

Dictamen 12 2021

SESIÓN ORDINARIA DEL PLENO
16 DE DICIEMBRE DE 2021

Sobre el Anteproyecto de Ley de Regulación para el impulso de los planes de pensiones de empleo, por el 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



CONSEJO
ECONÓMICO
Y SOCIAL
ESPAÑA

**CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL ESPAÑA**

DEPARTAMENTO DE PUBLICACIONES
NICES: 815-2021

Colección Dictámenes

Número 12/2021

La reproducción de este dictamen
está permitida citando su procedencia.

Primera edición, diciembre de 2021

Edita y distribuye

Consejo Económico y Social

Huertas, 73

28014 Madrid. España

T 91 429 00 18

F 91 429 42 57

publicaciones@ces.es

www.ces.es

ISSN 1134-5152

D.L. M-36474-2021

Imprime

Creative XML, S.L.U.

Sobre el Anteproyecto de Ley de Regulación para el impulso de los planes de pensiones de empleo, por el 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

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social por la Ley 21/1991, de 17 de junio, previo análisis y tramitación por la Comisión de Trabajo de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social, y de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento de organización y funcionamiento interno, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba en su sesión ordinaria del día 16 de diciembre de 2021 el siguiente dictamen:

1. Antecedentes

El 24 de noviembre de 2021 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social escrito en el que se solicitaba, al amparo de lo dispuesto en el artículo 7.1.1.a) de la Ley 21/1991, de 17 de junio, de Creación del Consejo Económico y Social, que el CES emitiera dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Regulación para el impulso de los planes de pensiones de empleo, por el 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.

Los departamentos proponentes de la iniciativa normativa son el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, y el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. El escrito de solicitud establecía la emisión del dictamen en el plazo de diez días. La solicitud fue trasladada a la Comisión de Trabajo de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad

Social del CES para la elaboración de una propuesta de dictamen.

El Anteproyecto venía acompañado de la Memoria del análisis de impacto normativo (MAIN), estructurada en los siguientes apartados: oportunidad de la propuesta, contenido, análisis jurídico, adecuación a la distribución de competencias, vinculación con el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), tramitación seguida por la iniciativa, impactos (económico y presupuestario, efectos en la competencia, análisis de cargas administrativas, impactos de género, familia y discapacidad), y evaluación.

Según la MAIN, las medidas previstas, dirigidas a impulsar la previsión social complementaria de base profesional, facilitando que la misma cubra a un mayor volumen de personas trabajadoras y de empresas, tendrá un efecto positivo sobre el conjunto de la economía, así como un impacto de género también positivo. Por otra parte, afirma que conllevará un gasto presupuestario y que no afecta a las cargas administrativas ni tendrá otros impactos de carácter social (discapacidad y familia).

El objetivo general del Anteproyecto sometido a dictamen radica, así, en impulsar la previsión social complementaria promoviendo los planes de pensiones del sistema de empleo, y ampliando los colectivos que tienen acceso a los mismos, entre otros las personas trabajadoras por cuenta propia y las de las pymes. Se pretende salir al paso, con ello, del estancamiento de los planes de pensiones de empleo que se ha observado en los últimos años en España.

De acuerdo con los datos de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, a finales de 2019 el número de planes de pensiones de empleo se situaba en 1.312, un 12,6 por 100 por debajo del nivel de 2011, mientras que el número de cuentas de personas partícipes se redujo un 4,6 por 100 en este mismo periodo, hasta situarse en 2,1 millones.

El fomento del llamado segundo pilar de la previsión social que pretende la iniciativa se basa en un importante apoyo en la negociación colectiva sectorial, considerando que permitirá ampliar dicho acceso, y superar de esa forma el limitado alcance que presenta aquel en la actualidad (poco más del 10 por 100 de la población ocupada), a fin de converger con la más amplia cobertura que se observa en los países europeos de nuestro entorno (con niveles que van del 25 al 90 por 100).

Además de poner fin al mencionado estancamiento en la progresión de los planes de pensiones de empleo, otro objetivo esencial del Anteproyecto consiste en fortalecer la dimensión económica de los fondos de pensiones de empleo, que parten en la actualidad de una reducida dimensión media patrimonial, lo que aseguraría unos menores costes de gestión, posibilitaría la diversificación inversora y mejoraría sus niveles de rentabilidad.

