

IMPULSO DE LOS PLANES Y LOS FONDOS DE PENSIONES DE EMPLEO POR LA LEY 12/2022

Alberto J. TAPIA HERMIDA

Catedrático de Derecho Mercantil
Departamento de Derecho Mercantil, Financiero y Tributario
Facultad de Derecho
Universidad Complutense de Madrid
alberto.tapia.bermida@der.ucm.es

RESUMEN

Este estudio expone el proceso de impulso de los planes y fondos de pensiones de empleo en España mediante la Ley 12/2022 que modifica la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones de 2002 para introducir dos nuevos instrumentos: los fondos de pensiones de empleo de promoción pública abiertos y los planes de pensiones de empleo simplificados.

Palabras clave: impulso, planes de pensiones de empleo, Ley 12/2022, Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones de 2002, fondos de pensiones de empleo de promoción pública abiertos, planes de pensiones de empleo simplificados.

ABSTRACT

The current piece of work shows the process of boostment of plans and occupational retirement provisions in Spain by Act 12/2022, which rectifies the regulation of the Law of Pension Plans and Funds approved in 2002, in order to introduce the two new following tools: employment pension plans of open public promotion and simplified employee pension (SEP).

Keywords: Boostment, Occupational Retirement Provision, 12/2022 Act, 2002 Law of Pension Plans and Funds, Open Employment Pension Plans on Public Promotion, Simplified Employee Pension (SEP).

ZUSAMMENFASSUNG

Diese Studie beschreibt den Prozess der Förderung von privaten und betrieblichen Altersvorsorgesystemen in Spanien durch das Gesetz 12/2022, welches das Gesetz zur Regulierung von Altersvorsorgeplänen und Fonds für Altersvorsorge aus dem Jahr 2002 abändert und zwei neue Instrumente einführt: Offene betriebliche Altersvorsorgefonds mit staatlicher Förderung und vereinfachte betriebliche Altersvorsorgepläne.

Schlüsselwörter: Anstoß, betriebliche Altersvorsorge, Gesetz 12/2022, Gesetz zur Regulierung von Altersvorsorgeplänen und Fonds zur betrieblichen Altersvorsorge aus dem Jahr 2002, offene betriebliche Altersvorsorgefonds mit staatlicher Förderung und vereinfachte betriebliche Altersvorsorgepläne.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: IMPORTANCIA, VIGENCIA Y DESARROLLO REGLAMENTARIO DE LA LEY 12/2022.—II. ANTECEDENTES REGULATIVOS. LA ANIQUILACIÓN DEL SISTEMA ESPAÑOL DE LOS PLANES DE PENSIONES INDIVIDUALES: UN PROCESO INJUSTO, INNECESARIO E INEFICIENTE.—1. Una aniquilación injusta.—2. Una aniquilación innecesaria.—3. Una aniquilación ineficiente.—4. La compatibilidad de incentivar los planes de pensiones de empleo y resarcir el daño sufrido por los partícipes de los planes de pensiones individuales.—III. ASPECTOS GENERALES DE LA LEY 12/2022, DE 30 DE JUNIO, DE REGULACIÓN PARA EL IMPULSO DE LOS PLANES DE PENSIONES DE EMPLEO.—1. Alcance de la modificación normativa realizada por la Ley 12/2022: normativa de regulación de los planes y fondos de pensiones, normativa de Seguridad Social, normativa de ordenación del seguro privado y normativa fiscal.—1.1. Normativa de regulación de los planes y fondos de pensiones.—1.2. Normativa de regulación de la Seguridad Social.—1.3. Normativa de ordenación del seguro privado.—1.4. Normativa fiscal.—2. Principios de política legislativa de la Ley 12/2022: el impulso de los fondos y planes de pensiones de empleo.—2.1. Los planes de pensiones como instrumentos privados de previsión social complementaria a la Seguridad Social pública.—2.2. La búsqueda del equilibrio en la estructura del mercado de planes de pensiones.—2.3. Antecedentes regulatorios de la Ley 12/2022 en el impulso de los planes de pensiones de empleo.—2.4. Los instrumentos creados por la Ley 12/2022 para impulsar el desarrollo de los planes de pensiones de empleo: los fondos de pensiones de empleo de promoción pública abiertos y los planes de pensiones de empleo simplificados.—IV. LOS FONDOS DE PENSIONES DE EMPLEO DE PROMOCIÓN PÚBLICA ABIERTOS.—1. Noción.—2. Características.—2.1. Fondos de pensiones de empleo de integración limitada de planes de pensiones.—2.2. Fondos de pensiones abiertos.—3. Estructura.—3.1. Comisión Promotora y de Seguimiento de los FPEPP.—3.2. Comisión de Control Especial de los FPEPP.—3.3. Entidades gestoras.—3.4. Entidades depositarias.—3.5. Reglas comunes para las entidades gestoras y depositarias.—4. Funcionamiento.—4.1. Promoción por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.—4.2. Administración: plataforma digital común.—4.3. Régimen financiero.—4.4. Contabilidad.—4.5. Transparencia.—V. LOS PLANES DE PENSIONES DE EMPLEO SIMPLIFICADOS (PPES).—1. Finalidad de política legislativa.—2. Noción y regulación.—3. Tipos de PPES.—3.1. Planes de pensiones de empleo simplificados sectoriales.—3.2. Planes de pensiones de empleo simplificados del sector público.—3.3. Planes de pensiones de empleo simplificados de trabajadores autónomos.—4. Estructura de los PPES.—5. Funcionamiento de los PPES.—5.1. Promoción y formalización.—5.2. Integración de los PPES en los FPEPP.—5.3. Contenido de los PPES.—5.4. Especificaciones y base técnica de los PPES.—VI. OTRAS MODIFICACIONES DEL TEXTO RÉFUNDIDO DE LA LEY DE REGULACIÓN DE LOS PLANES Y FONDOS DE PENSIONES POR PARTE DE LA LEY 12/2022.—1. Modificaciones.—2. Adiciones.—3. Transiciones.—VII. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN: IMPORTANCIA, VIGENCIA Y DESARROLLO REGLAMENTARIO DE LA LEY 12/2022

En el *BOE* núm. 157, de 1 de julio de 2022¹, se publicó la Ley 12/2022, de 30 de junio, de regulación para el impulso de los planes de pensiones de empleo, por la que se modifica el texto refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre².

La importancia de esta Ley 12/2022 obedece, principalmente, al hecho de que implica un cambio notable en el diseño general de la previsión social complementaria en nuestro país porque pretende desplazar el «centro gravitacional» desde los planes y los fondos de pensiones individuales o personales a los planes y los fondos de pensiones de empleo. De tal modo que se transfieran recursos en forma de ahorro desde el denominado tercer pilar individual de la previsión social complementaria al segundo pilar laboral, alcanzando a medio plazo la cifra de diez millones de trabajadores —por cuenta ajena y por cuenta propia o autónomos— y un patrimonio bajo gestión de 300.000 millones de euros.

La Ley 12/2022 entró en vigor el 2 de julio de 2022³. Los efectos de esta entrada en vigor deben evaluarse teniendo en cuenta que la disposición derogatoria única de esta Ley 12/2022 establece que «quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en la presente ley».

Por último, y en lo que se refiere al desarrollo reglamentario de la Ley 12/2022, debemos reparar en el Real Decreto 885/2022, de 18 de octubre, por el que se modifica el Reglamento de Planes y Fondos de Pensiones (en adelante, RPPF) aprobado por el Real Decreto 304/2004, de 20 de febrero, para el impulso de los planes de pensiones de empleo. En concreto, su artículo único modifica el RPPF aprobado por el Real Decreto 304/2004, de 20 de febrero, añadiendo un título VI sobre los «*Fondos de pensiones de empleo de promoción pública abiertos*», desarrollando dos

¹ Sec. I, pp. 92358-92391.

² Sobre su contenido, *vid.* las cuatro entradas publicadas en nuestro blog financiero (*ajtapia.com*) los días 8, 9, 10 y 11 de agosto de 2022 bajo el título común de «Impulso de los Planes y los Fondos de Pensiones de Empleo».

³ Conforme a su disposición final octava sobre su «entrada en vigor» que establece que «la presente ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el *Boletín Oficial del Estado*».

aspectos esenciales que son sus comisiones y las retribuciones de sus entidades gestoras y depositarias. Debemos destacar, en especial, la importancia práctica de este último aspecto para la viabilidad de estos Fondos de Pensiones de Empleo de Promoción Pública (en adelante, FPEPP)⁴.

II. ANTECEDENTES REGULATORIOS. LA ANIQUILACIÓN DEL SISTEMA ESPAÑOL DE LOS PLANES DE PENSIONES INDIVIDUALES: UN PROCESO INJUSTO, INNECESARIO E INEFICIENTE

En el epígrafe anterior de este estudio destacamos que la importancia de la Ley 12/2022 obedece, en primer lugar, a que implica un cambio notable en el diseño general de la previsión social complementaria en nuestro país porque pretende desplazar el «centro gravitacional» desde los planes y los fondos de pensiones individuales o personales a los planes y los fondos de pensiones de empleo. Este proceso —plenamente legítimo y acorde con la normativa de la UE— vino precedido de un proceso de aniquilación —por inanición de la rentabilidad financiero-fiscal— del sistema español de los planes de pensiones individuales, que, en nuestra opinión, ha sido un proceso injusto, innecesario e ineficiente por las razones que pasamos a exponer⁵.

⁴ BOE, núm. 251, de 19 de octubre de 2022 (Sec. I, pp. 141838 y ss.). Sobre este Real Decreto, *vid.* la entrada de nuestro blog financiero de 24 de noviembre de 2022 sobre los «Fondos de pensiones de empleo de promoción pública abiertos (FPEPP): el Real Decreto 885/2022, de 18 de octubre, desarrolla sus comisiones y las retribuciones de sus entidades gestoras y depositarias».

⁵ El lector interesado en este proceso de aniquilación por inanición de la rentabilidad financiero-fiscal de los planes de pensiones individuales puede consultar las siguientes entradas de nuestro blog financiero (*ajtapia.com*): de 19 de octubre de 2021, sobre «La aniquilación de los planes de pensiones individuales en los Presupuestos Generales del Estado para 2022»; de 31 de diciembre de 2021, sobre «La nueva reducción de los límites de las aportaciones a los planes de pensiones individuales introducida por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2022 implica un expolio —injusto, ineficiente y contrario a la normativa europea— del ahorro destinado por millones de españoles durante treinta y tres años a su previsión social complementaria»; de 27 de enero de 2022, sobre «Causas y efectos: crónica de la muerte anunciada de los planes de pensiones individuales», y de 25 de marzo de 2022, sobre «El Producto Paneuropeo de Pensiones Individuales (PEPP). La entrada en vigor, el 22 de marzo de 2022 en la Unión Europea, del Reglamento (UE) 2019/1238 que lo regula. Una noticia en contra de la aniquilación de los planes de pensiones individuales en España».

