

Informe Especial

Desarrollo de pensiones complementarias en la UE

La actuación de la UE no ha sido eficaz para reforzar las pensiones de jubilación y establecer un producto paneuropeo de pensiones individuales



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

Índice

	Apartados
Resumen	I-VIII
Introducción	01-24
Sistemas de pensiones en los Estados miembros de la UE	01-09
Tres pilares: pensiones estatales, pensiones de jubilación y otras pensiones individuales	01-04
Los regímenes de pensiones desempeñan un papel importante en la protección social y en el refuerzo de los mercados de capitales de la UE	05-09
Marco regulador de las pensiones individuales profesionales y paneuropeas en la UE	10-19
Pensiones de jubilación	10-17
Producto paneuropeo de pensiones individuales	18-19
Funciones y responsabilidades en materia de pensiones profesionales y privadas en la UE	20-24
Alcance y enfoque de la auditoría	25-30
Observaciones	31-108
La legislación de la UE no dio lugar a un aumento de la actividad transfronteriza de los FPE ni a la creación de un mercado de pensiones portable	31-51
El sector de los FPE se concentra en unos pocos países	32-33
Ni la Directiva FPE II ni el Reglamento PEPP obtuvieron resultados tangibles	34-37
La acción reguladora de la UE por sí sola no crea condiciones de competencia equitativas para los FPE y los PEPP transfronterizos	38-44
La Comisión no demostró suficientemente que sus iniciativas legislativas tuvieran el impacto deseado	45-51
La supervisión de los FPE y la evaluación de los riesgos específicos y sistémicos solo parcialmente eficaces	52-87
Las normas de supervisión varían en la UE	53-68
El escaso uso de sus herramientas y la adopción de decisiones impulsada por las ANC limitan los esfuerzos de la AESPJ por mejorar la convergencia en materia de supervisión en el conjunto de la UE	69-78

La AESPJ ha mejorado su evaluación de los riesgos sistémicos para los FPE, pero persisten las lagunas 79-87

Las acciones de la UE para mejorar la transparencia en relación con las pensiones y promover la sostenibilidad tuvieron un efecto limitado 88-108

No se ha aprovechado plenamente la declaración de prestaciones de pensión para mejorar el acceso a la información 89-92

Las herramientas de la AESPJ no proporcionaron transparencia con respecto a los costes y rendimientos para los partícipes y beneficiarios del FPE 93-96

Las acciones de la Comisión encaminadas a facilitar una situación general de las pensiones no se materializaron 97-104

Otras iniciativas de la UE para promover la sostenibilidad de los sistemas de pensiones y los planes de pensiones individuales tuvieron un alcance modesto 105-108

Conclusiones y recomendaciones 109-119

Anexos

Anexo I – Visión general de los pilares I y II de los sistemas de pensiones en seis Estados miembros de la muestra (2023)

Anexo II – Tasa de personas en riesgo de pobreza por edad (2023)

Anexo III – Instrumentos de convergencia de la supervisión utilizados por la AESPJ para los FPE

Anexo IV – Ejemplos de observaciones de los Estados miembros sobre los retos a los que se enfrenta el trabajo de convergencia en materia de supervisión de la AESPJ

Anexo V – Pruebas de solvencia de la AESPJ — escenarios y resultados

Anexo VI – Deficiencias en la regulación del sistema de declaración de las prestaciones de pensión y de las medidas de la AESPJ

Anexo VII – Recomendaciones específicas por país 2019-2024 y medidas del MRR relacionadas con las pensiones

Anexo VIII – Acciones de la UE relacionadas con las pensiones en materia de cultura financiera y automatriculación

Siglas y acrónimos

Glosario

Respuestas de la Comisión

Respuestas de la AESPJ

Cronología

Equipo auditor

Resumen

I Los sistemas de pensiones de la UE son responsabilidad de los Estados miembros. La UE solo desempeña una función en cuestiones relacionadas con la movilidad transfronteriza, la protección de los consumidores y el mercado interior. A este respecto, la UE establece requisitos mínimos para el funcionamiento de los fondos de pensiones de empleo (FPE) y ha creado un marco jurídico específico para un producto paneuropeo de pensiones individuales. La UE también adopta medidas para aumentar la transparencia de los derechos de pensión de los ciudadanos y del impacto de la evolución de las finanzas públicas relacionada con las pensiones. Además, la cuestión de la sostenibilidad de las pensiones forma parte de la coordinación de las políticas macroeconómicas en la UE.

II Nuestra auditoría tenía por objeto evaluar si la Comisión y la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación (AESPJ) han actuado eficazmente para reforzar el papel de los FPE y desarrollar productos paneuropeos de pensiones individuales. Elegimos este tema de auditoría por la importante contribución de estos regímenes de pensiones para lograr que, en el futuro, los ciudadanos de la UE dispongan de unos ingresos de jubilación adecuados. La auditoría abarcó el período comprendido entre 2016 y 2024. Esto nos permitió extraer conclusiones a lo largo del período y formular recomendaciones pertinentes a la Comisión en relación con el marco regulador y a la AESPJ sobre las medidas de supervisión adecuadas. El informe también contribuye al debate actual sobre la revisión de los marcos de los FPE y del producto paneuropeo de pensiones individuales.

III En general, concluimos que, teniendo en cuenta el nivel de responsabilidad que se les ha atribuido, las acciones de la Comisión y de la AESPJ, hasta la fecha no han sido eficaces para reforzar el papel de las pensiones de jubilación proporcionadas por los fondos de pensiones de empleo y establecer un producto paneuropeo de pensiones individuales.

IV Aunque las acciones de la Comisión crearon las condiciones para que los FPE contaran con un mercado interior, no lograron el objetivo de profundizar este mercado y de aumentar la actividad transfronteriza. Esta actividad sigue siendo mínima y se concentra en unos pocos Estados miembros en los que las pensiones de jubilación ya estaban arraigadas tradicionalmente. Esto se debe principalmente a factores que escapan al ámbito competencial de la UE y al alcance de lo que pueden lograr actualmente las iniciativas legislativas de la UE. Sin embargo, los FPE transfronterizos también quedan en una situación de desventaja porque el marco regulador de la UE les impone más requisitos que los aplicados a aquellos que operan únicamente en su mercado nacional. Paralelamente, el producto paneuropeo de pensiones individuales no ha demostrado ser una opción de ahorro viable para la jubilación de los ciudadanos de la UE en comparación con otros productos.

V Aunque todavía no se ha profundizado ni opera a través de las fronteras como se esperaba, el mercado de los FPE sigue abasteciendo a 47 millones de partícipes y beneficiarios, y debe someterse a una supervisión eficaz. Sin embargo, los esfuerzos de la AESPJ han tenido un efecto limitado en el fomento de la convergencia de las prácticas de supervisión en relación con los FPE en toda la UE, garantizando la protección de los partícipes de los FPE y ofreciendo una mayor transparencia en relación con los FPE. La adopción de las iniciativas de la AESPJ por parte de las autoridades nacionales fue escasa, ya que el marco para los FPE solo establece un conjunto básico de requisitos vinculantes, lo que limita el alcance de los esfuerzos de convergencia en materia de supervisión. La evaluación de la AESPJ de los riesgos específicos y sistémicos de los FPE ha mejorado con el tiempo, aunque sigue siendo incompleta.

VI En la UE siguen faltando instrumentos que ofrezcan una visión general de las pensiones, tanto desde el punto de vista de las personas como del de las finanzas públicas. La AESPJ ha emprendido una serie de medidas que han mejorado el acceso a la información sobre los fondos de pensiones de empleo, pero los partícipes y beneficiarios todavía no cuentan con transparencia plena en cuanto al rendimiento de sus fondos. Por último, tanto la Comisión como la AESPJ han adoptado ya las primeras medidas para mejorar la cultura financiera de los ciudadanos en relación con las pensiones y para promover los planes de pensiones y la sostenibilidad, pero el efecto de estas iniciativas ha seguido siendo limitado.

VII Recomendamos a la Comisión:

- o adelantar la fecha de finalización de la evaluación para determinar los motivos de la falta de utilización del producto paneuropeo de pensiones individuales, y adoptar las medidas adecuadas;
- o reforzar el marco de supervisión de los FPE;
- o aumentar la transparencia de las pensiones avanzando en los sistemas de seguimiento de las pensiones y de paneles de datos.

VIII En relación con los FPE, recomendamos a la AESPJ:

- o revisar la eficacia de los instrumentos y priorizar aquellos con mayor impacto en la convergencia en materia de supervisión;
- o mejorar la evaluación del impacto de los riesgos sistémicos en los FPE;
- o aumentar la transparencia de los costes y los rendimientos.

Introducción

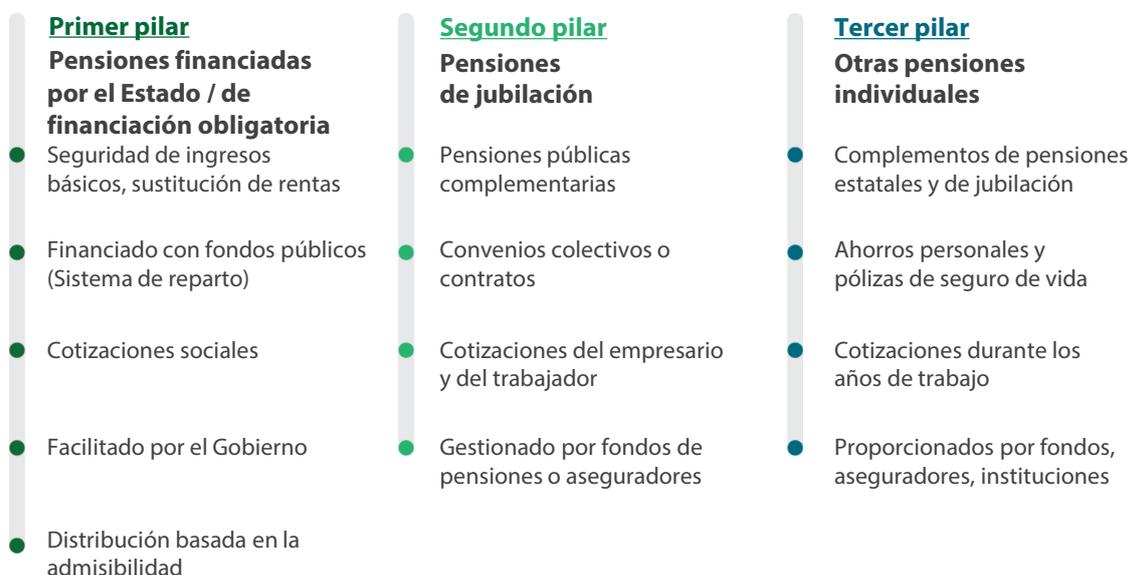
Sistemas de pensiones en los Estados miembros de la UE

Tres pilares: pensiones estatales, pensiones de jubilación y otras pensiones individuales

01 En la UE, los sistemas de pensiones son competencia de los distintos Estados miembros. Por consiguiente, la forma en que cada Estado miembro organiza su sistema de pensiones varía considerablemente en función de la legislación social y laboral de cada país (véase el *anexo I*). En el marco de la coordinación macroeconómica, la UE está facultada para formular recomendaciones sobre los sistemas de pensiones.

02 En general, los sistemas de pensiones de la UE se basan en tres pilares. El primer pilar es obligatorio. En algunos Estados miembros, también se incluían en este pilar las pensiones de financiación obligatoria. Estas se complementan en distintos grados con pensiones de jubilación relacionadas con la renta, que constituyen el segundo pilar, así como con otras pensiones individuales, que conforman el tercer pilar (véase la *ilustración 1*). La clasificación de los regímenes de pensiones individuales y las características determinantes de la estructura en pilares puede variar entre Estados miembros.

Ilustración 1 – Tipos de regímenes de pensiones de la UE y sus principales características



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

03 La UE tiene competencias reguladoras en la movilidad transfronteriza, la protección de los consumidores, la igualdad de género y el mercado interior. Estas competencias también son pertinentes para las entidades gestoras del régimen profesional de jubilación y los mercados, y para garantizar la estabilidad del mercado y proteger a los clientes de otros regímenes profesionales de jubilación.

04 Por último, el derecho de los ciudadanos de la UE a una pensión acorde con sus cotizaciones y que garantice unos ingresos adecuados para vivir dignamente en la vejez está consagrado en el pilar europeo de derechos sociales¹. A este respecto, la UE puede adoptar medidas para aumentar la transparencia destinadas a los ciudadanos con respecto a los ingresos por pensiones de jubilación previstos y al impacto de la evolución de las pensiones en las finanzas públicas.

¹ Principio 15 del [Pilar Europeo de derechos sociales](#) de 2017: derecho a pensiones que garanticen unos ingresos adecuados para vivir dignamente en la vejez, tanto para los trabajadores por cuenta ajena como para los trabajadores por cuenta propia.

