la Ley 8/1987, siendo esta norma el detonante de la aplicación de un conjunto de medidas legislativas que hacen realidad la implantación en la práctica de este régimen iusprivatista de protección. Todas las intervenciones normativas que se suceden a lo largo de las últimas décadas 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 “dato”. 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)³⁹. 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

38 Ampliamente, sobre este proceso en Fernández Bernat, J.A.: *Los planes de pensiones del sistema de empleo*, Cizur Menor (Navarra), Thomson-Aranzadi, 2007, págs. 127-198.

39 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. págs. 124 y sig.; 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, pág. 18.

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 sede convencional. 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 empleados⁴⁰. Así, gran parte de los pactos en materia de previsión social empresarial, nacidos en un momento de auge económico⁴¹ y de alentamiento 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 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 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 actualizasen 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 experimenta-

40 Gallego Losada, R.: *Sistemas privados de pensiones en las empresas españolas*, Madrid, Dykinson, 2001, pág. 64.

41 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, pág. 47.

ron 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 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 supraempresarial⁴².

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. Inicialmente, dicho régimen tributario privilegió la figura de los planes y fondos de pensiones frente al resto de instrumentos de previsión social complementaria. La apuesta que con la Ley 8/1987 se hacía por hacer de este instrumento un potente mecanismo de protección social que fuera complementario del sistema público obligatorio de Seguridad Social exigía de algún tipo de incentivo lo suficientemente ventajoso para sus posibles destinatarios. A ello contribuyó el inicial trato fiscal favorable de este mecanismo en relación con otras instituciones de previsión, especialmente en el caso de Mutualidades y Montepíos. Sin embargo, en la actualidad, y en base al harto discutible (si se atiende a la lógica de la previsión social complementaria ex artículo 41 CE) nuevo principio de neutralidad en la tributación del ahorro que propugna la Ley 35/2006, todos los instrumentos de previsión social que cumplan con las características exigidas en la citada norma van a poder gozar de similares ventajas fiscales⁴³. La nueva reforma, por tanto, había desdibujado por completo el protagonismo de los planes en este punto. Sin embargo, ese tratamiento fiscal ha sido alterado en aspectos importantes por la última Ley de Presupuestos Generales del Estado, reforzando selectivamente el tratamiento fiscal en favor de los planes del sistema de empleo.

Ciertamente, 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 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

42 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, pág. 7-20.

43 Vid., Roncaño Martín, M.A^o; Mochón López, L. y Almagro Martín, C.: *La fiscalidad de los sistemas de ahorro-previsión*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2008.

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 fiscal⁴⁴.

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 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 públicas⁴⁵.

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. Se ha podido estimar que la actual política de deducciones fiscales aplicada ha conllevado una evidente pérdida de ingresos para la Hacienda pública. Así, durante el período 1996-2000 el esfuerzo soportado asciende a más de 2.348 millones de euros⁴⁶. En la actualidad, se suele hablar de cifras parecidas (unos 2000 millones) en términos de recaudación perdida.

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. Sobre este aspecto, como se verá más adelante, el Gobierno pretende introducir reformas, en el sentido de reducir, por un lado, el incentivo fiscal a los planes de pensiones individuales y, por el contrario, aumentar los de la modalidad de empleo.

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 pri-

44 Bravo Fernández, C.: "Modelo de desarrollo de la previsión social complementaria en España", en VV. AA.: *Seguridad social complementaria*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 2004, pág. 118.

45 *Ibidem*, pág. 165.

46 Serrano Pérez, F., García Díaz, M.A. y Bravo Fernández, C.: *El sistema español de pensiones*, Barcelona, Ariel, 2004, pág. 188.

vados de pensiones en el sector público administrativo⁴⁷. Una vez superados los obstáculos legales para su implantación en el marco de las Administraciones Públicas⁴⁸, 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). 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 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 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 los últimos 32 años 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 2018*⁴⁹ que publica el Ministerio de Economía y Empresa, se contaba (a 31 de diciembre de 2018) con un patrimoniogestionado por los fondos de pensiones de un total de 106.578 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 los Países Bajos, representando el 171 por 100 del Producto Interior Bruto. El volumen total de inversiones de los fondos de pensiones en España durante el año 2018 representaba un 8,8 por 100 del PIB. Del total del patrimonio de los fondos de pensiones en España, 35.790 millones corresponden a *planes del sistema de empleo*. Representan, por tanto, el 31,05 por 100, frente a los del *sistema individual* que concentran el grueso del patrimonio (78.594)⁵⁰.

47 Vid., Monereo Pérez, J.L. y Fernández Bernat, J.A.: *Los Planes de Pensiones en el Sector Público*, Cizur Menor (Navarra), Thomson-Aranzadi, 2008.

48 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.ª J.: "La previsión social complementaria en el sector público", *Actualidad Laboral*, núm. 1, 2004, pág. 29. Sobre los cambios operados, vid., López Gandía, J. y Momparler Carrasco, M.ª A.: "La protección social de los funcionarios públicos. Regulación actual y perspectivas ante los sistemas privados de pensiones", *Revista de Derecho Social*, núm. 25, 2004, págs. 31-64.

49 Dgsfp: *Informe 2018. Informe Estadístico de Instrumentos de Previsión Social Complementaria*, Madrid, Ministerio de Economía y Empresa-DGSFP, 2019.

50 Dgsfp: *Informe 2019. Seguros y Fondos de Pensiones*, Madrid, Ministerio de Económicos y Transformación Digital-DGSFP, 2020, pág. 184.

Resulta innegable que los planes y fondos de pensiones han tenido una evolución positiva en nuestro país, al menos desde los años 90 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, cifra inferior en un 2,17 por 100 a la del año anterior. De otro lado, 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 Públicas⁵¹.

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 captan la mayoría de los partícipes del sector, pero su participación en la cuenta de posición es relativamente pequeña, 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, tal y como ha ocurrido en años anteriores, 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 2017 los de la modalidad individual (2,53 por 100) frente a los de empleo (3,18 por 100)⁵².

Finalmente, en relación a los planes de pensiones, resulta importante destacar, de un lado, la distribución sectorial de los planes de pensiones de empleo. Y así, cuatro sectores, donde predominan las grandes empresas, concentran más del 60 por 100 del patrimonio de dichos planes (Eléctrica, Telecomunicaciones, Servicios Financieros, Seguros y Administraciones Públicas), pero representan a su vez tan sólo 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 otro, conviene destacar la evolución positiva de los planes de promoción conjunta, ligados a la negociación

⁵¹ Esta suspensión de aportaciones se ha mantenido durante los ejercicios siguientes, de acuerdo con las leyes de Presupuestos Generales del Estado para los años 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017.

⁵² Según cálculos realizados por CC00 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 (CC.00.: *El sistema de protección social en España*, Madrid, Cuadernos de Información Sindical, núm. 39 (2013), pág. 58).

LA GARANTÍA DE LAS PENSIONES: DESAFÍOS PARA LA SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA Y SOCIAL

colectiva sectorial. Es ésta la vía de acceso más habitual de las pequeñas y medianas empresas a los sistemas complementarios de previsión. Finalmente, hay que resaltar que las prestaciones pagadas por jubilación representan un 87,06 por 100 del importe total de las prestaciones devengadas durante el año 2019. Se trata de un porcentaje que se mantiene constante sin excesivas variaciones.

El estado de situación actual de los diferentes instrumentos de previsión social privada muestra aún un incipiente desarrollo. Se puede decir 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 (el 65 por 100 son inferiores a 300 euros anuales de media) como para garantizar una adecuada previsión social complementaria en el futuro. 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 millones) pero el volumen por partícipe/asegurado es bajo.

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 ha dado en el período 1987-2007 en volumen de recursos afectos a los sistemas de previsión privada: se ha pasado de 3,7 millardos en 1985 a 260,2 al cierre del 2º trimestre de 2007, esto es, casi 70 veces más⁵³. 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 mejores⁵⁴.

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 está conformada por el RD-Leg. 1/2002, de 29 de diciembre (TRLRPF) y su pertinente desarrollo reglamentario contenido en el RD 304/2004, de 20 de febrero (RPF). Del resto de instrumentos de previsión social, conviene destacar el RD-Leg. 6/2004, de 29 de octubre (TRLOSSP).

53 Inverco: *La Ley de Planes y Fondos de Pensiones; 20 años después*, Madrid, Inverco, 2007, pág. 276.

54 CC.OO.: *El sistema de protección social en España*, Madrid, Cuadernos de Información Sindical, núm. 39 (2013), págs. 53-59.

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 todos ellos se orientan en la misma dirección que siempre: la de propiciar la extensión de dichos mecanismos.

La primera reforma destacable se produce en el marco de la tributación de dichos instrumentos. La Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las Leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio introduce reformas de importancia en materia de previsión social complementaria en la empresa. Las más destacadas afectan, de un lado, a la creación de una nueva modalidad de seguro colectivo apto para la exteriorización de compromisos por pensiones, los planes de previsión social empresarial; en segundo lugar, se produce una modificación sustancial de la fiscalidad de las aportaciones y contribuciones a sistemas de previsión social complementaria, que afecta tanto al límite de la reducción de las mismas, como a la forma de percepción de las prestaciones y a los propios instrumentos de previsión que dan derecho a desgravación⁵⁵.

En sede reglamentaria se producen dos cambios significativos: el primero, en 2007 (RD 1684/2007) para, sobre todo, incorporar las novedades introducidas por la Ley 35/2006; y, el segundo, a través del RD 1299/2009, de 31 de julio, en el que entre otros aspectos se suprime la exigencia del plazo de 12 meses continuados en situación legal de desempleo, con el fin de que los partícipes de un plan de pensiones que se encuentren en dicha situación y vean mermada sensiblemente su renta disponible, puedan acceder de modo inmediato al ahorro acumulado en el plan para atender a sus necesidades económicas, una vez agotadas las prestaciones por desempleo contributivas o en caso de no tener derecho a dichas prestaciones.