De hecho, el patrimonio de estos fondos se habría estancado desde el año 2012, situándose a finales de 2020 en 35.681 millones de euros, lo que equivale aproximadamente al 25 por 100 del total de la previsión social complementaria, frente al 50

por 100 que representaba a comienzos de la década de los noventa.

La Constitución establece que los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad (artículo 50), así como 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 otra parte, prevé que las prestaciones complementarias serán libres (artículo 41).

En el marco de los principios rectores de la política social y económica mencionados, la reforma que plantea el Anteproyecto objeto de dictamen se encuadra asimismo en la recomendación decimosexta del Pacto de Toledo (2020), relativa a los sistemas complementarios, que señala la necesidad de impulsar los planes de pensiones de empleo, sustentados en el marco de la negociación colectiva, a través del desarrollo de un sistema de aportaciones suficiente, eficaz y duradero, mediante un régimen fiscal y jurídico adecuado y diferenciado.

Dicha recomendación quedó plasmada en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, concretamente en la reforma 5ª del componente 30, donde se prevé la aprobación de un nuevo marco jurídico que dé cobertura a colectivos de trabajadores sin planes de empleo en sus empresas o trabajadores autónomos que actualmente no tienen acceso a los instru-

mentos del segundo pilar. Y para extender la utilización de estos instrumentos, se apuesta, entre otras cuestiones, por diseñar un nuevo incentivo fiscal que beneficie especialmente el ahorro de las rentas medias y bajas.

En este contexto, la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021, establecía en su disposición adicional cuadragesima que, en el plazo máximo de doce meses, el Gobierno presentara 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.

Desde su aprobación hace casi dos décadas (34 años desde la originaria Ley reguladora de los planes y fondos de pensiones de 1987), el texto refundido de la Ley de Planes y fondos de pensiones (Real Decreto legislativo 1/2002, de 29 de noviembre) ha sido objeto de varias modificaciones de diversa importancia. Entre las más recientes destacan las dos llevadas a cabo en 2018 y 2020 (Real Decreto-ley 11/2018, de 31 de agosto, y Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero) en relación, precisamente, con determinados aspectos en los que se buscaba mejorar el marco de los planes de pensiones de empleo con el objeto de transponer sendas directivas comunitarias (Directiva 2014/50 y Directiva 2016/2341).

La norma ahora proyectada supondrá una importante ampliación del contenido del texto refundido, fundamentalmente por la incorporación de dos nuevos capítulos que introducen, respectivamente, los

fondos de pensiones de empleo de promoción pública y los planes de pensiones de empleo simplificados, que configuran el grueso de esta reforma. Según se recoge en la MAIN, las medidas previstas se alinean con los fundamentos de la Directiva (UE) 2016/2341, de 14 de diciembre de 2016, relativa a las actividades y la supervisión de los fondos de pensiones de empleo (Directiva IORP II, por sus siglas en inglés), transpuesta al ordenamiento español por el citado Real Decreto-ley 3/2020.

En este proceso de configuración y transformación en el ordenamiento jurídico español de los instrumentos de previsión social complementaria, el CES, en su labor consultiva, se ha pronunciado en numerosas ocasiones. Cabe citar, sin ánimo de exhaustividad: el Dictamen 7/1999, sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento sobre la instrumentación de los compromisos por pensiones de las empresas con los trabajadores y beneficiarios y se modifica el Reglamento de planes y fondos de pensiones; el Dictamen 1/2018, sobre el Anteproyecto de Ley de modificación del texto refundido

de la Ley de Regulación de los planes y fondos de pensiones, para la transposición de la Directiva 2014/50/UE, de 16 de abril de 2014, relativa a los requisitos mínimos para reforzar la movilidad de los trabajadores entre Estados miembros mediante la mejora de la adquisición y el mantenimiento de los derechos complementarios de pensión; el Dictamen 6/2018, sobre el Anteproyecto de Ley por la que se modifica el texto refundido de la Ley de Regulación de los planes y fondos de pensiones, para la transposición de la Directiva (UE) 2016/2341, de 14 de diciembre de 2016, relativa a las actividades y la supervisión de los fondos de pensiones de empleo; y el Dictamen 1/2020 sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se modifican el Reglamento de planes y fondos de pensiones, y el Real Decreto 1060/2015, de 20 de noviembre, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras, para incorporar al ordenamiento jurídico español determinadas disposiciones de Directivas de la Unión Europea en materia de fondos de pensiones y seguros privados.