Los regímenes de pensiones desempeñan un papel importante en la protección social y en el refuerzo de los mercados de capitales de la UE

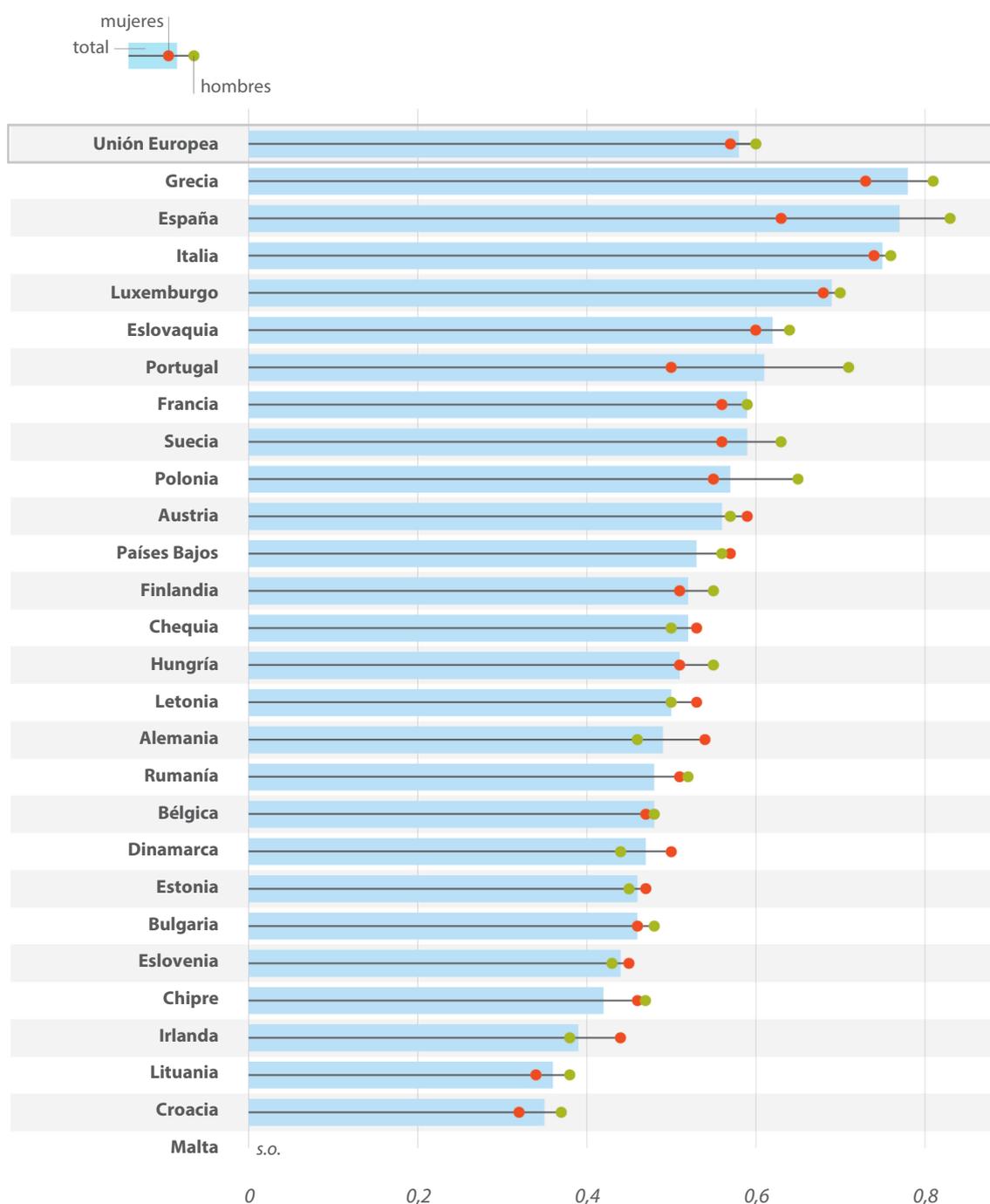
05 El enfoque basado en distintos pilares², introducido al principio de la década de 1990 por el Banco Mundial, tiene por objeto crear un sistema de pensiones diversificado que responda a las necesidades de los ciudadanos, teniendo en cuenta al mismo tiempo los retos demográficos derivados del envejecimiento de la población, así como abordar la sostenibilidad financiera de estos sistemas. También tiene por objeto reforzar los mercados de capitales de la UE.

06 El Parlamento Europeo y la Comisión, preocupados por la adecuación y la sostenibilidad presupuestaria de las pensiones estatales, han animado a los Estados miembros a aplicar pensiones de jubilación tanto en el sector público como en el privado. Al final de 2021, en la UE, la mayoría de las personas siguen dependiendo, para su jubilación, de las pensiones públicas y de los sistemas de seguridad social.

07 Los sistemas estatales de pensiones de muchos Estados miembros se enfrentan a dificultades para garantizar la sostenibilidad financiera a largo plazo y mantener la adecuación de las pensiones. En 2023, en la UE, la media de los ingresos de las personas mayores se mantuvo por debajo del 60 % de los ingresos de las personas en edad de trabajar, con diferencias significativas entre países, y entre hombres (más elevados) y mujeres. En la *ilustración 2* se presenta la «tasa de sustitución agregada» (es decir, la media de los ingresos por pensiones iniciales frente a los ingresos laborales antes de la jubilación), por sexo, para la UE y cada Estado miembro.

² Banco Mundial, *Pension Systems and Reform Conceptual Framework*, junio de 2008.

Ilustración 2 – Tasa de sustitución agregada de las pensiones, con exclusión de otras prestaciones sociales, por sexo (2023)



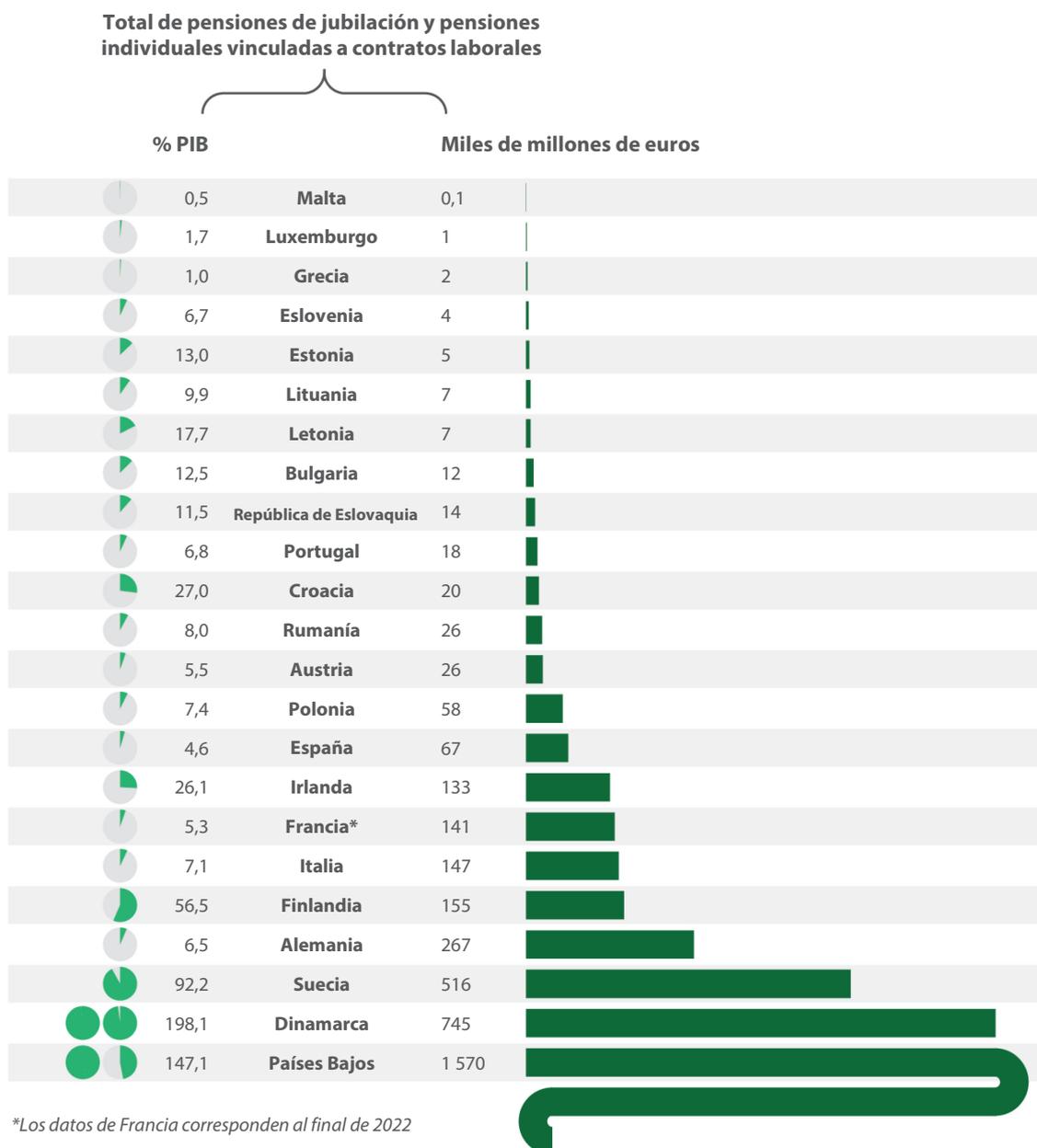
Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de Eurostat.

08 Las prestaciones de pensión para las personas de edades comprendidas entre 65 y 74 años, es decir, las que se encuentran en sus primeros años de jubilación, ascienden aproximadamente a una media de tres quintas partes de los ingresos laborales de las personas de entre 50 y 59 años, es decir, las que se encuentran en sus últimos años de trabajo³. Además, según los datos de la Comisión, las personas mayores (más de 65 años) corren un mayor **riesgo de pobreza** que las personas de edades comprendidas entre 18 y 64 años, especialmente en los países de Europa Central y Oriental (véase el **anexo II**).

09 La importancia económica de los productos de pensiones no estatales que gestionan los ahorros a largo plazo y en pensiones de los trabajadores varía significativamente entre Estados miembros. En dos Estados miembros, los activos gestionados por fondos de pensiones u otros proveedores de pensiones individuales vinculadas a contratos laborales superan el producto interior bruto (PIB) del país: Dinamarca (198 %) y los Países Bajos (147 %) (véase la **ilustración 3**). En estos Estados miembros, las pensiones de jubilación son más sustanciales y tienden a proporcionar una mayor parte de los ingresos por jubilación que las pensiones estatales. En otros Estados miembros, este porcentaje se situaba entre el 0,5 % del PIB (en Malta) y el 92 % del PIB (en Suecia).

³ Comisión Europea, *The 2024 pension adequacy report – Current and future income adequacy in old age in the EU*, volumen I, pp. 31 y 34.

Ilustración 3 – Valor de las pensiones de jubilación y pensiones individuales vinculadas a contratos laborales de la UE, tanto en relación con el PIB como en términos absolutos (2023)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.

Marco regulador de las pensiones individuales profesionales y paneuropeas en la UE

Pensiones de jubilación

10 Los planes de pensiones de jubilación o planes patrocinados por un empleador son planes de ahorro para la jubilación establecidos por los empleadores en beneficio de sus empleados. Estas pensiones son una forma de retribución diferida, es decir, se ganan durante los años de trabajo del trabajador pero se pagan después de su jubilación. Los trabajadores que pagan un plan de pensiones de empleo se denominan «partícipes» y se convierten en «beneficiarios» en el momento de la jubilación una vez que empiezan a percibir las prestaciones que han acumulado. Algunos regímenes son voluntarios; otros, obligatorios.

11 Los planes de pensiones de jubilación pueden dividirse en dos tipos básicos, aunque existen formas híbridas:

- o planes de prestaciones definidas, en los que los empleadores prometen un importe específico de las prestaciones por jubilación, tomando para su cálculo la duración del empleo bajo un empleador y el salario especificado mantenido;
- o planes de aportación definida, en los que las prestaciones de jubilación del empleado dependen de las aportaciones realizadas y del rendimiento de la inversión (es decir, el empleado asume el riesgo de inversión).

12 En los últimos años, en toda Europa se ha registrado una transición notable de los planes de prestaciones definidas a los planes de aportación definida.

13 Las pensiones basadas en relaciones de empleo están sujetas a diversos marcos jurídicos. Pueden:

- o regirse por la legislación nacional;
- o estar inscritas en el marco específico de la UE para las pensiones de jubilación [Directiva sobre fondos de pensiones de empleo II (Directiva FPE)]⁴;

⁴ Directiva (UE) 2016/2341 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2016, relativa a las actividades y la supervisión de los fondos de pensiones de empleo.