Otra norma legal que incide en los últimos años en las pensiones privadas es la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible. A través de ella se adoptan medidas de reforma a aplicar en los mercados de seguros y fondos de pensiones con el objetivo de mejorar la tutela de los derechos de los asegurados y fomentar el desarrollo de la actividad económica en dicho sector. Los cambios introducidos por la Ley a través de la Disposición Final 13ª no son menores: se incide en aspectos tales como la comercialización de los planes de pensiones, la movilización de los derechos consolidados, la revisión del sistema financiero-actuarial, el régimen administrativo de los fondos, la actuación de las entidades depositarias, etc.

Por lo demás, la Protección Social Complementaria ha tenido en el marco del proceso político del Pacto de Toledo una gran importancia. En la anterior versión de dicho documento, esto es, el *Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo*, se incidió en una materia que se pretendía que fuera,

⁵⁵ La reforma incorporaba otros aspectos relevantes: entre otros, la movilización de derechos entre sistemas de previsión social empresarial o la incorporación de la dependencia severa o gran dependencia como nueva contingencia.

como en otras ocasiones, un elemento sustancial de nuestro sistema de protección social. Así se comprendía de la Recomendación núm. 16 de dicho documento donde se volvía a valorar positivamente que “la protección social voluntaria, además de orientarse específicamente a un horizonte de ahorro a medio y largo plazo, sirva de complemento y mejora a las prestaciones de la Seguridad Social (...)”.

Resultado de la aprobación de dicho documento fueron algunas de las orientaciones y medidas de reforma que se adoptaron en la materia con ocasión de la aprobación de la Ley 27/2011, de actualización, adecuación y modernización del sistema de la Seguridad Social. De un lado, se atendió el mandato impuesto por el TC en su sentencia de 29 de noviembre de 2010 en la que se declaraba inconstitucional la designación sindical efectuada en virtud de pacto colectivo. Ello obligó al legislador a reformular la redacción del artículo 7.2 LPFP a través de la Disposición final tercera de la Ley 27/2011. En esta disposición se mantenía igualmente la vía de intervención de la negociación colectiva en la designación de los miembros del órgano de supervisión y control del plan, pero se incorporaban mecanismos de participación de quienes no eran partícipes en activo.

Relevante ha sido otra de las modificaciones del TRLPFP que se centró en el ámbito de la Comisión de Control de los Fondos de Pensiones, incorporándose un nuevo apartado al artículo 14 de la norma legal. En este caso, se obligaba a dicho órgano a que, con la participación de la entidad gestora, elaborase por escrito una declaración comprensiva de los principios de su política de inversión. A dicha declaración se le debía dar suficiente publicidad, debiéndose mencionar si se tenía en consideración, en las decisiones de inversión, los riesgos extrafinancieros (éticos, sociales, medioambientales, ecológicos y de buen gobierno) que afectasen a los diferentes activos que integran el fondo de pensiones. De la misma manera, la comisión de control del fondo de pensiones de empleo, o en su caso la entidad gestora, debía dejar constancia, en el informe de gestión anual del fondo de pensiones de empleo, la política ejercida en relación con los criterios de inversión socialmente responsable anteriormente mencionados, así como del procedimiento seguido para su implantación, gestión y seguimiento⁵⁶.

El tercero de los aspectos a destacar se refiere a determinadas obligaciones y derechos de información que se contienen en la Disp. Adic. Vigésima Sexta de la Ley 27/2011. Se trata de la obligación que se impone a la Administración de la Seguridad Social de informar a cada trabajador sobre su futuro derecho a la jubilación. Este deber corresponde también a los instrumentos de carácter complementario o alternativo que contemplen compromisos por jubilación tales como Mutualidades de Previsión Social, Mutualidades alternativas, Planes de Previsión Social Empresariales, Planes de Previsión Asegurados, Planes y Fondos de Pensiones y Seguros individuales y colectivos de instrumentación de compromisos por pensiones de las empresas. La información deberá facilitarse con la misma periodicidad y en términos comparables y homogéneos con la suministrada por la Seguridad Social.

56 Un análisis más detallado sobre la relación de las pensiones privadas y la inversión socialmente responsable en 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 López Cumbre, L. (Coord.) et alrri: *Autonomía y heteronomía en la responsabilidad social de la empresa*, Granada, Comares, 2012, págs. 1229-1258.

Finalmente, la Disp. Adic. decimonovena de la Ley 27/2011 obligaba al Gobierno a que en el plazo de seis meses remitiera al Congreso de los Diputados un informe sobre el grado de desarrollo de la previsión social complementaria y sobre las medidas que podrían adoptarse para promover su desarrollo en España. A día de hoy, dicho Informe no ha visto la luz, aunque en su momento se dieron a conocer algunos elementos de un primer borrador.

En general, como ya se ha indicado, los cambios normativos propiciados hasta la fecha se han orientado en la línea de favorecer la expansión de los mecanismos de la PSC. Sin embargo, no todas las intervenciones del legislador han ido en esa dirección. En efecto, en el marco de la política de austeridad se adoptó el RD-Ley 20/2011, de 30 de diciembre para la corrección del déficit público, por el que se establece una importante medida que afecta a las Administraciones, entidades, y sociedades que actualmente constituyen el sector público, consistente en no poder realizar, durante el ejercicio 2012, aportaciones a planes de pensiones de empleo o contratos de seguro colectivos que incluyan la cobertura de la contingencia de jubilación (artículo 2.Tres). Para el 2013, la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, volvió a recoger dicha medida, aunque se incorporó la opción de poder realizar aportaciones a planes de pensiones de empleo o contratos de seguro colectivos que incluyesen la cobertura de contingencias distintas a la de jubilación, y siempre que con dicha medida no se produjera un incremento de la masa salarial (artículo 22. Tres, párrafo 2º). Un paso más se dio con ocasión de la aprobación de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, que aún, cuando repitió el mismo esquema regulador, esto es, la prohibición general de realizar aportaciones a planes y seguros que incluyan la cobertura de la contingencia de jubilación exceptuó de la misma a los instrumentos de previsión que hubieran sido suscritos con anterioridad al 31 de diciembre de 2011 (artículo 20. Tres). Este último esquema se repite en las Leyes de Presupuestos de los años siguientes (2014, 2015, 2016 y 2017). Sin embargo, en la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, se levanta la prohibición tantos años mantenida, permitiendo realizar aportaciones a planes de pensiones de empleo o contratos de seguro colectivos, siempre que no se supere el incremento global fijado del 1,5 (artículo 18.3).

Continuando en el marco de las Leyes de Presupuestos, conviene destacar igualmente la de 2012, dado que con la misma se modifica el artículo 8.6 TRLRFP en lo que se refiere a la prestación de jubilación. Con esta reforma se permite que los planes puedan prever el pago de dicha prestación en el caso de que el partícipe, cualquiera que sea su edad, extinga su relación laboral y pase a la situación legal de desempleo en los casos contemplados en los artículos 49.1.g), 51, 52 y 57.bis del ET. En línea con lo establecido por la última reforma laboral, se suprime de la redacción anterior del precepto la referencia al expediente de regulación de empleo aprobado por la autoridad laboral. Se procede, en este sentido, a especificar los supuestos a través de los cuáles se podrá percibir la prestación de jubilación: muerte, jubilación o incapacidad del empresario, extinción de la personalidad jurídica del contratante (artículo 49.1.g); despido colectivo (artículo 51); extinción del contrato de trabajo por causas objetivas (artículo 52) y procedimiento concursal (artículo 57.bis).

Es destacable la realización de reformas en dos direcciones. De un lado, con ocasión de la aprobación de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, se introduce una Disp. Adic. Séptima en el TRLRFP en la que

se permite, durante el plazo de dos años, que los partícipes de los planes de pensiones puedan hacer efectivos sus derechos consolidados en el supuesto de procedimiento de ejecución sobre la vivienda habitual del partícipe. Dicha posibilidad se somete al cumplimiento de una serie de requisitos legamente establecidos. Asimismo, lo dispuesto en esta disposición será igualmente aplicable a los asegurados de los planes de previsión asegurados, planes de previsión social empresarial, Mutuiedades de previsión social y, en general, a los seguros colectivos que instrumenten compromisos por pensiones en los que se haya transmitido a los asegurados la titularidad de los derechos derivados de las primas pagadas por la empresa así como respecto a los derechos correspondientes a primas pagadas por aquéllos. En segundo lugar, el RD-ley 4/2013, de 22 de febrero modificó la normativa de seguros y de planes y fondos de pensiones incorporando entre los activos aptos para la inversión: los valores y derechos negociados en el Mercado Alternativo Bursátil y en el Mercado Alternativo de Renta Fija (arts. 17 y 18).

Por último, en el ámbito reglamentario, se producen dos reformas adicionales. De un lado, se da aprobación al Real Decreto 681/2014, de 1 de agosto, en el que, entre otras cuestiones, se modifican tanto el RPPF, acomodando dicho reglamento a los cambios operados en la legislación de planes y fondos de pensiones, como el RICP, en lo que se refiere al pago del derecho de rescate en los seguros colectivos que instrumentan compromisos por pensiones, al régimen de información a asegurados y beneficiarios en este tipo de contratos y a los planes de previsión social empresarial. Por otro lado, otra de las reformas se ha producido con ocasión de la aprobación del Real Decreto 62/2018, de 9 de febrero, por el que se vuelven a modificar tanto el RPPF como el RICP. Entre otros aspectos, se introduce en ambas normas un nuevo supuesto de liquidez en planes de pensiones y sistemas análogos y se adaptan los procedimientos de movilización de derechos⁵⁷. También se modifica el artículo 84 del RPPF, que regula las comisiones de gestión y depósito a percibir por las entidades gestoras y depositarias de fondos de pensiones.

