

2025/2384

27.11.2025

RECOMENDACIÓN (UE) 2025/2384 DE LA COMISIÓN

de 20 de noviembre de 2025

sobre los sistemas de rastreo de las pensiones, los cuadros de indicadores de las pensiones y la afiliación automática

[notificada con el número C(2025) 9300]

LA COMISIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 292,

Considerando lo siguiente:

- (1) El informe de la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios del Parlamento Europeo, de 10 de septiembre de 2025, sobre la facilitación de la financiación de inversiones y reformas para impulsar la competitividad europea y creación de una unión de los mercados de capitales (informe Draghi) [2024/2116 (INI)], hace hincapié en que las pensiones ayudan a proteger a los pensionistas, construir mercados de capitales y movilizar la inversión, e insta específicamente a la Comisión a que garantice que todos los Estados miembros introduzcan sistemas de rastreo de las pensiones sencillos y transparentes.
- (2) En marzo de 2024, el Eurogrupo en composición ampliada exhortó a lo siguiente: i) a los Estados miembros, a que evaluaran la disponibilidad de productos para sus ciudadanos en el mercado de las pensiones de empleo y compartieran las mejores prácticas, en particular sobre cómo mejorar la afiliación de los ciudadanos a planes de pensiones de empleo; ii) a la Comisión Europea, a que orientara los esfuerzos de los Estados miembros detectando y proponiendo las mejores prácticas; iii) a los Estados miembros, a que desarrollaran sistemas de rastreo de las pensiones para ofrecer a sus ciudadanos una visión general de sus futuros ingresos de jubilación; y iv) a la Comisión Europea, a que desarrollara un cuadro de indicadores de las pensiones en colaboración con la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación (AESPJ) y los Estados miembros.
- (3) En la Declaración de la Cumbre del Euro de abril de 2024 se pidió a todos los Estados miembros y a las instituciones de la UE que garantizaran la rápida aplicación de todas las medidas esbozadas en la Declaración del Eurogrupo en composición ampliada antes mencionada.
- (4) La Comunicación de la Comisión Europea, de 19 de marzo de 2025, titulada «Unión de Ahorros e Inversiones: Una estrategia para fomentar la riqueza de los ciudadanos y la competitividad económica en la UE» establece el compromiso de la Comisión de promover el uso y las mejores prácticas en los sistemas de rastreo de las pensiones, los cuadros de indicadores de las pensiones y la afiliación automática a fin de aumentar los conocimientos de las personas sobre sus ingresos de jubilación previstos, de modo que puedan prepararse mejor para la jubilación. Estos instrumentos contribuirían a alcanzar una mayor escala y profundidad de los mercados de pensiones de empleo, lo que beneficiaría no solo a las personas, sino también a la economía de la Unión en general.
- (5) El Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo sobre las pensiones complementarias, de mayo de 2025, recomienda que la Comisión mejore la transparencia de los datos sobre las brechas en materia de pensiones, tanto a nivel individual como en el ámbito nacional, mediante el impulso de sus medidas estratégicas relativas a los sistemas de rastreo y cuadros de indicadores de las pensiones.
- (6) El informe de diciembre de 2019 del Grupo de Alto Nivel sobre Pensiones aconsejó a los Estados miembros que adoptaran un enfoque global y a largo plazo para el desarrollo de sistemas de pensiones multinivel, y formuló recomendaciones a las instituciones de la UE, los Estados miembros, los proveedores de pensiones y los interlocutores sociales sobre cómo lograrlo.
- (7) El informe de junio de 2020 del Foro de Alto Nivel sobre la Unión de los Mercados de Capitales advierte de que los riesgos de insuficiencia de las pensiones plantean retos políticos y presupuestarios para los Estados miembros, y recomienda que la Comisión: i) desarrolle un cuadro de indicadores para medir los avances de los Estados miembros en cuanto a suficiencia y sostenibilidad de las pensiones; ii) fomente el desarrollo de sistemas de rastreo de las pensiones para las personas, y iii) apoye la introducción de sistemas de afiliación automática para garantizar una cobertura suficiente de las pensiones en todos los Estados miembros.
- (8) El estudio de 2021 sobre las mejores prácticas de afiliación automática, realizado en nombre de la Comisión Europea, y el asesoramiento técnico de la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación sobre las mejores prácticas para los sistemas de rastreo de las pensiones y los cuadros de indicadores de las pensiones, junto con su aportación técnica adicional de septiembre de 2025 a las revisiones que se llevaron a cabo como parte de la Unión de Ahorros e Inversiones, aportaron más información en estos ámbitos.

