

**STC 206/ 1997, DE 27 DE NOVIEMBRE. (BOE, 30 de diciembre de 1997). Recursos de inconstitucionalidad números 1181/1987 Y 1190/1987 (acumulados). Promovidos, respectivamente, por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y por el Parlamento Vasco, en relación con la totalidad de la Ley 8/1987, de 8 de junio, de regulación de los Planes y Fondos de Pensiones, y, en especial, respecto de los artículos 5.2, 5.3, 7.2, 7.3, 8.1, 8.9, 9.4, 10.2, 11.1, 11.3, 11.5, 11.9, 11.10, 13, 14.2, 16, 16.5, 17.2, 17.5, 19, 20, 20.1, 20.2, 21.3, 21.4, 21.6, 22, 23, 24, 24.3, 25, 26, 26.3, Disposición Transitoria 1ª, Disposición Final 2ª y Disposición Final 3ª.**

### **Antecedentes**

Es objeto de los presentes recursos de inconstitucionalidad, por entender que el legislador estatal se extralimita en sus competencias estatales, en menoscabo de las autonómicas, la Ley 8/1987, de 8 de junio, sobre Planes y Fondos de Pensiones, por la que se definen y regula los Planes y Fondos de Pensiones.

La Generalidad de Cataluña sostiene como fundamento prioritario en defensa de la competencia autonómica, que si bien la primera y principal finalidad perseguida por la Ley que se discute es alcanzar unos concretos objetivos de protección social, sin embargo, aunque ese objetivo de previsión social es el predominante, éstos se obtienen, recaudan o controlan para proteger. El criterio constitucional y estatutario se fundamenta en que por medio de la competencia estatal se está ejercitando un poder muy similar al tributario -cuasi tributario-, con el que se garantiza el sostenimiento de un servicio público y, a la vez, un sistema de prestaciones solidarias en beneficio de todos los españoles (art. 41 y 50 CE). Esta misma motivación no concurre cuando se trata de aportaciones realizadas con carácter voluntario y libre, aunque con fines de previsión social, que pasan a integrarse en fondos o patrimonios privados, como son los llamados Planes y Fondos de Pensiones, supuesto éste en el que lógicamente la competencia del Estado vendrá siempre referida sólo a la legislación básica.

Por su parte, el Parlamento Vasco alega la inconstitucionalidad de la Ley 8/1987 sobre la base de la existencia de unas materias respecto de las que se predica una competencia compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas, como es el caso de los Planes y Fondos de Pensiones, y respecto de las que también se produce un desdoblamiento en dos momentos del proceso de normación. En el caso de los Planes y Fondos de Pensiones, entiende que sólo el nivel mínimo obligatorio del sistema público de la Seguridad Social puede corresponder en su aspecto básico al Estado, sin perjuicio del desarrollo reglamentario de ejecución de los servicios por las Comunidades Autónomas, las cuales tendrán competencia exclusiva respecto del nivel complementario, ya sea obligatorio o voluntario, que como superestructura se añade a la acción protectora mínima y básica del sistema de la Seguridad Social. En materia de Seguridad Social lo complementario queda en manos de las Comunidades Autónomas.

Para el Abogado del Estado, sin embargo, la Ley 8/1987 es fundamentalmente una norma de regulación de los aspectos financieros de la institución y, en forma subsidiaria, de los fiscales. En la Ley existen dos planos que para el Abogado del Estado no deben ser mezclados y que sitúan el conflicto en sus verdaderos términos: aunque la Ley tiene unos objetivos marcados -uno de los cuales hace expresa referencia a las instituciones de previsión social, conectadas en forma directa con los ámbitos materiales a que hacen referencia los arts. 41 y 50 CE-, su contenido no se corresponde con esa finalidad de regular exhaustivamente una institución de previsión social, en su estructura organizativa y en las diversas modalidades de protección.

### **Doctrina**

El Tribunal Constitucional, en una sentencia clave que define los Planes y Fondos de Pensiones como contratos de nuevo cuño de previsión colectiva no incluíbles bajo el concepto de instituciones de previsión social, desestima los recursos de inconstitucionalidad presentados por las partes recurrentes, por los que se atacaba la constitucionalidad de la Ley 8/1987, de 8 de junio, sobre Planes y Fondos de Pensiones, declarando únicamente inconstitucional y, por tanto, nulo, el art. 25.3 d) de la Ley 8/1987, de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones. Por su evidente interés se extraen los pronunciamientos más relevantes y decisivos en la adopción de esta decisión constitucional.