2. Contenido

El Anteproyecto de Ley sometido a dictamen consta de un artículo único, una disposición transitoria y cuatro disposiciones finales.

El artículo único modifica el texto refundido de la Ley de Regulación de los planes y fondos de pensiones (LRFPF), aproba-

do por Real Decreto legislativo 1/2002, de 29 de noviembre, a través de los siguientes apartados.

Uno. Se añade un capítulo XI. Fondos de pensiones de empleo de promoción públi-

ca. Este capítulo se divide en tres secciones. La primera, sobre las características de los fondos de pensiones de empleo de promoción pública (FPEPP), incorpora los artículos 52 a 59 a la LRFPF. La segunda, sobre el régimen financiero de los fondos de pensiones de promoción pública, incorpora los artículos 60 y 61 a la LRFPF. Y, por su parte, la tercera, sobre las entidades gestoras y depositarias de fondos de pensiones de promoción pública, incorpora los artículos 62 a 66 a la LRFPF.

Los FPEPP serán de carácter abierto en relación con los procesos de inversión desarrollados y tendrán, como principales características, las siguientes:

- Actuará como entidad promotora pública la Comisión Promotora y de Seguimiento como órgano colegiado conformado por miembros de la Administración General del Estado. A dicha Comisión se le atribuyen funciones fundamentales sobre estos fondos de pensiones en su constitución y disolución, además de las de establecer las directrices de la inversión común de los fondos de pensiones de promoción pública y realizar un seguimiento periódico sobre las actividades y devenir de los mismos.

- Podrán adscribirse a estos fondos los planes de pensiones del sistema de empleo de aportación definida para la jubilación que así lo establezcan en sus especificaciones y los planes de empleo simplificados.

- 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 fondos de pensiones de promoción pública. Esta Comisión estará formada por personas con reconocida experiencia y serán nombrados por la Comisión Promotora y de Seguimiento. Sus funciones serán las que la LRFPF establece para la comisión de control del fondo de pensiones, con ciertas singularidades, siempre que resulten compatibles con la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del sector público (LCSP).

- Los activos de los fondos de pensiones serán invertidos en interés exclusivo de las personas partícipes y beneficiarias tomando en cuenta la rentabilidad, el riesgo y el impacto social de las inversiones.

- El proceso de selección de las entidades gestoras y depositarias se fundamentará en los principios de igualdad, transparencia y libre concurrencia con sujeción a la LCSP a través de un procedimiento abierto. Se exigirán requisitos de solvencia y capacidad a dichas entidades para que se garantice una alta calidad en la gestión unida a unas comisiones reducidas.

- Para garantizar la operatividad entre gestoras y depositarias, la normalización y calidad de los procesos, la agilidad de las operaciones y la accesibilidad de la información a empresas, personas partícipes y beneficiarias se utilizará una plataforma digital común.

Dos. Se añade un capítulo XII. Planes de pensiones de empleo simplificados. Este capítulo incorpora los artículos 67 a 74 a la LRFPF.

Los planes de pensiones de empleo simplificados tendrán como aspectos más relevantes los que siguen:

— Podrán promoverse por: las empresas incluidas en los acuerdos sectoriales vinculados a la negociación colectiva; las Administraciones públicas y sociedades mercantiles públicas; asociaciones de trabajadores autónomos, colegios profesionales y mutualidades vinculadas a estos; y sociedades cooperativas o laborales, con acuerdos de los órganos sociales o de gobierno de dichas sociedades y sus organizaciones representativas.

— Se determinará una delimitación específica de los planes de naturaleza sectorial.

— La promoción, formalización e integración de los planes simplificados se realizará mediante acuerdos en las mesas de negociación correspondientes o mediante acuerdos de las entidades promotoras de los planes de trabajadores autónomos.