- o no estar regidas por ningún marco reglamentario específico, o
- o estar regulados solo parcialmente por el Derecho de la UE (por ejemplo, los «compromisos directos», en los que los empresarios se comprometen a pagar las pensiones de los trabajadores directamente cuando se jubilan).

14 Además, las empresas de seguros, que están sujetas a supervisión prudencial en virtud de la Directiva Solvencia II⁵, desempeñan un papel importante como proveedoras de pensiones de jubilación.

15 En 2003, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron la primera Directiva FPE⁶. El objetivo de la Directiva era permitir a los FPE operar en todos los Estados miembros de la UE y del Espacio Económico Europeo (EEE) bajo la supervisión de las autoridades nacionales competentes (ANC) de su país de origen sin necesidad de autorización en otro país (es decir, país de acogida). La Directiva hacía referencia a la libertad, establecida por el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (artículos 56 y 62), de prestar servicios en otros Estados miembros. De este modo, creó el marco para un mercado interior de los FPE.

16 La Directiva FPE se concibió como una directiva de «armonización mínima», lo que significa que la UE impondría normas mínimas, permitiendo al mismo tiempo a los Estados miembros mantener o introducir normas más estrictas siempre que estas no entren en conflicto con otra legislación de la UE. Este es principalmente el caso de los Estados miembros con mercados desarrollados de FPE.

⁵ Directiva 2009/138/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, sobre el seguro de vida, el acceso a la actividad de seguro y de reaseguro y su ejercicio (Solvencia II).

⁶ Directiva 2003/41/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de junio de 2003, relativa a las actividades y la supervisión de fondos de pensiones de empleo (Directiva FPE).

17 En 2014, la Comisión propuso una revisión de la Directiva FPE⁷. Esta revisión, adoptada en 2016, tenía por objeto fomentar la actividad transfronteriza para profundizar el mercado interior de los FPE. La revisión reconoció que la forma en que se organizaban y regulaban los FPE variaba significativamente entre los Estados miembros, y que la actividad transfronteriza había quedado limitada por las diferencias en la legislación social y laboral nacional. La facilitación de la actividad transfronteriza tenía por objeto ayudar a los empresarios y trabajadores mediante la centralización de la gestión de las prestaciones de jubilación, y facilitar la circulación de los trabajadores. La revisión tenía cuatro objetivos específicos:

- eliminar los obstáculos prudenciales que persisten para los FPE transfronterizos;
- garantizar que los supervisores dispongan de las herramientas necesarias (mejoradas) para supervisar eficazmente los FPE;
- proporcionar información clara y pertinente a los partícipes y beneficiarios, mejorando así la transparencia;
- garantizar la buena gobernanza y la gestión de riesgos.

Producto paneuropeo de pensiones individuales

18 En julio de 2019, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron la propuesta de la Comisión de un Reglamento sobre un producto paneuropeo de pensiones individuales (PEPP)⁸. Este Reglamento, aplicable desde marzo de 2022, establece las condiciones para un plan de pensiones individual voluntario que complementa los sistemas de pensiones individuales y de ahorro existentes. Ofrece una alternativa para los trabajadores que ahorran para la jubilación en forma de producto transfronterizo portable (en el marco del tercer pilar).

⁷ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las actividades y la supervisión de los fondos de pensiones de empleo [COM \(2014\) 167 final 2014/0091 \(COD\)](#), de 27 de marzo de 2014, puntos 1.1 y 3.2.

⁸ [Reglamento \(UE\) 2019/1238](#), de 20 de junio de 2019, relativo a un producto paneuropeo de pensiones individuales (PEPP).

19 En particular, según la Comisión⁹, los PEPP:

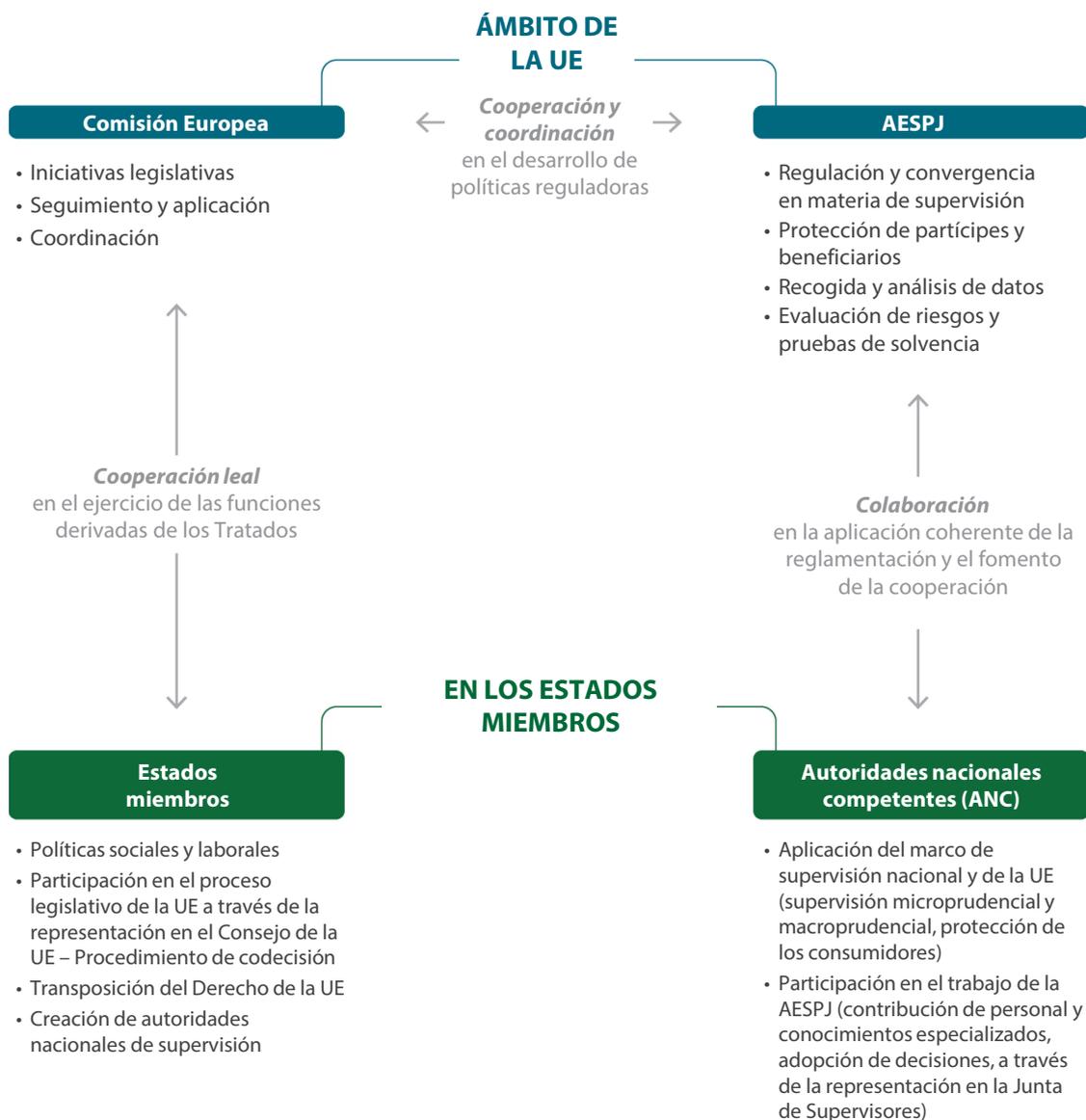
- o ofrecerían a los ahorradores de pensiones más posibilidades de elección;
- o permitirían a los promotores de PEPP beneficiarse del mercado único y de la distribución transfronteriza facilitada;
- o contribuirían a canalizar el ahorro hacia los mercados de capitales y serían beneficiosos para la inversión y el crecimiento en la UE.

Funciones y responsabilidades en materia de pensiones profesionales y privadas en la UE

20 En la regulación de las pensiones de jubilación participan varios agentes, entre ellos la Comisión, los legisladores de la UE (es decir, el Parlamento Europeo y el Consejo) y la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación (AESPJ), así como los Estados miembros y sus respectivas ANC. Colaboran para garantizar un marco regulador armonizado en la UE y para promover el mercado interior de las pensiones de jubilación (véase la *ilustración 4*).

⁹ Comunicado de prensa de la Comisión: “Personal pensions: The pan-European personal pension product («PEPP») applies as of today”, 22 de marzo de 2022.

Ilustración 4 – Responsabilidades de los principales agentes nacionales y de la UE en el ámbito de las pensiones de jubilación



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

21 La Comisión, a través de su Dirección General de Estabilidad Financiera, Servicios Financieros y Unión de los Mercados de Capitales, se encarga de diseñar y aplicar la legislación y las políticas de la UE para el sector financiero, incluidos los fondos de pensiones que operan en la UE, en el marco de sus esfuerzos por mejorar el funcionamiento del mercado interior. Además, la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión de la Comisión promueve el empleo, los asuntos sociales y la inclusión social, así como las políticas relacionadas con las pensiones, mientras que la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros es responsable de la coordinación de las políticas económicas, así como del apoyo para aplicar la reforma de las pensiones.

22 Además, desde 2011, la AESPJ¹⁰ es responsable de la aplicación coherente del Derecho de la UE y de garantizar una supervisión eficaz y coherente de los FPE en la UE, proteger a los partícipes y beneficiarios de los fondos de pensiones de empleo y, con la Junta Europea de Riesgo Sistémico, supervisar los riesgos para la estabilidad financiera. La AESPJ también proporciona asesoramiento y conocimientos especializados a la Comisión y mantiene registros de promotores de FPE y de PEPP.

23 La cuestión de la sostenibilidad de las pensiones es principalmente competencia de los Estados miembros, mientras que la UE desempeña una función en el ámbito de la coordinación de las políticas macroeconómicas¹¹, que se lleva a cabo a través del Semestre Europeo. La Comisión supervisa este aspecto y formula recomendaciones a los Estados miembros para abordar retos como el envejecimiento de la población, la sostenibilidad financiera y la adecuación de las pensiones. Además, algunos Estados miembros decidieron incluir reformas de las pensiones en sus planes de recuperación y resiliencia tras la pandemia de COVID-19.

24 Además, en el marco de los esfuerzos más amplios para mejorar la accesibilidad y la transparencia en el mercado de las pensiones, la Comisión introdujo varias acciones relacionadas con las pensiones en su iniciativa emblemática, la unión de los mercados de capitales (UMC)¹². Además de la revisión del FPE II y del Reglamento PEPP, entre los planes de acción de la Comisión para la UMC figuraban acciones para identificar los datos y la metodología pertinentes para crear paneles de datos de las pensiones, y desarrollar mejores prácticas para el establecimiento de sistemas de seguimiento de las pensiones. Su objetivo era ofrecer a los ciudadanos una mayor transparencia en cuanto a sus ingresos de jubilación previstos para atraer su interés, fomentar los planes de pensiones voluntarios y, en última instancia, impulsar acciones políticas. Por último, la Comisión y la AESPJ han puesto en marcha varias iniciativas para aumentar la cultura financiera de los ciudadanos de la UE en materia de pensiones.

¹⁰ [Reglamento \(UE\) n.º 1094/2010](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación) (Reglamento AESPJ).

¹¹ Artículos 153, 121, y 148 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

¹² Comisión Europea: [Plan de acción para la creación de un mercado de capitales](#), 30 de septiembre de 2015; [Revisión intermedia del plan de acción para la unión de los mercados de capitales](#), 8 de junio de 2017; [Una Unión de los Mercados de Capitales para las personas y las empresas: nuevo plan de acción](#), septiembre de 2020.

Alcance y enfoque de la auditoría

25 Evaluamos la eficacia de las acciones de la Comisión y de la AESPJ para reforzar el papel de los fondos de pensiones de empleo (FPE) en los sistemas nacionales de pensiones y en el desarrollo de un producto paneuropeo de pensiones individuales (PEPP). Examinamos si:

- 1) las acciones de la Comisión han alcanzado su objetivo de crear y profundizar un mercado interior de pensiones de jubilación y PEPP que funcione correctamente y, en particular, una mayor actividad transfronteriza;
- 2) la Comisión ha creado un marco de supervisión adecuado y la AESPJ ha garantizado una supervisión y una evaluación adecuadas de los riesgos específicos y sistémicos en el sector de las pensiones de empleo;
- 3) las acciones de la Comisión y de la AESPJ han mejorado la transparencia en relación con las pensiones de empleo y de otro tipo y han promovido los planes de pensiones y la sostenibilidad en general.