Con todo, esta visión general de las modificaciones operadas en los últimos años en materia de pensiones privadas da idea de las idas y venidas del legislador en punto a alterar el régimen jurídico de dichos instrumentos de previsión con el objetivo de propiciar mejoras (más aparentes que reales) que traten de impulsar aquellas. Se trata de un proceso imparable que cada cierto tiempo vuelve a aparecer, propiciándose importantes cambios en la materia. Y así, en este año, se realizan nuevas propuestas reformadoras, aprovechando, de un lado, la aprobación del nuevo texto del Pacto de Toledo y, por otro, la adopción de la Ley de Presupuestos Generales del Estado (Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021), como se indicará después.

En relación al primer punto, cabe destacar las nuevas orientaciones que plantea el *Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo* aprobado recientemente. En su Recomendación 16ª se vuelve a hacer una apuesta en favor de los sistemas complementarios, teniendo en cuenta la recupe-

⁵⁷ De forma reciente, el Real Decreto-ley 15/2020 de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo por la crisis de la COVID-19 establece las condiciones y los requisitos necesarios para poder rescatar el plan de pensiones o cualquier otro vehículo de previsión ligado a la jubilación para los afectados por la pandemia.

ración —por entonces— de los salarios y el fortalecimiento de la negociación colectiva. Este apoyo explícito a la implantación efectiva de las pensiones privadas se hace añadiendo una serie de consideraciones que han estado presentes en documentos anteriores: de un lado, la preferencia en favor de los sistemas sustentados en el marco de la negociación colectiva que integran el denominado como segundo pilar del modelo de pensiones y, de otro, la necesidad de una reformulación de su fiscalidad.

En el primer caso, se añade que dichos sistemas de empleo “deben permitir desarrollar un sistema de aportaciones suficiente, eficaz y duradero, en un porcentaje de la base de contingencias comunes u otros criterios objetivos, y con fórmulas específicas de apoyo a los salarios más bajos o a las carreras profesionales más vulnerables, incorporando la solidaridad en determinadas contingencias”. Y también, que “el esfuerzo de trabajadores y de empresas debe ser adecuado, proporcional y sostenido en el tiempo; debe cubrir al menos las contingencias de jubilación, invalidez y fallecimiento; y debería materializarse en entidades que preferentemente abonen complementos en forma de renta”. Pero la principal novedad en este punto es la alusión que hace dicho documento a que estos sistemas complementarios de empleo deban tener de forma prioritaria ánimo de lucro.

En relación a la fiscalidad, el informe, apoyándose en las observaciones hechas por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (Airef) en su estudio sobre la evaluación de los beneficios fiscales de julio de 2020, considera que dichos instrumentos de previsión privados colectivos deberían tener “un régimen fiscal y jurídico adecuado y diferenciado, mejorando el existente en la actualidad y entendiendo que en ningún caso dichos sistemas de ahorro puedan ser considerados como meros productos financieros”. La evaluación realizada por la Airef de las ventajas fiscales que tienen las aportaciones a sistemas de previsión social ponía de manifiesto que estas no sirven adecuadamente al objetivo de estimular el ahorro previsional a largo plazo e incluso pueden resultar negativas para un conjunto amplio de ahorradores en función de diversas circunstancias⁵⁸.

A partir de las observaciones realizadas en el Informe del Pacto de Toledo, el legislador ha optado por hacer dos propuestas de reforma de los sistemas complementarios. Estas se recogen en la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021 y tratan los dos aspectos antes mencionados: de un lado, el impulso de los instrumentos colectivos de previsión del segundo pilar; y, de otro, la remodelación de los incentivos fiscales a dichos mecanismos.

Respecto a lo primero, la Disposición Adicional Cuadragésima de la Ley Presupuestaria exige al Gobierno que presente un Proyecto de sobre fondos de pensiones públicos de empleo en el que se atribuya a la Administración General del Estado capacidad legal para su promoción. De este modo, el ejecutivo atiende al mandato contenido en el Informe del Pacto de Toledo en el que se pide que se impulsen los sistemas complementarios de empleo y, además, se haga a través de instituciones sin ánimo de lucro. Respecto a dichos fondos, la citada disposición indica que tendrán carácter abierto en relación con los procesos de inversión desarrollados y establece una serie de características. De un lado, se establece que el fondo estará integrado por planes de pensiones de empleo de aporta-

58 Airef: *Estudio Beneficios Fiscales*, Madrid, Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, 2020, pág. 79.

ción definida para la jubilación que hayan decidido adscribirse al fondo público y así conste en sus especificaciones, pero también por aquellos otros planes de empleo que no hayan determinado un fondo de pensiones específico. De otro, se señala que deberá existir una Comisión de Control en la que se aprobará la política de inversiones del fondo, constando la misma en escritura pública, no pudiéndose modificar, salvo con autorización expresa otorgada por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. El propio Ministerio tendrá derecho de veto respecto de las decisiones de la comisión de control del fondo que afecten a la estrategia de inversión. En relación a las entidades encargadas de la gestión y depósito del fondo la norma prevé que sean entidades privadas y que sean seleccionadas a través de concurso competitivo abierto. Sobre estas, el Ministerio tendrá derecho de veto en relación a su posible sustitución. Finalmente, la norma presupuestaria alude a la posibilidad de que se integren en el fondo planes de pensiones asociados de trabajadores autónomos.

En relación a la deducibilidad fiscal a los planes de pensiones, la Ley de Presupuestos opta por diferenciar los límites de aportación a sistemas de previsión, de modo que propone rebajar de 8.000 euros a 2.000 euros los límites de aportación a planes individuales, al tiempo que eleva de 8.000 euros a 10.000 euros el límite para los sistemas de empleo⁵⁹. Ello exigiría modificar el artículo 5.3.a) del TRLRPF que hasta ahora no contemplaba un régimen jurídico diferenciado en este punto.

5. BALANCE FINAL: ¿EL FUTURO DE LOS SISTEMAS COMPLEMENTARIOS DE PENSIONES DENTRO DE UN MODELO GLOBAL DE PENSIONES GARANTISTA?

Se ha podido apreciar que en España se dispone de un sistema complementario de régimen financiero de capitalización suficientemente asentado, con instrumentos de previsión social diferentes que cuentan con un marco jurídico propio. Este modelo de pensiones complementarias más o menos acabado desde el punto de vista legal ha propiciado una mayor presencia de los instrumentos que integran aquél en el sistema de protección social. El resultado de todo ello ha sido un lento pero progresivo crecimiento hasta ahora de las pensiones privadas. El patrimonio, por ejemplo, de los fondos de pensiones ha tenido una evolución positiva desde 1990, con tasas de crecimiento del orden de un 20 por 100. Por su parte, las reservas matemáticas de seguros han experimentado incrementos en la misma dirección.

No obstante, si lo que se pretendía, en línea con lo sugerido por el Pacto de Toledo, era desarrollar un sistema de pensiones complementarias que tendiese a generalizarse entre la población, este

⁵⁹ Disposición Final Décima Segunda.

aspecto hoy en día no se ha materializado. 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 mejores⁶⁰. Lo anterior se puede comprobar en la práctica a través de la incidencia que los instrumentos de Protección Social Complementaria tienen en el ahorro de los ciudadanos.

En efecto, la referencia a los sistemas complementarios de pensiones, ya sean del primer pilar como del segundo, remite a la capacidad de ahorro de una sociedad. Obviamente, dicha capacidad va a influir de forma notable sobre las posibilidades de crecimiento que pueden llegar a tener los mecanismos de previsión privados. En nuestro país, en la actualidad, la tasa de ahorro bruto de los hogares está ligeramente por debajo de los países de su entorno. Pero, es más, el ahorro que se destina en España a complementar las pensiones públicas es muy escaso, del orden del 15 por 100 del total del ahorro privado. El resto se destina fundamentalmente a depósitos (un 50 por 100) y un 25 por 100 en inversión directa. Las familias españolas siguen destinando casi el 80 por 100 de su ahorro a la inversión inmobiliaria (ahorro no financiero).

Junto a este factor estructural, esto es, la orientación del ahorro en nuestro país hacia los bienes inmuebles, existe otro de carácter coyuntural que está provocando un estancamiento en el crecimiento de los instrumentos privados de previsión. Así, la crisis y, de forma especial, las políticas promovidas para enfrentarla (devaluación salarial, debilitamiento de la negociación colectiva, aumento del poder de dirección empresarial en materia de determinación de condiciones de trabajo y salarios, etc.) afectan negativamente a esta forma de retribución diferida. En buena lógica, si los salarios de los trabajadores en activo están sufriendo pérdidas de poder adquisitivo, la posibilidad de generar instrumentos de retribución diferida a través de la previsión social complementaria es, necesariamente, menor. Es uno más de los múltiples efectos negativos de las políticas de austeridad y depresión de la demanda interna que están provocando una distribución profundamente desequilibrada de los esfuerzos exigidos para afrontar la actual crisis económica.

Más allá de estos aspectos, lo cierto es que el desarrollo de los instrumentos de previsión privada en nuestro país se enfrenta a una serie de problemas desde hace bastantes años y que, reforma tras reforma de carácter parcial, no se logran solventar. El primero de ellos tiene que ver con la escasa y desigual implantación que los sistemas complementarios tienen en el ámbito laboral. Con respecto a su insuficiente presencia en el marco empresarial, conviene subrayar que en el caso de los planes de pensiones del sistema de empleo ello resulta decepcionante toda vez que, del total de 9 millones de partícipes, sólo 1,8 millones lo son de planes de empleo, lo que no llega ni a un 10 por 100 de la población activa. A ello hay que añadir la inexistencia de compromisos por pensiones en las PYMES, donde trabajan la inmensa mayoría de los trabajadores. El proceso de exteriorización obligatoria de los compromisos de la gran y mediana empresa ha sido culminado con éxito. Sin embargo, no se ha producido un fenómeno paralelo en las pequeñas y medianas empresas, entre otros aspectos, porque nunca ha habido en este tipo de empresas compromisos por pensiones de la magnitud y

60 Comparten esta opinión, ARAMBURU, J. Y CANALS, A.: "La situación y el debate sobre la previsión social complementaria", *Ekonomiaz*, núm. 85 (2014), pág. 74.

extensión que tienen establecidos una buena parte de las empresas de mayor tamaño. Lo anterior, unido a la suspensión de aportaciones en las Administraciones Públicas, ha servido para que se generalice un cierto pesimismo en relación al desarrollo de la Protección Social Complementaria en el ámbito laboral, porque se tiene la sensación de que el sistema complementario de carácter colectivo ha tocado techo.