— Las especificaciones serán comunes para todas las empresas o entidades integradas en el mismo plan simplificado.

— La constitución de la comisión de control del plan se realizará mediante procesos de designación directa.

Tres. Se añade un último párrafo a la letra a) del apartado 1 del artículo 4 de la LRPFP que establece que las empresas deberán negociar y, en su caso, acordar con los representantes legales de las personas trabajadoras sistemas de previsión social empresarial en la forma que se determine en la legislación laboral.

Cuatro. Se modifica la letra a) del apartado 3 del artículo 5 de la LRPFP al establecerse nuevos límites financieros de las aportaciones y contribuciones empresariales a los planes de pensiones regulados en dicha Ley. Así, 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, no obstante, se podrá incrementar en una serie de supuestos y cuantías. En todo caso, la cuantía máxima de aportaciones y contribuciones empresariales por aplicación de los incrementos previstos será de 8.500 euros anuales.

Cinco. Se modifica el primer párrafo del apartado 1 del artículo 35 de la LRPFP al incorporar a los miembros de la Comisión de Control Especial de los fondos de pensiones de promoción pública como sujetos a responsabilidad administrativa sancionable cuando infrinjan normas de ordenación y supervisión de planes y fondos de pensiones.

Seis. Se introduce una disposición adicional décima a la LRPFP que regula la adaptación de los planes de empleo preexistentes a planes simplificados, sin que comporte una obligación.

Siete. Se introduce una disposición transitoria décima primera a la LRPFP que regula la adaptación de los planes de pensiones asociados de trabajadores por cuenta propia o autónomos promovidos por las asociaciones de trabajadores autónomos para sus asociados o por colegios profesionales preexistentes en planes de pensiones de empleo simplificados en favor de trabajadores por cuenta propia o autónomos y el

resto de los planes de pensiones asociados preexistentes, en planes de pensiones individuales, disponiendo en ambos casos de un periodo máximo de 5 años.

Ocho. Se introduce una disposición transitoria décima segunda a la LRPFP que establece que en el plazo máximo de 5 años, los derechos consolidados de las personas partícipes de los planes de pensiones asociados existentes, se podrán movilizar a los planes de pensiones del sistema de empleo en los que las personas partícipes del plan asociado de origen puedan ostentar la condición de partícipes del plan de empleo de destino.

En la disposición transitoria única se limita la movilización de salida de los derechos consolidados de los planes simplificados no permitiéndose su movilización a otros planes de pensiones hasta el ejercicio 2023.

En las disposiciones finales primera y segunda se incluyen, respectivamente, modificaciones de 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 y de la Ley 19/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre el patrimonio, al objeto de equiparar el tratamiento fiscal de los planes de productos paneuropeos de pensiones individuales al de los planes de pensiones. Además, respecto al impuesto de la renta de las personas físicas se crea un nuevo límite de reducción en la base imponible por aportaciones y contribuciones a sistemas de previsión social de 4.250 euros anuales, adicional al límite general de 1.500 euros anuales, y aplicable a las aportaciones a los planes de pensiones de autónomos de nueva creación.

En la disposición final tercera se introduce una disposición adicional vigésimo primera en la Ley 20/2015, de 14 de julio, de Ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras para incorporar 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.

Por último, en la disposición final cuarta se determina la entrada en vigor de esta Ley.

3. Observaciones

De carácter previo sobre el procedimiento de la consulta al CES

El objetivo de impulsar la previsión social complementaria de base profesional, persiguiendo la convergencia con los países

de nuestro entorno, supone una iniciativa ambiciosa, compleja y de gran envergadura. Estos objetivos han hecho aconsejable que la iniciativa se aborde por el Gobierno en el marco del diálogo social con las orga-

nizaciones sindicales y empresariales más representativas. Ahora bien, la solicitud de dictamen al Consejo Económico y Social se ha producido simultáneamente a las negociaciones que actualmente se están llevando a cabo en la correspondiente mesa. Lo anterior, unido a que no se ha completado todavía la fase de información y audiencia pública prevista en la Ley 50/1997, del Gobierno, supone que el texto remitido al CES es susceptible de sufrir modificaciones ulteriores que podrían ser relevantes, lo que iría en detrimento de su función consultiva e impediría el ejercicio pleno de la misma.

