



## CORTES GENERALES

---

**INFORME 28/2014 DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA, DE 13 DE MAYO DE 2014, SOBRE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD POR LA PROPUESTA DE DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO RELATIVA A LAS ACTIVIDADES Y LA SUPERVISIÓN DE LOS FONDOS DE PENSIONES DE EMPLEO (REFUNDICIÓN) (TEXTO PERTINENTE A EFECTOS DEL EEE) [COM (2014) 167 FINAL] [2014/0091 (COD)] {SWD (2014) 102 FINAL} {SWD (2014) 103 FINAL} {SWD (2014) 104 FINAL}**

### ANTECEDENTES

A. El Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, anejo al Tratado de Lisboa de 2007, en vigor desde el 1 de diciembre de 2009, ha establecido un procedimiento de control por los Parlamentos nacionales del cumplimiento del principio de subsidiariedad por las iniciativas legislativas europeas. Dicho Protocolo ha sido desarrollado en España por la Ley 24/2009, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, de 19 de mayo. En particular, los nuevos artículos 3 j), 5 y 6 de la Ley 8/1994 constituyen el fundamento jurídico de este informe.

B. La Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las actividades y la supervisión de los fondos de pensiones de empleo (refundición), ha sido aprobada por la Comisión Europea y remitida a los Parlamentos nacionales, los cuales disponen de un plazo de ocho semanas para verificar el control de subsidiariedad de la iniciativa, plazo que concluye el 29 de mayo de 2014.

C. La Mesa y los Portavoces de la Comisión Mixta para la Unión Europea, el 8 de abril de 2014, adoptaron el acuerdo de proceder a realizar el examen de la iniciativa legislativa europea indicada, designando como ponente a la Diputada D.<sup>a</sup> María Concepción Gutiérrez del Castillo, y solicitando al Gobierno el informe previsto en el artículo 3 j) de la Ley 8/1994.

D. Se ha recibido informe del Gobierno. Éste señala que actuar en el ámbito de la Unión Europea en relación con los fondos de pensiones de empleo puede aportar un valor añadido sustancial, ya que la acción de los Estados miembros, por sí mismos, no permitiría: i) eliminar los obstáculos para las actividades transfronterizas; ii) garantizar un nivel mínimo más elevado de protección de los consumidores en toda la Unión Europea; iii) tener en cuenta las externalidades positivas derivadas de las economías de escalas, de la diversificación de riesgos y de la innovación inherentes a la actividad transfronteriza; iv) evitar el arbitraje regulador entre los sectores de los servicios



## CORTES GENERALES

---

financieros; v) evitar el arbitraje regulador entre los Estados miembros; y vi) tener en cuenta los intereses de los trabajadores transfronterizos. Por ese motivo, el Gobierno concluye que la iniciativa respeta el principio de subsidiariedad.

E. La Comisión Mixta para la Unión Europea, en su sesión celebrada el 13 de mayo de 2014, aprobó el presente

### INFORME

1.- El artículo 5.1 del Tratado de la Unión Europea señala que *“el ejercicio de las competencias de la Unión se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad”*. De acuerdo con el artículo 5.3 del mismo Tratado, *“en virtud del principio de subsidiariedad la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión”*.

2.- La Propuesta legislativa analizada se basa en los artículos 53, 62 y 114.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que establecen lo siguiente:

#### *Artículo 53*

1. *A fin de facilitar el acceso a las actividades no asalariadas y su ejercicio, el Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, adoptarán directivas para el reconocimiento mutuo de diplomas, certificados y otros títulos, así como para la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al acceso a las actividades por cuenta propia y a su ejercicio.*

2. *En cuanto a las profesiones médicas, paramédicas y farmacéuticas, la progresiva supresión de las restricciones quedará subordinada a la coordinación de las condiciones exigidas para su ejercicio en los diferentes Estados miembros.*

#### *Artículo 62*

*Las disposiciones de los artículos 51 a 54, ambos inclusive, serán aplicables a las materias reguladas por el presente capítulo.*