1. Una aniquilación injusta

En primer lugar, decimos que el proceso de aniquilación práctica del sistema español de los planes de pensiones individuales ha sido injusto por expropiatorio. En efecto, entendemos que se ha cometido un expolio injusto e ineficiente y contrario a la normativa europea del ahorro destinado por millones de españoles durante treinta y tres años a su previsión social complementaria⁶. En este sentido, conviene recordar que, desde la entrada en vigor de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones de 1987, varios millones de ciudadanos españoles han decidido dedicar, año tras año, parte de su renta disponible —ganada honradamente y tras pagar los impuestos pertinentes— a realizar aportaciones a los planes de pensiones individuales, en la cuantía legalmente permitida, para, de esta manera, integrar su previsión social complementaria. Todo ello con los efectos benéficos que esta inversión a largo plazo e indisponible ha producido para la economía española al integrarse obligatoriamente en unos fondos de pensiones que, como inversores institucionales, producen efectos estabilizadores para los mercados financieros en la forma destacada por la propia Ley y que hemos comentado en infinidad de ocasiones.

Toda esa inversión a largo plazo e indisponible descansaba en la confianza legítima —derivada del art. 9 de nuestra Constitución— de que los poderes públicos —fueran del color que fueran— respetaran los pactos con la ciudadanía sobre los límites de las aportaciones y los incentivos fiscales inherentes. Compromiso esencial cuando de previsión social complementaria se trata. Antes de seguir con nuestra argumentación procede recordar la importancia relativa de los planes de pensiones individuales en nuestro mercado de previsión social complementaria⁷.

⁶ Nos referimos al daño que se ha causado a 7.352.391 ciudadanos partícipes en planes de pensiones individuales con unos fondos invertidos de 80.568 millones de euros, según las cifras oficiales de la DGSFP al cierre del ejercicio de 2020.

⁷ En el último Informe anual publicado por la DGSFP «Seguros y fondos de pensiones 2020» constatamos en sus pp. 202 y ss.: a) Recoge el cuadro de la cuenta de posición de los planes de pensiones 2020 (datos en millones de euros) en el que observamos que, en el año 2020, los planes de empleo representaban 35.766 millones, con un -0,06 por 100 de decremento respecto al año 2019 (35.786); los planes asociados, 865 millones, con un -1,70 por 100 de decremento respecto al año 2019 (880); mientras los planes individuales representaron 80.568 millones, con un 2,51 por 100 de incremento respecto al año 2019 (78.594). b) Si pasamos al cuadro de aportaciones por modalidad del plan de pensiones (datos en millones de euros) verificamos que las aportaciones totales a los planes de empleo en 2020 ascendieron a 1.239 millones, con un incremento del 0,16 por 100 respecto de 2019 (1.237);

Sin embargo, esa confianza legítima —generada del art. 9 de nuestra Constitución— en la estabilidad del sistema español de los planes de pensiones individuales saltó por los aires ante las sucesivas reducciones de los límites de las aportaciones a los planes de pensiones individuales introducidas, primero, por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2021 y, después, por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2022. La cronología es clara e implacable y nos muestra una suerte de «crónica de una muerte anunciada» cuando vemos que la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2022 redujo a 1.500 euros el límite —ya reducido en 2021 a 2.000 euros— de las aportaciones a los planes de pensiones individuales⁸.

Y decimos que estas reducciones nos parecen injustas porque no se trata únicamente de discriminación frente a los planes de pensiones de empleo en términos de incentivos fiscales —que podría ser comprensible para estimular esta «segunda pata» de la previsión social complementaria laboral—, sino, y esto es lo más grave, de limitación absoluta de las aportaciones a los planes de pensiones individuales. Esta limitación absoluta de dichas aportaciones tiene un efecto expoliador del ahorro destinado honradamente por millones de españoles durante treinta y tres años a su previ-

las de los planes asociados fueron de 24 millones, con un -7,69 por 100 de decremento respecto al año 2019 (26), y las aportaciones a los planes individuales ascendieron a 3.731 millones, con un 2,98 por 100 de incremento respecto al año 2019 (3.623). c) Si finalizamos revisando el cuadro de la distribución de las cuentas de partícipes entre las distintas modalidades de planes de pensiones en 2020 verificamos que los planes de empleo tenían 2.032.124 partícipes, con un -3,58 por 100 de decremento respecto al año 2019 (2.107.488); que los planes asociados tenían tan solo 58.941 partícipes, con un -2,02 por 100 de decremento respecto al año 2019 (60.157); mientras que los planes individuales mostraban 7.352.391 partícipes, con un 3,53 por 100 de incremento respecto al año 2019 (7.101.712).

⁸ La disposición final novena de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022 (BOE, núm. 312, de 29 de diciembre de 2021, Sec. I, pp. 165114 y 762 ss.), modifica, con efectos desde 1 de enero de 2022 y vigencia indefinida, la letra a) del apartado 3 del art. 5 del texto refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre, que queda redactada como sigue: «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 1.500 euros. Este límite se incrementará en 8.500 euros, siempre que tal incremento provenga de contribuciones empresariales o de aportaciones del trabajador al mismo instrumento de previsión social por importe igual o inferior a la respectiva contribución empresarial. A estos efectos, las cantidades aportadas por la empresa que deriven de una decisión del trabajador tendrán la consideración de aportaciones del trabajador. 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 considerarán como contribuciones empresariales, a efectos del cómputo de este límite».

sión social complementaria⁹ porque, en un contexto sistémicamente inflacionista como el generado por la pandemia de la covid-19 y la invasión rusa de Ucrania, la limitación de aportaciones a 1.500 euros anuales condena a los millones de españoles que tienen contratados planes de pensiones individuales a contemplar, año tras año, cómo sus fondos se devalúan víctimas de la inflación sistémica contra la que no pueden luchar eficazmente aportando nuevos fondos en cuantía suficiente porque tales aportaciones están topadas a cuantías claramente insuficientes para mantener el valor real de sus inversiones y mucho menos para verlas crecer para su tranquilidad al contar con instrumentos eficientes de garantía de su previsión social complementaria.

En conclusión, las reducciones sucesivas y exponenciales de los límites de las aportaciones a los planes de pensiones individuales implican restricciones totalitarias a la libertad de los ciudadanos para destinar parte de su renta disponible —lograda con su trabajo honrado y después de pagar los impuestos establecidos— a conformar su previsión social complementaria. Restricción totalitaria de la libertad de decisión económica de millones de ciudadanos que nos parece especialmente dañina a la vista de la crisis de las pensiones públicas. Crisis inevitable —por muchas cortinas de humo que desplieguen de continuo los políticos—, ya que obedece a factores demográficos, financieros y, en definitiva, actuariales perfectamente verificados.

2. Una aniquilación innecesaria

En segundo lugar, decimos que el proceso de aniquilación práctica del sistema español de los planes de pensiones individuales ha sido innecesario, por inútil, para provocar un trasvase desde este tipo de planes a los planes de empleo. Lo que ha ocasionado un resultado final neto de daño al sistema de previsión social complementaria.

El carácter innecesario de esta aniquilación práctica del sistema español de los planes de pensiones individuales lo verificamos cuando contemplamos que va en contra de la normativa de la UE que pretende potenciar instrumentos tales como el Producto Paneuropeo de Pensiones Individuales (en adelante, PEPP)¹⁰ para que convivan con los fondos de pensiones

⁹ Exactamente y según las cifras oficiales de la DGSFP, al cierre del ejercicio de 2020, 7.352.391 partícipes con unos fondos invertidos de 80.568 de millones de euros.

¹⁰ El lector puede informarse con mayor detalle sobre su regulación en nuestro estudio sobre «El Producto Paneuropeo de Pensiones Individuales (PEPP) como una experien-

de empleo, ampliando el menú de instrumentos disponibles para que los ciudadanos configuren su previsión social complementaria sin restringirlos por prejuicios ideológicos. En este sentido, durante los últimos meses han acaecido algunos acontecimientos jurídicamente relevantes que nos reafirman en nuestro diagnóstico sobre la contradicción con la normativa europea de la aniquilación práctica de los planes de pensiones individuales. Así, podemos ver:

- a) La Resolución de 13 de diciembre de 2021, de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones (en adelante, DGSFP), por la que se publican las Directrices de la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación (en adelante, EIOPA) sobre la presentación de información a efectos de supervisión del PEPP¹¹. En ella, la DGSFP hace suyas las Directrices sobre la presentación de información a efectos de supervisión del PEPP que serán aplicables a partir del 22 de marzo de 2022.
- b) Las Directrices de la EIOPA sobre la presentación de información a efectos de supervisión del PEPP¹² dictadas al amparo del art. 40.2.a) del Reglamento (UE) núm. 2019/1238 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativo a un PEPP para garantizar la aplicación común, uniforme y coherente de la presentación de información a efectos de supervisión del PEPP en cuanto a la naturaleza, el alcance y el formato de la información que deben presentar los promotores del mismo a las autoridades competentes a intervalos preestablecidos, y con ocasión de la ocurrencia de ciertos sucesos predefinidos.

Según decimos, encontramos un ejemplo paradigmático de la garantía y estímulo a esta libertad ciudadana para configurar, con su renta disponible, su previsión social complementaria en el desarrollo no topado cuantitativamente de estos PEPP. En efecto, el Reglamento (UE) núm. 2019/1238 —que entró en vigor a los veinte días de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*¹³, siendo obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro (art. 74)— dispone, en su art. 1, que establece normas uniformes sobre la inscripción

cia regulatoria interesante para Iberoamérica», *Revista Ibero-Latinoamericana de Seguros*, vol. 28, núm. 51 (2019), pp. 1-18.

¹¹ BOE, núm. 310, de 27 de diciembre de 2021, Sec. III, pp. 164008 y 164009.

¹² EIOPA-21/260, de 31 de marzo de 2021.