1. El Tribunal Constitucional parte (F. J. 4º), de la distinción que bajo el mismo título "Planes y Fondos de Pensiones" existe en la Ley 8/1987. Declara que "*(l)a Ley permite distinguir en abstracto, perso sin olvidar nunca su interconexión, dos áreas materiales diferenciadas. La primera -los "Planes de Pensiones"-, consiste en un acuerdo contractual de estructura compleja, con la finalidad de garantizar, como causa misma del consentimiento de voluntades, la percepción por los beneficiarios de una serie de prestaciones económicas cuando se produzcan los acaecimientos previstos para su percepción (art 1)º*". "La segunda de estas áreas materiales, los "Fondos de Pensiones", se vincula con la creación de masas patrimoniales destinadas a gestionar las aportaciones de los diferentes Planes (art. 10), pero no susceptibles de confundirse con ellos. Como tales patrimonios instrumentales adquieren autonomía respecto de los Planes que se integran en ellos y esa autonomía se manifiesta en numerosos aspectos de su régimen jurídico".

2. En cuanto a la pretendida relación entre el sistema de "Seguridad Social" y los "Planes y Fondos de Pensiones" el Tribunal es rotundo al declarar que "*(l)a noción de "Seguridad Social" no puede predicarse de instituciones protectoras cuyo origen, tanto como la extensión de la acción tutelar que dispensan, descansa en la autonomía de la voluntad*". "*Cuando la voluntad privada resulta determinante sobre los factores aludidos, sin salir del ámbito genérico de la "protección social", si nos hallamos fuera del núcleo institucional de la Seguridad Social*". Añadiendo por ello que "*(l)a anterior conclusión no queda obstaculizada por el hecho de que la institución que se contempla pueda servir de cauce para mejoras voluntarias de la acción protectora del sistema de Seguridad Social*".

3. En el F.J 6º de la sentencia el Tribunal Constitucional trata de dilucidar si la institución de los Planes y Fondos de Pensiones se inserta en el bloque material de la "previsión social" y, a través de ella, en el "mutualismo libre" o en las "Mutualidades no integradas en el Sistema de Seguridad Social", instituciones típicas de previsión social tradicionales en el modelo español, cuya específica finalidad, que se manifiesta en un régimen jurídico propio, es la protección social privada y voluntaria". En este sentido el Tribunal entiende que "*(l)a localización material que los recurrentes hacen del objeto de la Ley impugnada no puede ser compartida*" pues de la Ley 8/1987 se desprende con claridad que los Planes de Pensiones responden a "un contrato de nuevo cuño de previsión colectiva, que permite, además, distintas modalidades en la constitución de los Planes (art. 4) en atención a una pluralidad de objetivos sociales". "El Plan y el Fondo, unidad inescindible en su funcionamiento jurídico, están privados deliberadamente de personalidad jurídica", pero, además, si se profundiza aún más en la razón de ser de la institución y en los objetivos a los que tendencialmente se encamina se observa que "su área material propia no coincide con la previsión social".

4. En consecuencia, concluye el Tribunal (F.J. 7º): "*el ámbito material más directamente implicado en los Planes de Pensiones, por su finalidad y estructura, es, por un lado, el mercantil, respecto del cual el Estado es competente para establecer su legislación (art. 149.1.6), en*

*Reseña de Jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre entidades de economía social Marzo 1994 - Diciembre 2000*

cuanto se trata de regular el contenido obligacional de un contrato de esa naturaleza, y, por el otro, el de los seguros, en relación con el cual, como ocurre con el crédito y la banca, al Estado se le atribuye el establecimiento de las bases para su ordenación (art. 149.1.11), desde la perspectiva de la intervención administrativa, con sus garantías y cautelas, en este sector económico (...), mientras que las Comunidades Autónomas lo son para el desarrollo legislativo y la ejecución de tales normas básicas (arts. 11.2 a) EAPV y 10.1.4 EAC)". "A la vista de lo hasta aquí expuesto, puede ser rechazada ya la impugnación global que las dos Comunidades Autónomas recurrentes dirigen a la Ley 8/1987 situando la materia en ella regulada dentro del ámbito alternativo de la "Seguridad Social" o del "mutualismo no integrado en el sistema de la Seguridad Social". También debe serlo la invocación que el Abogado del Estado hace del art. 149.3 CE para el caso de que la materia objeto de la Ley recurrida no pudiera ser encajada en alguno de los títulos competenciales atribuidos a las Comunidades Autónomas, pues tal cláusula residual o supletoria allí contenida sólo entra en juego cuando el objeto normativo en litigio no pueda situarse en ningún título material, utilizando los métodos de interpretación jurídica ordinarios (STC 123/1984, fundamento jurídico 2º)".