No sólo cabe destacar la reducida tasa de cobertura de los instrumentos privados del segundo pilar, también en dicho ámbito resulta obligado referirse a su desigual grado de implantación. Como ya se advirtió, los sistemas complementarios se están concentrando en las empresas de tamaño medio y grande, referidas a determinados sectores, entre ellos el que se corresponde con la Administraciones Públicas, siendo anecdótico en el resto. Además, la distribución de patrimonio por persona es muy heterogénea, con unos pocos cientos de miles de trabajadores con unos importes que garantizan una verdadera previsión social complementaria y un gran número de trabajadores con unos ahorros testimoniales.

El segundo de los problemas es el referido al acceso de los ciudadanos a los sistemas de previsión social privados. En los instrumentos referidos al llamado “tercer pilar”, el acceso a los mismos se ha producido hasta ahora más bien con el objetivo de reducir la factura fiscal que con la finalidad de establecer una herramienta de complementación de las pensiones públicas. En el ámbito del “tercer pilar”, y en concreto en los planes de empleo, un obstáculo fundamental al desarrollo de la Protección Social Complementaria en el ámbito de las relaciones de empleo se produce con la exigencia de una cierta antigüedad en la empresa para el acceso al plan como partícipe. Ello supone dejar fuera de los sistemas complementarios de previsión empresarial a centenares de miles de trabajadores temporales.

El tercero de los inconvenientes que está presentando la Protección Social Complementaria tiene que ver con el creciente desequilibrio que se produce entre los instrumentos de previsión en aspectos como su cobertura, volumen de aportaciones/primas, patrimonio, derechos económicos o consolidados, rentabilidad, etc. En lo que respecta a la cobertura de las contingencias, el desarrollo de los instrumentos ha sido lógico: esto lleva al instrumento del plan de pensiones a protagonizar la cobertura de la contingencia de jubilación, reservando a los contratos de seguros el papel más destacado en materia de contingencias de riesgos (invalidez y fallecimiento).

En el marco de los planes de pensiones de empleo, se destaca la creciente desigualdad que se produce entre los trabajadores, siendo el perfil de este un trabajador fijo de una gran empresa del sector energético o de telecomunicaciones, lo que supone excluir a la inmensa mayoría de la población⁶¹. Entre planes de pensiones de empleo y planes de pensiones individuales las diferencias son bastantes acusadas, tanto en volumen de aportaciones y saldo medio de los derechos consolidados, mayor en los de empleo frente a los individuales. Las diferencias también se muestran en dos aspectos esenciales: de un lado, las comisiones de los planes individuales son mayores frente a los del sistema de empleo; por otro, la rentabilidad es mayor en los segundos.

61 SUÁREZ CORUJO, B.: *El sistema público de pensiones: crisis, reforma y sostenibilidad*, Valladolid, Lex-Nova, 2014, pág. 313.

Los desequilibrios entre el segundo y el tercer pilar de la Protección Social Complementaria son evidentes. En relación a los instrumentos del segundo, se ha paralizado la creación de nuevos planes y seguros colectivos en los últimos años. Por su parte, los planes de previsión social empresarial han tenido un escaso recorrido hasta ahora. Lo anterior contrasta con los instrumentos de previsión individual, que siguen con una tasa de crecimiento constante, aunque también con cierto estancamiento, pero incluso con una evolución positiva en los planes de previsión garantizados. Esto último debe conectarse con los cambios que se están produciendo en relación con la vocación inversora de partícipes y asegurados. La crisis económica había orientado a los inversores a contratar productos con vocación inversora en renta fija o productos que juegan una parte mínima en renta variable. Esta tendencia todavía es más nítida si se analiza la situación de los fondos garantizados que actualmente se encuentra en pleno auge⁶².

El último de los problemas a los que se enfrentan los sistemas complementarios es el de garantizar que dichos mecanismos se comporten como auténticos sistemas de seguridad capaces de atender sus compromisos de previsión asumidos. En España, como en el resto de los países de la OCDE, los sistemas complementarios de capitalización se han orientado hacia el modelo de contribuciones definidas, lo que supone trasladar al partícipe el riesgo de las inversiones. Los factores financieros y económicos, entre ellos, la rentabilidad del fondo durante toda la vida activa, los gastos de gestión, los costes de seguros y rentas vitalicias, tipos de interés, tablas actuariales, etc., se convierten en decisivos a la hora de determinar el cálculo de la pensión de los partícipes, tanto o más que el esfuerzo de cotización de éstos o del promotor del plan. La actitud de los gestores resultará fundamental no sólo en la búsqueda de la mayor rentabilidad posible de los recursos invertidos sino también respecto de una eventual depreciación de los fondos. Precisamente, en una época como la actual, se ha podido comprobar la enorme volatilidad del valor de los derechos consolidados tanto en los planes de empleo como individuales simplemente por la inestabilidad de los mercados. Pero en años anteriores, siendo la situación económica propicia, se ha puesto de manifiesto una escasa rentabilidad de los fondos tanto del sistema individual como de empleo⁶³.

Aparte de los cuatro problemas señalados de forma muy breve, existen importantes sectores en nuestro país que consideran que los principales obstáculos al desarrollo de las pensiones privadas son, de un lado, la elevada tasa de sustitución de las pensiones públicas y, de otro, la voluntariedad del modelo. Respecto a lo primero, se argumenta que las altas tasas de sustitución del sistema público han repercutido en el desarrollo del segundo y tercer pilar de previsión. En línea con los trabajos de la OCDE, se sostiene que a medida que aumenta el nivel de prestaciones del sistema público de pensiones menor es el grado de participación en instrumentos de previsión privados colectivos o individuales. Precisamente, siguiendo este criterio, la última de la reforma de la Seguridad Social mejora las perspectivas de crecimiento de las pensiones privadas, ya que según los cálculos realizados la Ley 27/2011 va a reducir la tasa de reemplazo al 73,9 por 100 frente al 81,2 por 100 antes de la reforma para un trabajador con carrera completa.

62 FERRUZ AGUDO, L. Y LÓPEZ ARCEIZ, F.J.: "Fondos de Pensiones: Normativa, impacto financiero y situación actual", *Análisis Financiero*, núm. 121, 2013, pág. 84.

63 FERNÁNDEZ, P. Y BERMEJO, V. J.: "Rentabilidad de los fondos de pensiones en España, 1991-2007", Universidad de Navarra, 2008, pág. 14.

En lo que concierne a la voluntariedad, se considera necesario romper con dicho modelo optando por hacer obligatoria la participación en sistemas de complementación privada de pensiones, sobre todo en el ámbito del segundo pilar. Para compensar la previsible disminución en términos porcentuales de la pensión pública, se aboga por la adhesión obligatoria a dichos sistemas, de forma que los españoles se puedan jubilar con dos fuentes de renta: una del sistema de reparto y otra del sistema de capitalización.

Se puede comprobar, así, que el reforzamiento de los sistemas complementarios pasa por la superación de los problemas que descritos brevemente, lo cual puede hacerse desde diversas opciones de política legislativa. Desde luego, cabe estar de acuerdo con gran parte de los autores que en la actualidad sostienen que el campo de acción de los sistemas complementarios se va a ensanchar como consecuencia del recorte de la acción protectora pública, más allá de que aquí se mantenga una posición crítica respecto a ese recorte o contracción del sistema público de pensiones. Este reajuste permite vislumbrar el siguiente paso en la reconfiguración del modelo de protección social en nuestro país: una reforma normativa de la Protección Social Complementaria con el fin de impulsar su desarrollo. Pues bien, ante la perspectiva de que la gran reforma en el futuro sea la de la protección social privada, conviene formular algunas propuestas⁶⁴.

Habría que volver a recordar, en primer lugar, el diferencial existente entre el salario previo a la jubilación y la pensión pública contributiva a la que se tiene derecho. Hay, en este sentido, suficiente margen para la intervención de la previsión social privada sin necesidad de reclamar un repliegue del sistema público y obligatorio. En este punto, resulta obligado insistir en la importancia que tienen los niveles salariales sobre el grado de desarrollo de los sistemas complementarios.

En segundo lugar, debe seguirse apostando porque los instrumentos de previsión social privados sean un régimen voluntario y complementario del sistema público y obligatorio de protección. Cuestión distinta es defender igualmente la introducción de elementos de obligatoriedad en la contratación o en la promoción de instrumentos de Protección Social Complementaria a través del mercado laboral, en línea con lo establecido en Nueva Zelanda a través del conocido como "Kiwi-saver". En resumen, abogaríamos por el mantenimiento de un sistema de previsión ocupacional, de carácter voluntario y capitalización individual, pero con fórmulas de adhesión automática y libre desafiliación, con un acceso inmediato en el sistema desde el ingreso en la empresa, eliminando los períodos de espera (antigüedad o tiempo de servicios previo).