¹³ DOUE, núm. L 198, de 25 de julio de 2019, pp. 1 y ss.

ción, producción, distribución y supervisión de los productos de pensiones individuales que se distribuyen en la UE. Añadiendo, en su art. 10 —sobre la distribución de PEPP—, que las empresas financieras, los intermediarios de seguros inscritos de conformidad con la Directiva (UE) núm. 2016/97 y las empresas de servicios de inversión autorizadas de conformidad con la Directiva 2014/65/UE para la prestación de servicios de asesoramiento para la inversión podrán distribuir PEPP. Asimismo, el grado de vinculación para los Estados miembros de la UE resulta ratificado, por ejemplo, cuando su art. 12 —sobre la «publicación de disposiciones nacionales»— dispone que: «La autoridad nacional competente hará públicos y mantendrá actualizados los textos de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas nacionales que regulen las condiciones relativas a la fase de acumulación a que se hace referencia en el art. 47 y las condiciones relativas a la fase de disposición a que se hace referencia en el art. 57, incluida la información sobre los procedimientos nacionales adicionales establecidos para solicitar ventajas e incentivos decididos en el ámbito nacional».

3. Una aniquilación ineficiente

En tercer lugar, decimos que el proceso de aniquilación práctica del sistema español de los planes de pensiones individuales ha sido ineficiente por el impacto neto negativo en la previsión social complementaria cuando más necesaria es, dada la insostenibilidad del sistema público de pensiones y los efectos de la inflación sobre el poder adquisitivo de las pensiones cada vez más escuálidas que el sistema público podrá garantizar. En este sentido, los datos recientes de las aportaciones de los españoles en 2021 a los planes de pensiones individuales muestran una caída de 1.719 millones de euros, que alcanza cerca del 40 por 100 de los 4.314 millones de euros aportados en 2020 hasta los 2.594 millones de euros en 2021. Esta es la prueba cuantitativa de los efectos de la limitación drástica de las aportaciones de los españoles a los planes de pensiones individuales que introdujo la Ley de Presupuesto Generales del Estado para 2021 (desde los 8.000 a los 2.000 euros) y anuncia la reducción exponencial que sufrirán las aportaciones de los españoles a los planes de pensiones individuales en este año 2022 ante la nueva reducción del límite que ha introducido la Ley de Presupuesto Generales del Estado para 2022 desde los 2.000 hasta los 1.500 euros.

4. La compatibilidad de incentivar los planes de pensiones de empleo y resarcir el daño sufrido por los partícipes de los planes de pensiones individuales

Queremos poner punto final a este epígrafe con una reflexión positiva sobre la posibilidad —que todavía existe— de compatibilizar el incentivo de los planes de pensiones de empleo y el resarcimiento del daño sufrido por los partícipes de los planes de pensiones individuales. En efecto, los principios de política legislativa de la Ley 12/202 están dominados —como su propio nombre indica— por el deseo de impulsar los fondos y planes de pensiones de empleo¹⁴.

Los efectos de esta regulación financiero-fiscal diferenciada de los planes de pensiones de empleo y de los planes de pensiones individuales en nuestro país no parecen haber sido positivos para el ahorro y la inversión en la previsión social complementaria en general. Así, las últimas cifras conocidas de aportaciones a los planes de pensiones en España muestran un desplome de dichas aportaciones tanto a los planes de pensiones del sistema de empleo (que cerraron el último trimestre con 35.166 millones de euros y 1.909.611 cuentas, lo que supone una reducción del 4,1 por 100 respecto del trimestre anterior) como a los planes de pensiones del sistema individual (que cerraron el último trimestre con 81.123 millones de euros y 7.413.253 partícipes, lo que supone una reducción del 5,8 por 100 respecto del trimestre anterior). Con una caída global de aportaciones netas (aportaciones menos prestaciones) del 40 por 100 a cierre del año 2021 (-269 millones de euros).

A la vista de estas cifras, parece que hubiera sido más eficiente para el ahorro y la inversión en la previsión social complementaria de nuestro país realizar el desplazamiento del «centro gravitacional» de los planes de pensiones individuales a los planes de pensiones de empleo que iniciaron las dos últimas Leyes de Presupuestos y consolida esta Ley 12/2022 de una forma más gradual y respetando la confianza legítima de los más de siete millones de partícipes en planes de pensiones individuales.

¹⁴ En particular, vemos cómo su preámbulo se refiere a «la regulación financiero-fiscal diferenciada de los planes de pensiones de empleo y de los planes de pensiones individuales en la UE y en España».

III. ASPECTOS GENERALES DE LA LEY 12/2022, DE 30 DE JUNIO, DE REGULACIÓN PARA EL IMPULSO DE LOS PLANES DE PENSIONES DE EMPLEO

1. Alcance de la modificación normativa realizada por la Ley 12/2022: normativa de regulación de los planes y fondos de pensiones, normativa de Seguridad Social, normativa de ordenación del seguro privado y normativa fiscal

El cambio notable en el diseño general de la previsión social complementaria en nuestro país que introduce esta Ley 12/2022, de 30 de junio, se proyecta y requiere un amplio arsenal de cambios normativos que afecta tanto a la normativa de regulación de los planes y fondos de pensiones como a otras normativas relacionadas con ellos, especialmente la normativa fiscal.

Sin perjuicio de que, en este estudio, centraremos nuestra atención en los cambios de la normativa de regulación de los planes y fondos de pensiones, seguidamente haremos una breve referencia también al resto de modificaciones legales y reglamentarias que introduce esta Ley 12/2022, de 30 de junio. Podemos agrupar estas modificaciones normativas en las siguientes cuatro categorías.

1.1. *Normativa de regulación de los planes y fondos de pensiones*

El objetivo esencial de la Ley 12/2022 es la reforma de la normativa de regulación de los planes y fondos de pensiones para impulsar los de la clase de empleo. A este fin directo dedica su artículo único sobre «Modificación del texto refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre» (en adelante, TRLRFP)¹⁵. En particular, se añaden dos nuevos capítulos: el capítulo XI, titulado «Fondos de pensiones de empleo de promoción pública abiertos» (arts. 52-66), y el capítulo XII, titulado «Planes de pensiones de empleo simplificados». (arts. 67-74).

Además, la Ley 12/2022 modifica los arts. 4, 5, 9 y 35, e introduce las nuevas disposiciones adicionales décima a decimotercera y las nue-

¹⁵ Sobre las nociones básicas de esta regulación, el lector puede consultar nuestro *Manual de Derecho de Seguros y Fondos de Pensiones*, 1.ª ed., Madrid, Iustel, 2014.

vas disposiciones transitorias undécima a decimotercera. Estas disposiciones adicionales regulan la adaptación de los planes de pensiones de empleo u otros instrumentos de previsión social empresarial preexistentes, los planes de pensiones en el ámbito de las Administraciones Públicas, la aplicación en las comunidades autónomas con competencia exclusiva en materia de mutualidades no integradas en la Seguridad Social y la evaluación de incentivos por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. Por su parte, las disposiciones transitorias inciden en la adaptación de los planes asociados, en la movilización de derechos consolidados de los planes asociados y en la limitación temporal de movilización de la cuenta de posición de los planes de pensiones de empleo simplificados. Además, dentro de este primer grupo de modificaciones normativas de la Ley 12/2022 hay que indicar que su disposición final séptima modifica el art. 33.2 del Real Decreto 304/2004, de 20 de febrero, por el que se aprueba el RPPF.

1.2. Normativa de regulación de la Seguridad Social

El cambio del diseño general de la previsión social complementaria en nuestro país requiere acompañar las modificaciones anteriores con la modificación de varios preceptos (arts. 71 y 147 y disposiciones adicionales 40.^a y 47.^a) del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, que introduce la disposición final cuarta de la Ley 12/2022.

1.3. Normativa de ordenación del seguro privado

Asimismo, la disposición final tercera de la Ley 12/2022 modifica la Ley 20/2015, de 14 de julio, sobre ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras, para introducir una disposición adicional vigésima primera que establece la «tasa por examen de la documentación necesaria para la verificación del cumplimiento de los requisitos para la aprobación de la utilización de modelos internos y parámetros específicos en el cálculo del capital de solvencia obligatorio de las entidades aseguradoras y reaseguradoras».

1.4. Normativa fiscal

Según decimos, el cambio notable en el diseño general de la previsión social complementaria en nuestro país exige que la Ley 12/2022 afecte tanto a la normativa de regulación de los planes y fondos de pensiones como a la normativa fiscal relacionada con ellos. En este último sentido, su disposición final primera modifica 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; su disposición final segunda modifica la Ley 19/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre el Patrimonio; su disposición final quinta modifica la Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades, y su disposición final sexta modifica la Ley 5/2020, de 15 de octubre, del Impuesto sobre las Transacciones Financieras.

2. Principios de política legislativa de la Ley 12/2022: el impulso de los fondos y planes de pensiones de empleo

La motivación central de esta Ley 12/2022 es, según señalamos anteriormente, impulsar en nuestro país el desarrollo de los planes y fondos de pensiones de empleo, desplazando el «centro gravitacional» desde los planes de pensiones individuales a los planes de pensiones de empleo, con la consiguiente transferencia de recursos en forma de ahorro desde el tercer al segundo pilar de la previsión social complementaria. Todo ello de acuerdo con una serie de principios de política legislativa que expone en el apartado I de su preámbulo y podemos sintetizar del siguiente modo.

2.1. Los planes de pensiones como instrumentos privados de previsión social complementaria a la Seguridad Social pública

El punto de partida reside en el art. 41 de la Constitución Española que consagra el mantenimiento de un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos que ha de garantizar la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, añadiendo que «*las prestaciones complementarias serán libres*». Dentro de este segundo ámbito se

incardinan los planes de pensiones como instituciones de previsión social complementaria que se introdujeron en España a través de la Ley 8/1987, de 8 de junio, de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones, que supuso un hito en el desarrollo de la previsión social complementaria.

2.2. *La búsqueda del equilibrio en la estructura del mercado de planes de pensiones*

El preámbulo de la Ley 12/2022 constata que hoy, más de treinta años después de su introducción por la Ley 8/1987, la trayectoria de los planes y fondos de pensiones muestra un desarrollo desigual de los productos de previsión social individuales y los de la previsión social complementaria en el ámbito empresarial. En este sentido, se distinguen tres fases de desarrollo de los planes de pensiones de empleo. En la primera fase de implantación, de 1987 a 1998, se alcanzaron las 300.000 cuentas de partícipes con unos 10.000 millones de euros de patrimonio. En la segunda fase se registró un crecimiento significativo hasta alcanzar 1,7 millones de cuentas de partícipes con un patrimonio de 30.430 millones de euros en 2007. Crecimiento debido al proceso de exteriorización de compromisos por pensiones y a la promoción de planes de pensiones en la Administración Pública. En la tercera fase, aun cuando se había iniciado la crisis financiera, estos planes mantuvieron un comportamiento favorable; a medida que la crisis se iba agravando, se produjo una ralentización en el crecimiento de partícipes y de patrimonio.

