

Consejo de Estado: Dictámenes

Número de expediente: 1247/2014 (HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS)

Referencia: 1247/2014

Procedencia: HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Asunto: Proyecto de real decreto sobre revalorización y complementos de pensiones para el año 2015 y otras normas en materia de clases pasivas.

Fecha de aprobación: 17/12/2014

TEXTO DEL DICTAMEN

La Comisión Permanente del Consejo de Estado, en sesión celebrada el día 17 de diciembre de 2014, , emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

"Por Orden comunicada de V. E. de fecha 16 de diciembre de 2014 (con registro de entrada el mismo día), el Consejo de Estado ha examinado el expediente relativo al proyecto de Real Decreto sobre revalorización y complementos de pensiones para el año 2015 y otras normas en materia de clases pasivas. La consulta se formula con carácter de urgencia.

De antecedentes resulta:

PRIMERO. Contenido del proyecto

El proyecto sometido a consulta consta de preámbulo, once artículos, cuatro disposiciones adicionales, una derogatoria y tres finales.

El preámbulo comienza haciendo referencia a la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015 y, en especial, a su Título IV y disposiciones concordantes, que establece para este ejercicio los criterios básicos para determinar el importe de las pensiones públicas, fijando con carácter general su revalorización en un 0,25%, "de acuerdo con las previsiones contenidas en los artículos 48 y 27 de los textos refundidos de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio [TRLGSS], y de la Ley de Clases Pasivas del Estado, aprobado por Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril [TRLCPE], respectivamente, conforme a la redacción dada por el artículo 7 y la disposición final tercera de la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social.

El proyecto desarrolla las previsiones contenidas en las citadas normas legales, estableciendo la revalorización de las pensiones de clases Pasivas -cualquiera que sea su legislación reguladora- en el porcentaje señalado; contiene las normas y el procedimiento para efectuar la revalorización y el sistema de concesión de complementos económicos para pensiones mínimas; y, en un capítulo independiente, por sus especiales características, regula la revalorización de las pensiones de Clases Pasivas reconocidas al amparo de los reglamentos de la Unión Europea.

El Capítulo I, que comprende los artículos 1 al 5, establece las normas generales sobre la revalorización de las pensiones de Clases Pasivas para el año 2015, regulando el incremento en un 0,25% de las cuantías de las mismas respecto al año 2014; las pensiones no revalorizables; las particularidades de las pensiones extraordinarias por actos de terrorismo; las reglas para el incremento de las pensiones y el procedimiento para su revalorización.

El Capítulo II (artículos 6 a 8) está dedicado a los complementos para mínimos, establece las normas sobre su cuantía, el procedimiento y la prohibición de concesión de complementos económicos en Clases Pasivas.

El Capítulo III (artículo 9) trata sobre el régimen de las "pensiones reconocidas al amparo de los reglamentos de la Unión Europea sobre la coordinación de los sistemas de la seguridad social". El Capítulo IV (artículos 10 y 11) establece "otras normas en materia de clases pasivas", en concreto, regula el pago de pensiones a residentes en el extranjero y el reintegro de percepciones indebidas.

La disposición adicional primera establece los complementos para mínimos y actualización de otras pensiones de Clases Pasivas derivadas de legislaciones específicas.

La disposición adicional segunda se refiere a la adaptación de oficio de los complementos para mínimos.

La disposición adicional tercera se refiere a la actualización de importes de determinadas pensiones.

La disposición adicional cuarta se ocupa de la actualización de las ayudas sociales del Real Decreto-Ley 9/1993, de 28 de mayo, por el que se conceden ayudas a los afectados por el Virus de Inmunodeficiencia Humana (VIH) como consecuencia de actuaciones realizadas en el sistema sanitario público.

La disposición derogatoria única deroga la disposición adicional tercera del Real decreto 647/1989, de 9 de junio, por el que se dictan normas de desarrollo de la Ley 37/1988, de 28 de diciembre, de Presupuestos para 1989, en materia de Clases Pasivas del Estado.

La disposición final primera señala que este real decreto se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.17ª de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social.

La disposición final segunda autoriza al Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas para dictar las disposiciones necesarias para la aplicación del Real Decreto.

La disposición final tercera establece, por último, la entrada en vigor de la norma el día siguiente al de su publicación en el "Boletín Oficial del Estado, sin perjuicio de que los efectos económicos se retrotraigan, cuando así proceda, al 1 de enero de 2015".

SEGUNDO. Contenido del expediente

A) Además del borrador del proyecto sometido a consulta, obra en el expediente una memoria abreviada de análisis de impacto normativo, la cual justifica su propio carácter breve, describe el contenido y tramitación de la norma, estima nulo su impacto de género y valora el impacto presupuestario, partiendo de que "la incidencia económica de este proyecto de Real Decreto se vincula a las medidas contenidas en el proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015", lo que se concreta en un cálculo del coste del incremento de las pensiones de clases pasivas y ayudas a los afectados por el VIH en un importe de 31.698.953,75 euros.

B) Obra el informe elaborado sobre el proyecto por la Secretaría General Técnica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Y, en tal estado de tramitación, se emite el presente dictamen con carácter urgente.

I. Objeto y competencia

Se somete a consulta del Consejo de Estado un proyecto de Real Decreto sobre revalorización y complementos de pensiones para 2015 y otras normas en materia de clases pasivas.