26 La auditoría abarca las iniciativas legislativas y políticas de la UE en el período comprendido entre 2016 y 2024 y ha tenido también en cuenta documentos pertinentes anteriores. En cuanto a los actos jurídicos, nos centramos en la Directiva FPE II, el marco regulador de los FPE y el Reglamento PEPP. La Directiva Solvencia II, marco regulador de las compañías de seguros, quedaba fuera del ámbito de esta auditoría porque no establece requisitos específicos para las pensiones de jubilación.

27 Por lo que se refiere a la Comisión, nos centramos en su función en el procedimiento legislativo y en la correcta aplicación del Derecho de la UE por parte de las autoridades de los Estados miembros, así como en la consecución de sus objetivos en el ámbito de las pensiones de jubilación y los PEPP. En el caso de la AESPJ, nos centramos en sus esfuerzos por promover una mejor supervisión y convergencia de los procesos y normas de supervisión, proteger a los partícipes y beneficiarios de los FPE y contribuir a la estabilidad financiera del sector. Entrevistamos al personal de la Comisión y de la AESPJ y examinamos la documentación pertinente.

28 Además, llevamos a cabo una encuesta a las ANC de los veintisiete Estados miembros para recabar sus puntos de vista sobre la idoneidad y la ejecución de las acciones de la Comisión y de la AESPJ abarcadas por la auditoría. Las 27 ANC respondieron a nuestra encuesta. También entrevistamos a representantes de seis ANC (Bélgica, Alemania, Italia, los Países Bajos, Rumanía y Eslovaquia), que seleccionamos en función del tamaño (que abarcaban tanto países con grandes mercados de FPE como aquellos sin mercado en absoluto). Además, nos reunimos con asociaciones de fondos de pensiones y consumidores y con varios FPE y proveedores de gestión de activos, tanto en los Estados miembros seleccionados como en el ámbito de la UE. Por último, analizamos la prueba de resistencia de la AESPJ de 2022 con el apoyo de expertos reconocidos en este ámbito.

29 Nuestros criterios de auditoría se derivan de la legislación aplicable de la UE (en particular, la Directiva FPE II, el Reglamento PEPP y el Reglamento AESPJ) y de los principios de [mejora de la legislación](#) de la Comisión.

30 Esta auditoría forma parte de una serie de auditorías del Tribunal de Cuentas Europeo sobre el mercado interior de servicios financieros y la supervisión del sector financiero. Seleccionamos este tema de auditoría por la importancia de los regímenes profesionales de jubilación y de otro tipo para garantizar que los sistemas de pensiones de los Estados miembros de la UE puedan seguir proporcionando ingresos adecuados a los ciudadanos una vez jubilados, y debido al papel atribuido a las pensiones prefinanciadas en el desarrollo de los mercados de capitales. Las conclusiones de nuestra auditoría contribuyen a la revisión de la Directiva FPE II de la Comisión (inicialmente prevista para enero de 2023¹³) y a la próxima evaluación del PEPP prevista para marzo de 2027¹⁴.

¹³ Artículo 62, apartado 1, de la Directiva FPE II.

¹⁴ Artículo 73, apartado 1, del Reglamento PEPP.

Observaciones

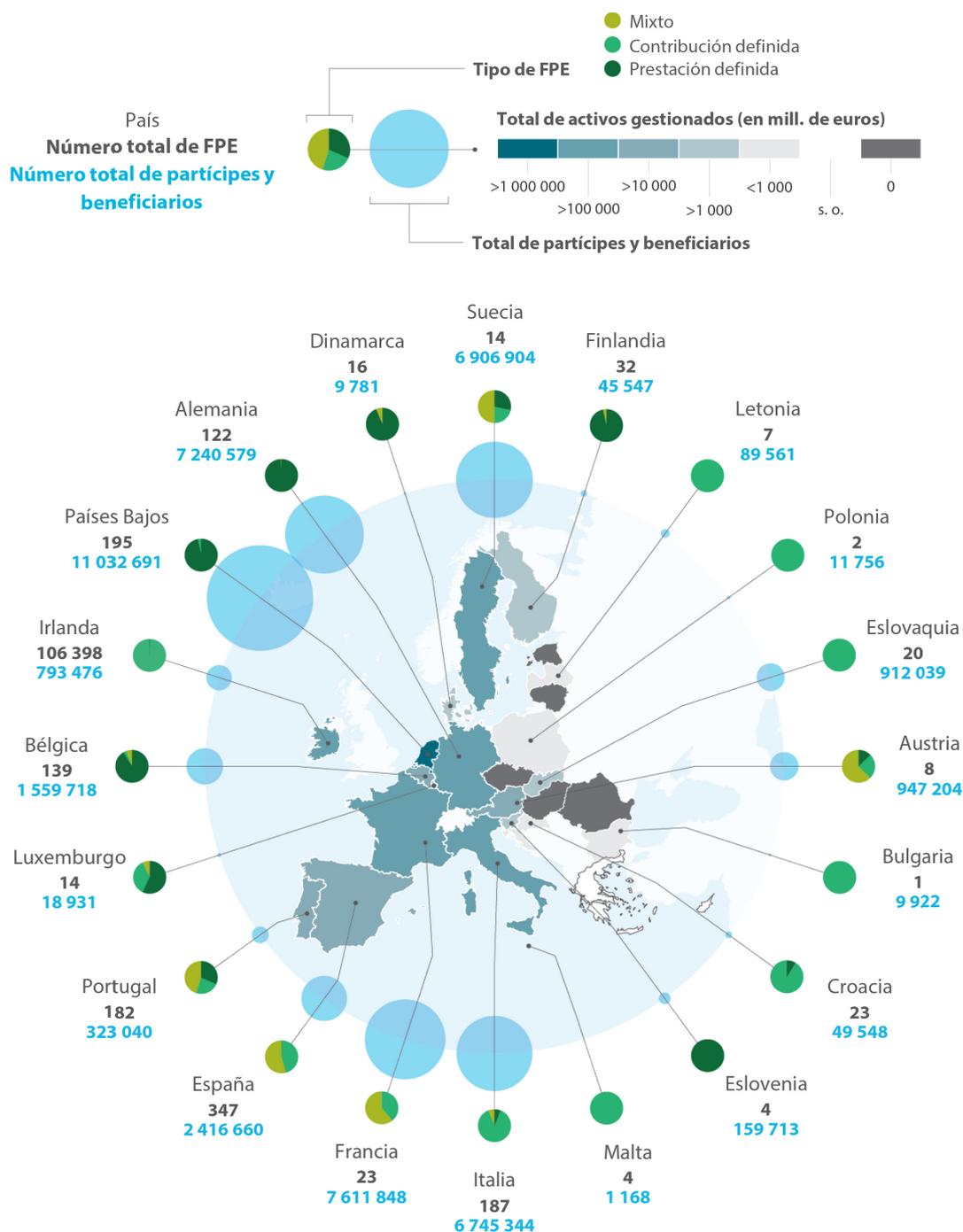
La legislación de la UE no dio lugar a un aumento de la actividad transfronteriza de los FPE ni a la creación de un mercado de pensiones portable

31 Evaluamos si la revisión de la Directiva FPE en 2016 (la [Directiva FPE II](#)) y la adopción del [Reglamento PEPP](#) en 2019 han profundizado el mercado interior de los respectivos regímenes y productos. Las dos iniciativas legislativas tenían por objeto, entre otras cosas, aumentar la actividad transfronteriza en relación con las pensiones de jubilación y crear productos de pensiones privados alternativos portables. En este contexto, examinamos si esta legislación había eliminado eficazmente los obstáculos a la actividad transfronteriza.

El sector de los FPE se concentra en unos pocos países

32 En total, se estima que el sector de los FPE en la UE cuenta con unos 2,8 billones de euros en activos gestionados, lo que da servicio a unos 47 millones de partícipes y beneficiarios (véase la [ilustración 5](#)).

Ilustración 5 – Sector de las pensiones de jubilación incluido en la Directiva FPE II en los países de la UE (2023)



* No se dispone de datos sobre los FPE de Grecia y Chipre

**En cinco países de la UE (Chequia, Estonia, Hungría, Lituania y Rumanía) no existen FPE

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la AESPJ.

33 Los FPE desempeñan un papel especialmente importante en los Países Bajos (alrededor del 60 % del total de los activos de la UE gestionados) y, en menor medida, en otros países (Francia, Alemania, Irlanda, Italia y Suecia). Sin embargo, no son importantes en la mayoría de los restantes países de la UE y, en algunos casos, no existen en absoluto (Chequia, Estonia, Hungría, Lituania y Rumanía). Esto se debe a dos motivos principales:

- **La estructura del sistema de pensiones en cada país:** Por ejemplo, las pensiones estatales de los Países Bajos proporcionan a todos los residentes una renta básica, mientras que las pensiones de jubilación obligatorias constituyen una parte importante de los ingresos de jubilación de los empleados. En otros países, las pensiones públicas son más sustanciales, y las pensiones de jubilación (obligatorias o de otro tipo) proporcionan ingresos adicionales.
- **La estructura del mercado** (es decir, la forma en que se divide entre diferentes tipos de proveedores en cada país): Por ejemplo, en Bélgica, los FPE representan el 20 % de las pensiones de jubilación en el mercado nacional, mientras que el 80 % lo proporcionan las empresas de seguros. En Alemania, el FPE constituye aproximadamente el 25 % del mercado, y el resto lo componen productos de seguro de vida (supervisados con arreglo a la Directiva Solvencia II), compromisos directos de pensiones de los empleadores y proveedores públicos de pensiones complementarias. Por lo tanto, la importancia de los planes de pensiones cubiertos por la Directiva FPE II varía considerablemente entre Estados miembros en cuanto a su contribución a garantizar unos ingresos adecuados a los pensionistas.

Ni la Directiva FPE II ni el Reglamento PEPP obtuvieron resultados tangibles

34 La libre prestación de servicios garantiza que las entidades financieras puedan operar y ofrecer productos de pensiones con carácter transfronterizo. Una vez que un FPE o cualquier otra empresa de servicios financieros está autorizado en un país de la UE o del EEE, puede prestar sus servicios en todo el EEE, o abrir sucursales en otros países, previa notificación a su supervisor de origen. Estas disposiciones operativas, establecidas en los actos jurídicos de la UE, tal como propuso la Comisión, tienen por objeto facilitar el suministro transfronterizo de productos financieros. Examinamos cómo había evolucionado en los últimos años la prestación transfronteriza de los FPE y si el PEPP se comercializaba eficazmente.

35 Desde 2010, el número de FPE transfronterizos primero se ha estancado y después ha disminuido sustancialmente, debido principalmente a la retirada del Reino Unido de la UE¹⁵. Al final de 2023, solo 28 FPE operaban a través de las fronteras de la UE y del EEE (véase la *ilustración 6*). Esto representa una pequeña parte (el 0,2 % de los partícipes y el 0,4 % de los activos totales) de todos los FPE del EEE. La mayoría de estos FPE transfronterizos se concentran en unos pocos países, principalmente Bélgica, y son principalmente empresas multinacionales que proporcionan pensiones de jubilación a sus empleados en toda Europa¹⁶. Por lo tanto, hasta la fecha no se han cumplido las expectativas relativas a la magnitud del mercado interior de los FPE, ni tampoco permitió que los Estados miembros con poblaciones más pequeñas se beneficiaran de los regímenes ofrecidos por grandes proveedores con sede en otros Estados miembros.

¹⁵ AESPJ, [Technical advice for the review of the IORP II Directive](#), 28 de septiembre de 2023, p. 89.