El efecto final ha sido el estancamiento del patrimonio de los planes de pensiones de empleo desde 2012, situándose en 35.681 millones de euros de patrimonio al cierre de 2020 y cerca de dos millones de cuentas de partícipes, con un resultado final en el que el patrimonio gestionado en los fondos de pensiones de empleo ha perdido peso relativo respecto del total de fondos de pensiones, puesto que representaban un 50 por 100 del total de la previsión social complementaria al inicio de los años noventa, mientras que ahora representan un porcentaje ligeramente superior al 25 por 100.

Es por ello por lo que esta Ley 12/2022 busca superar este desequilibrio potenciando la previsión social de carácter empresarial en el sistema privado de pensiones equilibrando la estructura del mercado de planes de pensiones, que muestra un menor desarrollo de los planes de pensiones de empleo respecto de los planes del sistema individual. Así, en España, el nivel de ahorro a través de los planes de pensiones de empleo no llega

al 1 por 100 de la masa salarial de la población activa ocupada alcanzando a poco más del 10 por 100 de esta población, mientras que en Europa el nivel de personas empleadas con complementos de pensión va en un rango amplio del 25 al 90 por 100, dependiendo de si sus planes proceden de la negociación colectiva voluntaria (menos del 60 por 100) o de normativa obligatoria o cuasiobligatoria (con porcentajes superiores).

A lo anterior cabe añadir que la reducida dimensión media de los patrimonios de los fondos de pensiones de empleo españoles es un elemento que afecta a su eficiencia en términos de costes de gestión y, en definitiva, a su rentabilidad. Es por ello por lo que un objetivo esencial de esta Ley 12/2022 sea favorecer la existencia de FPEPP con una dimensión adecuada para garantizar los menores costes de gestión, permitir una distribución de inversiones diversificada y, con ello, mejorar los niveles de rentabilidad, situándolos en línea con los de otras instituciones de inversión colectiva.

2.3. Antecedentes regulatorios de la Ley 12/2022 en el impulso de los planes de pensiones de empleo

El preámbulo de esta Ley 12/2022 identifica tres antecedentes regulatorios en los que se ha manifestado la necesidad de potenciar la previsión social complementaria de corte profesional (segundo pilar del sistema de pensiones):

- a) En el Pacto de Toledo 2020, cuya recomendación 16.^a pone el foco en la necesidad de «dotar de estabilidad al actual modelo de previsión social complementaria» e «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» a los que se deberá dotar «de un régimen fiscal y jurídico adecuado y diferenciado».
- b) En el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que en la reforma 5.^a del componente 30 recoge el compromiso de una «revisión e impulso de los sistemas complementarios de pensiones», debiendo a tal efecto aprobarse durante el segundo trimestre de 2022 un nuevo marco jurídico que impulse los planes de pensiones de empleo y contemple la promoción pública de fondos de pensiones, permitiendo dar cobertura a colectivos de trabajadores sin planes de pensiones de empleo en sus empresas o autónomos.

- c) En la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021, que persigue en su disposición adicional cuadragésima un nuevo impulso a los planes de pensiones de empleo a través de la promoción pública de fondos de pensiones de empleo. En ella se establece que, en el plazo máximo de doce meses, el Gobierno presentará un proyecto de ley sobre fondos de pensiones de empleo en el que se atribuya a la Administración General del Estado capacidad legal para su promoción.

2.4. *Los instrumentos creados por la Ley 12/2022 para impulsar el desarrollo de los planes de pensiones de empleo: los fondos de pensiones de empleo de promoción pública abiertos y los planes de pensiones de empleo simplificados*

La Ley 12/2022 persigue reforzar la previsión social de carácter empresarial con la creación de dos instrumentos interconectados: los fondos de pensiones de empleo de promoción pública abiertos y los planes de pensiones de empleo simplificados, que se podrán adscribir a estos fondos y que cuentan con un sistema menos complejo de promoción que el vigente, orientado a facilitar su generalización.

IV. LOS FONDOS DE PENSIONES DE EMPLEO DE PROMOCIÓN PÚBLICA ABIERTOS

1. **Noción**

La Ley 12/2022 añade un nuevo capítulo XI (arts. 52-66) al TRLPFP que regula los fondos de pensiones de empleo de promoción pública abiertos, que son aquellos fondos de pensiones promovidos por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones a través de la Comisión Promotora y de Seguimiento creada a tal efecto.

En términos generales, procede recordar que los fondos de pensiones son patrimonios carentes de personalidad jurídica y afectos al cumplimiento de uno o varios planes de pensiones (arts. 2 TRLPFP y 3 RPPF). Su titularidad corresponde a los partícipes y beneficiarios de los planes de pensiones integrados, conforme a la cuenta de posición que mantenga cada plan en el fondo (arts. 8.4 TRLPFP y 17.1 RPPF). La unidad patrimonial del

fondo y la pluralidad de los elementos personales del plan o de los planes integrados en el mismo desemboca en una situación de copropiedad de los partícipes del plan o planes integrados sobre el fondo, representada en sus cuotas partes, por certificados intransmisibles de pertenencia a cada plan integrado (arts. 8.9 TRLPFP y 10.6 RPPFP)¹⁶.

En concreto, operará como régimen supletorio general la regulación de los fondos de pensiones de empleo prevista en la TRLPFP porque, en los aspectos no específicamente regulados en el capítulo XI y sus normas de desarrollo, los FPEPP se regirán por la normativa establecida con carácter general para este tipo de fondos.

2. Características

Los FPEPP presentarán las características siguientes (art. 52 TRPPFP).

2.1. Fondos de pensiones de empleo de integración limitada de planes de pensiones

Los FPEPP se encuadrarán necesariamente dentro de la categoría de fondos de pensiones de empleo. En este sentido procede recordar que, según el tipo de planes de pensiones que integran, se distinguen los fondos de pensiones de empleo, especializados en integrar planes del sistema de empleo [arts. 10.4 y 14.1.a) TRLPFP y 3.3.a) y 56.1.a) RPPFP], y los fondos de pensiones personales, especializados en integrar planes del sistema asociado o individual [art. 14.1.b) y c) TRLPFP y 3.3.b) y 56.1.b) RPPFP]. En concreto, los FPEPP podrán integrar, exclusivamente, planes de pensiones del sistema de empleo simplificados y planes de pensiones de empleo de aportación definida para la contingencia de jubilación, sin perjuicio de que puedan ofrecer prestaciones definidas para el resto de las contingencias siempre y cuando las mismas se encuentren totalmente aseguradas¹⁷.

¹⁶ Sobre las nociones básicas de la regulación de los fondos de pensiones, *vid. Manual de Derecho de Seguros y Fondos de Pensiones, op. cit.*, pp. 261 y ss.

¹⁷ *Vid.* art. 53 TRLPFP sobre los «Planes de pensiones susceptibles de integración en los fondos de pensiones de empleo de promoción pública abiertos».

2.2. Fondos de pensiones abiertos

Los FPEPP serán fondos de pensiones abiertos, que se caracterizan por poder canalizar las inversiones de otros fondos (arts. 11.9 TRTRLPPF y 56.2 RPPF).

3. Estructura

3.1. Comisión Promotora y de Seguimiento de los FPEPP

La regulación de esta Comisión incide en los tres aspectos siguientes:

- a) *Naturaleza.* Esta Comisión actuará como entidad promotora pública: la Comisión Promotora y de Seguimiento de los FPEPP como órgano adscrito al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones encargado de instar y participar en la constitución de esta modalidad de fondos. Se crea como un órgano colegiado conformado por miembros de la Administración General del Estado (art. 55.2). El nuevo art. 103 RPPF —añadido por el Real Decreto 885/2022— establece su composición.
- b) *Funciones.* Esta Comisión, como su propia denominación indica, promoverá la constitución inicial de los fondos de pensiones y velará por la idoneidad de su desarrollo. Se le atribuyen funciones fundamentales en el desarrollo del ciclo vital de estos FPEPP que abarcan: su constitución y disolución, el establecimiento de las directrices de la inversión común y el seguimiento periódico sobre las actividades y devenir de los mismos. En concreto, se le atribuyen las funciones de actuar como representante de la Administración General del Estado a efectos de su constitución y adoptar los actos jurídicos necesarios para su puesta en marcha; seleccionar a las entidades gestoras y depositarias y establecer los requisitos y condiciones de adjudicación; establecer y aprobar un marco común de estrategia de inversión que tendrá un carácter estable y a largo plazo, que deberá revisarse al menos cada cinco años; representar al FPEPP hasta la constitución de la Comisión de Control Especial, etc. (art. 55.3). El nuevo art. 104 RPPF —añadido por el Real Decreto 885/2022— desarrolla estas funciones.

- c) *Funcionamiento*. Esta Comisión contará con una secretaría, que dependerá de la Secretaría de Estado de Seguridad Social y que actuará como órgano técnico de asistencia, preparación y seguimiento continuo de la actividad de la Comisión y tendrá las siguientes funciones: asistir a las reuniones con voz pero sin voto; preparar la documentación y propuesta de resolución de los asuntos que se eleven a la Comisión, etc. (art. 55.4). Por lo demás, reglamentariamente se regulará su régimen de funcionamiento de acuerdo con lo previsto en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, como órgano administrativo colegiado.

3.2. *Comisión de Control Especial de los FPEPP*

Para todos los FPEPP se constituirá una única Comisión de Control Especial formada por personas con reconocida experiencia, conocimiento, capacidad de supervisión y gestión, quienes serán nombrados por la Comisión Promotora y de Seguimiento. Sus funciones serán las que se establecen, en general, para las comisiones de control de los fondos de pensiones¹⁸ con ciertas singularidades, compatibles con la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. Su composición y condiciones de funcionamiento se ajustarán a las previsiones establecidas en el art. 58 TRLPFP. El nuevo art. 105 RFPF —añadido por el Real Decreto 885/2022— desarrolla la designación y renovación de sus miembros y el nuevo art. 106 RFPF —añadido por el Real Decreto 885/2022— desarrolla su constitución y funcionamiento¹⁹.

¹⁸ Vid. *Manual de Derecho de Seguros y Fondos de Pensiones*, op. cit., pp. 264 y ss.

¹⁹ El Real Decreto 885/2022 incorpora al RFPF una nueva disposición adicional décima en la que describe las «actuaciones preparatorias para la constitución de la Comisión de Control Especial» por parte de la Comisión Promotora y de Seguimiento de los fondos de pensiones de empleo de promoción pública abiertos.