- (9) El Informe sobre la adecuación de las pensiones de 2024, elaborado conjuntamente por la Comisión Europea y el Comité de Protección Social, y el Informe sobre el envejecimiento de 2024, que ofrece previsiones sobre el gasto público relacionado con el envejecimiento de la población en las próximas décadas, elaborado conjuntamente por la Comisión Europea y el Comité de Política Económica, informan a la Comisión sobre la suficiencia actual y futura de las pensiones y los principales retos en toda la UE, así como sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas, respectivamente.
- (10) El principio 15 del pilar europeo de derechos sociales establece que los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia tienen derecho a recibir una pensión acorde a sus contribuciones que garantice una renta adecuada, y que las mujeres y los hombres tendrán las mismas oportunidades para adquirir derechos de pensión.
- (11) La Recomendación del Consejo, de 8 de noviembre de 2019 ⁽¹⁾, relativa al acceso a la protección social para los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia incluye una recomendación para que los Estados miembros garanticen la transparencia de las condiciones y normas aplicables a los regímenes de protección social, y para que las personas tengan acceso gratuito a información actualizada, completa, fácil de usar y claramente comprensible sobre los derechos y obligaciones individuales. También se recomienda a los Estados miembros que simplifiquen, cuando sea necesario, los requisitos administrativos para que los trabajadores por cuenta ajena, los trabajadores por cuenta propia y los empleadores accedan a la protección social y se beneficien de ella.
- (12) Dado que la escasa alfabetización financiera y los sesgos cognitivos y conductuales pueden obstaculizar la planificación de la jubilación, se requieren medidas para la promoción de la educación financiera y la transparencia de las pensiones. El Eurobarómetro de julio de 2023 reveló tales sesgos en una proporción significativa de la población. Las Conclusiones del Consejo de 14 de mayo de 2024 instaban a los Estados miembros y a la Comisión a adoptar medidas de amplio alcance para aumentar la alfabetización financiera en la UE, en particular para que las personas sean capaces de prepararse e invertir de cara al futuro. En respuesta a esta petición, el 30 de septiembre de 2025 la Comisión publicó una estrategia sobre alfabetización financiera en la que se establecen iniciativas destinadas a capacitar a las personas para que tomen decisiones con mayor conocimiento de causa en lo que respecta a la planificación a largo plazo, incluida la planificación de la jubilación.
- (13) Junto con las medidas de educación financiera, será necesario ofrecer instrumentos de información eficaces con el fin de que las personas puedan planificar financieramente su jubilación. Muchos europeos carecen de datos y herramientas para mantenerse al corriente de sus derechos de pensión, cada vez más repartidos entre diferentes regímenes y países, lo que dificulta la toma de decisiones fundadas sobre las necesidades en términos de carrera profesional, jubilación y ahorro. Dar a conocer mejor las repercusiones de las decisiones profesionales, como las interrupciones de la carrera profesional y el empleo a tiempo parcial, en la edad de jubilación y el ahorro permitiría a los beneficiarios, especialmente a las mujeres, tomar decisiones fundamentadas. Un sistema nacional de rastreo de las pensiones, herramienta digital que ofrece una visión general consolidada de los derechos devengados e, idealmente, de las prestaciones de pensión previstas de todas las fuentes, puede fomentar la transparencia y la sensibilización e infundir confianza en los sistemas de pensiones, lo que permitiría a las personas evaluar mejor si sus ingresos de jubilación futuros serán suficientes y tomar decisiones con conocimiento de causa. Si bien la mayoría de los Estados miembros cuentan con plataformas de información en línea específicas para los derechos de pensión, a menudo estas se limitan a las pensiones públicas y no cubren por completo las pensiones complementarias. Solo unos pocos Estados miembros ofrecen actualmente un sistema de rastreo de las pensiones (SRP) que incluya información exhaustiva sobre todos los pilares y proveedores.
- (14) Los Estados miembros deben poner a disposición de su población un sistema de rastreo de las pensiones completo. Con ello se pretende subsanar la falta de información sobre las pensiones y capacitar a las personas para evaluar y, en caso necesario, mejorar la suficiencia actual y futura de sus ingresos procedentes de las pensiones. El asesoramiento técnico de la AESPJ incluye buenas prácticas para la concepción, la gobernanza y la puesta en práctica de los sistemas nacionales de rastreo de las pensiones. Para ser eficaz, un sistema de rastreo de las pensiones debe presentar un diseño centrado en el usuario que tenga en cuenta las necesidades y los sesgos cognitivos del individuo medio. Esto implica presentar la información de manera sencilla y comprensible, utilizar un lenguaje claro y un enfoque de varios niveles en el que se priorice la información esencial en una página de inicio. También debe facilitarse información detallada sobre las futuras prestaciones a los usuarios que deseen un análisis más en profundidad. Los Estados miembros también deben velar por que su sistema de rastreo de las pensiones cumpla los requisitos de la Directiva Europea de Accesibilidad [Directiva (UE) 2019/882 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽²⁾] y de la Directiva sobre accesibilidad de los sitios web [Directiva (UE) 2016/2102 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽³⁾].

⁽¹⁾ Recomendación del Consejo, de 8 de noviembre de 2019, relativa al acceso a la protección social para los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia (DO C 387 de 15.11.2019, p. 1).

⁽²⁾ Directiva (UE) 2019/882 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, sobre los requisitos de accesibilidad de los productos y servicios (DO L 151 de 7.6.2019, p. 70, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2019/882/oj>).

⁽³⁾ Directiva (UE) 2016/2102 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2016, sobre la accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles de los organismos del sector público (DO L 327 de 2.12.2016, p. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2016/2102/oj>).

- (15) La Comisión Europea apoya el desarrollo del servicio europeo de rastreo de pensiones, una plataforma paneuropea destinada a servir de nodo central que conecte los diversos sistemas nacionales de rastreo de las pensiones de toda la UE. Este servicio europeo debe permitir a los trabajadores móviles obtener una visión general de sus derechos de pensión, independientemente del Estado miembro en el que estos se hayan devengado. Un requisito previo para un rastreo transfronterizo eficaz de las pensiones es que los sistemas nacionales de rastreo de las pensiones se establezcan y se conciben, o se adapten, de manera que sean técnicamente interoperables y que la transmisión de datos con al servicio europeo de rastreo esté autorizada.
- (16) Las tendencias demográficas, la repercusión de los avances tecnológicos en el empleo y las nuevas formas de trabajo plantean retos cada vez mayores para la suficiencia y la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en toda la UE. Se prevé que la pensión pública media en la UE como porcentaje del salario bruto medio disminuya en las próximas décadas. Sin embargo, existen diferencias notables en toda la UE en cuanto a la estructura de los sistemas de pensiones y a los derechos de pensión entre los distintos grupos de edad, por géneros, sectores, niveles de ingresos, duración de la carrera profesional y trayectorias profesionales. Esto implica que el nivel de suficiencia de las pensiones es desigual entre la población.
- (17) Ante la presión demográfica, la mayoría de los Estados miembros han reformado sus sistemas de pensiones, lo que en muchos casos puede dar lugar a tasas de sustitución de las pensiones públicas más bajas. A pesar de varias reformas que mejoran la sostenibilidad, los sistemas públicos de pensiones de muchos Estados miembros siguen sometidos a presión. Mientras tanto, los planes de pensiones de empleo e individuales desempeñan un papel cada vez más importante como complemento de los planes públicos para garantizar que los pensionistas tengan unos ingresos de jubilación adecuados, manteniendo al mismo tiempo la sostenibilidad del sistema. Sin embargo, las pensiones complementarias siguen estando poco desarrolladas en muchos Estados miembros y su cobertura varía entre la población debido a una combinación de factores, como las diferencias en la capacidad de ahorro, la insuficiente alfabetización financiera y transparencia, y la falta de confianza en la capacidad del sector de las pensiones complementarias para generar un crecimiento real neto del ahorro. El acceso a las pensiones de empleo depende del tipo de contrato de trabajo, del sector laboral, del tamaño del empleador, así como de la solidez de los sistemas de negociación colectiva y del diálogo social en este ámbito. Deben realizarse esfuerzos para facilitar el acceso a las pensiones complementarias a través de un enfoque global que atienda a los diferentes grupos de población.
- (18) Dado que la responsabilidad de organizar los sistemas de pensiones recae en los Estados miembros, la presente Recomendación tiene por objeto proporcionar orientaciones sobre la introducción y, cuando proceda y sea necesario, la revisión de los sistemas de rastreo de las pensiones, los cuadros de indicadores de las pensiones y los marcos de afiliación automática. El objetivo es que las personas conozcan mejor los ingresos globales de jubilación que pueden prever obtener de todos los pilares de las pensiones, ayudarlas a prepararse mejor para la jubilación y mejorar la capacidad de los Estados miembros para evaluar y revisar la sostenibilidad y la suficiencia de sus sistemas de pensiones, incluidos los distintos grupos demográficos. La Recomendación tiene en cuenta las opiniones y el asesoramiento de las partes interesadas recabados a través de consultas, así como datos sobre las repercusiones socioeconómicas de los sistemas de rastreo de las pensiones, los cuadros de indicadores de las pensiones y la afiliación automática.
- (19) En varios Estados miembros los interlocutores sociales desempeñan un papel fundamental en la gobernanza y la concepción de los fondos de pensiones de empleo, en el ejercicio de su autonomía y sus prerrogativas de negociación colectiva. Este modelo de responsabilidad compartida, basado en el diálogo social, ha demostrado ser muy eficaz para garantizar unas pensiones de empleo sólidas. Se ha demostrado que fomenta la apropiación por parte de los trabajadores y los empleadores y que mejora la sostenibilidad, la suficiencia, la eficiencia y la transparencia a largo plazo de los fondos de pensiones de empleo, así como su armonización con los intereses económicos y sociales tanto de los trabajadores como de los empleadores. En algunos Estados miembros en los que los regímenes de pensiones de empleo están menos desarrollados, los empleadores completan las cotizaciones de sus trabajadores a sus pensiones individuales. Esta cotización se refleja en el paquete salarial de los trabajadores y sirve para mejorar los ingresos en concepto de pensiones.
- (20) La comunicación al público sobre las necesidades de reforma de las pensiones y sus repercusiones solo puede ser creíble si es objetiva y se basa en datos fiables. Cuando se conciben reformas de las pensiones a largo plazo, es fundamental que los Estados miembros puedan basar sus decisiones estratégicas en información completa y suficientemente prospectiva sobre las pensiones públicas y complementarias. Sin embargo, mientras que la mayoría de los Estados miembros recopilan estadísticas sobre los fondos de pensiones complementarias y sus miembros, además de abundante información sobre las pensiones públicas, solo unos pocos disponen de datos y herramientas para realizar un seguimiento sistemático de la adecuación y la sostenibilidad generales de sus sistemas de pensiones de varios pilares.

