



## COMENTARIOS A LA LEY Y AL REGLAMENTO DE PLANES Y FONDOS DE PENSIONES (\*)

La regulación de los planes y fondos de pensiones por la Ley 8/1987 y su Reglamento, de 29 de septiembre de 1988, ha supuesto la introducción en España de instituciones que contaban con más de un siglo de existencia en el Derecho comparado y cuya necesidad se hacía sentir en nuestro ordenamiento.

La crisis de la Seguridad Social, que cada día necesita de mayores ingresos para hacer frente a un amplio abanico de prestaciones, requirió, desde hace años, la atención del legislador. En efecto, la cobertura progresiva de nuevos colectivos de la población, la reducción de la edad de jubilación, el aumento de la esperanza de vida y un loable sentido de que las prestaciones debían ofrecer un nivel de vida digno a sus perceptores, han determinado que cada día sean más personas y durante más tiempo las que perciban unas prestaciones más altas. Esta situación venía a ser completada por la evolución demográfica vivida por los países de nuestro entorno económico desde hace varias décadas, y en España especialmente desde la última, de reducción de natalidad. Asimismo, la crisis económica determinó unos niveles de desempleo que exigieron un esfuerzo de solidaridad a los trabajadores, que se canalizó a través de los sistemas de seguridad social. Sólo dentro de este contexto puede hablarse de «crisis» y se explica que los poderes públicos buscaran soluciones.

En España, cualquier alternativa debe estar presidida por lo dispuesto en el artículo 41 de la Constitución, según el cual «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, y especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres». Nadie duda que cualquier solución debe contar con la Seguridad Social, buscando la mayor solidez así como el funcionamiento más eficaz de la misma.

---

(\*) Nota técnica de la División de Investigación del IESE.  
Preparada por el profesor Mariano Rabadán. Julio de 1989.

La teoría más difundida en Europa es la de que el sistema de prestaciones sociales debe estructurarse en tres niveles dotados de fuentes de financiación distintas: el primer nivel (básico) lo proporcionan los Estados con cargo a los presupuestos, se dirige a un número muy reducido de personas, limitándose a garantizar la supervivencia de los ciudadanos. El segundo nivel (profesional) corresponde a la Seguridad Social, o los sistemas alternativos obligatorios de gestión privada, siendo los beneficiarios todos los trabajadores y constituyendo el modo más generalizado de previsión. El tercer nivel (complementario) tiene por objeto aumentar las prestaciones correspondientes a los beneficiarios, ya sea con carácter complementario, ya sea con carácter independiente respecto de la Seguridad Social, proporcionando unas prestaciones adecuadas al nivel de ingresos que durante su vida laboral o ejercicio profesional ostentó el beneficiario. La Ley de Planes y Fondos de Pensiones se sitúa dentro de este tercer nivel, junto a otras figuras que ya existían en la actualidad, como son las pólizas de capital diferido, las participaciones en fondos de inversión mobiliaria, los planes de ahorro sistemático, los seguros de vida, etc.

No fue fácil el nacimiento de la norma de cuyo comentario se ocupan las presentes páginas. En efecto, hace ya una década que, como consecuencia de la promulgación de la nueva Ley del Impuesto sobre Sociedades, se ordenó la remisión antes del 31 de diciembre de 1979 de un Proyecto de Ley de las Instituciones de Inversión Colectiva, entre las que se hallarían los fondos de pensiones. Consecuencia de este mandato fue que el proyecto de Ley de Instituciones de Inversión Colectiva, publicado el 26 de abril de 1982 en el Boletín Oficial del Congreso, contemplara los fondos de pensiones. Este proyecto no llegó a prosperar y el nuevo Gobierno elegido en 1982 prefirió tramitar rápidamente la Ley de Instituciones de Inversión Colectiva (Ley 46/1984 de 26 de diciembre) sin los fondos de pensiones y reorganizar la Seguridad Social (Ley 26/1985 de 31 de julio) para, en un momento posterior, ocuparse de los planes y fondos de pensiones, figuras en las que necesariamente iba a converger una doble naturaleza social y financiera de extraordinaria importancia. Prueba del interés que despertó el Proyecto de Ley presentado ante el Congreso de los Diputados el 17 de septiembre de 1986 son las 385 enmiendas que se presentaron en dicha Cámara, y las 339 que se plantearon en el Senado, 56 de las cuales fueron presentadas por el grupo parlamentario que apoya al Gobierno.