3.3. Entidades gestoras

Podrán actuar como entidades gestoras de FPEPP aquellas que reúnan los requisitos establecidos en el art. 20 TRLPPF²⁰. Además, deben cumplir algunos requisitos especiales como son (art. 62):

- a) Utilizarán la plataforma digital común regulada en el art. 57.2 TRLPPF.
- b) Se obligarán a alcanzar un patrimonio mínimo gestionado por el FPEPP en los términos que se establezcan en el proceso de selección. En caso de no ser alcanzado dicho patrimonio mínimo, las Comisiones de control de los planes adscritos deberán movilizarlo a otro fondo de pensiones de su elección. La Comisión de Control Especial determinará los plazos de ejecución y, en su caso, el fondo de pensiones de destino en ausencia de decisión por parte de la Comisión de Control del plan.
- c) Percibirán como retribución total por el desarrollo de sus funciones una comisión de gestión dentro del límite fijado en las normas de funcionamiento del fondo de pensiones y que no excederá del máximo que se fije reglamentariamente. Este aspecto —vital para la rentabilidad y, por tanto, para la viabilidad de estos FPEPP— se desarrolla en el nuevo art. 107 RFPF —añadido por el Real Decreto 885/2022— que abarca los aspectos siguientes:
 - c.1) El límite porcentual máximo de las comisiones devengadas por las entidades gestoras que resulten adjudicatarias de la gestión de los FPEPP, «incluyendo la retribución fija y, en su caso, la parte determinada en función de resultados, así como las retribuciones correspondientes a las entidades en las que se hubieran delegado funciones, deberán ser inferiores al 0,30 por 100 anual del valor de las cuentas de posición a las que deban imputarse»²¹.

²⁰ Sobre las nociones básicas de la regulación de las entidades gestoras de los fondos de pensiones, *vid. Manual de Derecho de Seguros y Fondos de Pensiones, op. cit.*, pp. 267 y ss.

²¹ En cuanto a la base de cómputo de ese límite, el RFPF lo aplica a nivel de grupo de entidades al que pertenezca la entidad gestora cuando dispone que «se aplicará conjuntamente sobre las comisiones acumuladas a percibir por las distintas entidades gestoras cuando el FPEPP o el plan de pensiones de empleo ostente la titularidad de una cuenta de participación en otro fondo de pensiones o invierta en instituciones de inversión colectiva o en

- c.2) La posible repercusión —por las entidades gestoras— de «las comisiones derivadas de inversiones en otros fondos de pensiones abiertos, instituciones de inversión colectiva o en entidades de capital riesgo que no pertenezcan al mismo grupo de la entidad gestora hasta un límite máximo, adicional a las comisiones señaladas en el apartado anterior, del 0,55 por 100 del valor de las cuentas de posición a las que deban imputarse»²².
- d) El proceso de selección se realizará con sujeción a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, a través de un procedimiento abierto, respetando los principios de igualdad, transparencia y libre competencia (art. 63).
- e) Los contratos de gestión se considerarán de contratos privados de acuerdo con lo previsto en el art. 25.1.a).1.º de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, por lo que su régimen jurídico, a todos los efectos, será el resultante de la aplicación del art. 26.2 de la misma ley.

3.4. Entidades depositarias

Podrán actuar como entidades depositarias de FPEPP aquellas que reúnan los requisitos establecidos en el art. 21 TRLRFPF²³. Además, deben cumplir algunos requisitos especiales (art. 64):

- a) Percibirán como retribución total por el desarrollo de sus funciones una comisión de depósito dentro del límite fijado en las normas de funcionamiento del fondo de pensiones y que no excederá del máximo que se fije reglamentariamente. En este sentido, el nuevo art. 107 RFPF —añadido por el Real Decreto 885/2022— desarrolla los aspectos siguientes:

entidades de capital riesgo gestionadas por entidades que pertenezcan al mismo grupo que la entidad gestora» (art. 107.1).

²² Añadiendo: «En este supuesto, deberán incluirse en las normas del FPEPP el nivel máximo de las comisiones de gestión que podrán soportar de forma directa o indirecta, y en la información semestral y trimestral establecida en los apartados 4 y 5 del art. 34 de este reglamento, las comisiones de gestión directas e indirectas efectivamente soportadas en el periodo al que dicha información se refiera, expresados en euros y en porcentaje sobre la cuenta de posición, y con indicación de cómo influyen en la rentabilidad del plan de pensiones».

²³ Sobre las nociones básicas de la regulación de las entidades gestoras de los fondos de pensiones, *vid. Manual de Derecho de Seguros y Fondos de Pensiones, op. cit.*, pp. 273 y ss.

- a.1) El límite porcentual máximo de las comisiones devengadas por las entidades depositarias adjudicatarias de FPEPP, así como de aquellas otras entidades en las que entidades depositarias adjudicatarias hubieran delegado funciones, «deberán ser inferiores al 0,10 por 100 anual del valor de las cuentas de posición a las que deban imputarse».
- a.2) La posibilidad de las entidades depositarias de percibir comisiones adicionales por la liquidación de operaciones de inversión, siempre que sean conformes con las normas generales reguladoras de las correspondientes tarifas (art. 107.2).
- b) El proceso de selección se realizará con sujeción a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, a través de un procedimiento abierto, respetando los principios de igualdad, transparencia y libre competencia (art. 65).
- c) Los contratos de depósito se considerarán de contratos privados de acuerdo con lo previsto en el art. 25.1.a).1.º de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, por lo que su régimen jurídico a todos los efectos será el resultante de la aplicación del art. 26.2 de la misma ley.

3.5. Reglas comunes para las entidades gestoras y depositarias

Como reglas comunes para las entidades gestoras y depositarias de los FPEPP, se establecen determinados tipos de gastos que pueden repercutir de forma excepcional, por encima de los límites máximos de comisiones antes señalados. En particular, se trata de los siguientes gastos:

- a) Los gastos de implementación iniciales para la interconexión con la plataforma digital común necesarios para la puesta en funcionamiento de estos fondos durante el plazo máximo de cinco años desde su selección como entidad gestora o depositaria de FPEPP, una vez implantada y plenamente operativa dicha plataforma.
- b) Otros gastos previstos en los pliegos de cláusulas administrativas regulados en el capítulo I del título I del libro segundo de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

- c) Como requisitos comunes a estos gastos se establece que «deberán estar debidamente justificados y responderán exclusivamente a conceptos imprescindibles para la puesta en marcha de los nuevos fondos y deberán incluirse de forma expresa en las normas de funcionamiento de cada uno de los FPEPP» (art. 107.4).
- d) Por último, el RFPF (en su art. 107.5) establece una serie de requisitos de transparencia de estos gastos de dos formas. Primero, en la información semestral regulada en el art. 34.4 RFPF, que debe ponerse a disposición de partícipes y beneficiarios, se recogerá la totalidad de los gastos de implementación de los FPEPP en la parte que sea imputable a cada plan, expresados en euros y en porcentaje sobre la cuenta de posición, y con indicación de cómo influyen en la rentabilidad del plan de pensiones. Segundo, con carácter semestral, la entidad gestora y depositaria deberán informar a la Comisión de Control Especial de los FPEPP de la totalidad de gastos repercutidos como gastos de implementación, desglosados por materias y expresados en porcentaje sobre la cuenta de posición.

4. Funcionamiento

4.1. Promoción por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones

La promoción de estos FPEPP por parte del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones no supondrá en ningún caso garantía de la preservación del valor de las aportaciones o contribuciones efectuadas al plan de pensiones ni de la rentabilidad asignada a dichas aportaciones y contribuciones.

4.2. Administración: plataforma digital común

Los FPEPP serán administrados por una entidad gestora con el concurso de una entidad depositaria y bajo la supervisión de una única Comisión de Control Especial para todos los FPEPP (art. 57).

La característica más relevante en la administración de estos FPEPP residirá en el uso de una plataforma digital común que se utilizará para

todas las entidades gestoras y depositarias con las siguientes finalidades y aplicaciones (art. 57):

- a) Sus finalidades residirán en garantizar la interoperabilidad entre dichas entidades gestoras y depositarias, la normalización y la calidad de los procesos, la agilidad de las operaciones y la monitorización y supervisión y los procesos de información de los FPEPP. En todo caso, esta plataforma digital común permitirá la trazabilidad del histórico de movimientos económicos de las personas partícipes y de los promotores, independientemente de los traslados de plan que se hayan registrado, y cumplirá con la normativa vigente en materia de protección de datos.
- b) Sus aplicaciones consistirán en dar servicio a los promotores de planes de pensiones de empleo y a sus partícipes y beneficiarios en sus operaciones básicas, y en dar acceso a la Comisión de Control Especial de los FPEPP, a la Comisión Promotora y de Seguimiento, así como a las comisiones de control de los planes de pensiones de empleo y al resto de partes interesadas. Reglamentariamente se determinarán las características y funcionalidades de la plataforma digital común, que en todo caso observarán las recomendaciones que les sean de aplicación del Esquema Nacional de Seguridad y el Esquema Nacional de Interoperabilidad.

4.3. Régimen financiero

Los FPEPP serán de carácter abierto en relación con los procesos de inversión desarrollados. Sus inversiones se regirán por lo dispuesto en el art. 16 TRLPFP y en su desarrollo reglamentario²⁴, con las siguientes características especiales (art. 60):

- a) *Criterios de selección de activos.* Los criterios de selección de activos susceptibles de inversión por estos FPEPP operarán en una doble dirección:
 - a.1) En sentido positivo o de inclusión, sus activos serán invertidos exclusivamente en interés de los partícipes y beneficiarios tomando en cuenta la rentabilidad, el riesgo y el impacto

²⁴ Sobre las nociones básicas de la regulación del régimen financiero de los fondos de pensiones, *vid. Manual de Derecho de Seguros y Fondos de Pensiones, op. cit.*, pp. 277 y ss.

social y medioambiental de las inversiones. Se establecerán para ello criterios comunes que valorarán los riesgos extrafinancieros y los criterios medioambientales, sociales y de buen gobierno corporativo alineados con los principios para la inversión responsable y las mejores prácticas de finanzas sostenibles reguladas por la Unión Europea.