Para que la cobertura que ofrecen los sistemas de previsión complementarios alcance a una población cada vez más amplia se tiene que potenciar los mecanismos del segundo pilar, es decir,

64 Siguen siendo plenamente válidas las que se recogen en MONEREO PÉREZ, J.L. Y FERNÁNDEZ BERNAT, J.A.: *Planes y Fondos de Pensiones: propuestas de reforma*, Madrid, Documento de Trabajo, Fundación Alternativas, núm. 137, 2008. Otras propuestas muy interesantes, en el marco del debate de la financiación del sistema público de pensiones, se pueden encontrar en VV.AA.: *Financiación del Derecho a pensiones públicas suficientes: alternativas sostenibles desde el lado de los ingresos*, Documento de Trabajo/Grupo de estudios sobre "pensiones suficientes, seguridad social universal y democracia", Fundación Francisco Largo Caballero, 2017; 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).

los de carácter profesional ligados a la relación laboral. Es ésta la tendencia reformista que siguen los países 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. Para ello, y en línea con lo sugerido en el último Informe del Pacto de Toledo, habría que seguir avanzando por el cauce de la negociación colectiva 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 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.

La apuesta que se hace por fomentar la incorporación automática de los empleados a esquemas de capitalización que tengan su origen en la negociación colectiva no se acompañaría de modo adecuado con la posibilidad de que las empresas puedan cumplir con dicho cometido con el ofrecimiento al empleado de un instrumento del tercer pilar. No es ésta la mejor opción si lo que se quiere es generalizar las fórmulas de previsión del segundo pilar. Por ello, consideramos una opción adecuada la creación de un fondo público en el que se puedan adscribir planes de empleo de reducida dimensión. En todo caso, falta concretar muchos aspectos sobre el mismo, especialmente todo lo relativo a su naturaleza, desarrollo y financiación.

El carácter preferencial que se le otorga a la vía ocupacional o colectiva frente a la individual en materia de previsión social obliga necesariamente a una diferenciación de los sistemas de empleo de los individuales. Los primeros nacen de la negociación colectiva y las aportaciones constituyen un "salario diferido" (en el sentido económico de la expresión; y no en el sentido estrictamente jurídico ex artículo 26 del ET) mientras que los sistemas individuales responden a decisiones de ahorro de aquellas personas con capacidad, por ello, en ocasiones constituyen un sistema de optimización fiscal cuando no un requisito impuesto por las entidades financieras para la obtención o mejora de las condiciones de los préstamos⁶⁵. En base a lo anterior, se hace necesaria la delimitación y separación

65 Con independencia de nuestro LPFP y dentro del Derecho Económico y de la Competencia de la Unión Europea, resulta harto significativa la lógica de un típico sistema individual como el regulado en el Reglamento (UE) 2019/1238 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de junio de 2019, relativo a un producto paneuropeo de pensiones individuales (PEPP). Ciertamente, la lógica "individualista" y "mercantil" de ahorro y de libertad de mercado de este "producto paneuropeo" es patente. Se entiende por "producto paneuropeo de pensiones individuales o "PEPP": un producto de pensiones individuales de ahorro a largo plazo, que ofrece una empresa financiera apta con arreglo al artículo 6, apartado 1, en el marco de un contrato de PEPP, y que suscribe con un ahorrador en PEPP, o una asociación de ahorradores en PEPP independientes en nombre de sus miembros de cara a su jubilación, con una posibilidad de rescate estrictamente limitada o nula a e inscrito de conformidad con el presente Reglamento". El Capítulo III del referido Reglamento (UE) regula la "Promoción y portabilidad transfronteriza del PEPP" en el marco de la libre prestación de servicios y libertad de establecimiento por parte de los promotores del PEPP y los distribuidores de PEPP.

LA GARANTÍA DE LAS PENSIONES: DESAFÍOS PARA LA SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA Y SOCIAL

de ambos sistemas en aspectos como los incentivos fiscales y los límites de aportaciones diferenciados, entre otros. En esta línea se mueve la propuesta contenida en la Ley de Presupuestos y que consideramos muy pertinente por todo lo comentado.

El sistema, además, debería orientarse hacia la percepción de las prestaciones complementarias en forma de renta. Debería abordarse la posibilidad del establecimiento de medidas correctoras que incentiven el cobro de las prestaciones en forma de renta. A nuestro juicio, lo más apropiado desde la perspectiva de esa función social que se le otorga a los planes de pensiones como es la de servir de complemento a la pensión de jubilación recibida desde el sistema público es que se de preferencia a esa modalidad de cobro.

Por lo demás, el modelo de planes privados que se conformará en el futuro debe partir del hecho indubitado de que la adquisición y consolidación de derechos se produce de forma automática desde el momento que se efectúa la aportación. Ello impediría, por ejemplo, una introducción de porcentajes de adquisición de derechos consolidados de manera creciente o constante y lograr el 100 por 100 de los mismos después del transcurso de un determinado período.

Finalmente, el sistema complementario debería introducir suficientes dosis de flexibilidad con respecto a elementos como la posibilidad de realizar disposiciones de anticipadas de recursos bajo determinados requisitos y una eventual movilización de derechos económicos/consolidados entre diferentes instrumentos.

Si se observa atentamente estas reformas de una protección social complementaria que tenga una dimensión subjetiva más amplia y respete el carácter estrictamente complementario de los regímenes públicos de la Seguridad Social (artículo 41 CE) puede ser un instrumento que garantice el bienestar de los pensionistas (artículo 50 CE). Para esa combinación público-privado en el sistema de pensiones, el sistema público debe garantizar los principios de solidaridad intergeneracional, suficiencia prestaciones (pensiones públicas de calidad en cuanto al nivel de *desmercantilización* que satisfagan para los sujetos protegidos) y equidad prestacional. Ello no significa que los sistemas complementarios tengan un espacio vital marginal, pues siempre el nivel de cobertura de las pensiones públicas no será capaz de garantizar el cien por cien del promedio de las rentas de activos, por una parte, y por otra, porque los sujetos protegidos pueden desear —y estar en condiciones de poder hacerlo— una mejora complementaria o suplementaria de la protección dispensada por la cuantía de la pensión pública básica. Lo que no encuentra cabida en el bloque constitucional de regulador de las pensiones es la teoría de los “vasos comunicantes” (artículos 41, 50, en conexión con la cláusula de apertura hermenéutica ex artículo 10.2 y con los artículos 93 a 96 de la Constitución), en virtud de la cual las pensiones privadas se alimentan de los recortes crecientes en el nivel de suficiencia de las pensiones públicas (lo que conduciría a implantar un modelo residual de pensiones públicas y a la re-mercantilización de espacios funcionales propios del sistema público). Este modelo de re-mercantilización partiendo de la una deliberada insuficiencia manifiesta en la cobertura de la pensión pública para propiciar el acrecentamiento de la pensión privada de sustitución —no de complementación— supondría una ruptura del modelo de suficiencia garantista que se opone frontalmente a la garantía constitución establecida en los artículos 41 y 50 CE y al estándar mundial

multinivel al que reenvía o remite en vía interpretativa el artículo 10.2 CE (en relación con los artículos 93 a 96 de la Norma Fundamental). Es suficiente reparar, paradigmáticamente, en el contenido esencial de los derechos de Seguridad Social ex artículo 12 de la Carta Social Europea Revisada de 1996 para verificar la ruptura del modelo garantista que ello supondría⁶⁶. La privatización parcial de ámbito funcionales del sistema público de pensiones (sea por la vía de la privatización *explícita*, o sea por la vía de la privatización *implícita*) sería más un problema que una solución, entre otras cosas porque los proveedores de pensiones privadas no podrán ofrecer un sistema seguridad equiparable al que dispensa el sistema público (Esta opción liberalizadora —propia de un discurso neoliberal— suele ocultar los costes reales de las pensiones privadas, por lo demás, poco seguras porque se enmarcan en una arriesgada lógica de financiarización del orden económico). Por lo demás, las personas mayores ostentan un derecho social a través de un régimen público de pensiones de manera que no tengan que “comprobarlo” como si fuera un artículo de comercio (provisión privada mercantil). La sostenibilidad *social* parte de la experiencia —y no sólo de la convicción— de que los derechos relativos a la pensión pública no tienen por qué ser objeto de recorte necesario, por ser supestamente “insostenibles”. El sistema público de pensiones en el marco del Estado Social (que no debería convertirse en un “Estado de Mercado”) surgió y se consolidó después para resolver las insuficiencias intrínsecas del mercado y de los instrumentos de aseguramiento comerciales a través de la concepción/invencción de los derechos sociales como verdaderos de “desmercantilización” *material* relativa de los modos de satisfacción de las necesidades sociales consideradas fundamentales⁶⁷.

6. BIBLIOGRAFÍA

Asociación Española de Salud y Seguridad Social, *Por una pensión de jubilación, adecuada, segura y sostenible* (III Congreso Internacional de la AESSS, celebrado en Madrid, 17-18 de octubre de 2019), Murcia, Laborum, 2019.

Barr, N., “Reforma de las pensiones: mitos, verdades y opciones políticas”, *Revista Internacional de Seguridad Social*, Vol. 55, núm. 2, 2002.

Barr, N. y Diamond, P., *La reforma necesaria. El futuro de las pensiones*, Madrid, El Hombre del Tres, 2012.

CC.OO., *El sistema de protección social en España*, Madrid, Cuadernos de Información Sindical, núm. 39, 2013.

66 En este sentido MONEREO PÉREZ, J.L.: “La política de pensiones entre Estado y Mercado”, en TORRES LÓPEZ, J. (Coord.) *et alri: Pensiones públicas: ¿Y mañana qué?*, Barcelona, Ariel, 1996, *passim*; 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., págs. 77 y sigs. (“Límites positivos explícitos entre los ámbitos funcionales de intervención de los Planes de pensiones privados y el sistema de pensiones público”).

67 En este sentido MONEREO PÉREZ, J.L., *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral*, Madrid, Consejo Económico y Social de España, 1996, espec., págs. 27 y sigs., 134 y sigs., y 251 y sigs. (con particular referencia a “las políticas neoconservadoras y su proyección en el sistema de pensiones”).