- (21) El objetivo de los cuadros de indicadores de las pensiones es ayudar a los Estados miembros a realizar un seguimiento de los cambios en la cobertura, la suficiencia y la sostenibilidad de las pensiones en todos sus sistemas de varios pilares y permitirles apoyar sus reformas de las pensiones con datos precisos y fiables. Esta visión global permitiría a los Estados miembros diseñar reformas sociales y de las pensiones integrales, garantizando al mismo tiempo su sostenibilidad y suficiencia desde el punto de vista presupuestario, y facilitaría un debate público objetivo sobre las necesidades y las repercusiones de las reformas.
- (22) Al elaborar estos cuadros de indicadores, la AESPJ sugiere que se utilicen los mismos indicadores que en los informes trienales sobre el envejecimiento y la adecuación de las pensiones, respectivamente, y en el Debt Sustainability Monitor [«Supervisión de la sostenibilidad de la deuda», documento no disponible en español] anual de la Comisión Europea. Estos indicadores tendrían que complementarse con información clave sobre la contribución de las pensiones de empleo e individuales a su suficiencia y sostenibilidad. La cobertura y la precisión de los datos sobre las pensiones podrían mejorar con el tiempo si las distintas autoridades nacionales que participan en la supervisión de los proveedores de pensiones recogen datos pertinentes y garantizan que se incorporen a un nodo central de datos. Los datos pertinentes se referirían a la información desagregada sobre las cotizaciones y los créditos devengados de los pensionistas actuales y futuros. Los Estados miembros también podrían beneficiarse del intercambio de buenas prácticas sobre la priorización y la recogida de datos.
- (23) La información sobre factores como los activos, los pasivos, las cotizaciones, los rendimientos y las tasas, así como sobre la estructura de género y edad de los beneficiarios de pensiones complementarias, aumentaría la precisión de las proyecciones. Se anima a los Estados miembros a que mejoren sus datos sobre las pensiones complementarias y su seguimiento, y a que colaboren con la Comisión y otros Estados miembros para crear una herramienta que ofrezca una visión global de la suficiencia y la sostenibilidad actuales y futuras de los sistemas de pensiones. La utilización de las mismas definiciones y clasificaciones que en el informe sobre el envejecimiento y el informe sobre la adecuación de las pensiones, respectivamente, permitiría la comparabilidad de los datos disponibles en los cuadros de indicadores de las pensiones de los Estados miembros. Los grupos de trabajo que elaboran estos informes podrían desarrollar nuevas definiciones, hipótesis, metodologías, orientaciones y taxonomías en caso necesario, garantizando que la carga de información sea mínima. En consonancia con la tarea asignada a la Comisión Europea y a los Estados miembros por el Eurogrupo en composición ampliada, la recopilación de indicadores nacionales de pensiones en un cuadro de indicadores de las pensiones de la UE permitiría a los Estados miembros comparar sus resultados nacionales en materia de pensiones con los de otros Estados miembros e inspirarse en buenas prácticas que conduzcan a un nivel elevado de suficiencia de las pensiones y sostenibilidad presupuestaria.
- (24) A pesar de la disminución prevista de la suficiencia de las pensiones en caso de que no se modifiquen las políticas, la baja participación en los regímenes voluntarios de pensiones complementarias y la cantidad relativamente modesta ahorrada por los hogares en productos de ahorro e inversión a largo plazo, en comparación con su riqueza financiera ahorrada en depósitos bancarios, ponen de relieve que los incentivos existentes no son lo suficientemente atractivos para motivar a muchas personas a actuar. Los sistemas de afiliación automática pueden ayudar a este respecto.
- (25) La afiliación automática consiste en que las personas se afilian automáticamente en un régimen complementario de pensión, con la posibilidad de darse de baja. Se aparta del enfoque de participación voluntaria, que requiere una decisión activa para participar. La afiliación automática ha demostrado su eficacia a la hora de aumentar la participación en los ahorros para las pensiones en los países en los que se ha implantado. Normalmente se utiliza para las pensiones de empleo, pero también puede contemplarse para otras situaciones, por ejemplo para los trabajadores por cuenta propia.
- (26) Los Estados miembros deben establecer el marco jurídico necesario para permitir la afiliación automática. A fin de crear un entorno propicio, deben, como mínimo: i) determinar la población que puede optar a la afiliación automática; ii) decidir sobre los períodos de exclusión voluntaria y de reafiliación; iii) determinar los regímenes de pensiones admisibles, y iv) elaborar un plan de pensiones por defecto. Los Estados miembros también tendrían que garantizar que las autoridades nacionales competentes tengan la capacidad de supervisar cómo se invierten y gestionan los ahorros acumulados con la afiliación automática, y que los costes sigan siendo proporcionales al rendimiento ofrecido.
- (27) Los mecanismos de afiliación automática deben introducirse de manera que se preserve la integridad de los regímenes nacionales públicos o complementarios de pensiones que funcionen correctamente. No deben perjudicar a los participantes en los regímenes de pensiones de empleo existentes, debilitar la participación obligatoria de los trabajadores en los regímenes de empleo cuando dicha participación obligatoria exista, ni socavar los mecanismos nacionales de solidaridad. Las experiencias de varios países han mostrado características de diseño que influyen en la eficacia de la afiliación automática. Para fomentar la aceptación y garantizar el éxito de la afiliación automática, se anima a los Estados miembros a aprender de estas mejores prácticas y adaptarlas, en caso necesario, a sus condiciones específicas por país.