- a.2) En sentido negativo o de exclusión, estos FPEPP no podrán ser invertidos en empresas o negocios que cuenten con alguna sede en paraísos fiscales, considerando como tales los recogidos en la lista adoptada por el Consejo Europeo el 24 de febrero de 2022, así como la relación de países y territorios calificados como paraísos fiscales en el Real Decreto 1080/1991, de 5 de julio, y sus sucesivas actualizaciones. También quedarán excluidas de la inversión las empresas que hayan cometido delitos medioambientales o laborales en los diez años anteriores a la inversión. Periódicamente se evaluarán los aspectos de carácter medioambiental, social y de buen gobierno corporativo derivados del proceso inversor y específicamente de la eficacia de las inversiones en proyectos de impacto social y medioambiental.
- b) *Estrategia de inversión.* La estrategia de inversión de todos los FPEPP presentará dos características:
 - b.1) En sentido genérico, será común en sus aspectos fundamentales de tal modo que, en términos generales, el proceso de inversión deberá ser socialmente responsable conforme a criterios comunes que valorarán los riesgos extrafinancieros y los criterios medioambientales, sociales y de buen gobierno corporativo alineados con los principios para la inversión responsable en los términos que se desarrollen reglamentariamente.
 - b.2) En sentido específico, establecerá, dentro de los límites fijados en el TRLPPF, las directrices relativas a los límites y la finalidad de las operaciones con instrumentos derivados; los criterios específicos de seguridad, rentabilidad, diversificación, dispersión y congruencia de inversiones, que se ajustarán a los límites señalados por la normativa vigente; etc.
 - b.3) La declaración comprensiva de los principios de la política de inversión a la que se refiere el art. 16.8 TRLPPF será ela-

borada por la Comisión de Control Especial con la participación de las entidades gestoras.

- b.4) En todo caso, la gestión de los riesgos financieros tendrá en cuenta una adecuada ponderación de la rentabilidad y el riesgo incurrido y, en particular, la relación, en su caso, entre niveles de riesgo asumidos por el fondo de pensiones y las edades alcanzadas por las personas partícipes de los planes integrados en el fondo.
- b.5) Los FPEPP se clasificarán como de renta fija, renta fija mixta o renta variable conforme al criterio establecido en el art. 84 RFPF.

4.4. Contabilidad

La regulación de las cuentas anuales y de la transparencia de estos FPEPP se regirá por lo dispuesto en el art. 19 TRLPFP y en su desarrollo reglamentario²⁵, con las particularidades previstas en el art. 61 que afectan, básicamente, a los siguientes aspectos:

- a) En lo que afecta a sus cuentas anuales, dentro del primer cuatrimestre de cada ejercicio económico, las entidades gestoras deberán formular las cuentas anuales del ejercicio anterior del fondo o fondos de pensiones de empleo de promoción pública abiertos administrados. Estas cuentas anuales, debidamente auditadas, serán sometidas a la aprobación de la Comisión de Control Especial y deberán dar a conocer con detalle en qué sectores se han invertido los fondos, desglosando sectores y empresas para poder realizar un efectivo control de la responsabilidad fiscal, social y medioambiental del fondo.
- b) En cuanto a sus cuentas semestrales, dentro del primer semestre de cada ejercicio económico, las entidades gestoras deberán publicar, para su difusión general, los documentos mencionados en el art. 19.1 TRLPFP. Asimismo, la Comisión de Control Especial de los FPEPP difundirá la información básica agregada con carácter general en su sitio web, pudiendo dar la difusión que estime pertinente de las cuentas anuales aprobadas y la información relativa a la política de implicación y el ejercicio de los derechos políticos.

²⁵ Sobre las nociones básicas de la regulación del régimen contable de los fondos de pensiones, *vid. Manual de Derecho de Seguros y Fondos de Pensiones, op. cit.*, pp. 279 y ss.

4.5. *Transparencia*

El régimen de transparencia de estos FPEPP se refleja en dos flujos informativos:

- a) Información a los partícipes y beneficiarios sobre la evolución y situación de sus derechos económicos en el plan. Las entidades gestoras deberán facilitar a los partícipes y beneficiarios de los planes de pensiones, mediante el uso de medios telemáticos, la información legalmente establecida sobre la evolución y situación de sus derechos económicos en el plan, así como sobre otros extremos que pudieran afectarles, especialmente las modificaciones normativas, cambios de las especificaciones del plan, de las normas de funcionamiento del fondo o de su política de inversiones, y de las comisiones de gestión y depósito. Excepcionalmente, podrá remitirse dicha documentación en papel.
- b) Obligaciones de información de las entidades gestoras y depositarias. En todo caso, estas entidades están sujetas al cumplimiento de las obligaciones de información legalmente previstas y deberán adicionalmente comunicar sus cuentas anuales aprobadas a la Comisión Promotora y de Seguimiento de los FPEPP.

V. LOS PLANES DE PENSIONES DE EMPLEO SIMPLIFICADOS (PPES)

1. **Finalidad de política legislativa**

Tal y como hemos venido señalando en los epígrafes precedentes, la Ley 12/2022 persigue reforzar la previsión social de carácter empresarial con la creación dos instrumentos interconectados: los FPEPP y los planes de pensiones de empleo simplificados, que se podrán adscribir a estos FPEPP. Para ello se añaden dos nuevos capítulos al TRLPFP: el capítulo XI, que regula los FPEPP a los que nos hemos referido en el epígrafe anterior, y el capítulo XII (arts. 66-74), que regula los planes de pensiones de empleo simplificados (en adelante, PPES), a los que nos referiremos seguidamente. Respecto de estos últimos, la Ley 12/2022 pretende que la promoción, formalización e integración de los PPES se realice de forma

ágil mediante acuerdos en las mesas de negociación correspondientes o mediante acuerdos de las entidades promotoras de los planes de trabajadores por cuenta propia o autónomos o de socios trabajadores y de socios de trabajo de sociedades cooperativas y laborales.

2. Noción y regulación

Los PPES son un tipo de planes de pensiones. A estos efectos, procede comenzar recordando que, en términos generales, los planes de pensiones son contratos colectivos de previsión social que definen las obligaciones de contribución de sus partícipes o promotores, en el caso de los planes del sistema de empleo, y los derechos de sus beneficiarios a percibir rentas o capitales por jubilación, supervivencia, incapacidad permanente y fallecimiento (arts. 1.º TRLPFP y 2.º RPPF)²⁶.

En particular, los PPES son un subtipo de planes de pensiones del sistema de empleo que se caracterizan, en general [arts. 4.1.a) TRLPFP y 2.3.a) RPPF], porque en ellos actuará un empleador como promotor, con independencia de su naturaleza jurídica («cualquier empresa, sociedad, corporación o entidad»), y sus empleados como partícipes; que podrán pertenecer al sector privado (trabajadores por cuenta ajena o asalariados vinculados al promotor por relación laboral, incluido el personal con relación laboral de carácter especial independientemente del régimen de la Seguridad Social aplicable) o al sector público (personal de las Administraciones y entes públicos promotores vinculado por relación de servicios dependiente regulada en normas estatutarias o administrativas) (art. 25.2 RPPF). Por otro lado, los empresarios individuales que empleen trabajadores en virtud de relación laboral podrán promover este tipo de planes, en los que podrán figurar también como partícipes (art. 25.1 RPPF)²⁷.

En los aspectos no específicamente regulados en el nuevo capítulo XII del TRLPFP y sus normas de desarrollo, los PPES se registrarán por la normativa establecida para los planes de promoción conjunta (art. 67.2). A esos efectos, procede recordar que el régimen reglamentario especial de los planes de pensiones de empleo está contenido en el capítulo II del título II del RPPF que se ocupa de su ámbito personal y la promoción de estos

²⁶ Sobre las nociones básicas de la regulación de los planes de pensiones, *vid. Manual de Derecho de Seguros y Fondos de Pensiones, op. cit.*, pp. 227 y ss.

²⁷ *Ibid.*, pp. 228 y ss.

planes (Sección 1.^a, arts. 25-28), de su comisión de control (Sección 2.^a, arts. 29-32), de su desarrollo (Sección 3.^a, arts. 33-36) y de los planes de pensiones de empleo de promoción conjunta (Sección 4.^a, arts. 37-44).

3. Tipos de PPES

La misma denominación de planes de pensiones de empleo simplificados obedece a que cuentan con un sistema menos complejo de promoción que el vigente para el resto de planes de pensiones de empleo para facilitar su expansión. Esta simplificación se proyecta en los ámbitos siguientes que se corresponden con los tipos de PPES.

3.1. Planes de pensiones de empleo simplificados sectoriales

En primer lugar, estos PPES pueden promoverse por las empresas incluidas en los acuerdos sectoriales vinculados a la negociación colectiva. En este sentido, la negociación colectiva se establece como clave en el proceso de expansión de la previsión social empresarial a una gran cantidad de sectores (en los que prevalece la presencia de pequeñas y medianas empresas), ya que, hasta la fecha, solo sectores menores de la actividad económica han desarrollado planes sectoriales a escala nacional.

Con esta finalidad se regulan los planes de pensiones de empleo promovidos por las empresas incluidas en los acuerdos colectivos de carácter sectorial que instrumenten compromisos por pensiones en favor de sus trabajadores, con especial atención a promover su implantación en las pymes [art. 67.1.a)]. El nuevo art. 68 establece la delimitación específica de estos planes de naturaleza sectorial.

La promoción y formalización de este tipo de PPES sectoriales se regirá por lo dispuesto en el art. 9 TRLPFP y en su desarrollo reglamentario, con las siguientes particularidades [art. 69.1.a)]:

- a) El proyecto inicial deberá establecerse mediante acuerdo colectivo de ámbito supraempresarial para las empresas incluidas en su campo de aplicación.
- b) La comisión promotora del plan de pensiones deberá ser designada directamente por la comisión negociadora del convenio o, en su defecto, por la comisión paritaria para la interpretación y

aplicación del convenio u otros órganos paritarios regulados en el mismo. La designación podrá recaer en los miembros de las citadas comisiones u órganos paritarios.

3.2. *Planes de pensiones de empleo simplificados del sector público*

En segundo lugar, estos PPES pueden promoverse por las Administraciones y sociedades mercantiles públicas. Esta nueva regulación específica para el sector público busca la generalización de los planes de pensiones de empleo para empleados públicos, especialmente entre las entidades locales pequeñas y medianas, dentro de los límites que fijen las normas básicas sobre aumentos retributivos.

Con esta finalidad se regulan los PPES del sector público promovidos por las Administraciones Públicas, incluidas las corporaciones locales, las entidades y los organismos de ellas dependientes, que instrumenten compromisos por pensiones en favor del personal a su servicio [art. 67.1.b)].

Procede advertir que las sociedades mercantiles con participación mayoritaria de las Administraciones y de entidades públicas podrán integrarse en los planes de pensiones de los apartados *a)* o *b)* en función de los correspondientes acuerdos de negociación colectiva [art. 67.1.b).2].