5. En el F.J. 8º el Tribunal Constitucional trata de dar respuesta al análisis de la posible atribución de la potestad reglamentaria al Gobierno en materias que pueden calificarse como básicas (arts. 5.1 b), 7.3, párrafo 2, último inciso; 8.1; 9.4; 10.2; 11.10; 13; 16.1, párrafo 2; 16.2; 16.4; 16.5 c); 16.5, último párrafo; 17.2 y 5, 21.4 y 6 y la disposición final tercera de la Ley 8/1987). A este respecto el Tribunal entiende que si bien las bases de una determinada materia han de regularse por medio de ley formal "que designe expresamente su carácter de básica o esté dotada de una estructura de la cual se infiera ese carácter con naturalidad" (STC 69/1988 [RTC 1988\69], "(s)in embargo, esta afirmación no excluye que, excepcionalmente, puedan regularse ámbitos materiales que merezcan esta calificación a través del Reglamento" siempre que se ponga de manifiesto "una especial justificación de la intervención reglamentaria, en cuanto la complejidad o el dinamismo de la materia regulada requieran de un procedimiento de concreción normativa más flexible que el que acompaña a la elaboración de las leyes". Sobre la base de esta argumentación el Tribunal entiende que respecto de los artículos impugnados "corresponde al Estado la facultad de regulación al amparo de lo previsto en el art. 149.1.11 CE", pues se trata de "supuestos todos ellos que, en cuanto afirman la transparencia de su intervención en el mercado financiero pertenecen al ámbito inherente al título competencial que autoriza al Estado a fijar las bases del referido sistema, legitimándose por ello mismo este desarrollo reglamentario (art. 149.1.11 CE)".

6. En relación a la posible inconstitucionalidad de los apartados 2 y 3 del artículo 5, este Tribunal descarta cualquier tipo de indicio de inconstitucionalidad respecto de estos preceptos. En primer lugar, en cuanto al apartado 2 del art. 5, entiende que la exigencia referida al sometimiento a los regímenes financiero y fiscal previstos en la Ley al cumplimiento por los Planes de Pensiones de los requisitos establecidos en ella "es una determinación básica y el consiguiente sometimiento lo es a un régimen -el financiero- respecto del que el Estado es competente para establecer las bases, por lo que el precepto no tiene otro alcance que el de exigir el cumplimiento de los requisitos previstos en la Ley para que los Planes puedan quedar sometidos a las bases del régimen financiero regulado en la misma". Por su parte, en cuanto al art. 5.3 se refiere, este precepto "no sólo no contradice el principio constitucional de igualdad, sino que precisamente lo refuerza al permitir un más justo y equitativo reparto de la carga tributaria según los principios de capacidad económica y de progresividad (art. 31.1 CE), en el régimen de tributación de las cantidades que los sujetos al Impuesto sobre la Renta de las

*Personas Físicas destinan al Fondo*. “Desde esta perspectiva el art. 5.3 encuentra cobertura en la competencia estatal ex art. 149.1.14”.

7. La inconstitucionalidad del art. 11.1 de la Ley, por el que se establece que los Fondos carecerán de personalidad jurídica, es desestimada por el Tribunal Constitucional (F. J. 12º), pues teniendo en cuenta que “es difícil también afirmar que es indiferente que, en este aspecto de su régimen jurídico tan vinculado con la seguridad del tráfico jurídico, el sistema organizativo de cada ente pueda variar, en función de la Comunidad Autónoma donde se constituya”, en *“la solución de privar a los Fondos de personalidad el legislador estatal ha obrado en el ejercicio de las competencias que, en materia financiera y de régimen de las organizaciones financieras, le atribuye el art. 149.1.11 de la Constitución Española”*.

8. De igual forma el Tribunal otorga cobertura constitucional, en el F. J. 13º, al art. 19 en la medida en que entiende que “el establecimiento de las obligaciones de las Entidades Gestoras de los Fondos de Pensiones que se contienen en el citado art. 19 se orienta a asegurar el desenvolvimiento de los Fondos y a evitar situaciones de insolvencia o que amenacen a la efectividad de las prestaciones”. “Igual conclusión y por las mismas razones debe obtenerse del art. 20, cabecera del Capítulo Sexto, en el que se establecen los requisitos y condiciones para ser entidad gestora de un Fondo”. “Si la previsión de que los Fondos sean administrados por entidades gestoras es básica (...), no puede negarse la misma condición a la determinación de qué entidades pueden ser gestoras de los Fondos, así como de los requisitos precisos para ello y de un aspecto tan esencial de su régimen jurídico como es el de su retribución”.