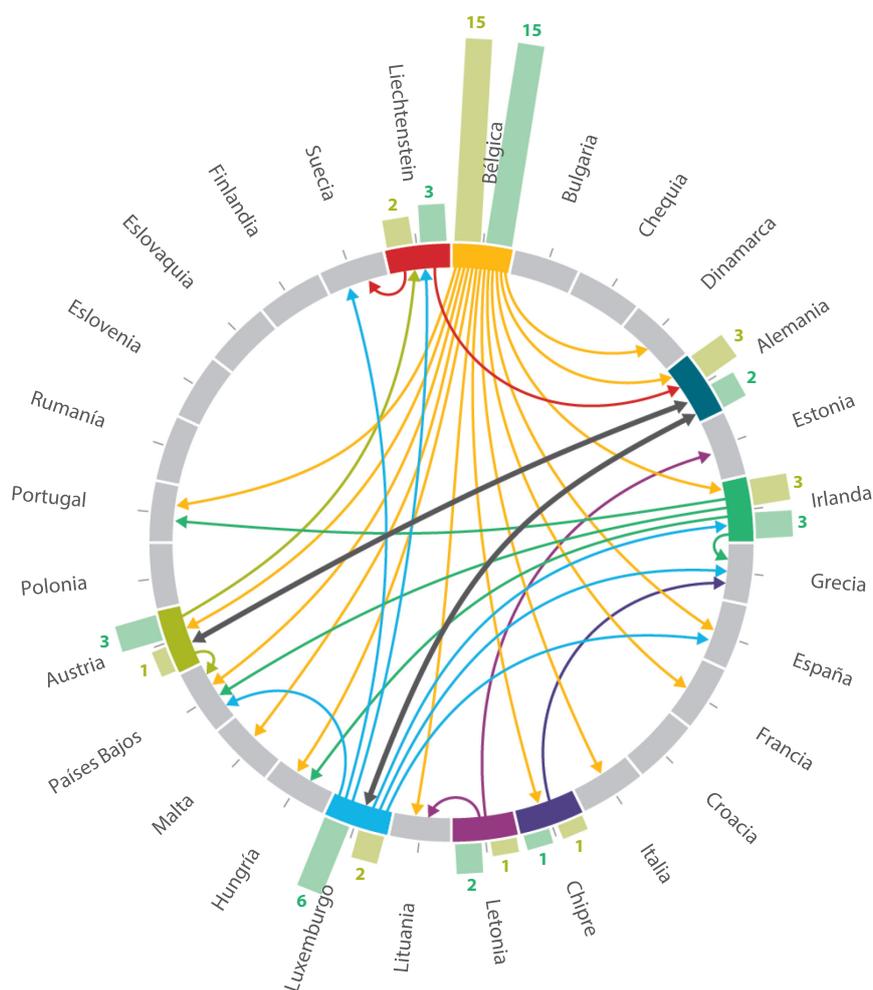
¹⁶ AESPJ, [Cross-border IORPs](#), 27 de noviembre de 2023, p. 3.

Ilustración 6 – FPE transfronterizos (2023)

Leyenda

FPE transfronterizos

- Número de FPE transfronterizos en el país de origen
- Número de FPE transfronterizos en países de acogida
- Relación entre el país de origen y el país de acogida (una dirección)
- Relación dual entre el país de origen y el país de acogida (países que son tanto de origen como de acogida para FPE transfronterizos)

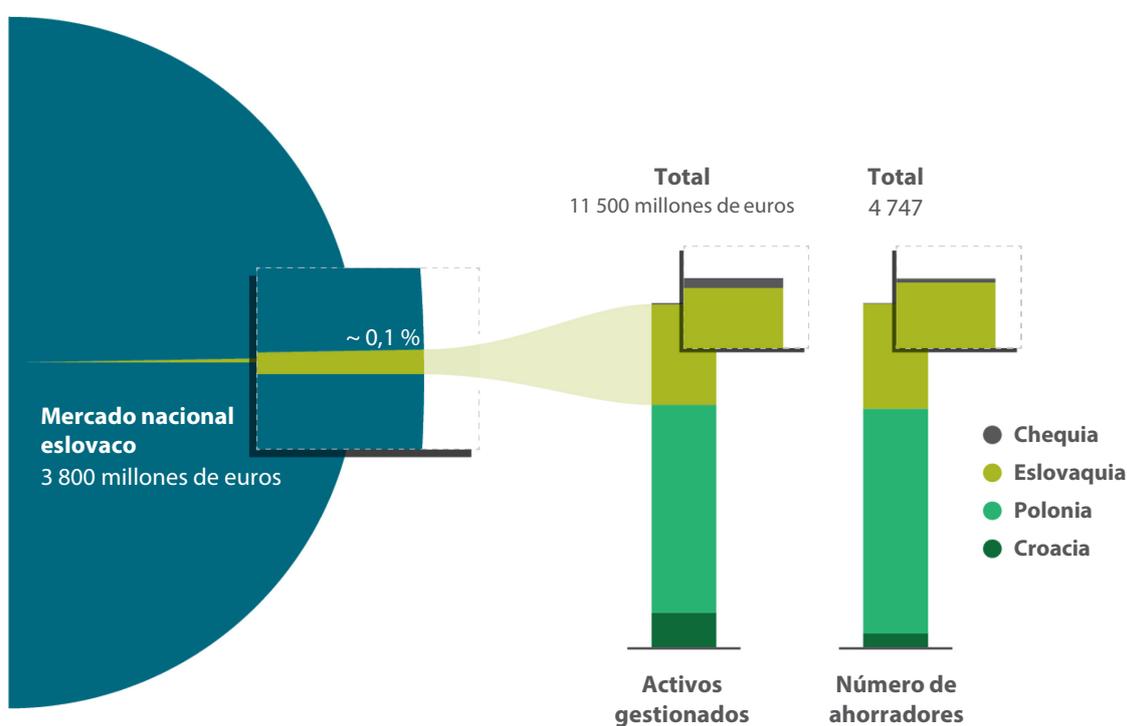


Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la AESPJ.

36 Aunque el número de FPE transfronterizos no ha aumentado, los existentes han ampliado sus actividades. Por ejemplo, se permitió a un FPE con sede en Letonia operar en todos los países bálticos ofreciendo un producto que no se puede obtener de proveedores nacionales en los demás Estados miembros bálticos. Sin embargo, según la AESPJ, esta tendencia observada en años anteriores ha cesado.

37 Por lo que se refiere a los productos en el marco del Reglamento PEPP, la Comisión estimó inicialmente el valor potencial de este mercado en 0,7 billones de euros durante el período 2020-2030¹⁷. Sin embargo, en 2025, tres años después de la entrada en vigor del Reglamento, solo hay un PEPP en el mercado (ofrecido en el país de origen y en 3 países de la región). La utilización ha sido extremadamente baja hasta la fecha: menos de 5 000 ahorradores en los cuatro países y menos de 12 millones de euros en activos gestionados (véase la *ilustración 7*), y el único proveedor tiene una cuota insignificante del 0,1 % en su mercado nacional (Eslovaquia).

Ilustración 7 – Datos sobre el único promotor de PEPP en la UE (2023)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos del Banco Nacional de Eslovaquia.

¹⁷ Impact Assessment, documento de trabajo de los servicios de la Comisión SWD (2017) 243 final de 29 de junio de 2017, anexo 4, sección A.

La acción reguladora de la UE por sí sola no crea condiciones de competencia equitativas para los FPE y los PEPP transfronterizos

Las diferencias en las legislaciones social y laboral hacen que el funcionamiento de los FPE transfronterizos sea más costoso

38 Dado que la legislación de la UE tiene por objeto facilitar el suministro transfronterizo de productos financieros, examinamos por qué esto solo se había producido de forma limitada. El factor clave que limita los FPE transfronterizos son las diferencias en las legislaciones sociales y laborales nacionales aplicables, como también se reconoce en la legislación de la UE¹⁸. La necesidad de cumplir diferentes normativas sociales y laborales aumenta los costes, la complejidad y los riesgos operativos de la gestión de los FPE transfronterizos. Debido a esto, el funcionamiento de los FPE transfronterizos es más costoso y, por tanto, menos rentable. Este problema fundamental no puede resolverse mediante la legislación de la UE en materia de pensiones de jubilación, ya que la competencia de la UE en materia de legislación social y laboral es limitada con arreglo al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea¹⁹.

39 En esencia, esto significa que los FPE transfronterizos pueden, en el mejor de los casos, desempeñar una función en un segmento específico del mercado. Por ejemplo, puede haber razones económicas para crear o fusionar FPE existentes en un FPE transfronterizo para multinacionales que deseen disponer de un único fondo de pensiones, o para sistemas multiempresariales.

La Comisión no aportó pruebas de que los procedimientos excesivamente gravosos sean una de las causas de las dificultades a las que se enfrentan los FPE transfronterizos

40 Al revisar la Directiva FPE, la Comisión tenía la intención de modificar los procedimientos de los FPE transfronterizos a fin de aumentar la actividad transfronteriza. Entre ellos figura el procedimiento de notificación de origen y acogida para que los FPE informen a los reguladores de origen y de acogida de su intención de operar en otro Estado miembro. En su propuesta, la Comisión consideró que los procedimientos eran excesivamente gravosos y consideró que las definiciones de algunos términos relativos a la actividad transfronteriza eran poco claros y sujetos a interpretación.

¹⁸ Considerandos 13 y 16 de la Directiva FPE II.

¹⁹ Artículos 148, 149, y 153 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

41 Sin embargo, la Comisión no aportó pruebas de que los actuales procedimientos establecidos en la Directiva fueran excesivamente gravosos. De acuerdo con nuestro análisis, consideramos que estos eran y siguen siendo en gran medida coherentes con los procedimientos equivalentes establecidos en la normativa de la UE para otros sectores financieros. Además, según nuestra evaluación, la falta de actividad transfronteriza no se debía a los propios procedimientos transfronterizos, sino a la legislación social y laboral aplicable (véase el apartado 45). Así lo confirmaron las respuestas facilitadas por la mayoría de las ANC a una encuesta reciente de la AESPJ²⁰. Además, al analizar la propuesta legislativa de la Comisión para la revisión de la Directiva FPE en 2016, constatamos que solo se propusieron cambios menores en las disposiciones pertinentes.

Se aplicaron y siguen aplicándose requisitos de supervisión adicionales a los FPE transfronterizos

42 Con la revisión de la Directiva FPE, la Comisión también buscaba aclarar los límites de las responsabilidades de supervisión de las ANC²¹. Sin embargo, al final del proceso legislativo, la Directiva asignó a las ANC de origen tareas que no son de su competencia prudencial habitual. Hallamos dos situaciones específicas en las que esta revisión provocó problemas adicionales:

- En primer lugar, con arreglo a la Directiva FPE II, corresponde a la ANC de origen garantizar que los FPE cumplan la legislación social y laboral del país de acogida en el que tengan intención de operar²². Así pues, la revisión dio lugar a una carga normativa adicional para los FPE transfronterizos.
- En segundo lugar, la Directiva introdujo requisitos para las transferencias transfronterizas de planes de pensiones, es decir, cuando un FPE cede la totalidad o parte de sus activos y pasivos a otro FPE. Este requisito tenía por objeto aclarar y simplificar el proceso de transferencia, pero no tuvo el impacto previsto.

²⁰ AESPJ, [Technical advice for the review of the IORP II Directive](#), 28 de septiembre de 2023, capítulo 3.

²¹ Considerando 70 de la Directiva FPE II.

²² Artículo 11, apartado 10, de la Directiva FPE II.

43 Otra cuestión que la Comisión quería abordar eran los obstáculos jurídicos constituidos por los requisitos prudenciales específicos más estrictos que solo se aplican a los FPE transfronterizos. Constatamos que estos requisitos de la propia Directiva FPE II persistían y que la revisión no los había abordado total ni parcialmente (véase el [cuadro 1](#)).

Cuadro 1 – Requisitos prudenciales discriminatorios aplicables a los FPE transfronterizos

Descripción del problema	Artículo de la Directiva FPE II	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo
Requisitos de financiación adicionales para los FPE establecidos en otro Estado miembro	Artículo 14, apartado 3, sobre la financiación de las provisiones técnicas	La Directiva exige que las actividades transfronterizas de los FPE estén plenamente financiadas en todo momento; no existe una exigencia equivalente para los FPE nacionales. Este requisito discriminatorio de la Directiva FPE no se suprimió.
Posibilidad de exigir el nombramiento de un depositario en el Estado miembro de acogida	Artículo 33, apartado 1, sobre el nombramiento de un depositario	La Directiva permite a las autoridades del Estado miembro de acogida exigir el nombramiento de un depositario en dicho Estado miembro. La facultad de exigir el nombramiento de un depositario es un requisito prudencial y, como tal, debe ser competencia exclusiva del supervisor de origen. Este requisito restringe las libertades fundamentales tanto del FPE como de las entidades depositarias.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

La falta de incentivos fiscales y un límite reglamentario para las tasas reducen el atractivo del producto paneuropeo de pensiones individuales

44 Por lo que se refiere a los PEPP, las ANC y los representantes del sector confirmaron que el interés por estos productos es limitado. Esto se debe a dos cuestiones principales que escapan al control de la Comisión:

- o en primer lugar, los Estados miembros no ofrecen un conjunto armonizado de incentivos fiscales para tales productos, o ya ofrecen incentivos fiscales para los productos nacionales de jubilación que compiten con el PEPP. Si bien la desgravación fiscal no es una condición previa para los productos de pensiones privados, a menudo es un factor clave que puede hacer que dichos productos sean más atractivos para los clientes.
- o en segundo lugar, el Reglamento PEPP introdujo un límite anual del 1 % para los costes y las tasas (tal como proponen el Parlamento y el Consejo) que no existe para otros productos financieros. Por consiguiente, existen pocos incentivos para que las entidades financieras ofrezcan productos de este tipo.

Además de la falta de incentivos fiscales, los clientes potenciales tienen acceso a productos alternativos.