- (28) A fin de mejorar la suficiencia de las pensiones y abordar las brechas en materia de pensiones entre los diferentes grupos de población, sectores de empleo y tipos de contratos de trabajo, la población que pueda optar a la afiliación automática debe ser lo más amplia posible.
- (29) La experiencia pasada ha demostrado que la afiliación automática es más eficaz para aumentar la participación en las pensiones complementarias si su aplicación permite disponer de tiempo suficiente para la difusión de información, para una amplia consulta de los interlocutores sociales y las partes interesadas, como los intermediarios financieros, y para diseñar campañas de comunicación eficaces que informen al público. Las sinergias con los sistemas de rastreo de las pensiones y los programas de educación financiera y sensibilización podrían mejorar la comprensión de los partícipes potenciales. Para promover el aprendizaje y hacer más fácil la adaptación, los Estados miembros podrían considerar la posibilidad de introducir gradualmente la afiliación automática por etapas, por ejemplo, dirigiéndose de manera sucesiva a tipos específicos de empleadores y personas elegibles, o permitiendo un aumento de las tasas de cotización a lo largo del tiempo. Comenzar con una tasa de cotización relativamente baja, que aumente gradualmente con el tiempo hasta alcanzar el nivel necesario para alcanzar el objetivo de suficiencia de las pensiones, también podría contribuir a generar aceptación y limitar el número de exclusiones voluntarias, especialmente en las fases iniciales de su aplicación.
- (30) Los empleadores que deseen iniciar la afiliación automática o estén obligados a hacerlo, especialmente los relativamente más pequeños, pueden enfrentarse a dificultades administrativas y operativas a la hora de afiliar a los trabajadores en los regímenes complementarios de pensiones existentes o de crear sus propios regímenes de pensiones de empleo. Por consiguiente, los Estados miembros deben considerar la posibilidad de prestar apoyo administrativo a los empleadores, en su caso en cooperación con los interlocutores sociales.
- (31) Para los trabajadores, la participación en las pensiones complementarias puede implicar una reducción de su renta disponible actual, a cambio de una renta más elevada en el momento de la jubilación. Esto puede resultar gravoso, especialmente para los trabajadores con salarios bajos y los trabajadores más jóvenes, lo que podría dar lugar a una mayor exclusión voluntaria y a tasas de participación más bajas entre estos grupos. Los Estados miembros deberían considerar incentivos fiscales específicos, o subvenciones, que hagan que sea asequible para estos grupos participar y permanecer en sistemas de afiliación automática. Para que estos incentivos sean eficaces, deben sustentarse en una comunicación transparente y en procedimientos claros y sencillos. Los Estados miembros también podrían considerar, de manera más general, la introducción de incentivos fiscales para fomentar una amplia aceptación de las pensiones complementarias, en particular para los grupos mencionados. También se les anima encarecidamente a diseñar cualquier incentivo fiscal de manera sensata y eficiente, teniendo en cuenta sus implicaciones presupuestarias y su repercusión en otros instrumentos, como las cuentas de ahorro e inversión. Cuando los Estados miembros decidan ofrecer ventajas fiscales y de otro tipo para fomentar la adopción de productos de pensiones complementarias, publicarán información detallada sobre la repercusión de los gastos fiscales en los ingresos de conformidad con sus obligaciones de información en virtud del artículo 14 de la Directiva 2011/85/UE del Consejo ⁽⁴⁾, modificada por la Directiva (UE) 2024/1265 ⁽⁵⁾.
- (32) La estructura del mercado laboral varía considerablemente tanto dentro de los Estados miembros como entre ellos. Los contratos permanentes a tiempo completo coexisten con los contratos atípicos y el trabajo por cuenta propia. Los ingresos de las personas de estas dos últimas categorías de empleo pueden variar con el tiempo y estar sujetos a frecuentes interrupciones, lo que significa que pueden no ser idóneos para cotizar regularmente a un régimen de pensiones. Para garantizar que todas las personas tengan la oportunidad de complementar sus pensiones reglamentarias y puedan beneficiarse de mecanismos de afiliación automática, los Estados miembros deben considerar la posibilidad de conceder a estas dos categorías un trato especial o disposiciones adaptadas, por ejemplo, una mayor flexibilidad en cuanto a la frecuencia y el importe de sus cotizaciones a los regímenes complementarios de pensiones.
- (33) Dado que no todos los grupos de población pueden considerar conveniente o asequible comprometerse a pagar determinadas cotizaciones a los regímenes de pensiones complementarias, podrían beneficiarse de ventanas de exclusión voluntaria y de reafluencia. Esto les daría la opción de abandonar los sistemas de afiliación automática y, respectivamente, volver a adherirse a ellos en una fase posterior. Esta opción aumentaría la aceptación del sistema y la confianza en él. Los Estados miembros podrían decidir la frecuencia de estas ventanas a fin de equilibrar el objetivo de maximizar la participación y la estabilidad del sistema con el de ofrecer opciones a las personas. Se recomienda a los Estados miembros que establezcan criterios claros de admisibilidad y posibilidades bien diseñadas de exclusión voluntaria y reafluencia.

⁽⁴⁾ Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros (DO L 306 de 23.11.2011, p. 41, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2011/85/oj>).

⁽⁵⁾ Directiva (UE) 2024/1265 del Consejo, de 29 de abril de 2024, por la que se modifica la Directiva 2011/85/UE sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros (DO L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj>).