LA GARANTÍA DE LAS PENSIONES: DESAFÍOS PARA LA SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA Y SOCIAL

- Fernández Bernat, J. A., *Los planes de pensiones del sistema de empleo*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2007.
- Fernández Bernat, J. A., "La protección social complementaria de la jubilación: las pensiones privadas", en Asociación Española de Salud y Seguridad Social: *Por una pensión de jubilación, adecuada, segura y sostenible* (III Congreso Internacional de la AESSS, celebrado en Madrid, 17-18 de octubre de 2019), Murcia, Laborum, 2019.
- Ferruz Agudo, L. y López Arceiz, F.J., "Fondos de Pensiones: Normativa, impacto financiero y situación actual", *Análisis Financiero*, núm. 121, 2013.
- Gallego Losada, R., *El dilema de las pensiones en España*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2015.
- García Murcia, J., "El espacio de las pensiones privadas", en VV. AA., *Pensiones sociales. Problemas y alternativas* (IX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Parte II), Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 1999.
- Grau Pineda, C., *La brecha de las pensiones en España*, Albacete, Murcia, 2020.
- Gutierrez Bengoechea, M., "La sostenibilidad de las pensiones públicas en un Estado del Bienestar Social", en *E-Revista Internacional de Protección Social*, núm. 2, 2017.
- Gutierrez Bengoechea, M., *La sostenibilidad de las pensiones públicas. Análisis Tributario y Laboral*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017.
- Herrera Molina, P.M., "El nuevo régimen fiscal de los fondos de pensiones", *Impuestos*, 1987.
- Hierro Hierro, F.J., *Pasajes de la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo (2016-2020)*, Cizur Menor (Navarra), Thompson Reuters&Aranzadi, 2020.
- Lacruz Berdejo, J.L., *Elementos de Derecho Civil, II, Derecho de Obligaciones*, Volumen Tercero, Contratos y cuasicontratos, 2ª ed, Barcelona, 1986.
- López Cumbre, L., *La prejubilación*, Madrid, Civitas, 1998.
- López Insua, B.M., *El principio de igualdad de género en el Derecho Social del Trabajo*, Murcia, Laborum, 2017.
- López Insua, B. M., "La protección frente al despido de los trabajadores mayores como elemento para la sostenibilidad de las pensiones", en *E-Revista Internacional De La Protección Social*, 3(1), 2018. 74-109. <https://doi.org/10.12795/e-RIPS.2018.i01.05>.
- Maldonado Molina, J.A., *La protección de la vejez en España. La pensión de jubilación*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2002.
- Malvarez Pascual, L., "El régimen jurídico-tributario de los sistemas de previsión social" *Quincena Fiscal*, 1998.
- Monereo Pérez, J.L. y De Val Tena, Á. L., "La protección complementaria en España", en VV.AA., *Sicurezza sociale e previdenza complementare in Europa*, Bari, Cacucci Editore, 2009.
- Monereo Pérez, J.L. y Fernández Bernat, J.A., "El espacio de las pensiones privadas: los Planes de pensiones", en Monereo Pérez, J.L. (Dir.): *La política de pensiones en el Estado Social en transformación: Aspectos críticos*, Granada, Comares, 2010, pp. 273 y ss.
- Monereo Pérez, J.L. y Fernández Bernat, J.A., "El Factor de sostenibilidad: configuración técnica y significación en la política de pensiones", capítulo IV de la obra colectiva, en VV.AA., *La pensión de jubilación. Estudio analítico y crítico tras los últimos pro-*

LA GARANTÍA DE LAS PENSIONES: DESAFÍOS PARA LA SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA Y SOCIAL

cesos de reforma, Monereo Pérez, J.L. y López Cumbre, L. (Dirs.), Maldonado Molina, J.A. y Fernández Ramírez, M. (Coords.), Granada, Comares, 2015, pp. 99-126.

Monereo Pérez, J. L. y Fernández Bernat, J. A., *Las especificaciones de los planes de pensiones del sistema de empleo. Un estudio técnico de la experiencia negociadora*, Granada, Comares, 2004.

Monereo Pérez, J. L. y Fernández Bernat, J. A., "Planes individuales y planes asociativos de pensiones", VV.AA. López Cumbre, L. (Coord.): *Tratado de Jubilación. Homenaje al Profesor Luis Enrique de la Villa Gil con motivo de su jubilación*, Madrid, Iustel, 2007.

Monereo Pérez, J. L. y Fernández Bernat, J. A., *Los Planes de Pensiones en el Sector Público*, Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters&Aranzadi, 2008.

Monereo Pérez, J. L. y Fernández Bernat, J. A., *Planes y Fondos de Pensiones: propuestas de reforma*, Documento de Trabajo, Madrid, Fundación Alternativas, núm. 137, 2008.

Monereo Pérez, J. L. y Fernández Bernat, J. A., *Los Planes y Fondos de Pensiones. Guía de Negociación Colectiva*, Sevilla, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, 2009.

Monereo Pérez, J. L. y Fernández Bernat, J. A., "La designación de los miembros de las Comisiones de Control de los Planes de pensiones de empleo: los "partícipes en suspenso" (Situación jurídica tras la STC de 29 de noviembre de 2010)", en *Aranzadi Social*, núm. 4 (2011).

Monereo Pérez, J. L. y Fernández Bernat, J. A., "El modelo legal de pensiones privadas: orientaciones y propuestas de reforma en clave progresista", en VV.AA., *El sistema público de pensiones de jubilación. Desafíos y respuestas*, Frades, J. (Coord.), Madrid, Fundación Largo Caballero, Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2011.

Monereo Pérez, J. L. y Fernández Bernat, J. A., "Los planes y fondos de pensiones en el contexto de las reformas de los sistemas de protección social: ¿continuidad o renovación?", *RGDTSS*, núm. 31, 2012.

Monereo Pérez, J. L. y Fernández Bernat, J. A., "El factor de sostenibilidad: ¿Un nuevo paso para el cambio silencioso de modelo de pensiones públicas?", en *Revista de Derecho Social*, 2013.

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, pp. 55-89.

Monereo Pérez, J.L. y Fernández Bernat, J.A., *Planes y fondos de pensiones: propuestas de reforma*, Documento de trabajo 137/2008, Madrid, Fundación Alternativas, 2008. Disponible *on line* en abierto en la página web de la Fundación Alternativas.

Monereo Pérez, J. L. y Fernández Bernat, J. A., "El modelo legal de pensiones privadas: orientaciones y propuestas de reforma en clave progresista", en VV.AA., *El sistema público de pensiones de jubilación. Desafíos y respuestas*, FRADES, J. (Coord.), Madrid, Fundación Largo Caballero/ Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2011.

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 López Cumbre, L. (Coord.) *et alri.*, *Autonomía y heteronomía en la responsabilidad social de la empresa*, Granada, Comares, 2012.

Monereo Pérez, J.L. y Fernández Bernat, J.A., "Revalorización y actualización de pensiones: La STC 49/2015, de 5 de marzo de 2015", en *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum*, Nº. Extraordinario, 2016.

LA GARANTÍA DE LAS PENSIONES: DESAFÍOS PARA LA SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA Y SOCIAL

Monereo Pérez, J.L. y Fernández Bernat, J.A., "Planes de pensiones y prejubilación: (El caso poliseda: aplicación del Texto Refundido de la Ley de Planes y Fondos de Pensiones a los compromisos empresariales de prejubilación. A propósito de la STS de 19 de diciembre de 2016)", en *Revista de derecho social*, núm. 78, 2017.

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., "El Convenio OIT núm. 102 (1952) sobre norma mínima de Seguridad Social como delimitador del estándar mundial y sus límites actuales", en *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, Vol. 7, Núm. Extra 0, 2019, pp. 90-123.

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., "Recomendación 0. Defensa del mantenimiento y mejora del sistema público de pensiones: la opción por reformas paramétricas para garantizar las pensiones", en Hierro Hierro, F.J. (Dir. y Coord.) et alri: *Perspectivas jurídicas y económica del "Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo (2020)*, Cizur Menor (Navarra), Thompson Reuters&Aranzadi, 2021.

Monereo Pérez, J.L. y Fernández Bernat, J.A., "Recomendación 2. Mantenimiento del poder adquisitivo y mejora de las pensiones. La apuesta por la calidad de la pensión y por el principio de progresividad", en Hierro Hierro, F.J. (Dir. y Coord.) et alri: *Perspectivas jurídicas y económica del "Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo (2020)*, Cizur Menor (Navarra), Thompson Reuters&Aranzadi, 2021.

Monereo Pérez, J.L. y Fernández Bernat, J.A., "Recomendación 16. Sistemas complementarios. La política del derecho de fomento de los planes de pensiones del sistema de empleo de carácter complementario", en Hierro Hierro, F.J. (Dir. y Coord.) et alri: *Perspectivas jurídicas y económica del "Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo (2020)*, Cizur Menor (Navarra), Thompson Reuters&Aranzadi, 2021.

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 Maldonado Molina, J.A., (Dir.) et alri: *Envejecimiento activo y vida laboral*, Granada, Comares, 2020, 619 pp.

Monereo Pérez, J.L., Ojeda Avilés, A. y Gutiérrez Bengoechea, M., *Reforma de las pensiones públicas y planes privados de pensiones*, Murcia, Laborum, 2021. (En versión de papel y digital).

Monereo Pérez, J.L. y Rodríguez Iniesta, G., *La pensión de jubilación*, Murcia, Laborum, 2019.

Monereo Pérez, J.L. y Rodríguez Iniesta, G., "La Protección Social de los artistas (a propósito de la propuesta de elaboración de un Estatuto del Artistas y Profesional de la Cultura)", en *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum*, núm.16, 2018.

Monereo Pérez, J.L. y Rodríguez Iniesta, G., "La situación de la «Hucha de las pensiones». A propósito de las últimas disposiciones del Fondo de Reserva de la Seguridad Social y las limitaciones intrínsecas de este instrumento de garantía", en *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum*, núm. 5, 2015.