La Comisión no demostró suficientemente que sus iniciativas legislativas tuvieran el impacto deseado

45 En el marco de su programa «mejora de la legislación», la Comisión evalúa las leyes, las políticas y el gasto para determinar su impacto en las personas y las empresas de la UE. Un organismo independiente de la Comisión, el Comité de Control Reglamentario, ofrece garantías de calidad y formula recomendaciones. Nuestro análisis de las evaluaciones de impacto de la Comisión en las que se basan la Directiva FPE II y el Reglamento PEPP puso de manifiesto que no siempre se cumplían plenamente los principios de mejora de la legislación.

46 En cuanto a la Directiva FPE II, consideramos que la Comisión no ha demostrado la necesidad de revisar los procedimientos para la actividad transfronteriza. Nuestro análisis revela que la Comisión no disponía de pruebas de que los procedimientos de notificación del país de origen y de acogida hubieran obstaculizado la actividad transfronteriza (véase el apartado [41](#)). Por consiguiente, no demostró que las modificaciones propuestas contribuyeran a la obtención de los resultados deseados.

47 También constatamos que el propio [Comité de evaluación de impacto](#) (CEI) de la Comisión, el predecesor del Comité de Control Reglamentario, había rechazado dos veces la evaluación de impacto de la Directiva FPE II por razones similares. El CEI criticó la falta de pruebas de los problemas declarados y de explicaciones sobre la eficacia de las medidas previstas.

48 El CEI también señaló la falta de indicadores de rendimiento o de valores de referencia para medir los avances en la aplicación de las políticas de la Comisión, y nuestra auditoría lo confirmó. Además, el plazo para la necesaria evaluación *ex post* de la Directiva FPE II se incumplió en más de 2 años, debido al retraso significativo en su transposición (véase el apartado [56](#)). En consecuencia, la Comisión no puede demostrar el grado de eficacia de la revisión ni explicar los fallos.

49 De forma similar, con respecto al Reglamento PEPP, nuestro análisis de la evaluación de impacto de la Comisión²³ mostró que no era convincente la explicación sobre por qué este Reglamento abordaría los problemas identificados. En particular, la Comisión:

- no demostraba que la introducción del producto paneuropeo de pensiones individuales (PEPP) abordaría los motivos por los que la demanda de productos de pensiones transfronterizos era muy limitada;
- destacaba que no era posible garantizar que un PEPP uniforme fuera a beneficiarse de ventajas fiscales en toda la UE, con la consiguiente ausencia de competitividad;
- carecía de base empírica para su estimación de la adopción de PEPP, que estaba sobrestimada (véase el apartado [37](#)).

²³ Impact assessment, documento de trabajo de los servicios de la Comisión [SWD \(2017\) 243 final](#) de 29 de junio de 2017, en particular las secciones 2.3.2., 2.4. y 4.2.7.

50 El Comité de Control Reglamentario había señalado muchas de estas deficiencias de la evaluación de impacto y rechazado un primer proyecto. Aceptó la evaluación de impacto revisada únicamente bajo determinadas condiciones, incluidas explicaciones más precisas sobre cómo lograr que el PEPP fuera más atractivo que los productos nacionales²⁴. Sin embargo, las modificaciones introducidas por la Comisión no abordaron suficientemente la falta de justificación.

51 Dado que la revisión del FPE II está prevista para un futuro próximo, y la evaluación del Reglamento PEPP para marzo de 2027, la Comisión tendrá la oportunidad de evaluar de nuevo de forma crítica los méritos y el posible impacto de una iniciativa legislativa en este ámbito.

La supervisión de los FPE y la evaluación de los riesgos específicos y sistémicos solo parcialmente eficaces

52 Con la Directiva FPE II, la Comisión pretendía garantizar, entre otras cosas, una supervisión adecuada, la buena gobernanza y la gestión de riesgos de los FPE (véase el apartado 17). Evaluamos si la Comisión había creado un marco regulador eficaz para la supervisión de los FPE y si la AESPJ había apoyado las actividades de supervisión de las ANC, mejorado la convergencia de la supervisión en todo el mercado interior y detectado y medido los riesgos sistémicos en el sector de los FPE de manera eficaz.

Las normas de supervisión varían en la UE

53 La Directiva FPE II especifica dos objetivos principales de la supervisión prudencial: i) proteger los derechos de los partícipes y ii) garantizar la estabilidad y la solidez de los FPE²⁵. Unas normas de supervisión eficaces requieren un marco legislativo sólido y prácticas de aplicación firmes.

²⁴ Comité de Control Reglamentario, [Opinion on Impact Assessment / Pan-European Personal Pension Product- SEC\(2017\)316](#), 22 de mayo de 2017, sección B.

²⁵ Artículo 45 de la Directiva FPE II.

54 Identificamos cuatro ámbitos en los que el actual marco de supervisión sigue siendo débil o en los que no se ha avanzado lo suficiente en su aplicación:

- la transición de una supervisión basada en normas a una supervisión prospectiva y basada en el riesgo;
- el cambio en curso de los planes de pensiones de prestación definida a planes de pensiones de cotización definida (véase el apartado **12**);
- la falta de información periódica con fines de supervisión en algunos Estados miembros;
- el riesgo de arbitraje regulatorio.

La armonización mínima y la aplicación divergente de la Directiva FPE II en la UE reducen la eficacia y el impacto de la supervisión basada en el riesgo

55 La Directiva FPE II reforzó la supervisión prudencial al exigir a las ANC que adoptaran un enfoque prospectivo y basado en el riesgo. También estableció requisitos específicos de gobernanza y transparencia para los FPE al hacer hincapié en unas normas de gestión eficaces en los planes de pensiones y en la gestión del riesgo operativo. Además, los FPE deben llevar a cabo su propia evaluación de riesgos y sus evaluaciones periódicas de riesgos e informar de los resultados a las ANC. Además, la Directiva amplió las competencias de supervisión de las ANC para que estos nuevos requisitos quedaran cubiertos.

56 Sin embargo, el estado actual del marco de supervisión en varios Estados miembros depende del estado de aplicación de la Directiva FPE II, que fue traspuesta con retraso por diecisiete Estados miembros. Entre 2021 y 2023, la Comisión inició procedimientos de infracción contra estos Estados miembros, y estos se cerraron tras su evaluación preliminar de la exhaustividad de sus transposiciones. La Comisión aún no ha finalizado sus controles para verificar si los Estados miembros han transpuesto correctamente la Directiva.

57 Además, según la AESPJ, al final de 2022, algunas ANC se encontraban en una fase temprana en la aplicación de la supervisión basada en el riesgo o en la transición a un enfoque basado en el riesgo²⁶. Esta situación puede atribuirse a varios factores, como la complejidad del desarrollo y la integración de marcos basados en el riesgo, la necesidad de formación y recursos especializados y los distintos niveles de preparación entre los Estados miembros, así como las diferencias en cuanto a la cultura de supervisión. En el momento de elaborarse el informe de seguimiento aún no se habían subsanado varias deficiencias detectadas en la revisión *inter pares* sobre la aplicación del «principio de prudencia»²⁷ a los fondos de pensiones de empleo²⁸, tales como las variaciones en las prácticas de supervisión entre Estados miembros, las lagunas en materia de gobernanza y la necesidad de contar con mejores herramientas de supervisión.

58 Según la AESPJ, la mayoría de las ANC consideraron que los diversos requisitos prudenciales y de gobernanza de la Directiva FPE II eran adecuados, o adecuados como requisito mínimo de la UE. En nuestra encuesta y entrevistas, varias ANC también subrayaron que la flexibilidad para ir más allá de las normas mínimas establecidas por la Directiva es un aspecto clave de su enfoque regulador. Los Estados miembros complementaron las normas prudenciales y de gobernanza en distintos grados.

59 El enfoque de «armonización mínima» de la Directiva FPE II plantea dificultades para la eficacia de la intervención de la UE, ya que las diferencias de aplicación entre Estados miembros pueden dar lugar a variaciones de supervisión y ejecución. Durante nuestra auditoría, por ejemplo, observamos que los procedimientos de autorización o las normas que exigían un depositario local variaban significativamente de un Estado miembro a otro. Aunque esta variación puede suponer obstáculos para lograr un marco regulador plenamente uniforme, también pone de manifiesto la capacidad de la Directiva para adaptarse a los diferentes panoramas nacionales.

²⁶ [Follow-up report on peer review on supervisory practices with respect to the application of the prudent person rule for IORPs](#), 8 de diciembre de 2023, p. 14.

²⁷ Artículo 19, apartado 1, de la Directiva FPE II.

²⁸ [Results of the EIOPA peer review on supervisory practices with respect to the application of the prudent person rule for IORPs](#), 2019.

El FPE II no abordaba adecuadamente aspectos específicos de la supervisión, muchos de ellos relacionados con planes de aportación definida

60 Identificamos tres aspectos relacionados con la supervisión que la Directiva FPE II no aborda adecuadamente, particularmente en relación con el paso de los planes de prestación definida a los de cotización definida, que ya estaba en curso en el momento de la adopción de la Directiva FPE II:

- En primer lugar, los FPE no están obligados explícitamente a actuar de conformidad con el principio del deber de diligencia con respecto a sus partícipes y beneficiarios. El principio del deber de diligencia implica evaluar periódicamente los perfiles de riesgo de los partícipes y ofrecerles opciones de inversión adecuadas, acordes con sus objetivos, así como orientaciones cualificadas. Esto es especialmente importante para los partícipes de los FPE definidos basados en contribuciones, ya que tienen más flexibilidad y opciones de inversión. Desde el punto de vista de la supervisión, esto constituye una laguna de protección.
- En segundo lugar, existe una tendencia creciente entre los FPE a externalizar determinadas actividades (como la gestión de inversiones y las funciones administrativas) a proveedores de servicios. Sin embargo, la Directiva FPE II no exige a los FPE que revelen posibles conflictos de intereses entre ellos y sus proveedores de servicios. Esto constituye un problema porque, como se indica en el análisis de los datos sobre costes y de la revisión supervisora de la AESPJ²⁹, así como en un informe de Better Finance³⁰, la externalización en los casos en los que exista conflicto de intereses puede dar lugar a costes y tasas adicionales, en última instancia en detrimento de los partícipes.
- En tercer lugar, la Directiva FPE II no define ningún marco ni procedimiento para tramitar las reclamaciones de los partícipes. El establecimiento de un procedimiento de reclamación en la legislación ofrecería una protección adicional a los partícipes de los FPE, especialmente a los pertenecientes a planes de aportación definida.

²⁹ [Opinion on the supervisory reporting of costs and charges of IORPs, 7 de octubre de 2021.](#)

³⁰ [Better Finance, The Real Return of Long-term and Pension Savings report, edición 2023, puntos xi, 29, 30, y 186.](#)

La falta de información periódica con fines de supervisión es una cuestión clave que afecta a la calidad y a la coherencia de la supervisión en la UE

61 El artículo 2 de la Directiva FPE II permite excluir determinados planes de pensiones de los requisitos de la Directiva. Los Estados miembros disponen de flexibilidad para determinar qué planes de pensiones están exentos en virtud de sus disposiciones legales y reglamentarias nacionales, lo que puede dar lugar a posibles incoherencias en la supervisión y la gobernanza.

62 Si bien las exenciones del artículo 2 ofrecen flexibilidad, estas variaciones requieren una rigurosa información con fines de supervisión para garantizar un seguimiento eficaz tanto de los sistemas exentos como de los inscritos en el marco de los FPE. La presentación de información con fines de supervisión es esencial, ya que garantiza que las ANC reciban suficiente información y puedan impulsar medidas de supervisión. La Directiva FPE II exige a los Estados miembros que garanticen que las ANC estén facultadas para recopilar los datos necesarios para su supervisión.

63 Sin embargo, la Directiva no menciona explícitamente la presentación periódica de informes prudenciales cuantitativos. Como se indica en el reciente asesoramiento técnico de la AESPJ para la revisión de la Directiva FPE II, las ANC de algunos Estados miembros (Austria, Alemania, Irlanda y Eslovenia) no están autorizadas a decidir de forma independiente sobre todos los aspectos de la recopilación de datos de los FPE, ya que esta competencia recae a menudo en el Gobierno. Esto repercute en la eficiencia y la eficacia de su supervisión e impide que cumplan sus obligaciones de información a la AESPJ.

64 Además, no existe un marco contable armonizado para los FPE, lo que significa que están sujetos a normas contables nacionales, que varían significativamente en los distintos países de la UE. Así pues, ni siquiera la normalización completa de aspectos como los requisitos prudenciales, la presentación de informes y la evaluación de riesgos garantizaría necesariamente unas condiciones de competencia equitativas.