La promoción y formalización de este tipo de PPES del sector público se regirá por lo dispuesto en el art. 9 TRLPFP y en su desarrollo reglamentario, con las siguientes particularidades [art. 69.1.b)]:

- a)* Su promoción requerirá el acuerdo de la mesa de negociación de la Administración Pública correspondiente en los términos previstos en los arts. 36, 37 y 38 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.
- b)* El proyecto inicial del plan se establecerá por la mesa de negociación que dará a conocer el proyecto a los representantes de los trabajadores y, en su caso, a las potenciales personas partícipes e instarán la constitución de la comisión promotora.

3.3. *Planes de pensiones de empleo simplificados de trabajadores autónomos*

En tercer lugar, estos PPES podrán promoverse por las asociaciones, federaciones, confederaciones o uniones de asociaciones de trabajadores por cuenta propia o autónomos, sindicatos, colegios profesionales y mutualidades de previsión social vinculadas a estos. De este modo, el desarrollo de los planes específicos para trabajadores por cuenta propia o autónomos, dentro de la previsión social empresarial, permitirá encauzar de una forma mucho más efectiva el ahorro para la jubilación de este ámbito y podría suponer un menor gasto por comisiones a través de la contratación de planes de pensiones simplificados.

Con esta finalidad se regulan los PPES de trabajadores por cuenta propia o autónomos promovidos por las asociaciones, federaciones, confederaciones o uniones de asociaciones de trabajadores por cuenta propia o autónomos, por sindicatos, por colegios profesionales o por mutualidades de previsión social. Sus partícipes serán exclusivamente trabajadores por cuenta propia o autónomos. Para facilitar su integración no se requerirá la condición previa de asociado al partícipe que desee adscribirse a un plan promovido por una asociación de trabajadores por cuenta propia o autónomos [art. 67.1.c)].

Dado que estos PPES podrán promoverse por las sociedades cooperativas o laborales, con acuerdos de los órganos sociales o de gobierno de dichas sociedades y sus organizaciones representativas, cabe incluir, en este ámbito, los PPES de socios trabajadores y de socios de trabajo de sociedades cooperativas y laborales promovidos por sociedades cooperativas y laborales y las organizaciones representativas de las mismas [art. 67.1.d)].

En la promoción y formalización de este tipo de PPES de trabajadores por cuenta propia o autónomos promovidos por las asociaciones de trabajadores por cuenta propia o autónomos, por los sindicatos, por colegios profesionales o por mutualidades de previsión social, así como en el caso de los PPES de socios trabajadores y de socios de trabajo de sociedades cooperativas y laborales promovidos por sociedades cooperativas y laborales y las organizaciones representativas de las mismas, la entidad promotora establecerá el proyecto inicial del plan de pensiones y designará de forma directa a los miembros de su comisión promotora [art. 69.1.c)].

4. Estructura de los PPES

La comisión de control de estos PPES ejercerá las funciones legal y reglamentariamente previstas para la comisión de control de un plan de pensiones de empleo²⁸, con las particularidades siguientes (art. 73):

- a) Su constitución se realizará mediante los procesos de designación directa establecidos en el art. 69 para la comisión promotora.
- b) La designación de los representantes en la comisión de control podrá coincidir con todos o parte de los componentes de la comisión negociadora u órgano paritario del convenio o representantes de empresas y trabajadores, aun cuando no fueran partícipes o beneficiarios del plan de pensiones.
- c) Los miembros de la comisión de control serán nombrados por un periodo máximo de cuatro años, pudiendo ser elegidos y renovados en los términos establecidos reglamentariamente.

5. Funcionamiento de los PPES

5.1. Promoción y formalización

Hemos visto que los procedimientos de promoción y formalización de los PPES se acomodan a los tres tipos básicos que se regulan por la Ley 12/2022 (art. 69.1), con dos denominadores comunes:

- a) El proyecto deberá incluir, al menos, las especificaciones con las condiciones generales comunes a todas las empresas, entidades y trabajadores por cuenta propia o autónomos que se adhieran al PPES y, en su caso, la base técnica de dicho plan.
- b) En los dos primeros —sectoriales y del sector público— la comisión promotora aprobará el texto definitivo con el voto favorable de la mayoría de los representantes de cada una de las partes del acuerdo colectivo (art. 69.2).

²⁸ Sobre su estatuto jurídico, *vid. Manual de Derecho de Seguros y Fondos de Pensiones, op. cit.*, pp. 235 y ss.

5.2. *Integración de los PPES en los FPEPP*

Los PPES podrán integrarse en un FPEPP o en un fondo de pensiones de empleo de promoción privada de su elección. En el primer caso, una vez acordado el texto definitivo del proyecto, la comisión promotora del PPES procederá a la presentación del referido proyecto ante la Comisión de Control Especial de los fondos de pensiones de empleo de promoción pública abiertos, determinando el FPEPP en que pretenda integrarse. Dicha presentación se realizará mediante medios telemáticos de la forma que reglamentariamente se determine (art. 70).

5.3. *Contenido de los PPES*

En cuanto se refiere a las obligaciones estipuladas en estos PPES, deberán ser de la modalidad de aportación definida para la contingencia de jubilación.

Las prestaciones definidas que se prevean, en su caso, para las contingencias de fallecimiento, incapacidad permanente y dependencia del partícipe, así como las garantizadas a los beneficiarios una vez acaecida cualquier contingencia y sus reversiones, deberán articularse en su totalidad mediante los correspondientes contratos de seguro previstos por el plan, el cual en ningún caso asumirá los riesgos inherentes a dichas prestaciones. Los contratos de seguro previstos para la cobertura de fallecimiento, invalidez y dependencia del partícipe deberán ser de duración no superior a un año y podrán ser renovables.

Cada empresa o entidad será responsable del cumplimiento de las obligaciones de contribución previstas en las especificaciones o anexo correspondiente respecto de sus trabajadores. En el caso de los PPES promovidos por las asociaciones de trabajadores por cuenta propia o autónomos, por sindicatos, por colegios profesionales o por mutualidades de previsión social, dicha obligación corresponderá al trabajador por cuenta propia o autónomo, sin que la mera mediación de un tercero en el pago pueda alterar la naturaleza de las aportaciones.

La revisión financiero-actuarial podrá realizarse mediante una única revisión actuarial conjunta, agrupando todos los planes adscritos a un mismo fondo. En este caso, la designación de actuario revisor recaerá en la Comisión de Control Especial (art. 71).

5.4. Especificaciones y base técnica de los PPES

Las especificaciones del PPES simplificado serán comunes para todas las empresas o entidades integradas en el mismo. Además, deberán incorporar un anexo normalizado por cada empresa o entidad integrada en el plan que contendrá las condiciones particulares relativas a las aportaciones y contribuciones, sin que los anexos puedan contener cláusulas que dejen sin efecto o modifiquen alguna de las condiciones generales contenidas en las especificaciones del plan²⁹.

En su caso, la base técnica del plan de pensiones incorporará igualmente anexos correspondientes a cada empresa o entidad relativos a su régimen de aportaciones, contribuciones y prestaciones, y aseguramiento de estas³⁰.

En los PPES que estipulen obligaciones de prestación definida, las especificaciones y la base técnica del plan deberán precisar los mecanismos necesarios para establecer la total delimitación de riesgos correspondientes a cada empresa o entidad, siendo cada una de estas la única responsable de las obligaciones asumidas frente a sus personas partícipes y frente a los beneficiarios.

Las especificaciones de los planes contemplarán la opción de reducir automática y periódicamente el nivel de riesgo conforme la persona partícipe avanza en edad.

El Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones establecerá las bases de las especificaciones normalizadas de los planes de pensiones simplificados, previa consulta a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas. La DGSFP, mediante circular, podrá establecer el contenido y formato de las especificaciones de los planes de pensiones simplificados, así como los modelos normalizados de referencia (art. 72).

La modificación del régimen de prestaciones y aportaciones o cualesquiera otros extremos, y, en su caso, la consiguiente adaptación de la base técnica de los planes simplificados se acordará, en función del tipo de PPES [art. 67, párrafos a), b) y c)], mediante acuerdo colectivo entre la representación de las empresas y de las personas trabajadoras en el ámbito supraempresarial, acuerdo en el seno de la mesa de negociación de la Administración Pública correspondiente, y decisión de la asociación de

²⁹ Sobre las especificaciones de los planes de pensiones, *vid. Manual de Derecho de Seguros y Fondos de Pensiones, op. cit.*, pp. 239 y ss.

³⁰ Sobre la base técnica de los planes de pensiones, *vid. ibid.*, pp. 240 y ss.

autónomos, colegio profesional o mutualidad de previsión social y sociedades cooperativas y laborales u organizaciones representativas de las mismas que lo promuevan, respectivamente. No obstante, para la modificación de condiciones particulares contenidas en los anexos de cada empresa o entidad se estará al procedimiento previsto en ellas, sin que los correspondientes acuerdos puedan modificar o dejar sin efecto las condiciones generales de las especificaciones del plan (art. 74).

VI. OTRAS MODIFICACIONES DEL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE REGULACIÓN DE LOS PLANES Y FONDOS DE PENSIONES POR PARTE DE LA LEY 12/2022

Tal y como indicamos al inicio de este estudio sobre la Ley 12/2022, el cambio notable que introduce en el diseño general de la previsión social complementaria en nuestro país se proyecta y requiere un amplio arsenal de cambios normativos que afecta tanto a la normativa de regulación de los planes y fondos de pensiones como a otras normativas relacionadas con ellos, especialmente la normativa fiscal. Advertíamos igualmente que nuestros comentarios se ceñirían a las modificaciones a la normativa de regulación de los planes y fondos de pensiones. En este sentido, después de comentar los aspectos generales de la Ley 1/2022 y el régimen jurídico de los dos instrumentos interconectados con los que dicha ley persigue reforzar la previsión social de carácter empresarial en nuestro país —que son los FPEPP y los PPES—, pasamos a referirnos al resto de alteraciones de esta normativa que podemos clasificar en las categorías que pasamos a exponer.

1. Modificaciones

La Ley 12/2022 modifica:

- a) El régimen de incorporación directa de los trabajadores a los planes de pensiones mediante acuerdo o convenio colectivo³¹.
- b) Los criterios del principio de no discriminación en el acceso a los planes del sistema de empleo, haciéndolo compatible, por ejemplo, con la diferenciación de aportaciones del promotor corres-

³¹ Art. 4.1.a) TRLPFP modificado por el apartado 3 del artículo único de la Ley 12/2022.

pondientes a cada partícipe, conforme a criterios derivados de acuerdo colectivo o disposición equivalente o establecidos en las especificaciones del plan³².