- (34) Algunas personas pueden carecer de la información y las competencias financieras necesarias para tomar decisiones sobre inversiones a largo plazo. También pueden tener dificultades para elegir entre diferentes opciones de perfil de inversión, cada una de las cuales ofrece una combinación diferente de rendimiento esperado y riesgo. Para evitar abrumar a las personas con decisiones excesivas y demasiado complejas en el proceso de afiliación automática, los Estados miembros deberían ofrecer soluciones por defecto, junto con un número limitado de opciones para elementos como las tasas de cotización, los planes o productos de inversión admisibles, las estrategias de inversión y las disposiciones sobre reembolso, garantizando al mismo tiempo la consecución de unos ingresos suficientes de jubilación y los objetivos de suficiencia de las pensiones, ya que la experiencia demuestra que la mayoría de los trabajadores que se afilian automáticamente tienden a aceptar las ofertas por defecto y a atenerse a ellas.
- (35) En particular, al tener que elegir entre diferentes perfiles de inversión, dada la importancia de los ingresos en concepto de pensión para la protección social, muchas personas tenderían a seleccionar perfiles de inversión conservadores, a menudo con algún tipo de protección del capital. Sin embargo, dependiendo de cómo esté concebida, esta protección del capital puede ser cara y limitar el posible aumento del valor de los ahorros para las pensiones durante períodos de inversión a largo plazo. Las estrategias de inversión en función del ciclo de vida, que varían la asignación de inversiones de mayor riesgo a inversiones más conservadoras a medida que los participantes se acercan a la jubilación, ofrecen un potencial de aumento de valor, al tiempo que incorporan una reducción del riesgo y pueden adaptarse a las necesidades de la mayoría de los participantes. Se recomienda a los Estados miembros que consideren estas estrategias de inversión como la opción elegida para los planes por defecto. Sin embargo, los participantes también deben tener la oportunidad de elegir otras opciones o cambiar a diferentes estrategias de inversión a lo largo de su carrera profesional.
- (36) A fin de mejorar la suficiencia de las pensiones y teniendo en cuenta los diferentes momentos de la carrera profesional o la vida de una persona en los que puede estar afiliada o haberse reafiliado a regímenes complementarios de pensiones, debe darse a las personas la oportunidad de complementar las cotizaciones mínimas con pagos voluntarios.
- (37) El panorama de los productos de pensiones complementarias y otros planes de ahorro para la jubilación varía significativamente en toda la UE, y va más allá de los regímenes de pensiones de empleo administrados por los fondos de pensiones de empleo (FPE), que están regulados a escala de la UE. En varios Estados miembros, los planes de jubilación del sistema de empleo también adoptan la forma de productos de seguro y productos de pensiones individuales, y en algunos Estados miembros algunas empresas transfronterizas han utilizado el producto paneuropeo de pensiones individuales (PEPP) para proporcionar a sus trabajadores un plan de jubilación. Todos estos regímenes implican cotizaciones compartidas por los empleadores y los trabajadores. Los Estados miembros deben garantizar que cualquier solución que se considere elegible para la afiliación automática pueda generar beneficios para los ahorradores a largo plazo. A tal fin, es aconsejable que los Estados miembros seleccionen los productos de pensiones elegibles para la afiliación automática en función de su potencial para cumplir los objetivos estratégicos deseados, en consulta con los interlocutores sociales y los proveedores interesados, cuando proceda. Además, al conceder incentivos fiscales o subvenciones a empleadores y trabajadores, los Estados miembros deben conceder los mismos incentivos fiscales y subvenciones a cualquier producto comparable. Los Estados miembros deben eliminar los obstáculos fiscales y otros obstáculos nacionales para facilitar la inversión y el funcionamiento transfronterizos de los fondos de pensiones, promoviendo así una mayor integración del mercado de pensiones de la UE, que refleje mejor la dimensión del mercado único.
- (38) Para maximizar la cobertura, los planes por defecto deben estar abiertos a todos los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia, incluidos los que trabajan en sectores o categorías económicos que no están cubiertos por regímenes de pensiones de empleo establecidos en virtud de acuerdos de los interlocutores sociales. Los trabajadores pueden cambiar de empleo a lo largo de su carrera profesional, desplazarse entre sectores económicos o a través de las fronteras, o trabajar con diferentes tipos de contratos que pueden no estar cubiertos por un plan de pensiones complementario. Los Estados miembros deben considerar si estas personas deben seguir contribuyendo al plan de pensiones al que estaban previamente afiliadas, o si deben afiliarse a un plan de pensiones por defecto o a cualquier otro producto de pensión elegible de su elección. En este último caso, los Estados miembros deben considerar si los trabajadores deben tener derecho a trasladar sus derechos de pensión al nuevo régimen y, en tal caso, en qué condiciones.
- (39) Los Estados miembros deben evaluar periódicamente el funcionamiento del marco de afiliación automática y establecer un mecanismo de supervisión adecuado para los productos o vehículos admisibles y sus proveedores. Los supervisores deben tener la capacidad de supervisar el rendimiento de los vehículos de ahorro para la jubilación pertinentes, así como la facultad de intervenir cuando sea necesario y en una fase temprana para garantizar que los regímenes complementarios de pensiones sean eficaces a la hora de mejorar los ingresos en concepto de jubilación y que se preserven los derechos de los participantes a lo largo del tiempo. Una supervisión eficaz puede aumentar la confianza en el sistema y reducir las exclusiones voluntarias.

- (40) En algunos países se ha establecido con carácter obligatorio que los empleadores afilien automáticamente a sus trabajadores. Algunos países que han introducido esta medida han creado un organismo público que se encarga de gestionar los ahorros para las pensiones y que desempeña un papel en la inversión de dichos ahorros. Estas medidas pueden impulsar significativamente la participación. Los Estados miembros deberían evaluar si cumplen las condiciones necesarias para aplicarlas eficazmente.
- (41) La presente Recomendación no afecta a las competencias de los Estados miembros para organizar y concebir sus sistemas nacionales de pensiones. Tampoco limita la autonomía de los interlocutores sociales allí donde son responsables de establecer y gestionar los regímenes de pensiones. Por consiguiente, la presente Recomendación no debe afectar a la legislación social y laboral nacional sobre la organización de los sistemas de pensiones y los sistemas de negociación colectiva.

HA ADOPTADO LA PRESENTE RECOMENDACIÓN:

Artículo 1

Objeto

1. La presente Recomendación se refiere a la mejora de los sistemas de pensiones mediante el desarrollo de sistemas de rastreo de las pensiones para los particulares, cuadros de indicadores de las pensiones y la aplicación de la afiliación automática en regímenes complementarios de pensiones. Contempla medidas para ayudar a las personas a tomar decisiones con conocimiento de causa cuando planifiquen sus ahorros para la jubilación y a los Estados miembros a tomar decisiones fundadas sobre la suficiencia y la sostenibilidad de las pensiones. También establece medidas para aumentar la suficiencia y la sostenibilidad de las pensiones mediante una mayor participación en los regímenes complementarios de pensión.
2. La presente Recomendación no afecta al derecho de los Estados miembros a determinar los principios fundamentales de sus sistemas de protección social, en particular los sistemas de pensiones, ni a la variedad de prácticas nacionales en el ámbito de las relaciones laborales y el diálogo social.