La Directiva FPE II no aborda el riesgo de arbitraje regulatorio

65 El objetivo de la Comisión era evitar el arbitraje regulatorio (la práctica de aprovechar las diferencias en la reglamentación para obtener una ventaja competitiva) tanto entre sectores de los servicios financieros como entre Estados miembros. La evaluación de impacto de la Comisión había señalado el riesgo de posible arbitraje si los proveedores de pensiones de jubilación tuvieran que cumplir requisitos prudenciales diferentes en función del tipo de proveedor (por ejemplo, compañías de seguros de vida frente a FPE³¹) y del Estado miembro de afectado («jurisdicción más favorable»). Esto último puede obstaculizar el funcionamiento del mercado interior y poner en peligro la protección adecuada de los partícipes y beneficiarios.

66 El arbitraje también puede producirse como resultado de otros factores, como las diferencias en las normas para calcular los pasivos por pensiones. Aunque la AESPJ insistió en³² que la Directiva FPE debería establecer requisitos específicos para el cálculo de los pasivos por pensiones, esto no se llevó a cabo (véase el *recuadro 1*).

³¹ Considerando 24 de la Directiva FPE II.

³² AESPJ, *Opinion to EU Institutions on a Common Framework for Risk Assessment and Transparency for IORPs*, 14 de abril de 2016.

Recuadro 1: Aprovechar las oportunidades de arbitraje: por qué son importantes las diferencias en las normas contables

La elección de la tasa de descuento afecta significativamente a los pasivos por pensiones. Cuanto mayor sea el tipo de descuento, menor será el pasivo, y viceversa. Por ejemplo, una disminución del 1 % de la tasa de descuento puede aumentar los pasivos de los grandes fondos de pensiones en miles de millones de euros.

Siete FPE neerlandeses, así como los regímenes de pensiones de jubilación de grandes empresas estadounidenses, se han trasladado a Bélgica para beneficiarse de normas contables más favorables para las pensiones.

Con arreglo a las normas más estrictas de los Países Bajos, los FPE deben calcular sus pasivos utilizando el tipo sin riesgo. Debido a los bajos tipos de interés, los pasivos por pensiones aumentaron y muchos fondos tenían bajos índices de cobertura, y se vieron obligados a reducir las prestaciones. En Bélgica, es lícito que los fondos de pensiones utilicen un tipo de descuento más elevado. Esto significa que la reubicación en Bélgica sitúa inmediatamente a los FPE en una mejor situación financiera al reducir el valor actual neto de los pasivos por pensiones únicamente como consecuencia de las diferentes normas contables. Además, el supervisor belga fija requisitos de financiación más bajos y cobra menores costes de supervisión.

67 La Directiva FPE II hace hincapié explícitamente en la importancia de garantizar que la Directiva no dé lugar a distorsiones de la competencia. También explica cómo pueden evitarse tales distorsiones: aplicando los requisitos prudenciales de la Directiva a las actividades de pensiones de empleo de las compañías de seguros de vida o ampliando su aplicación a otras entidades financieras reguladas³³. Sin embargo, no dispuso que estos requisitos fueran obligatorios, y solo tres de los veintisiete Estados miembros adoptaron estas medidas antes de que la posibilidad de hacerlo dejara de existir en 2023.

68 La Directiva FPE II tampoco abordó el riesgo de arbitraje regulatorio entre Estados miembros, aunque la Comisión justificara la acción en el ámbito de la UE afirmando que podía aportar valor añadido europeo significativo en este ámbito. La Comisión no ha propuesto tales normas.

³³ Considerando 24 de la Directiva FPE II.

El escaso uso de sus herramientas y la adopción de decisiones impulsada por las ANC limitan los esfuerzos de la AESPJ por mejorar la convergencia en materia de supervisión en el conjunto de la UE

69 Una de las prioridades estratégicas clave de la AESPJ en su programa de trabajo plurianual para 2024-2026³⁴ es lograr la convergencia en materia de supervisión en toda la UE. La AESPJ ha definido un conjunto de características clave de una supervisión eficaz, que se publicaron por primera vez en 2015³⁵. Estas características se aplican tanto a las empresas de seguros como a los proveedores de pensiones de empleo con arreglo a la Directiva FPE II.

70 Sin embargo, nuestro análisis de la estructura organizativa de la AESPJ muestra que sus actividades de supervisión siguen centrándose en gran medida en las empresas de seguros. En 2023 contaba con cuatro expertos que se ocupaban de los FPE, frente a unos sesenta empleados dedicados a la supervisión de las empresas de seguros. El número de miembros del personal asignado refleja el mandato actual de la AESPJ y las diferencias entre los respectivos marcos legislativos que rigen los sectores de los seguros y las pensiones.

Hasta la fecha, la AESPJ solo ha hecho un uso limitado de los instrumentos jurídicos a su disposición para garantizar prácticas de supervisión coherentes

71 La AESPJ dispone de varios instrumentos jurídicos (también denominados «instrumentos») para promover un marco regulador sólido y prácticas de supervisión coherentes, algunas exigibles legalmente, y otras, no (véanse la [ilustración 8](#) y el [anexo III](#)). Sin embargo, en el marco de la gobernanza de la AESPJ, son las propias ANC, en su calidad de autoridades supervisoras directas los FPE, quienes toman todas las decisiones sobre el instrumento que se ha de utilizar para garantizar la convergencia.

72 Nuestro análisis muestra que la AESPJ solo ha hecho un uso limitado de estos instrumentos para los fondos de pensiones de empleo desde 2019.

³⁴ Final Single Programming Document 2024-2026.

³⁵ A Common Supervisory Culture: Booklet.

Ilustración 8 – Análisis del uso por parte de la AESPJ de sus principales instrumentos jurídicos para FPE

Carácter ejecutorio*

- Ejecutable
- No ejecutable

	Instrumento jurídico/ instrumento de convergencia en materia de supervisión	Utilizados para FPE	Número de veces que se ha utilizado	Fecha de utilización	Comentarios del Tribunal de Cuentas Europeo
	Intervención de productos, normas técnicas, mediación	✗			La AESPJ no tiene mandatos relativos a normas técnicas en virtud de la Directiva FPE II.
	Infraacción del Derecho de la Unión	✓	1	Diciembre de 2023	Recomendación no ejecutable dirigida a la ANC y ejecutoria para las entidades financieras si se cumplen las condiciones.
	Advertencias, directrices, recomendaciones, consultas: dictámenes dirigidos al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión	✗			Las directrices y recomendaciones son típicas del mecanismo de «cumplir o explicar» de la AESPJ y se espera que tengan un impacto en la reputación de la ANC debido a la publicación de su respuesta de «cumplir o explicar».
	Dictámenes dirigidos a las ANC	✓	6	4 de julio de 2019, 2 de octubre de 2021	
	Declaraciones de supervisión	✓	1	Noviembre de 2020	
	Evaluaciones <i>inter pares</i>	✓	1	Abril de 2019 y seguimiento en septiembre de 2023	

* Aspecto que garantiza el cumplimiento por medios jurídicos de la medida adoptada por la AESPJ.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del [sitio web](#) y el [manual jurídico de la AESPJ](#).

73 Por lo que se refiere a sus instrumentos ejecutivos, el mandato de la AESPJ en virtud de la Directiva FPE II ha cambiado, en particular en lo que respecta a las normas técnicas de ejecución. Tras la adopción de la Directiva FPE II, se suprimieron los actos delegados que habían otorgado anteriormente a la AESPJ los poderes para emitir estas normas en virtud del FPE I. Por consiguiente, la AESPJ no puede emitir normas técnicas, que se utilizan ampliamente en el sector de los seguros. Por el contrario, la AESPJ ha tenido que recurrir a otras herramientas menos potentes. Sin embargo, en 2023 puso en marcha el primer procedimiento de infracción del Derecho de la Unión, uno de sus instrumentos más intrusivos, y emitió una recomendación a la ANC chipriota (véase el [recuadro 2](#)).

Recuadro 2: Procedimiento de infracción del Derecho de la Unión de la AESPJ en 2023 con respecto a varios FPE chipriotas

La obligación de los Estados miembros de registrar todos los FPE es el requisito fundamental de la Directiva FPE II. Permitir el funcionamiento de los FPE no registrados socava el objetivo de la Directiva, ya que las salvaguardias que establece solo se aplican a los FPE registrados.

En 2020, la AESPJ utilizó un instrumento no ejecutivo (una [declaración de supervisión](#)) para abordar la cuestión de las prácticas divergentes entre las ANC para el registro y la autorización de FPE. A falta de normas armonizadas, la declaración de supervisión recomendaba que las ANC llevaran a cabo una evaluación prudencial al registrar o autorizar los FPE, y evaluaran su viabilidad operativa y sostenibilidad en el marco del proceso de revisión supervisora.

A pesar de los esfuerzos de la AESPJ, la ANC chipriota incumplió esta obligación, ya que varios FPE operaban en el país sin un registro adecuado. Por consiguiente, la AESPJ inició un procedimiento de infracción del Derecho de la Unión y, en diciembre de 2023, emitió una recomendación a la ANC chipriota en la que exponía las medidas necesarias para restablecer el cumplimiento de la Directiva. A tal fin, la AESPJ también utilizó la información pertinente recogida durante una visita sobre el terreno en abril de 2023, porque no se le había notificado información.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

74 Por lo que se refiere a los instrumentos no ejecutables, constatamos que la AESPJ nunca había utilizado directrices y recomendaciones, entre los que figura un mecanismo de «cumplir o explicar» en el ámbito de las pensiones, a pesar de que ofrecen más posibilidades que otros instrumentos no ejecutables de conducir al cumplimiento por parte de las ANC. También observamos que los resultados de supervisión de la AESPJ son menos ambiciosos con respecto a los FPE que respecto de los seguros. Esto es aplicable tanto al contenido de sus resultados como a los instrumentos utilizados (por ejemplo, elige dictámenes para los FPE, pero directrices para ámbitos de trabajo similares, como el riesgo de liquidez).

75 La AESPJ también utiliza otras herramientas, como redes de ANC o talleres de supervisión. También está elaborando un manual de supervisión para los FPE en el que se establecen buenas prácticas. Esto incluye trabajar estrechamente con las ANC en un capítulo específico para facilitar la transición a una supervisión basada en el riesgo (véanse los apartados [55](#) y [56](#)).

Las ANC solo aplican de forma limitada los resultados del trabajo de supervisión de la AESPJ

76 Las ANC solo aplican de forma limitada los resultados del trabajo de supervisión de la AESPJ con respecto a los FPE (véanse la [ilustración 8](#) y el [anexo III](#)). Según los datos de seguimiento de la AESPJ, solo un tercio de las ANC aplicaron plenamente los cuatro dictámenes de 2019. El seguimiento fue similar en el caso de la única revisión *inter pares* llevada a cabo hasta la fecha para los FPE. La AESPJ aún no ha llevado a cabo una revisión *inter pares* de las pensiones de jubilación desde la entrada en vigor de la Directiva FPE II, y no estaba previsto realizar ninguna de los fondos de pensiones de empleo para el período 2023-2024³⁶.

77 La AESPJ solo ha analizado parcialmente la aplicación de los instrumentos de supervisión que ha aplicado desde 2019 y, lo que es más importante, no ha evaluado su eficacia para garantizar la convergencia de las prácticas de supervisión. En general, las ANC de algunos Estados miembros con mercados de fondos de pensiones de empleo más desarrollados disponían de prácticas de supervisión bien establecidas incluso antes de que la AESPJ introdujera estos instrumentos. Por lo tanto, los instrumentos han tenido poco impacto en el trabajo de supervisión de tales ANC en la práctica.

³⁶ Peer Review Work Plan 2023-2024.

78 Las ANC que respondieron a nuestra encuesta también aludieron con frecuencia a las dificultades que plantean para las actividades de supervisión el carácter de «armonización mínima» del marco regulador de la UE y la heterogeneidad de los mercados nacionales de pensiones (véase el [anexo IV](#)). Por último, menos de una quinta parte de las ANC de países con FPE consideraban que la AESPJ necesita tareas y competencias adicionales para garantizar la convergencia de las prácticas de supervisión en el ámbito de las pensiones de jubilación.

La AESPJ ha mejorado su evaluación de los riesgos sistémicos para los FPE, pero persisten las lagunas

79 En el marco del [Sistema Europeo de Supervisión Financiera](#), la AESPJ se encarga de evaluar la estabilidad financiera del sector de los FEP. Para ello, realiza, entre otras cosas, el seguimiento del sector y la publicación de informes periódicos, así como pruebas de solvencia a escala de la Unión³⁷. Examinamos en qué medida la AESPJ había llevado a cabo estas dos tareas y si lo había hecho de manera eficaz.