#### *Artículo 114.1*



## CORTES GENERALES

---

*1. Salvo que los Tratados dispongan otra cosa, se aplicarán las disposiciones siguientes para la consecución de los objetivos enunciados en el artículo 26. El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social, adoptarán las medidas relativas a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que tengan por objeto el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior.*

3.- La Propuesta de revisión de la Directiva relativa a las actividades y la supervisión de fondos de pensiones de empleo tiene por objeto mejorar la gobernanza y la transparencia de estos fondos e impulsar su actividad transfronteriza. Existen tres motivos que justifican la revisión:

- a) La crisis económica y financiera ha puesto de manifiesto la necesidad de contar con normas de gobernanza más estrictas a fin de proteger a los partícipes y beneficiarios de los planes de pensiones y facilitar una prestación transfronteriza segura. Cada vez son más los planes de pensiones de jubilación que consisten en planes de aportación definida. Estas pensiones pueden estar en peligro en caso de una gobernanza deficiente o una mala gestión de los riesgos.
- b) Las importantes carencias en el nivel de información facilitada a los partícipes y beneficiarios de estos fondos. Los derechos de los consumidores pueden verse afectados por una insuficiente información sobre los riesgos que afectan a su futura pensión, que no está garantizada y que puede verse afectada de forma significativa por gastos de gestión.
- c) La existencia de obstáculos para el desarrollo de los sistemas transfronterizos de pensiones de jubilación.

4.- El objetivo general de esta Propuesta es propiciar el desarrollo de planes de empleo para la jubilación. Los objetivos específicos de la iniciativa, de acuerdo con la Comisión Europea, son los siguientes:

- a) Eliminar los obstáculos prudenciales que persisten para los fondos de pensiones de empleo transfronterizos.
- b) Garantizar la buena gobernanza y la gestión de riesgos.
- c) Facilitar información clara y pertinente a los partícipes y beneficiarios.
- d) Velar porque las autoridades de supervisión dispongan de los instrumentos necesarios para supervisar eficazmente los fondos de pensiones de empleo.

5.- La Comisión ha analizado distintas propuestas para alcanzar estos objetivos consultando a las partes interesadas y haciendo una evaluación de su impacto. Si bien no vamos a entrar aquí en valorar cada una de ellas, conviene recordar que esta Propuesta de Directiva es coherente con otras políticas y objetivos de la unión.



## CORTES GENERALES

---

6.- Los objetivos de esta Directiva están en consonancia con el Libro Blanco – *Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles*, presentado en 2012 por la Comisión Europea en el que se anunciaba un conjunto de veinte iniciativas destinadas a ayudar a los Estados miembros a establecer un equilibrio más adecuado entre el tiempo de vida laboral y el tiempo de jubilación, así como a constituir planes de ahorro complementarios de jubilación.

7.- El Parlamento Europeo, en su Resolución de 21 de mayo de 2013, declaró que la Propuesta de Directiva que hoy analizamos debe reforzar las normas prudenciales aplicables a la gobernanza y a la gestión de riesgos y a la transparencia de la información.

8.- La Directiva no pretende afectar a la competencia de los Estados miembros para regular los sistemas de pensiones que deberán establecerse de acuerdo con la legislación interna. En nuestro país el artículo 41 de la Constitución establece que “Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres.”

9.- El desarrollo de este nivel complementario está íntimamente ligado a la existencia de unos salarios suficientes no solo para atender a las necesidades básicas y de seguridad obligatoria sino para atender a compromisos de ahorro. Para ello es imprescindible contar con sindicatos de amplia representación y fortalecidos para alcanzar una negociación colectiva de amplia cobertura tanto sectorial como a nivel de empresa. La calidad del empleo es determinante y el aumento de la participación de los salarios en la renta nacional el índice que puede anunciar una consolidación de esta vía de ahorro. Todo ello depende de nuestra legislación interna que no se ve afectada por las normas que contiene esta directiva que es respetuosa con la competencia estatal en materia de legislación laboral y de Seguridad Social.

10.- En la actualidad los fondos de pensiones de empleo son importantes vehículos de ahorro para la jubilación sólo en algunos Estados miembros, pero es necesaria una clarificación en su regulación para que puedan desarrollarse de cara al futuro. En España su desarrollo es muy deficiente quizás por la falta de fortaleza en los aspectos anteriormente señalados.