Artículo 2

Definiciones

A los efectos de la presente Recomendación, se entenderá por:

- 1) Pensiones reglamentarias: los planes de pensiones basados en la legislación, administrados por las administraciones públicas.
- 2) Pensiones complementarias: los planes de pensiones de empleo e individuales, que generalmente proporcionan ingresos de jubilación adicionales a las pensiones reglamentarias.
- 3) Pensiones de empleo: los planes de pensiones colectivos vinculados a una relación laboral, normalmente basados en acuerdos contractuales entre empleadores y empleados, o vinculados a una actividad profesional.
- 4) Planes de pensiones individuales: los instrumentos de ahorro para la jubilación que suelen basarse en un contrato entre un ahorrador individual y un prestador de servicios financieros con el objetivo explícito de proporcionar ingresos durante la jubilación.
- 5) Sistema de rastreo de las pensiones (SRP): una herramienta digital, normalmente un portal web protegido o una aplicación protegida para dispositivos móviles, que ofrece a los particulares una visión general de sus derechos de pensión individuales acumulados, así como proyecciones de las prestaciones futuras, correspondientes a todos los planes de pensiones en los que la persona participa o es beneficiaria.
- 6) Cuadro de indicadores de las pensiones: una herramienta que ofrece a los Estados miembros una visión global de sus sistemas de pensiones, que abarca indicadores sobre los derechos de pensión actuales y futuros a nivel agregado del Estado miembro y para todas las fuentes de ingresos de jubilación, en particular las pensiones reglamentarias, de empleo e individuales, con el fin de permitirles detectar las deficiencias en la suficiencia y sostenibilidad de las pensiones.
- 7) Afiliación automática: la inscripción automática de las personas en planes de pensiones complementarios, acompañada de la opción de darse de baja dentro de plazos específicos.

- 8) Suficiencia de las pensiones: los objetivos de garantizar que los sistemas de pensiones: i) protejan a las personas mayores de la pobreza; ii) mantengan los niveles de ingresos al jubilarse, y iii) permitan a las personas pasar una parte razonable de su vida como jubiladas. Las pensiones complementarias contribuyen principalmente al segundo objetivo, el mantenimiento de los ingresos.

Artículo 3

Adaptación a las condiciones nacionales

Sin que ello afecte a las prácticas existentes en materia de relaciones laborales y diálogo social ni a las competencias de los Estados miembros para organizar y diseñar sus sistemas nacionales de pensiones, se recomienda a los Estados miembros que, al realizar las acciones descritas en la presente Recomendación, cuenten con la participación y la consulta, según proceda, de los interlocutores sociales y las partes interesadas pertinentes, como los proveedores de pensiones y las organizaciones que representan a los beneficiarios, de conformidad con la práctica nacional establecida y la estructura del sistema nacional de pensiones. También se anima a los Estados miembros a aprender de las buenas prácticas aplicadas en otros Estados miembros y a adaptar estas prácticas según sea necesario a las condiciones nacionales.

CAPÍTULO I

HERRAMIENTAS DE SEGUIMIENTO DE LAS PENSIONES

SECCIÓN I

Rastreo de las pensiones

Artículo 4

Creación de un sistema global de rastreo de las pensiones

1. La Comisión Europea recomienda que los Estados miembros creen un sistema de rastreo de las pensiones (SRP). El SRP debe ser un servicio único a escala nacional accesible a todas las personas de forma gratuita que les proporcione una visión general de sus derechos individuales de pensión devengados en los diferentes regímenes en los que estén o hayan estado afiliadas. El SRP debe cubrir las pensiones reglamentarias, los regímenes de pensiones de empleo y los productos de pensiones individuales, cuando proceda, mediante la ampliación gradual de su ámbito de aplicación en caso necesario. Además, a fin de capacitar a las personas para su planificación financiera, el servicio debe proporcionar proyecciones de los posibles ingresos futuros de jubilación derivados de todos sus planes de pensiones.

2. La interfaz del SRP debe ser fácil de usar. Debe tener en cuenta las necesidades de los diferentes grupos de edad y proporcionar información clara y comprensible adaptada a las necesidades del usuario medio. Los Estados miembros deben considerar el uso de una interfaz de varios niveles, empezando por mostrar la información más esencial sobre los derechos de pensión y unas proyecciones sencillas de las prestaciones futuras, y ofreciendo información más detallada bajo demanda. La información más detallada podría incluir, por ejemplo, diferentes escenarios de proyección basados en hipótesis sobre la trayectoria profesional. Además, los Estados miembros deben realizar periódicamente pruebas con usuarios para perfeccionar la experiencia de uso.

3. Los Estados miembros deben tener en cuenta la disparidad de niveles en cuanto a competencias digitales entre los distintos grupos de población. Cuando sea necesario, deben proporcionar información complementaria no digital y servicios presenciales, que garanticen el acceso a la información básica sobre las pensiones a quienes no utilicen herramientas digitales, incluidas las personas con discapacidad que tengan requisitos de accesibilidad. Esto podría hacerse, por ejemplo, mediante asistencia telefónica, correo postal o cita física.

*Artículo 5***Gobernanza y financiación**

1. Los Estados miembros deben establecer una estructura de gobernanza clara para el SRP basada en los principios de funcionamiento sin ánimo de lucro, independencia, credibilidad y transparencia, que podría lograrse, por ejemplo, a través de una entidad pública o una asociación público-privada.
2. Los Estados miembros, en cooperación con el sector de las pensiones/las partes interesadas/los proveedores, cuando proceda, deberían garantizar una financiación sostenible para la creación y el mantenimiento del SRP.

*Artículo 6***Seguridad e interoperabilidad de los datos**

1. Los Estados miembros deben determinar el modelo de intercambio de datos que debe utilizarse para su SRP nacional. Deberían establecer un marco obligatorio y exhaustivo de seguridad y privacidad que garantice un método de identificación digital seguro, único y fácil de usar para autenticar a los usuarios, y garantizar un elevado nivel de protección de los datos personales de los ciudadanos.
2. Al diseñar su SRP nacional, los Estados miembros deben asegurarse de que su infraestructura técnica y su marco jurídico, en concreto por lo que respecta a la transmisión de datos, sean compatibles con una futura conexión con el servicio europeo de rastreo de pensiones, lo que favorecerá la movilidad laboral transfronteriza y el intercambio transfronterizo de datos o información sobre pensiones individuales en la UE. Para ello, conviene que los Estados miembros utilicen las mejores prácticas y la experiencia de los actuales miembros del servicio europeo de rastreo de pensiones.