De lo dicho pueden ya deducirse las tres circunstancias básicas que han de tenerse en cuenta para valorar la Ley: su trascendencia social, su importancia económica y la complejidad y diversidad de los criterios de quienes han colaborado en su elaboración. Estos factores han determinado que el sistema de planes y fondos de pensiones abunde en cautelas, controles y límites en mayor medida de lo que sucede en cualquier otro país, con el deseo evidente de proteger al ciudadano que, con esfuerzo, ahorra hoy para prever otras épocas de menor desahogo económico, pero con el probable efecto contrario al reducir la agilidad y la gestión profesionalizada que la administración y la inversión exigen en el momento actual.

En cualquier caso, la Ley tiene el mayor mérito en su propia existencia, brindando una normativa, es decir, unas reglas, que permitan el desarrollo de la institución con la colaboración de todos los sectores implicados: reglas que la experiencia mostrará en qué medida han sido acertadas o resultan perfectibles, y que sin duda se irán modificando para adaptarse a la realidad circundante.

La normativa española de los planes y fondos de pensiones presenta importantes novedades respecto a lo que ocurre con los países de nuestro entorno.

Una de ellas es la regulación en un mismo texto de los distintos tipos de planes de pensiones, a diferencia de lo que ocurre en Europa, donde suelen ser diferentes las

normativas aplicables a los planes de pensiones de los sistemas individual y de empleo. La razón de ello quizá debemos buscarla en los avatares que sufrieron los anteproyectos y proyectos de ley hasta plasmarse en el que fuera presentado ante el Congreso de los Diputados el 16 de abril de 1986, pues en un principio se pensó en una regulación de los fondos de pensiones, para llenar un vacío importante en la normativa legal, y el mercado financiero, y se enfocó esta legislación siguiendo «los principios generalmente aceptados en todo el mundo, similares a los de los fondos de inversión, pero con previsiones y cautelas adecuadas a su naturaleza y objetivos». Se trataba fundamentalmente de regular los planes de pensiones de carácter laboral o corporativo.

En 1986, queriendo acentuar a la vez el carácter social del proyecto y dar una regulación completa de todas las modalidades de planes de pensiones, se regularon dentro del mismo texto tres categorías heterogéneas, cuales son los planes individuales, los de tipo asociado y los del sistema empleo, ofreciendo un tratamiento prácticamente idéntico para todos ellos, lo cual puede llevar a que en la práctica no resulten operativas algunas de las figuras previstas: es el caso, por ejemplo, de la comisión de control en los planes del sistema individual, en que el órgano de control, titular de las facultades de representación, lo forman personas que no tienen en común más que su participación en el plan y que ha obligado al Reglamento a acudir a un complicado sistema de elección por compromisarios.

No es ésta la única ni la principal diferencia respecto del Derecho comparado, donde se ha pretendido más solucionar los problemas derivados de la doble imposición, y en general todo lo relativo al tratamiento fiscal, que de regular detalladamente los planes y los fondos.

Por ejemplo, en la República Federal de Alemania, la financiación de los planes de pensiones puede llevarse a cabo a través de cinco vías diferentes: contribuciones adicionales a la Seguridad Social, fondos internos o reservas contables, seguro directo, fondos complementarios («unterstützungskasse») y fondo de pensiones («pensionkasse»): de los que sólo los dos últimos tienen el carácter de entidades legales autónomas.

En el Reino Unido, la mayoría de los planes privados de pensiones se basan en el sistema del «trustee» (fiducia). En Italia, los fondos suelen organizarse como fondos internos (reservas contables) o como fondos externos asegurados (pólizas de seguros de grupo), pero existen también modalidades de fondos no asegurados.

En España, a diferencia de lo que suele ocurrir en los demás países, sólo se admite un sistema, el contemplado en la Ley 8/1987, de modo que carecen de los beneficios fiscales aquellos planes y fondos de pensiones que no se ajusten a lo dispuesto en ella: por otra parte, la Ley y su Reglamento se ocupan de regular detalladamente todo lo que se refiere a aquellos, constituyendo uno de los aspectos menos acertados de la regulación aprobada el escaso margen que se ofrece a las normas de funcionamiento de los planes y a los reglamentos de gestión de los fondos para que los constituyentes puedan establecer los criterios que mejor se adapten a sus necesidades.

De las influencias extranjeras, pareció que nuestro país se iba a inclinar por la figura del «trustee», en que el fiduciario recibe plenos poderes sobre un patrimonio para administrarlo de acuerdo con lo dispuesto por el dueño, estructura ajena a nuestra tradición y propia del derecho anglosajón, donde ha gozado de gran predicamento. Esta hipótesis no llegó a cumplirse, al dotarse a las comisiones de control del plan y del fondo, especialmente a este último, de unas facultades que desbordan la idea de fiscalización que el término control lleva dentro de sí, dejando reducido el papel del gestor al de un mero ejecutor