Como ha expresado en reiteradas ocasiones en recientes dictámenes, el CES se ve en la obligación de preservar su función de órgano de participación y consulta emitiendo en todo caso el dictamen solicitado, pero al mismo tiempo debe respetar el cauce del diálogo social autónomo en curso entre los interlocutores sociales y el Gobierno. Por ello, en el presente dictamen una vez más se limita a expresar observaciones únicamente de carácter general, absteniéndose de entrar en aspectos particulares del articulado del Anteproyecto. Sin perjuicio de ello, este Consejo reitera la necesidad de que le sea remitido el texto definitivo del Anteproyecto una vez finalicen los trabajos de la mesa de diálogo social sobre esta materia.

De carácter general al Anteproyecto de Ley

El CES comparte el propósito de avanzar en el impulso del segundo pilar del sistema de pensiones, los planes de pensiones de em-

pleo, como complemento a las pensiones públicas, en el marco de la recomendación decimosexta del Pacto de Toledo (2020), relativa a los sistemas complementarios, y en coherencia con el artículo 41 de la Constitución Española, que establece que los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice unas prestaciones sociales suficientes, y que las prestaciones complementarias serán libres. En todo caso, el CES recuerda la trascendencia del mandato constitucional respecto al primer pilar del sistema de pensiones, que insta a los poderes públicos (artículo 50) a “garantizar mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad”.

Por otra parte, el CES quiere llamar la atención sobre la estrecha relación existente entre la reforma que plantea el Anteproyecto objeto de dictamen y otras reformas en negociación con los interlocutores sociales, como el nuevo sistema de cotización por ingresos reales y mejora de la protección social en el RETA, dentro del primer pilar del sistema de pensiones, o la reforma del mercado laboral, siendo aconsejable que se tengan en cuenta a fin de garantizar los elementos de coordinación que puedan resultar necesarios.

El CES considera, en atención a todo ello, que es necesario avanzar en la configuración del conjunto del sistema de pensiones, asegurando la suficiencia y adecuación del primer pilar (sistema público de reparto), impulsando el segundo (previsión

ocupacional), y permitiendo que el tercero (planes de previsión individuales) desarrolle su propia dimensión.

La configuración del conjunto del sistema debe tener en cuenta, así, una adecuada coordinación de la arquitectura regulatoria y de incentivos de los tres pilares, especialmente en lo que atañe a la capacidad y las fuentes de financiación de cada uno de ellos (cotizaciones sociales e impuestos generales en el primero, aportaciones privadas en el segundo y el tercero). Se debería evitar, por tanto, que un desarrollo parcial o poco equilibrado de la regulación y estímulos en uno de los pilares complementarios actúe en detrimento del primer pilar o del otro pilar complementario, lastimando su desarrollo.

No obstante compartir lo que parece el objetivo general de la iniciativa normativa, el CES quiere manifestar que el texto de la norma proyectada genera dudas, en tanto que considera que determinados aspectos decisivos de la reforma no quedan suficientemente definidos o desarrollados en el articulado. Se aprecia, en efecto, en términos generales, cierta falta de claridad en la conexión entre los objetivos que dice perseguir el Anteproyecto y su traducción en el articulado, como por ejemplo el establecimiento de la limitación de los costes de gestión, lo que puede generar incertidumbre en una materia necesitada de la máxima certeza como condición imprescindible para su desarrollo.

Pero, sobre todo, este Consejo estima que el texto dictaminado, no obstante incorporar elementos indudablemente posi-

tivos, en su versión actual supondría dejar pasar la oportunidad de acometer con mayores garantías el reto de impulsar la previsión social complementaria de base ocupacional. Para ello, considera que deberían aportarse como novedad instrumentos de suficiente calado de los que se pudiera esperar una mayor capacidad de estimular su crecimiento tanto en personas partícipes de planes como en el volumen patrimonial de los fondos afectos al cumplimiento de los correspondientes derechos y obligaciones.