*SECCIÓN II***Cuadros de indicadores de las pensiones***Artículo 7***Creación de cuadros de indicadores globales de las pensiones**

1. Se recomienda a los Estados miembros que creen cuadros de indicadores nacionales globales de las pensiones para supervisar sistemáticamente a lo largo del tiempo la suficiencia y sostenibilidad generales de sus sistemas de pensiones de varios pilares, así como las brechas de pensiones. A tal fin, los Estados miembros deben recoger y poner a disposición del público datos agregados sobre la contribución de las pensiones públicas y complementarias a la suficiencia de los ingresos de jubilación y la sostenibilidad de su sistema de pensiones.
2. Se recomienda a los Estados miembros que utilicen los datos ya comunicados a los organismos públicos, como los del informe periódico de los fondos de pensiones elaborado para los supervisores o los institutos de estadística, que generen sinergias con los sistemas de rastreo de las pensiones y que apliquen la proporcionalidad en la selección de datos cuando traten de subsanar deficiencias de datos y mejorar la precisión.
3. Al recoger la información pertinente, los Estados miembros deben velar por que se preserven la confidencialidad de los datos de supervisión y la protección de los datos personales de los participantes en los regímenes complementarios de pensión.
4. Se anima a los Estados miembros a intercambiar prácticas con otros Estados miembros y con la Comisión Europea para determinar las dimensiones y formas pertinentes de obtener información sin crear una carga de notificación innecesaria.

*Artículo 8***Información del cuadro de indicadores**

1. Se recomienda a los Estados miembros que recopilen información sobre el número de partícipes en regímenes complementarios de pensión, sus cotizaciones y derechos devengados desglosados por cotizaciones definidas y sistemas/productos de prestaciones definidos, los pasivos y activos vinculados a los planes de pensiones, sus rendimientos de inversión, costes y cargas, cotizaciones y prestaciones para el conjunto de estos instrumentos, así como por tipo de pensión.
2. Se recomienda a los Estados miembros que determinen las estadísticas pertinentes sobre pensiones que puedan ayudar a hacer un seguimiento de los riesgos de pobreza en todos los grupos demográficos, los cambios en la distribución de la renta entre tramos de edad y categorías de género, los cambios en la edad real de jubilación entre tramos de renta y los costes presupuestarios de los incentivos fiscales y las subvenciones relacionadas con las pensiones.
3. Para contribuir a la evaluación y revisión de los marcos existentes y de cualquier medida de actuación prevista, se invita a los Estados miembros a realizar proyecciones de los parámetros de suficiencia y sostenibilidad de las pensiones a lo largo de un período de tiempo futuro razonable.

*Artículo 9***Intercambio de datos con la Comisión Europea**

1. Se recomienda a los Estados miembros que comuniquen las estadísticas sobre pensiones a la Comisión Europea de forma agregada. Se les anima a colaborar con la Comisión Europea en el establecimiento de metodologías comunes para garantizar que estos datos agregados sean comparables.
2. La Comisión Europea recomienda a todos los Estados miembros que presenten proyecciones de las contribuciones y los gastos en las pensiones de empleo e individuales de cotización privada para el Informe sobre el envejecimiento de la Comisión Europea y el Comité de Política Económica, así como datos sobre la contribución de las pensiones de empleo e individuales a los ingresos de jubilación para el Informe sobre una protección social adecuada en la vejez de la Comisión Europea y el Comité de Protección Social, utilizando definiciones, metodologías e hipótesis económicas comúnmente acordadas.

CAPÍTULO II

AFILIACIÓN AUTOMÁTICA*Artículo 10***Permitir la afiliación automática**

1. Los Estados miembros deben hacer posible y promover la introducción de la afiliación automática en regímenes complementarios de pensión, de conformidad con las circunstancias nacionales, respetando al mismo tiempo la función y la autonomía de los interlocutores sociales.
2. La afiliación automática debe introducirse de manera que se preserve la integridad de los regímenes públicos o complementarios de pensiones que funcionen correctamente. No debe perjudicar a los participantes en regímenes de pensiones de empleo existentes, debilitar la participación obligatoria de los trabajadores en los regímenes de empleo cuando dicha participación obligatoria exista, ni socavar los mecanismos nacionales de solidaridad.
3. Las medidas facilitadoras, como la creación de una base jurídica en el Derecho nacional, deben ir acompañadas de medidas que determinen quién puede afiliarse, quién puede iniciar la afiliación y qué tipo de fondo o producto de pensiones puede utilizarse, como los regímenes de empleo existentes y, en determinadas condiciones, nuevos regímenes, los productos de pensiones individuales disponibles y los productos paneuropeos de pensiones individuales.

4. Los Estados miembros también deben introducir salvaguardias que garanticen que los regímenes complementarios de pensión tengan el potencial de generar beneficios para los ahorradores a largo plazo y lo hagan de manera efectiva. A tal fin, deben supervisar a las entidades o los proveedores de productos de pensiones y dotar a los supervisores de la capacidad y las competencias necesarias para hacer un seguimiento de la rentabilidad de los regímenes complementarios de pensiones pertinentes e intervenir cuando sea necesario para garantizar que ofrecen una buena relación calidad-precio.

Artículo 11

Uso de buenas prácticas para la afiliación automática

1. Se recomienda a los Estados miembros que apliquen buenas prácticas en la fase de introducción. Las buenas prácticas incluyen amplias consultas con los interlocutores sociales y las partes interesadas pertinentes, campañas de información eficaces y medidas de transparencia continuas. Los Estados miembros también pueden considerar la posibilidad de introducir gradualmente la afiliación automática por etapas, por ejemplo, dirigiéndose de manera sucesiva a tipos específicos de empleadores y personas elegibles, o empezando por unos porcentajes de cotización más bajos que aumentarían posteriormente, lo que permitiría a una persona acumular una cotización significativa a sus ingresos de jubilación sin peligro de que la afiliación resulte inasequible.

2. Se recomienda a los Estados miembros que incluyan posibilidades bien concebidas de baja voluntaria y de reafiliación, cuya frecuencia se establecería con vistas a equilibrar el objetivo de maximizar la participación y la estabilidad del sistema con el de conceder opciones a las personas.

3. Para evitar abrumar a las personas con decisiones excesivas y demasiado complejas en el proceso de afiliación automática, como buena práctica los Estados miembros deberían ofrecer un número limitado de opciones para elementos como las tasas de cotización, los planes o productos de inversión admisibles, las estrategias de inversión y las disposiciones sobre reembolso. Conviene permitir que los partícipes y, en su caso, los empleadores complementen con cotizaciones adicionales por encima del mínimo. Las opciones sobre estrategias de inversión deben tener en cuenta diferentes actitudes hacia el riesgo, de modo que las personas no se den de baja porque consideren que la opción por defecto es demasiado arriesgada o demasiado conservadora, mientras que a las personas dispuestas a asumir determinados riesgos se les ofrezcan posibilidades de hacerlo. Podrían promoverse estrategias en función del ciclo de vida como buena práctica para dar cabida a la evolución de la exposición al riesgo a lo largo de la fase de acumulación. Lo más conveniente sería que las disposiciones de reembolso incluyeran opciones para que los ahorradores decidieran entre recibir una renta vitalicia o un pago único de los fondos devengados, o combinaciones de ambos, sin que ello afecte a las disposiciones nacionales vigentes.