11.- Las exigencias de cumplimiento de objetivo de déficit público están llevando a muchos Estados miembros de la Unión a reducir las prestaciones de las pensiones estatales. Se está poniendo en riesgo una tasa de sustitución adecuada tras la jubilación.



## CORTES GENERALES

---

La contribución que pueden hacer los sistemas de pensiones complementarios cobra mayor relevancia en estos momentos. Por otra parte los sistemas de aportación definida están adquiriendo una importancia creciente en los que los riesgos se trasladan desde los fondos de pensiones y de los empleadores a los directamente interesados. Esto requiere una mayor protección frente a los riesgos que son asumidos en su totalidad por el beneficiario.

12.- Entrando en el análisis de la adecuación de la Propuesta a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, debemos indicar que en virtud del artículo 4 del TFUE, la acción de la Unión Europea en relación con la plena realización del mercado interior debe evaluarse a la luz del principio de subsidiariedad establecido en el artículo 5 del TUE. Actuar a nivel de la Unión Europea puede aportar un valor añadido sustancial, ya que la acción de los Estados miembros, por sí mismos, no permitiría:

- a) eliminar los obstáculos para las actividades transfronterizas,
- b) garantizar un nivel mínimo más elevado de protección de los consumidores en toda la UE,
- c) tener en cuenta las externalidades positivas derivadas de las economías de escala, de la diversificación de riesgos y de la innovación inherentes a la actividad transfronteriza,
- d) evitar el arbitraje regulador entre los sectores de los servicios financieros;
- e) evitar el arbitraje regulador entre los Estados miembros y
- f) tener en cuenta los intereses de los trabajadores transfronterizos.

13.- En la acción propuesta los Estados miembros conservan plenamente su responsabilidad en la organización de sus sistemas respectivos de pensiones así como la facultad de decidir la función de cada uno de los tres pilares de este sistema en los diferentes Estados miembros.

La revisión propuesta no cuestiona ni la competencia ni la prerrogativa de los Estados en materia de Seguridad Social, tampoco interfiere en cuestiones reservadas a la legislación nacional en materia social, laboral, fiscal o contractual.

14.- En cuanto al principio de proporcionalidad, la Propuesta respeta este principio consagrado en el artículo 5, apartado 4, del Tratado de la Unión ya que es adecuada para alcanzar los objetivos que persigue.

Las opciones de actuación seleccionadas buscan el equilibrio entre el interés público, la protección de los partícipes y beneficiarios de los fondos de pensiones de empleo, y los costes soportados por los fondos de pensiones de empleo, los promotores y los supervisores. La normativa tiene en cuenta adecuadamente la naturaleza y



## CORTES GENERALES

---

complejidad de los fondos de pensiones de empleo y está diseñada como normas mínimas adaptándose a las especificidades de este tipo de fondos.

De acuerdo con la Propuesta de la Comisión el principio de proporcionalidad en cada uno de los objetivos operativos se establece de la siguiente manera:

- a. Las funciones de gobernanza se han limitado a las que son esenciales para los fondos de pensiones de empleo.
- b. Se ha racionalizado la documentación de la evaluación interna de los riesgos adaptándola a las especificidades de estos fondos.
- c. La obligación de nombrar a un depositario no se impone a todos los fondos de pensiones de empleo, sino únicamente a los sistemas de aportación definida.
- d. La declaración de la prestación es de pensión se limita al máximo y se centra en la información esencial y no impide a los fondos utilizar otros tipos de declaración con arreglo a requisitos nacionales.
- e. Solo se otorgan nuevas facultades de supervisión en la medida en que son necesarias para supervisar eficazmente las actividades de los fondos. Y en cuanto a los obstáculos en los fondos de empleo transfronterizos se limita a aquellos que han planteado los problemas más importantes a las partes interesadas.

### CONCLUSIÓN

**Por los motivos expuestos, la Comisión Mixta para la Unión Europea entiende que la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las actividades y la supervisión de los fondos de pensiones de empleo (refundición), es conforme al principio de subsidiariedad establecido en el vigente Tratado de la Unión Europea.**