Monereo Pérez, J.L. y Rodríguez Iniesta, G., "Notas sobre las aportaciones del RD-Ley 28/2018, de 28 de diciembre, en el sistema de pensiones y en la jubilación forzosa", *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum*, n.º 18, 2019.

LA GARANTÍA DE LAS PENSIONES: DESAFÍOS PARA LA SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA Y SOCIAL

- Monereo Pérez, J.L. y Rodríguez Iniesta, G., "Repensar críticamente el modelo de regulación de la pensión de jubilación", Título I en obra colectiva *Por una pensión de jubilación, adecuada, segura y sostenible*, Murcia, Laborum, Murcia, 2019.
- 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*, nº 25, 4º Trimestre 2020.
- 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 sistema de protección social: El modelo de pensiones complementaria* (pp. 9-210), Ponencia general en el VII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, González-Posadas Martínez, E. (Coord.), Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 1997, pp.
- Monereo Pérez, J.L., "Diálogo social y reforma de las pensiones: ¿de las políticas de consenso sociopolítico al dirigismo político?", en *Relaciones Laborales: revista crítica de teoría y práctica*, núm. 5, 2014, págs. 73-107.
- Monereo Pérez, J.L., "Ciclos vitales y Seguridad Social: trabajo y protección social en una realidad cambiante", en *RMTAS*, Número Extraordinario, 2008.
- Monereo Pérez, J.L., "Instrumentación jurídica e institucional de los Planes y Fondos de Pensiones (I y II)", *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núms. 40 y 41, 1989.
- Monereo Pérez, J.L., "Notas sobre la caracterización jurídica de los planes privados de pensiones (en especial de los planes del sistema de empleo)", *Temas Laborales*, núm. 16, 1989.
- Monereo Pérez, J.L., "Instituciones de control y gestión de los Planes y Fondos de Pensiones (las formas de participación de los interesados en la gestión de estos sistemas de previsión voluntaria)", *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 48, 1991.
- Monereo Pérez, J.L., "La posición jurídica de los partícipes en la estructura de gestión y el sistema de adopción de acuerdos en las comisiones de control de los planes y fondos de pensiones", *Relaciones Laborales*, Tomo I, 1992.
- Monereo Pérez, J.L., "El ámbito material de responsabilidad empresarial en el trabajo en contratas. Las obligaciones "referidas" a la Seguridad Social", *Relaciones Laborales*, Tomo II, 1992.
- Monereo Pérez, J.L., "La política de pensiones entre Estado y Mercado", en TORRES LÓPEZ, J. (Coord.) et altri: *Pensiones públicas: ¿Y mañana qué?*, Barcelona, Ariel, 1996.
- Monereo Pérez, J.L., *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral*, Madrid, Consejo Económico y Social de España, 1996.
- Monereo Pérez, J.L., *Fusión de sociedades y previsión voluntaria en la empresa*, Madrid, Editorial Ibidem, 1996.
- Monereo Pérez, J.L., *Los Planes de Pensiones en el sistema de protección social: el modelo de pensiones complementarias*, Ponencia General en VV. AA., *Los planes de pensiones en el sistema de protección social: el modelo de pensiones complementarias (VII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social)*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 1997.
- Monereo Pérez, J.L., *Los planes de pensiones del sistema de empleo: La incidencia de la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1997.

LA GARANTÍA DE LAS PENSIONES: DESAFÍOS PARA LA SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA Y SOCIAL

Monereo Pérez, J.L., "El futuro del sistema de pensiones: sistema público y sistemas privados (I y II)", *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núms. 88 y 89 (1998).

Monereo Pérez, J.L., "Planes y Fondos de Pensiones", en VV. AA. (Villa Gil, L. E. de la dir.): *Derecho de la Seguridad Social*, Valencia, Tirant lo Blanch, 4.ª ed., 2004.

Monereo Pérez, J.L., "El Texto Refundido de la Ley de Planes y Fondos de Pensiones 1/2002: la cristalización de las direcciones fundamentales de la política de "reforma social", *Revista de Derecho Social*, núm. 22 (2003).

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., "El marco de referencia: los Planes de Pensiones en el proceso de reforma del sistema de protección social", en VV. AA. (Monereo Pérez, J. L.; Molina Navarrete, C. y Moreno Vida, M.ª N., dirs.), *Comentario al Texto Refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones*, Granada, Comares, 2003.

Monereo Pérez, J.L., "La protección social complementaria de las pensiones. Los planes privados de pensiones", en Monereo Pérez, J. L., García Ninet, J. I. (DIRS.), Moreno Vida, M.ª N. y Vicente Palacio, A. (Coords.): *Comentario sistemático a la legislación reguladora de las pensiones*, Granada, Comares, 2004.

Monereo Pérez, J.L., "Derechos sociales y Estado democrático social en Antón Menger" (pp. XI-LXXVIII), estudio preliminar a Menger, A., *El derecho al producto íntegro del trabajo & El Estado Democrático del Trabajo (El Estado Socialista)*, edición crítica de J.L. Monereo Pérez, Granada, Comares (Col. Crítica del Derecho), 2004.

Monereo Pérez, J.L., "Convenio colectivo modificativo y pensiones (problemas sustantivos y de legitimación procesal)", en VV.AA., *Derecho Vivo del Trabajo y Constitución. Estudios en homenaje al Profesor Doctor Fernando Suárez González*, Borrajo Dacruz, E. (Dirección técnica), Ramírez Martínez, J.M., y Sala Franco, T., Madrid, 2017.

Monereo Pérez, J.L., "Los planes de pensiones en el sistema de protección social: Configuración técnica y orientaciones de la reforma", en VV.AA., *La Seguridad Social a la luz de sus reformas pasadas, presentes y futuras. Homenaje al Profesor José Vida Soria con motivo de su jubilación*, Monereo Pérez, J.L., Molina Navarrete, C., y Moreno Vida, M.ª N. (Coordinadores), Granada, Comares, 2008.

Monereo Pérez, J.L., "El sistema de pensiones en el marco de la acción protectora del Sistema de Seguridad Social", en Antón, A. (Coord.): *La reforma del sistema de pensiones*, Madrid, Talasa, 2010.

Monereo Pérez, J.L., "La política de pensiones tras el Acuerdo Social y Económico de 2011: la fase actual de la construcción de un "nuevo" sistema de pensiones", en Monereo Pérez, J. L. y Maldonado Molina, J. A. (Dirs.) et alri: *La edad de jubilación*, Granada, Comares, 2011.

Monereo Pérez, J.L., "La reforma concertada de las pensiones: el Acuerdo Social y Económico de 2011 y su desarrollo legislativo", *RGDTSS*, núm. 25, 2011.

Monereo Pérez, J.L., *Ciudadanía y derechos de las personas mayores*, Granada, Comares, 2013.

Monereo Pérez, J.L., *La protección sociolaboral multinivel de los trabajadores de edad avanzada*, Albacete, Bomarzo, 2019.

Monereo Pérez, J.L., "Diálogo social y reforma de las pensiones: ¿de las políticas de consenso sociopolítico al dirigismo político?", *Relaciones Laborales*, núm. 5, 2014.

LA GARANTÍA DE LAS PENSIONES: DESAFÍOS PARA LA SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA Y SOCIAL

- Monereo Pérez, J.L., "La política de pensiones tras el Acuerdo Social y Económico de 2011: la fase actual de la construcción de un "nuevo" sistema de pensiones", en Monereo Pérez, J. L. y Maldonado Molina, J. A. (Dir.) et alri: *La edad de jubilación*, Granada, Comares, 2011.
- Monereo Pérez, J.L., "La reforma concertada de las pensiones: el Acuerdo Social y Económico de 2011 y su desarrollo legislativo", *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 25, 2011.
- Monereo Pérez, J.L., "El futuro del sistema de pensiones: sistema público y sistemas privados (I y II)", *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 88-89, 1998.
- Monereo Pérez, J.L., "Seguridad Social y Ayuda Social (Artículo 34 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea)", en VV.AA., *La Europa de los Derechos. Estudio Sistemático de la Carta de los Derechos fundamentales de la Unión Europea*, Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dir. y Coords.), Granada, Comares, 2012, págs. 893-938.
- Monereo Pérez, J.L., "Derechos a la Seguridad Social y Asistencia Social (Artículos 22 DUDH, 9 PIDESC y Normas Concordantes)", en VV.AA., *El Sistema Universal de los Derechos Humanos*, Monereo Atienza, C. Y Monereo Pérez, J.L. (Dir. y Coords.), Granada, Comares, 2014, págs. 515-541.
- Monereo Pérez, J.L., "Las reformas de las pensiones. Un análisis global del proceso reformista", en Monereo Pérez, J.L. y López Cumbre, L. (Dir.): *La pensión de Jubilación. Estudio analítico y crítico tras los últimos procesos de reforma*, Maldonado Molina, J.A. y Fernández Ramírez, M. (Coords.), Granada, Comares, 2015, págs.1-57.
- Monereo Pérez, J.L., "Derechos a la Seguridad Social (Artículo 12)", 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*, Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dir. y Coords.), Granada, Comares, 2017, págs. 629-659.
- 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.
- 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.
- Monereo Pérez, J.L., "El derecho a la Seguridad Social (Artículo 41 de la Constitución)", en VV.AA., *Comentarios a la Constitución Socioeconómica de España*, Monereo Pérez, J.L., Molina Navarrete, C. y Moreno Vida, M.N. (Dir.), Granada, Comares, 2002, págs. 1425-1524.
- Monereo Pérez, J.L., "EREs, prolongación de la vida activa y edad de jubilación", en *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, nº Extra 1, 2010.
- Monereo Pérez, J.L., "Reestructuración de empresas y edad de jubilación: Una reforma necesaria", en Monereo Pérez, J.L. (Dir.) et alri: *La política de pensiones en el Estado Social en transformación: Aspectos críticos*, Granada, Comares, 2010, págs. 81-174.
- Monereo Pérez, J.L., "William Henry Beveridge (1879-1963): La construcción de los modernos sistemas de Seguridad Social", en *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum*, núm. 4, 2015, págs. 279 y sigs.
- Monereo Pérez, J.L., "El derecho a la Seguridad Social (Artículo 41 CE)", en VV.AA., *Comentario a la constitución socio-económica de España*, Monereo Pérez, J.L., Molina Navarrete, C. y Moreno Vida, M.N. (Dir.), Granada, Comares, 2002, págs. 1425-1524.