La Comisión Permanente del Consejo de Estado emite el presente dictamen de forma urgente y preceptiva, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 19.1 y 22.3 de su Ley Orgánica.

II. Procedimiento

La tramitación del proyecto se ha ajustado a las exigencias previstas para los proyectos de reglamento por el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno; según la ordenación formal prevista por los artículos 1 y 2 del Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo, que ordena incluir las memorias, estudios e informes a que se refiere el artículo 24 de la Ley del Gobierno [apartados 1.a) y 1.b), párrafo segundo] en un único documento denominado memoria del análisis de impacto normativo, redactado por el órgano proponente con la estructura y contenido que se detallan en el citado real decreto.

Efectivamente, constan en el expediente -y así se recoge en los antecedentes- la versión definitiva del proyecto sometido a consulta, la memoria del análisis de impacto normativo y el informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

III. Base legal y rango de la norma

El Gobierno es el titular de la potestad reglamentaria en los términos del artículo 97 de la Constitución. Además, respecto a la revalorización de las pensiones de clases pasivas y la determinación de complementos para mínimos (así como respecto de la actualización de otras pensiones a que se refiere la disposición adicional primera del proyecto), las reglas sobre tales pensiones se contienen en el Título IV del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015 (actualmente en tramitación parlamentaria).

Pues bien, el proyecto supone el desarrollo reglamentario, en materia de Clases Pasivas, de lo previsto en dicho Título IV y disposiciones concordantes del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015 (conforme a lo dispuesto por los artículos 97 de la Constitución y 23 de la Ley del Gobierno) y ha de tenerse en cuenta, además, que la disposición final cuarta de la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social, establece lo siguiente: "Se autoriza al Gobierno y a los Ministros de Empleo y Seguridad Social y de Hacienda y Administraciones Públicas para que, en el ámbito de sus respectivas competencias, dicten las disposiciones y adopten las medidas que sean necesarias para la aplicación y desarrollo de esta ley". Así pues, el rango de real decreto se considera adecuado.

IV. Consideraciones

Han sido numerosas las ocasiones en que este Consejo ha tenido la ocasión de pronunciarse acerca de disposiciones como la ahora sometida a consulta, adoptadas anualmente para dar cumplimiento a las previsiones que, en materia de pensiones públicas, regulan las sucesivas Leyes de Presupuestos (así, dictámenes 2.167/2008, de 8 de enero de 2009, 2.147/2009, de 22 de diciembre, 2.543/2010, de 16 de diciembre, y 1.388/2013, de 18 de diciembre).

La razón de ser de todas ellas se encuentra en el propósito de mantener la capacidad adquisitiva de las pensiones, evitando su degradación como consecuencia del aumento del coste de la vida. De hecho, el contenido del texto que se dictamina coincide, sustancialmente, con las regulaciones de años anteriores sobre revalorización y complementos de pensiones de Clases Pasivas, con las necesarias adaptaciones a las disposiciones del Título IV de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015 (hoy proyecto de Ley, aprobado como tal por el Pleno del Congreso de los Diputados en sus sesiones de los días 11, 12 y 13 de noviembre de 2014 [BOCG, Serie A, X Legislatura, Núm. 63-14] y en trámite parlamentario ante el Senado).

El Consejo de Estado no objeta la regulación proyectada, sin perjuicio de las observaciones que a continuación se exponen.

V. Observaciones

A) Supeditación a la aprobación del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Tal y como se ha apuntado, el proyecto consultado tiene por objeto desarrollar las previsiones contenidas en el proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015 en materia de revalorización de las pensiones de Clases Pasivas para tal ejercicio presupuestario.

Por consiguiente, la propia aprobación del Real Decreto proyectado en los términos en que ha sido remitido a este Consejo depende de que el mencionado proyecto de Ley no sufra modificaciones en la última fase de su tramitación parlamentaria. Esta dependencia hace que, tanto el presente dictamen, como el proyecto dictaminado que se apruebe, estén condicionados suspensivamente a la aprobación del proyecto legislativo según el texto ya aprobado en estos momentos por el Congreso.

B) Observaciones de mera redacción:

- En la letra a) del apartado primero del artículo 6 debe alterarse la redacción para que la lectura sea más fluida. Debería quedar así "Podrá complementarse aquella pensión del Régimen de Clases Pasivas que no alcance el mínimo correspondiente que figura en la columna A del cuadro que se incluye en el número 2 de este artículo, cualquiera que fuese la fecha en que se causó, siempre que se haya reconocido al amparo de la legislación general en la materia y que su titular...".

- En el apartado segundo del artículo 9, la expresión "100 por cien" debe sustituirse por "cien por cien".

- En la disposición adicional tercera, en el párrafo segundo, deben citarse correctamente las leyes: i) Ley 19/1974, de 27 de junio, sobre mejora de Clases Pasivas y ii) Ley 74/1980, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio de 1981.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado es de dictamen:

Que, condicionados el dictamen y la aprobación del proyecto de Real Decreto a la aprobación del proyecto de ley en tramitación parlamentaria en los términos indicados en el apartado V.A) del cuerpo del presente dictamen y considerada las observaciones formuladas en su apartado V.B), puede V. E. elevar al Consejo de Ministros para su aprobación el proyecto de Real Decreto sobre revalorización y complementos de pensiones para el año 2015 y otras normas en materia de Clases Pasivas."

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Madrid, 17 de diciembre de 2014

LA SECRETARIA GENERAL,

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. MINISTRO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.