En todo caso, la promoción de los planes de pensiones de empleo requiere, a juicio de este Consejo, un amplio sistema de incentivos eficaz y coherente, que vaya más allá del ámbito fiscal. Sería aconsejable, en este sentido, atender a la brecha de género en las pensiones complementarias de empleo, o a la menor capacidad de aportación a planes de pensiones ocupacionales en los deciles salariales más bajos, entre otras situaciones, atendiendo a las de mayor vulnerabilidad. En relación con esto último, sería aconsejable que el Anteproyecto concretase el sistema de financiación de los planes de pensiones de empleo teniendo en cuenta el objetivo de ampliar su cobertura a las personas trabajadoras de rentas medias y bajas. Y, asimismo, introducir, como parte de ese sistema de incentivos, elementos de flexibilidad para colectivos con especiales características como las personas trabajadoras autónomas.

Por otra parte, el Anteproyecto prevé el impulso de los planes de empleo con un decidido apoyo en la negociación colectiva,

y concretamente en la de ámbito sectorial, a fin de llegar a un mayor número de personas trabajadoras. Más allá de compartir el papel central que debe jugar la negociación colectiva en el desarrollo del segundo pilar que favorezca una mayor implicación de las pequeñas y medianas empresas en el sistema, el CES quiere llamar la atención sobre el hecho de que una negociación colectiva eficaz en esta materia requeriría de previsiones sobre incentivos y sobre el refuerzo de aquella.

Entre las principales novedades que contempla el nuevo marco normativo para el impulso de los planes de pensiones de empleo, se encuentra la creación de planes de empleo simplificados para autónomos y trabajadores por cuenta propia, a través de la promoción por asociaciones de trabajadores autónomos, colegios profesionales y mutualidades de previsión social, lo que sin duda supone un avance en la protección de estas personas trabajadoras.

Sin embargo, el CES considera que el texto del Anteproyecto no contempla de manera adecuada las especificidades de este colectivo y la necesaria flexibilidad que se requiere, entre otras cuestiones, en las aportaciones de los trabajadores autónomos, echándose también en falta un adecuado sistema de incentivos que, entre otros efectos, evite diferencias de trato difíciles de justificar. Y, en todo caso, el CES considera que cualquier modificación que se introduzca en el segundo pilar de este colectivo debería tener en consideración el futuro sistema de cotización por ingresos reales en el RETA.

Por otra parte, el CES quiere formular una observación de carácter técnico consistente en la conveniencia de tener en cuenta que no existe la figura del promotor en relación con las mutualidades de previsión social.

A juicio del CES, resulta necesario que se reconsidere la arquitectura de la gobernanza de los fondos de pensiones de empleo de promoción pública (FPEPP) prevista en la norma proyectada. No cabe identificar el modelo de gobernanza, en sí mismo, como el factor determinante del freno observado en el desarrollo de la previsión social complementaria en España en la última década, un deterioro debido más bien a la caída de las aportaciones a los planes de pensiones de empleo tanto en el sector privado como en el público, en el contexto de la última crisis financiera.

Ello no obstante, si bien es cierto que el modelo de gobernanza no representa como tal un problema de la previsión social complementaria de base ocupacional, una mejora del mismo podría contribuir a un mayor desarrollo del segundo pilar del sistema de pensiones en nuestro país. A tal fin, este Consejo estima que la futura norma debería situar expresamente a la negociación colectiva como el instrumento sobre el que debe seguir pivotando dicha gobernanza. Al mismo tiempo, el CES considera necesario establecer una presencia más equilibrada de los interlocutores sociales en la misma y dimensionar adecuadamente las funciones tanto de la Comisión Promotora y de Seguimiento de

los FPEPP como de la Comisión de Control Especial de los FPEPP, que constituyen los

principales órganos de gobierno y control de estos fondos.

4. Conclusiones

El CES comparte el propósito de avanzar en el impulso de los planes de pensiones de empleo, como complemento a las pensiones públicas, y remite las conclusiones del

presente dictamen a las que se desprenden de las observaciones anteriormente formuladas.

Madrid, 16 de diciembre de 2021

Vº. Bº El Presidente
Antón Costas Comesaña

La Secretaria General
María Soledad Serrano Ponz



CONSEJO
ECONÓMICO
Y SOCIAL
ESPAÑA