LA GARANTÍA DE LAS PENSIONES: DESAFÍOS PARA LA SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA Y SOCIAL

- 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*, Barcelona, Atelier, 2017, págs. 187-228.
- Monereo Pérez, J.L., "Pilar europeo de derechos sociales y sistemas de seguridad social", *Lex Social. Revista de los derechos sociales*, 8(2), 2018.
- Monereo Pérez, J.L., *La protección sociolaboral multinivel de los trabajadores de edad avanzada*, Albacete, Bomarzo, 2019.
- Monereo Pérez, J.L., "Por un nuevo pacto social garantista de los derechos fundamentales para afrontar la crisis y la recuperación", en *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social*, núm. 1, 2020, págs. 16-83. <https://revistas.uma.es/index.php/REJLSS/article/view/10403/10516>.
- Monereo Pérez, J.L., "Los derechos de Seguridad Social en la Carta Social Europea", en *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 460, julio 2021, págs. 129-146.
- 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. (DIR.), *La concertación social en España: Una evaluación de su trayectoria en la perspectiva de los cambios socioeconómicos*, R. Álvarez Gimeno, Á. L. De Val Tena, J.A. Maldonado Molina, J.L. Monereo Pérez, M.N. Moreno Vida, R. Muñoz de Bustillo Llorente, Madrid, Consejo Económico y Social de España (Premio de Investigación del CES), 2015.
- Monereo Pérez, J.L. y López Cumbre, L. (Dirs.) et altri, *La pensión de jubilación. Estudio analítico y crítico tras los últimos procesos de reforma*, Maldonado Molina, J.A. Y Fernández Ramírez, M. (Coords.), Granada, Comares, 2015.
- Monereo Pérez, J.L., y Rodríguez Iniesta, G., *La pensión de jubilación*, Murcia, Laborum, 2020.
- 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 protección social en la emergencia. Entre el ensayo, precipitación y búsqueda de soluciones en tiempos de incertidumbre (A propósito de la crisis sanitaria provocada por el COVID 19 y las medidas legales)", en *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum*, núm. 23, 2020.
- Monereo Pérez, J.L. y Rodríguez Iniesta, G., "La Seguridad Social en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2021 (Ley 11/2020, de 30 de diciembre)", en *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum*, núm. 26, 2021, pp.13-31.
- Monereo Pérez, J.L., y Rodríguez Iniesta, G., y Trillo García, A.R., *El Ingreso Mínimo Vital en el sistema de protección social. Estudio de su configuración y régimen jurídico*, Murcia, Laborum, 2020.
- Monereo Pérez, J.L., y Rodríguez Iniesta, G., y Trillo García, A.R., *El Ingreso Mínimo Vital*, Murcia, Laborum (Col. Trabajos de Investigación), 2021.
- Moreno Fernández J.I., *Las retribuciones en especie del trabajo personal en la Ley del IRPF*, Valladolid, Lex Nova, 1994.
- Moreno Romero, F., *Trabajadores de mayor edad en la política institucional de la Unión Europea. Equilibrio entre políticas de empleo, pensiones y sistema productivo*, Granada, Comares, 2016.
- Ojeda Avilés, A., "Sostenibilidad de la Seguridad Social y Fondos colectivos de pensiones", en Asociación Española de Salud y Seguridad Social: *Las incapacidades laborales y la Seguridad Social en una sociedad en transformación* (I Congreso Internacional

LA GARANTÍA DE LAS PENSIONES: DESAFÍOS PARA LA SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA Y SOCIAL

y XIV Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social celebrado en Madrid, en 2017), Murcia, Laborum, 2017.

Ojeda Avilés, A., "Treinta años después del "Modelo Chileno" de Fondos de pensiones", en VV.AA., *Estudios sobre Seguridad Social. Libro Homenaje al Profesor José Ignacio García Ninet*, Barcelona, Atelier, 2017, págs.229-245. Poveda Blanco, F: *Régimen fiscal de los Planes y Fondos de Pensiones*. Trabajo inédito del segundo ejercicio de cátedra, Alicante, Universidad de Alicante, 1990.

Romero Burillo, A.M.^a, *Los planes de pensiones del sistema de empleo*, Cizur Menor (Navarra), TrompsonReuters&Aranzadi, 2002.

Ross, A., *Lógica de las normas*, trad. José S.P. Hierro, revisión, edición y estudio preliminar, "Alf Ross, la ambición de la teoría realista del Derecho" (pp.XI-CXXXVI), a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Comares (Col. Crítica del Derecho), 2000.

Serrano Pérez, F., García Díaz, M.A. y Bravo Fernández, C., *El sistema español de pensiones*, Barcelona, Ariel, 2004.

Suárez Corujo, B., *El sistema público de pensiones: crisis, reforma y sostenibilidad*, Valladolid, Lex Nova, 2014.

Suárez Corujo, B., *Los planes de pensiones del sistema de empleo. Principios ordenadores*, Valladolid, Lex Nova, 2003.

Tortuero Plaza, J. L. y Aguila Cazorla, O. del., "Los sistemas de pensiones en Europa y Latinoamérica: realidades, expectativas e ideas para un debate", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (Derecho social Internacional y Comunitario)*, núm. 54, 2004.

Tortuero Plaza, J.L., *La reforma de la jubilación (Marco de referencia y Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del Sistema de la Seguridad Social)*, Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters&Aranzadi, 2012.

Trillo García, A.R., "Seguridad Social y COVID 19", en *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum*, núm. 23, 2020.

Vila Tierno, F. y Gutiérrez Bengoechea, M. (Dirs.) et altri, *La incidencia de los diferentes factores endógenos y exógenos sobre la sostenibilidad y suficiencia en el sistema de pensiones*, Gómez Salado, M.Á. (Coord.), Granada, Comares, 2020.

VV.AA., *Comentarios a la Constitución Socioeconómica de España*, Monereo Pérez, J.L., Molina Navarrete, C. y Moreno Vida, M.N. (Dirs.), Granada, Comares, 2002.

VV.AA., Monereo Pérez, J. L.; Molina Navarrete, C. y Moreno Vida, M.^a N. (dirs.), *Comentario al Texto Refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones*, Granada, Comares, 2003.

VV.AA., *Los planes de pensiones en el sistema de protección social: el modelo de pensiones complementarias* (VII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social), Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 1997.

VV.AA., *La reforma de las Pensiones en la Ley 27/2011*. VII Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social, Murcia, Ediciones Laborum, 2011. VV.AA., *El sistema público de pensiones de jubilación. Desafíos y respuestas*, Frades, J. (Coord.), Madrid, Fundación Largo Caballero, Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2011.

VV.AA., *La edad de jubilación* (Monereo Pérez, J.L. y Maldonado Molina, J.A., Dirs.), Granada, Comares, 2011.

VV.AA., *La pensión de jubilación. Estudio analítico y crítico tras los últimos procesos de reforma*, Monereo Pérez, J.L., López Cumbre, L. (Dirs.), Maldonado Molina, J.A. y M. Fernández Ramírez (Coords.), Granada, Comares, 2015.

LA GARANTÍA DE LAS PENSIONES: DESAFÍOS PARA LA SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA Y SOCIAL

- VV.AA., *La reforma de la pensión de jubilación*, García Romero, B. y López Anioarte, M.C. (coordinadoras), Valencia, Tirant lo Blanch, 2014.
- VV.AA., (Monereo Pérez, J.L. y Rodríguez Iniesta, G. DIRS.), *Tratado de Derecho de la Seguridad Social*, 2 Tomos, Murcia, Laborum, 2017.
- VV.AA., *Los trabajadores maduros: entre el trabajo y la jubilación*, Moreno Gené, J., y Ana Maria Romero Burillo, A. (Coords.), Valencia, Tirant lo Blanch, 2018.
- VV.AA., *Protección a la familia y Seguridad Social. Hacia un nuevo modelo de protección sociolaboral*, II Congreso Internacional y XV Nacional de la AEISS, 2 Tomos, Murcia, Laborum, 2018.
- VV.AA., *Reforma y Modernización de la Seguridad Social. Análisis de la Ley 27/2011, de 1 de agosto*, Sempere Navarro, A.V. y Fernández Orrico, F.J. (Dir.), Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters/Aranzadi, 2012.
- VV.AA., *Comentario al Texto Refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones*, Monereo Pérez, J. L.; Molina Navarrete, C. y Moreno Vida, M.ª N. (Dir.), Granada, Comares, 2003.
- VV.AA., *La pensión de jubilación. Estudio analítico y crítico tras los últimos procesos de reforma*, (Monereo Pérez, J.L., López Cumbre, L. (Dir.), Maldonado Molina, J.A. y Fernández Ramírez, M. (Coords.) Granada, Comares, 2015.
- VV.AA., *Financiación del Derecho a pensiones públicas suficientes: alternativas sostenibles desde el lado de los ingresos*, Documento de Trabajo/Grupo de estudios sobre "pensiones suficientes, seguridad social universal y democracia", Madrid, Fundación Francisco Largo Caballero, 2017.
- VV.AA., *La Carta Social Europea. Pilar de recuperación y sostenibilidad del modelo social europeo. Homenaje al Profesor José Vida Soria*, Salcedo Beltrán, C. (Dir.), Valencia, Tirant lo Blanch, 2021.