9. En el F. J. 14º el Tribunal Constitucional reafirma la constitucionalidad de los arts. 21, 22 y 23, relativos a las Entidades Gestoras y Depositarias de los Fondos de Pensiones, pues “(e)l carácter básico de las anteriores normas no puede ser puesto en cuestión si se tiene presente que todas ellas son normas que disciplinan las funciones y aspectos esenciales de la organización de una institución cuya previsión es considerada básica, cual es la de las Entidades Depositarias de los Fondos de Pensiones”, “si básica es la creación de un órgano de depósito de los valores mobiliarios y demás activos financieros integrados en los Fondos (art. 21.1), lo que no se discute, también y con mayor razón es básica la previsión normativa de sus funciones, remuneración e incompatibilidad con el cargo de Gestor”.

10. En cuanto a la impugnación de los arts. 25 y 26 de la Ley, dedicados al establecimiento del régimen de infracciones y sanciones para las entidades gestoras y depositarias, este Tribunal declara en el F. J. 15º que “*el Estado, en virtud del art. 149.1.11 y 13 CE, es competente para establecer las bases, restándoles a las Comunidades Autónomas recurrentes las competencias de desarrollo legislativo y de ejecución*”. Tanto en el caso de los Planes como en el de los Fondos de Pensiones “*existe un título competencial propio del Estado que justifica su intervención reguladora en esta materia, que se extiende al elenco de infracciones en cuanto éstas constituyen una forma de velar por el cumplimiento de las normas básicas previamente establecidas y, a su vez, aunque sea en su aspecto negativo, una forma de regulación sobre esa misma materia cuya titularidad se ha afirmado en virtud de lo dispuesto en el art. 149.1.11 CE*”.

Por otra parte, si bien el ejercicio de la potestad sancionadora es una típica actividad de ejecución, sin embargo “el ejercicio de la potestad sancionadora respecto de conductas que guardan una evidente relación con la estabilidad y garantía del sistema instaurado en la Ley es de clara competencia estatal en virtud del art. 149.1.11 CE, en cuanto las infracciones sancionadas inciden sobre aspectos básicos en la materia”.

11. El contenido de las Disposiciones Transitorias de la Ley 8/1987 debe ser calificado de constitucional según el Tribunal Constitucional puesto que “*dentro de esas normas, unas (apar-*

*Reseña de Jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre entidades de economía social Marzo 1994 - Diciembre 2000*

tados 1, 2 y 3 de la disposición transitoria primera) tienen un marcado carácter fiscal y, siendo ello, así la titularidad estatal para su establecimiento no puede ser discutida (art. 149.1.14 CE). Otras (apartados 4 a 7), si bien de forma indirecta afectan a los derechos de los beneficiarios de los sistemas de previsión que se adaptan a la Ley, tienen por objeto directo facilitar la adaptación y, lo que es más importante desde la perspectiva que ahora interesa, asegurar el funcionamiento y la estabilidad financiera de los Planes resultantes de la adaptación, de donde deriva su condición de básicas y la atribución a la competencia del Estado en virtud de lo establecido en el art. 149.1.11 CE".

12. En cuanto a la disposición final segunda, no procede la reivindicación competencial autonómica "desde el momento en que, en primer lugar, la delimitación de los sujetos promotores de Planes de Pensiones constituye un elemento esencial del régimen jurídico de éstos, que, por las razones antes expuestas, incumbe regular al Estado al amparo de la competencia que tiene reconocida por el art. 149.1.11 CE, y, en segundo término, el precepto está redactado en términos de posibilidad, sin que se obstaculice el derecho de las Comunidades Autónomas a concretar las condiciones en que (...) procede que los organismos de ellas dependientes y las Corporaciones Locales puedan ser promotoras de Planes de Pensiones".

13. Por último, en cuanto a la impugnación de la totalidad de la Ley se refiere, el Tribunal Constitucional (F. J. 21º) declara que la argumentación de los recurrentes adolece a priori de un doble defecto que lleva a su fracaso ineludiblemente. En primer lugar, porque asume como inamovible un solo modelo de Seguridad Social, coincidente con la propia y particular interpretación del art. 41 CE. A este respecto, habiendo mantenido con anterioridad la inexistencia de un modelo único en el Texto Constitucional, este Tribunal declara que "lo ya dicho debe ser mantenido con mayor rotundidad en relación con el contenido del art. 41 CE, dado el tenor del reconocimiento de la institución "Seguridad Social", que no autoriza a considerar definitivamente consagrado el modelo vigente en el momento de redacción del Texto Constitucional. En conexión con lo anterior, no puede sino calificarse de artificioso un argumento que basa la pretendida inserción de las mejoras voluntarias de Seguridad Social en el régimen público del sistema". "Por otra parte, (...) resulta por lo menos inadecuado sostener que la Ley "privatiza" un régimen de Seguridad Social al que permanece ajena. De aquí que, perdida esta base argumental, única no vinculada a un estado legal de cosas que puede ser alterado sin afectar a la garantía ex art. 41 CE, proceda a desechar este motivo de impugnación".