- c) Con efectos de 1 de enero de 2023, los límites de las aportaciones y contribuciones empresariales anuales máximas a los planes de pensiones, incrementada la cifra inicial de 1.500 euros, siempre que tal incremento provenga de contribuciones empresariales o de aportaciones del trabajador en los supuestos establecidos³³.
- d) El régimen de aprobación y revisión de los planes de pensiones de empleo y asociados, señalando que «el sistema financiero y actuarial de los planes de empleo de cualquier modalidad y de los planes asociados de prestación definida y mixtos deberá ser revisado al menos cada tres años por actuario independiente designado por la comisión de control, con encomienda expresa y exclusiva de realizar la revisión actuarial»³⁴. En relación con esta modificación legal debemos recordar que la disposición final séptima de la Ley 12/2022 modifica el art. 33.2 del Real Decreto 304/2004, de 20 de febrero, por el que se aprueba el RPPF para establecer la posibilidad de que la Comisión de Control del Fondo de Pensiones designe a un actuario revisor para que realice de forma conjunta la revisión de todos o parte de los planes de pensiones en él integrados, siempre que los referidos planes sean de la modalidad de aportación definida para jubilación.
- e) El elenco de potenciales responsables de infracciones administrativas de normas de ordenación y supervisión de planes y fondos de pensiones para identificar a «las entidades gestoras y depositarias, los promotores de planes de pensiones, las personas o entidades a las que se hayan transferido funciones, los comercializadores de planes de pensiones, los actuarios y las entidades en las que estos desarrollen su actividad, los liquidadores, así como quienes desempeñen cargos de administración o dirección en las entidades citadas, las personas que ejerzan las funciones claves previstas en esta ley, los miembros de la comisión promotora, los miembros de las comisiones y subcomisiones de control de los planes y fondos de pensiones

³² Art. 5.1.a) TRLPFP modificado por los apartados 4 y 5 del artículo único de la Ley 12/2022.

³³ Art. 5.3.a) TRLPFP modificado por el apartado 6 del artículo único de la Ley 12/2022.

³⁴ Art. 9.5 TRLPFP modificado por el apartado 7 del artículo único de la Ley 12/2022.

y los miembros de la Comisión de Control Especial de los fondos de pensiones de empleo de promoción pública abiertos»³⁵.

2. Adiciones

La Ley 12/2022 introduce:

- a) Un mecanismo de adaptación de los planes de pensiones de empleo u otros instrumentos de previsión social empresarial preexistentes³⁶.
- b) Un sistema de regulación específico del proceso de negociación de los planes de pensiones en el ámbito de las Administraciones Públicas³⁷.
- c) La regulación específica de la aplicación del capítulo XII del TRLPFP en las comunidades autónomas con competencia exclusiva en materia de mutualidades no integradas en la Seguridad Social³⁸.
- d) Un sistema especial de «Evaluación de incentivos por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal»³⁹.

3. Transiciones

La Ley 12/2022:

- a) Establece el proceso de adaptación de los planes de pensiones asociados distinguiendo dos categorías⁴⁰:
 - a.1) La de los planes de pensiones del sistema asociado de trabajadores por cuenta propia o autónomos promovidos por las aso-

³⁵ Art. 35.1 TRLPFP modificado por el apartado 8 del artículo único de la Ley 12/2022.

³⁶ Mediante la adición de una disposición adicional décima en el TRLPFP por el apartado 9 del artículo único de la Ley 12/2022.

³⁷ Mediante la adición de una disposición adicional undécima en el TRLPFP por el apartado 10 del artículo único de la Ley 12/2022.

³⁸ Mediante la adición de una disposición adicional duodécima en el TRLPFP por el apartado 11 del artículo único de la Ley 12/2022.

³⁹ Mediante la adición de una disposición adicional decimotercera en el TRLPFP por el apartado 12 del artículo único de la Ley 12/2022 que dispone: «La eficacia de los incentivos establecidos en esta ley para los trabajadores asalariados, los trabajadores autónomos y las empresas será evaluada por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal una vez transcurridos tres años de la entrada en vigor de dichos incentivos».

⁴⁰ Mediante la adición de una disposición transitoria undécima en el TRLPFP por el apartado 13 del artículo único de la Ley 12/2022.

ciaciones de dichos trabajadores para sus asociados o por colegios profesionales, existentes a la entrada en vigor de esta ley, que dispondrán de un periodo máximo de cinco años para transformarse en planes de pensiones de empleo simplificados regulados en el art. 67.1.c) TRLPFP.

- a.2) La del resto de planes de pensiones del sistema asociado preexistentes que dispondrán igualmente de un plazo de cinco años para transformarse en un plan de pensiones individual.
- b) Establece la movilización de derechos consolidados de los planes asociados⁴¹.
- c) Establece la siguiente limitación temporal en la movilización de la cuenta de posición de los planes de pensiones de empleo simplificados: «No se permitirá la movilización de la cuenta de posición de los planes de pensiones de empleo simplificados a otros fondos de pensiones hasta la finalización del año natural siguiente al de la entrada en vigor de la Ley 12/2022»⁴².

VII. CONCLUSIONES

1. La Ley 12/2022, de 30 de junio, de regulación para el impulso de los planes de pensiones de empleo, por la que se modifica el texto refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre, implica un cambio notable en el diseño general de la previsión social complementaria en nuestro país porque pretende desplazar el «centro gravitacional» desde los planes y los fondos de pensiones individuales o personales a los planes y los fondos de pensiones de empleo.

2. El Real Decreto 885/2022, de 18 de octubre, por el que se modifica el RFPF aprobado por el Real Decreto 304/2004, de 20 de febrero, para el impulso de los planes de pensiones de empleo desarrolla un aspecto esencial para la viabilidad práctica de los FPEPP, cual es la rentabilidad de su gestión y custodia estableciendo las retribuciones máximas que pueden percibir sus entidades gestoras y depositarias.

⁴¹ Mediante la adición de una disposición transitoria duodécima en el TRLPFP por el apartado 14 del artículo único de la Ley 12/2022.

⁴² Mediante la adición de una disposición transitoria decimotercera en el TRLPFP por el apartado 15 del artículo único de la Ley 12/2022.

3. El desplazamiento del «centro gravitacional» de la previsión social complementaria en España desde los planes y los fondos de pensiones individuales o personales a los planes y los fondos de pensiones de empleo que operó la Ley 12/2022 —siendo un proceso plenamente legítimo y acorde con la normativa de la UE— vino precedido de un proceso de aniquilación —por inanición de la rentabilidad financiero-fiscal— del sistema español de los planes de pensiones individuales, que, en nuestra opinión, ha sido un proceso injusto, innecesario e ineficiente por la razones que pasamos a exponer:

- a) En primer lugar, decimos que el proceso de aniquilación práctica del sistema español de los planes de pensiones individuales ha sido injusto por expropiatorio. En efecto, entendemos que se ha cometido un expolio injusto e ineficiente y contrario a la normativa europea del ahorro destinado por millones de españoles durante treinta y tres años a su previsión social complementaria.
- b) En segundo lugar, decimos que el proceso de aniquilación práctica del sistema español de los planes de pensiones individuales ha sido innecesario por inútil para provocar un trasvase desde este tipo de planes a los planes de empleo. Con un resultado final neto de daño al sistema de previsión social complementaria.
- c) En tercer lugar, decimos que el proceso de aniquilación práctica del sistema español de los planes de pensiones individuales ha sido ineficiente por el impacto neto negativo en la previsión social complementaria cuando más necesaria es, dada la insostenibilidad del sistema público de pensiones y los efectos de la inflación sobre el poder adquisitivo de las pensiones cada vez más escuálidas que el sistema público podrá garantizar.

4. Consideramos que nuestro legislador puede compatibilizar el incentivo de los planes de pensiones de empleo con el resarcimiento del daño sufrido por los partícipes de los planes de pensiones individuales.

5. El cambio notable en el diseño general de la previsión social complementaria en nuestro país que introduce la Ley 12/2022, de 30 de junio, se proyecta y requiere un amplio arsenal de cambios normativos que afecta tanto a la normativa de regulación de los planes y fondos de pensiones como a otras normativas relacionadas con ellos, especialmente la normativa fiscal, de la Seguridad Social y de ordenación del seguro privado.

6. La Ley 12/2022 persigue reforzar la previsión social de carácter empresarial con la creación dos instrumentos interconectados: los fondos de pensiones de empleo de promoción pública abiertos (FPEPP) y los pla-

nes de pensiones de empleo simplificados (PPES), que se podrán adscribir a estos fondos y que cuentan con un sistema menos complejo de promoción que el vigente, orientado a facilitar su generalización.

7. Los fondos de pensiones de empleo de promoción pública abiertos (FPEPP) son aquellos fondos de pensiones promovidos por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones a través de la Comisión Promotora y de Seguimiento creada a tal efecto.

8. Los FPEPP presentarán las dos características siguientes:

- a) Ser fondos de pensiones de empleo de integración limitada de planes de pensiones del sistema de empleo simplificados y planes de pensiones de empleo de aportación definida para la contingencia de jubilación.
- b) Ser fondos de pensiones abiertos que se caracterizan por poder canalizar las inversiones de otros fondos.

9. La estructura de los FPEPP se integra por la Comisión Promotora y de Seguimiento de los FPEPP, la Comisión de Control Especial de los FPEPP, la entidad gestora y la entidad depositaria.

10. La regulación del funcionamiento de los FPEPP abarca los aspectos siguientes: su promoción por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones; su administración mediante una plataforma digital común; su régimen financiero; su contabilidad, y su transparencia informativa.

11. Los PPES son un subtipo de planes de pensiones del sistema de empleo que se regirán, en los aspectos no específicamente regulados en el nuevo capítulo XII del TRLFPF y sus normas de desarrollo, por la normativa establecida para los planes de promoción conjunta (art. 67.2).

12. Los PPES pueden clasificarse en los tres tipos o categorías siguientes: PPES sectoriales, PPES del sector público y PPES de trabajadores autónomos.

13. La estructura subjetiva de los PPES se basa en su Comisión de Control, que ejercerá las funciones legal y reglamentariamente previstas para la comisión de control de un plan de pensiones de empleo, con las particularidades legalmente establecidas.

14. La regulación del funcionamiento de los PPES abarca los aspectos siguientes: su promoción y formalización, su integración en un FPEPP, su contenido, sus especificaciones y su base técnica.

15. Las restantes modificaciones del texto refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones por parte de la Ley 12/2022 pueden clasificarse en tres categorías: modificaciones, adiciones y transiciones.