4. Los Estados miembros deberían garantizar que se ofrezcan a las personas opciones por defecto aplicables en caso de que los participantes no puedan o no quieran elegir. Las opciones por defecto deben ser claras y estar concebidas para garantizar la estabilidad a largo plazo y la adecuación para el mayor grupo de participantes, garantizando al mismo tiempo unos ingresos de jubilación suficientes en el futuro. Los Estados miembros podrían considerar la promoción de estrategias en función del ciclo de vida como opción por defecto para la asignación de activos.

5. Se invita a los Estados miembros a garantizar que el acceso a la afiliación automática sea amplio e inclusivo. La afiliación automática debe ser adecuada para diferentes trayectorias profesionales y ofrecer un trato justo ante las interrupciones de la carrera profesional, proporcionando así igualdad de oportunidades para hombres y mujeres, y beneficiar a las personas en las diferentes fases de su carrera profesional. Los Estados miembros deben considerar la adopción de buenas prácticas, como subsidios a tanto alzado para facilitar el acceso a las personas con bajos ingresos, incentivos fiscales para fomentar una amplia aceptación, créditos de pensión por cuidados, lo que contribuiría a colmar la brecha de género en materia de pensiones, opciones para complementar las cotizaciones, flexibilidad en los niveles de cotización o interrupciones para las personas con contratos de trabajo atípicos y para los cuidadores, y condiciones adecuadas para la retirada anticipada en caso de necesidades individuales.

Artículo 12

Disposiciones específicas para la afiliación automática en un contexto laboral

1. Se recomienda a los Estados miembros que establezcan criterios sobre la admisibilidad de los trabajadores que fomenten una amplia cobertura y permitan un inicio temprano, garantizando que el coste siga siendo asumible.

2. Se recomienda a los Estados miembros que introduzcan incentivos para los empleadores y apoyo administrativo en la fase de aplicación con el fin de facilitar la afiliación de los trabajadores.

3. Los Estados miembros deben introducir normas sobre la portabilidad de los derechos de los trabajadores afiliados automáticamente, de modo que estos trabajadores puedan seguir beneficiándose de su participación cuando cambien de empleo o interrumpan su trabajo. Los Estados miembros deben evitar que cada cambio de empleo dé lugar a la afiliación a un régimen adicional, ya que ello daría lugar a la fragmentación de los derechos de pensión. Esto se lograría mejor si los trabajadores pudieran seguir cotizando a regímenes anteriores o tuvieran la posibilidad de transferir los derechos devengados a un nuevo régimen del sistema de empleo.
4. Los Estados miembros deben conceder a los trabajadores por cuenta propia y a las personas con contratos de trabajo atípicos la posibilidad de adherirse a los regímenes existentes disponibles para los trabajadores por cuenta ajena con contratos estándar, o prever la posibilidad de establecer regímenes separados adaptados a sus necesidades específicas. Estas posibilidades deben contemplarse desde la fase de concepción de la afiliación automática y deben permitir una mayor flexibilidad para los trabajadores por cuenta propia y las personas con contratos de trabajo atípicos en comparación con las personas con contratos de trabajo estándar.
5. Los Estados miembros deben considerar cómo administrar su sistema de afiliación automática, ya sea a través de un organismo público que preste apoyo administrativo u organizativo centralizado, o mediante un modelo más descentralizado en el que los interlocutores sociales, las organizaciones profesionales o los proveedores privados adapten los planes de pensiones a las necesidades de los participantes.
6. También se invita a los Estados miembros a considerar si el establecimiento de la afiliación de los trabajadores por sus empleadores con carácter obligatorio sería adecuado para su contexto nacional.

Artículo 13

Incentivos fiscales y de otra índole

1. Se anima a los Estados miembros a introducir incentivos fiscales y de otra índole para fomentar la adopción de productos de pensiones complementarias, teniendo debidamente en cuenta al mismo tiempo sus implicaciones presupuestarias. Estos incentivos fiscales deben diseñarse de manera que no perjudiquen a las personas partícipes en los planes de pensiones de empleo o individuales existentes, y en concreto en los planes auspiciados por los interlocutores sociales.
2. Los Estados miembros deben garantizar que las personas sigan beneficiándose de los incentivos fiscales ofrecidos para fomentar la adopción de productos de pensiones complementarias también después de que cambien de empleo o de residencia entre países.
3. Estos incentivos fiscales podrían:
 - a) permitir a las personas deducir de su renta imponible la cotización realizada a un producto de pensiones admisible hasta un límite máximo anual deducible;
 - b) permitir a los empleadores deducir de su renta imponible las cotizaciones realizadas para sus empleados a productos de pensiones admisibles hasta un límite máximo anual deducible.
4. Los Estados miembros deben aplicar el mismo trato fiscal a todos los productos de pensión complementaria que consideren admisibles para la afiliación automática.

CAPÍTULO III

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 14

Seguimiento y presentación de información

1. Se anima a los Estados miembros a intercambiar experiencias y mejores prácticas sobre las acciones a que se refiere la presente Recomendación. Podrían celebrarse debates, por ejemplo, sobre: dificultades comunes; experiencias con la introducción de la afiliación automática; cómo garantizar un enfoque coordinado sobre la futura conectividad de los sistemas nacionales de rastreo de las pensiones con el servicio europeo de rastreo de pensiones; y la mejor manera de trabajar en pro de una presentación exhaustiva de datos que abarquen todos los pilares de las pensiones para obtener una visión general comparable de la suficiencia y la sostenibilidad de las pensiones a escala de la UE.

2. Se anima a los Estados miembros a evaluar periódicamente la eficacia de las medidas establecidas en la presente Recomendación para aumentar la participación en los regímenes complementarios de pensión y la transparencia de las pensiones.
3. Se anima a los Estados miembros a que informen periódicamente de las medidas adoptadas para aplicar la presente Recomendación a través de los procesos de seguimiento relacionados con la Unión de Ahorros e Inversiones, el marco del Eurogrupo para el seguimiento de las reformas nacionales y el intercambio de mejores prácticas, el Semestre Europeo y el pilar europeo de derechos sociales.
4. La Comisión Europea también realizará un seguimiento de la aplicación como parte de la revisión intermedia de la estrategia de la Unión de Ahorros e Inversiones, que se publicará en 2027.

Artículo 15

Destinatarios

Los destinatarios de la presente Recomendación son los Estados miembros.

Hecho en Bruselas, el 20 de noviembre de 2025.

Por la Comisión
Maria Luís ALBUQUERQUE
Miembro de la Comisión
