

Consejo de Estado: Dictámenes

Número de expediente: 1388/2013 (HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS)

Referencia: 1388/2013
Procedencia: HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
Asunto: Proyecto de real decreto sobre revalorización y complemento de pensiones de clases pasivas para el año 2014.
Fecha de aprobación: 18/12/2013

TEXTO DEL DICTAMEN

La Comisión Permanente del Consejo de Estado, en sesión celebrada el día 18 de diciembre de 2013, emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

"Por Orden comunicada de V. E. de fecha 13 de diciembre de 2013 (con registro de entrada el día 14 de diciembre), el Consejo de Estado ha examinado el expediente relativo al proyecto de Real Decreto sobre revalorización y complementos de pensiones de Clases Pasivas para el año 2014. La consulta se formula con carácter de urgencia.

De antecedentes resulta: PRIMERO. Contenido del proyecto El proyecto sometido a consulta se inicia con un preámbulo en el que se hace referencia a la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014 y, en especial, a su Título IV, 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 XX/2013, de XX de diciembre, reguladora del factor de sostenibilidad y del índice de revalorización del sistema de pensiones de la Seguridad Social, que han modificado el régimen de revalorización de las pensiones públicas, desvinculándola de la evolución del índice de precios de consumo (IPC), conforme al cual ha venido practicándose dicha revalorización desde 1997". 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 comunitarios. 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 2014, regulando el incremento en un 0,25 de las cuantías de las mismas; las pensiones no revalorizables; las particularidades de las pensiones extraordinarias por actos de terrorismo; las reglas para la aplicación del 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". 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; y la disposición adicional cuarta se ocupa de la actualización de las ayudas a los afectados por el Virus de Inmunodeficiencia Humana (VIH) como consecuencia de actuaciones realizadas en el sistema sanitario público. La disposición final primera autoriza al Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas para dictar las disposiciones necesarias para la aplicación del Real Decreto; y la segunda establece, por último, la entrada vigor de la norma el 1 de enero del año 2014.

SEGUNDO. Contenido del expediente A) Además del borrador del proyecto sometido a consulta, obra en el expediente una memoria abreviada del 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 2014", 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 por importe de 30.621.484,50 euros.

B) Obra el informe elaborado sobre el proyecto por la Secretaría General Técnica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, así como una nota del órgano proponente (Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas).

C) Se ha unido, en fin, el texto del Acuerdo de Consejo de Ministros, de 13 de diciembre de 2013, por el que se solicita a la Comisión Permanente del Consejo de Estado la emisión de dictamen en el plazo máximo de cuatro días.

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 de Clases Pasivas para el año 2014.

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. 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 2014 (actualmente en tramitación parlamentaria).

Además y fundamentalmente, ha de tenerse en cuenta que las disposiciones finales tercera y cuarta del proyecto de Ley reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social (también, en tramitación parlamentaria) establecen respectivamente lo siguiente:

- La primera de ellas modifica el artículo 27.1 del TRLCPE ("revalorización de pensiones, complementos económicos y limitaciones en el crecimiento de las mismas"), que queda redactado en estos términos: "Las pensiones de clases pasivas, incluido el importe de pensión mínima, y los haberes reguladores aplicables para la determinación de la cuantía de las mismas serán incrementados al comienzo de cada año, en función del índice de revalorización previsto para las pensiones en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado".

- La disposición final cuarta, por su parte, establece que "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".

Y, en fin, también el vigente artículo 27.3 TRLCPE dispone que "el importe de las pensiones de clases pasivas se ajustará, en la forma que reglamentariamente se determine, a las normas que sobre limitación en el crecimiento y señalamiento inicial de pensiones, se determinen para cada año en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado, salvo los supuestos contemplados en el número 2 del artículo 50 siguiente. Si como consecuencia de ello su importe hubiera de minorarse, esta minoración no supondrá merma alguna de los otros efectos anejos al reconocimiento del derecho pasivo".

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 o 2.543/2010, de 16 de diciembre).

La razón de ser de todas ellas se encuentra en el propósito de mantener en lo posible 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 con las regulaciones de años anteriores sobre revalorización y complementos de pensiones de clases pasivas, con la sustancial diferencia de que el índice de revalorización contenido en el Título IV de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014 (hoy proyecto de Ley, aprobado como tal por el Pleno del Congreso de los Diputados el 19 de noviembre de 2013 [BOCG, Serie A, X Legislatura, Núm. 63-14] y en trámite parlamentario ante el Senado), se ha desvinculado del IPC.

Regulación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 2014 a la que, a su vez, remite el TRLCPE tal y como se modifica por el proyecto de Ley reguladora del factor de sostenibilidad y del índice de revalorización del sistema de pensiones de la Seguridad Social (aprobado por la Comisión de Empleo y Seguridad Social del Congreso de los Diputados, con competencia legislativa plena, el 20 de noviembre de 2013 [cfr. BOCG, Serie A, X Legislatura, Núm. 69-4] 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 de los proyectos de Ley de Presupuestos Generales del Estado y de Ley reguladora del factor de sostenibilidad y del índice de revalorización del sistema de pensiones de la Seguridad Social.

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 2014 en materia de revalorización de las pensiones de Clases Pasivas para tal ejercicio presupuestario, en aplicación del porcentaje derivado del artículo 27.1 del TRLCPE, conforme a la modificación de éste por la disposición final tercera del proyecto de Ley reguladora del factor de sostenibilidad y del índice de revalorización del sistema de pensiones de la Seguridad Social (textos ambos que se encuentran pendientes de aprobación por las Cortes Generales y de publicación).

Por consiguiente, la propia aprobación del Real Decreto proyectado en los términos en que ha sido remitido a este Consejo depende de que los mencionados proyectos de Ley con los que se ha contrastado no sufran 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 de los proyectos legislativos según los textos ya aprobados en estos momentos por el Congreso.

B) En el preámbulo, párrafo cuarto, debiera hablarse -como se hace en la rúbrica del Capítulo III y en el artículo 9 del proyecto- de "reglamentos de la Unión Europea" y no de "reglamentos comunitarios", por ser aquélla la expresión correcta desde la aprobación del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, por el Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007.

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 de los proyectos de ley en tramitación parlamentaria en los términos indicados en el apartado V.A) del cuerpo del presente dictamen y considerada la observación formulada 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 de Clases Pasivas para el año 2014."

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

Madrid, 18 de diciembre de 2013

LA SECRETARIA GENERAL,

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. MINISTRO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.