El marco de recopilación de datos de la AESPJ se ha ido desarrollando y perfeccionando progresivamente desde 2004

80 La capacidad de la AESPJ para analizar exhaustivamente los riesgos sistémicos para los FPE depende en gran medida de la calidad y exhaustividad de los datos que recibe de la información reglamentaria y de fuentes externas. La AESPJ lleva varios años recopilando datos sobre los fondos de pensiones de empleo y ha publicado las estadísticas correspondientes desde 2004, mientras que el marco de recopilación de datos se ha ido desarrollando y perfeccionando progresivamente. Este marco se basa principalmente en el Reglamento AESPJ y en una decisión de la Junta de Supervisores de la AESPJ³⁸. La aplicación de un nuevo «[modelo de puntos de datos](#)» en junio de 2023, además de la presentación normalizada y automatizada de datos.

81 Una decisión reciente de la Junta de Supervisores tiene por objeto seguir mejorando la capacidad de la AESPJ para evaluar riesgos y vulnerabilidades y colmar las lagunas existentes en materia de datos. Sin embargo, incluso después de la entrada en vigor de la Decisión en 2025, persistirán algunas lagunas en los datos y seguirán afectando a la profundidad y exhaustividad de las evaluaciones de riesgos de la AESPJ.

³⁷ Artículo 32 del Reglamento AESPJ.

³⁸ AESPJ, [Decision of the Board of Supervisors on EIOPA's regular information requests regarding provision of occupational pensions information](#), 10 de febrero de 2023.

Los informes de la AESPJ no se centran en la capacidad de los sistemas de pensiones para generar rendimientos suficientes a largo plazo

82 Desde 2011, la AESPJ ha publicado un [informe sobre la estabilidad financiera](#) dos veces al año. Estos informes supervisan y evalúan los riesgos en los sectores de los seguros y en los FPE. Desde febrero de 2024, la AESPJ también ha publicado un cuadro de riesgos trimestral para los FPE. El objetivo de este cuadro es ayudar a los lectores a comprender el panorama actual de riesgos y a tomar decisiones con conocimiento de causa.

83 Constatamos que las publicaciones de la AESPJ se centran en los riesgos y vulnerabilidades del sistema financiero inmediatos y a medio plazo. Pero no ofrecen al mismo tiempo información suficiente sobre cómo afectan estos riesgos a la capacidad de los sistemas de pensiones de generar suficientes rendimientos a largo plazo. Tampoco cubren los horizontes a largo plazo pertinentes para los FPE, normalmente entre 30 y 40 años de ahorro, seguidos de 20 a 25 años de jubilación. Por consiguiente, no permiten comprender las posibles implicaciones a largo plazo de los riesgos sistémicos detectados.

La prueba de solvencia a escala de la Unión de 2022 no fue del todo eficaz para identificar los riesgos sistémicos a los que están expuestos los FPE

84 Las pruebas de solvencia desempeñan un papel crucial en la evaluación de los riesgos sistémicos dentro de los sistemas financieros, también en el caso de las pensiones de jubilación. El escenario adverso debe ser grave y verosímil. Es esencial contar con datos sólidos e hipótesis realistas para desarrollar los escenarios.

85 El Reglamento AESPJ exige a la Agencia lleve a cabo pruebas de solvencia periódicas y evalúe la resiliencia de los sectores de los seguros y las pensiones de jubilación en diversos escenarios adversos. Desde 2015, la AESPJ ha iniciado y coordinado las pruebas de solvencia para las pensiones de jubilación, en cooperación con la Junta Europea de Riesgo Sistémico. El [anexo V](#) ofrece una visión general de los escenarios y los resultados de las pruebas de solvencia de 2015 a 2022.

86 Sobre la base de nuestra revisión de las pruebas de solvencia de 2022 y de las entrevistas con las partes interesadas, constatamos que los procedimientos de la AESPJ para llevar a cabo estas pruebas están, en general, bien desarrollados y funcionan eficazmente. Sin embargo, observamos varias deficiencias en el diseño de la prueba de resistencia más reciente (la prueba de resistencia frente al cambio climático de 2022) y en las hipótesis utilizadas, teniendo en cuenta que fue la primera de este tipo (véase el [recuadro 3](#)).

Recuadro 3: Prueba de resistencia frente al cambio climático de 2022: la primera de este tipo, pero con deficiencias

Para nuestro análisis de la prueba de resistencia frente al cambio climático de 2022, utilizamos el marco de la AESPJ para las pruebas de solvencia de los FPE y la metodología y los escenarios desarrollados por el organismo de normalización pertinente, la [Red de Bancos Centrales y Supervisores para la Transformación Ecológica del Sistema Financiero](#), como criterios de auditoría.

Identificamos las siguientes deficiencias:

- El ejercicio se centró en las repercusiones en la evolución a corto plazo del balance, mientras que la AESPJ excluyó de su alcance la liquidez y la capacidad de generar rendimientos a largo plazo, aspectos que nosotros consideramos esenciales para garantizar unos ingresos de jubilación adecuados.
- La concentración de la prueba de resistencia en los riesgos de transición pasa por alto los riesgos físicos inmediatos, como inundaciones o fenómenos meteorológicos extremos. En nuestra opinión, esto reduce la pertinencia de la evaluación del riesgo climático.
- Las pérdidas sufridas por los FPE en la prueba de resistencia fueron significativamente inferiores a las pérdidas reales en 2022, debido a un escenario similar: una perturbación de los precios de la energía.
- Algunas hipótesis clave no estaban respaldadas por datos históricos ni eran coherentes con la descripción del escenario. Tal era el caso, en particular, del supuesto de que la inflación solo aumentaría de forma moderada y que se revertiría rápidamente al objetivo de inflación del BCE. Además, el escenario no tenía en cuenta las presiones inflacionistas derivadas de las perturbaciones de los precios de la energía y de la transición ecológica.

Estas deficiencias afectaron a la evaluación de la seguridad de los ingresos de jubilación derivados de los riesgos sistémicos, así como a su capacidad para revelar posibles pérdidas derivadas del cambio climático.

87 A pesar de nuestra preocupación por el diseño y las hipótesis específicos de la prueba de resistencia de 2022, que fue un ejercicio piloto para las pruebas climáticas, consideramos que ha promovido el desarrollo de una taxonomía unificada, lo que podría facilitar la adopción de escenarios más detallados en futuros análisis. También observamos que, en general, las pruebas de solvencia de la AESPJ desde 2015 han cubierto los riesgos pertinentes para los FPE.

Las acciones de la UE para mejorar la transparencia en relación con las pensiones y promover la sostenibilidad tuvieron un efecto limitado

88 Tanto la Comisión como la AESPJ han adoptado medidas para informar a los ciudadanos sobre la importancia de los planes de pensiones y sobre los diferentes tipos de regímenes de pensiones, así como para aumentar la transparencia con respecto a los planes de pensiones individuales y a las pensiones agregadas. Examinamos el estado de ejecución de estas iniciativas y su eficacia, en particular:

- o la información facilitada a los partícipes y beneficiarios del FPE a través de la declaración de las prestaciones de pensión y las herramientas de información de la AESPJ para mejorar la información sobre los FPE;
- o el sistema de seguimiento de las pensiones y el panel de datos de pensiones, que tienen por objeto ofrecer una visión global y una comparación de las pensiones en la UE. Estas dos acciones que se inscriben en el marco del Plan de Acción para la Unión de los Mercados de Capitales (UMC) de 2020 se consideraron fundamentales para sensibilizar a los ciudadanos de la UE sobre sus futuros ingresos de jubilación, pero también para mejorar la elaboración de políticas;
- o otras iniciativas de la UE para mejorar el conocimiento de los sistemas de pensiones y aumentar los planes de pensiones y la sostenibilidad en general.

No se ha aprovechado plenamente la declaración de prestaciones de pensión para mejorar el acceso a la información

89 La Directiva FPE II introdujo nuevos requisitos de información para los FPE, incluida la publicación de una declaración de las prestaciones de pensión anual³⁹. El objetivo del documento es ayudar a los partícipes y beneficiarios del FPE a comprender su situación en materia de pensiones, sus contribuciones y sus posibles prestaciones. También tiene por objeto proporcionarles detalles sobre los costes y el rendimiento relativos a sus planes de ahorro para la jubilación.

³⁹ Artículo 38 de la Directiva FPE II.

90 La introducción de la declaración de las prestaciones de pensión en el marco de la Directiva FPE II mejoró la transparencia de la información, como también confirmaron las partes interesadas que entrevistamos y el 70 % de las ANC que respondieron a nuestra encuesta. Sin embargo, constatamos que en las disposiciones de la Directiva faltan detalles importantes, y, en consecuencia, los partícipes y beneficiarios tienen dificultades para comprender el rendimiento pasado y futuro de su plan de pensiones. En particular, la Directiva FPE II no especifica suficientemente qué detalles e hipótesis deben revelar los FPE con respecto a sus proyecciones de beneficios. La Directiva tampoco exige un desglose completo de los costes (véase el [anexo VI](#)).

91 En 2018, la AESPJ publicó un informe exhaustivo sobre la declaración de las prestaciones de pensión en el que ofrecía principios y orientaciones detallados sobre el diseño y el contenido de la declaración. Sin embargo, dado que la AESPJ no ha recopilado datos ni realizado evaluaciones sobre el contenido de la información facilitada a los partícipes y beneficiarios a través de los formularios para la declaración de las prestaciones de pensión nacionales, se desconoce en qué medida las ANC han seguido estas directrices.

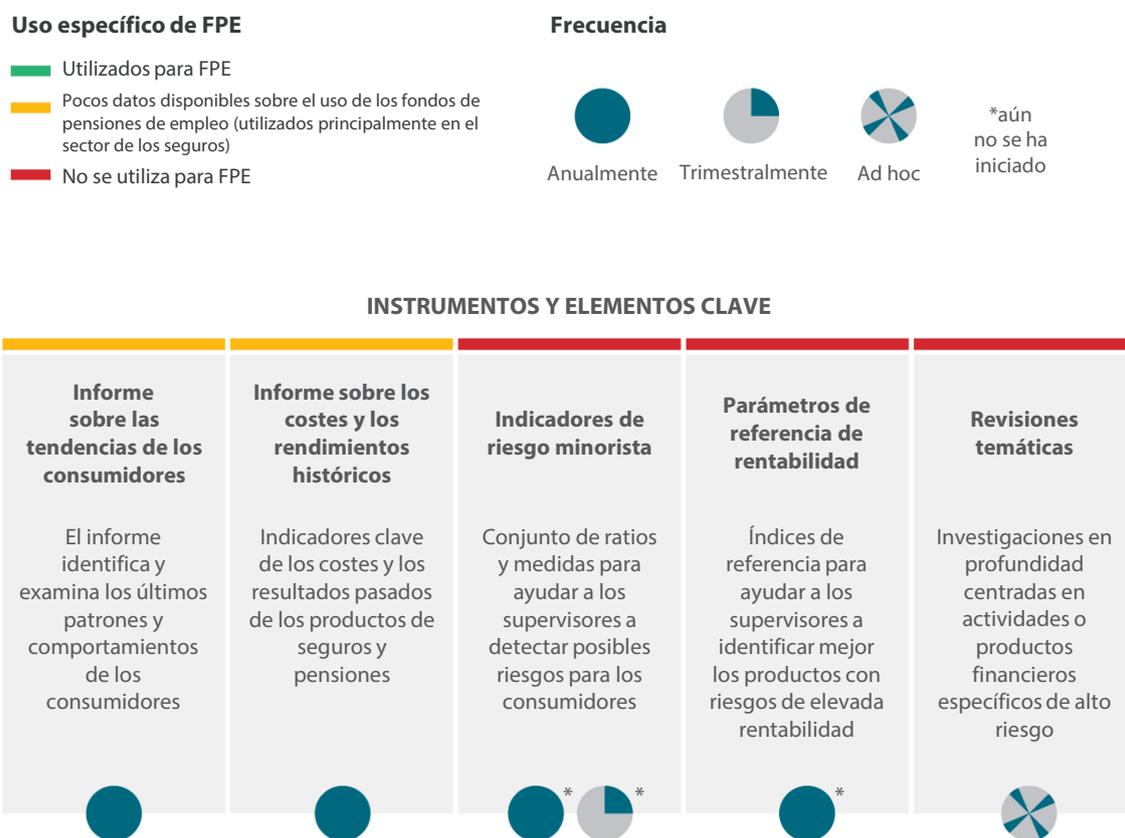
92 Además, en 2020, la AESPJ elaboró dos plantillas-modelo de declaración de las prestaciones de pensión⁴⁰ tras consultar a una serie de partes interesadas, incluidas las ANC, las organizaciones de consumidores y los representantes del sector, y tras haber realizado un proceso de ensayo. Las plantillas abarcaban elementos importantes no especificados en la Directiva. Eslovaquia es el único país que utiliza una de las plantillas de la AESPJ, según esta agencia. Existen varias razones que explican la limitada utilización de las plantillas, como su carácter no vinculante, pero también los retrasos significativos en su puesta en marcha y el hecho de que ya existían modelos nacionales. Por consiguiente, los esfuerzos de la AESPJ en este ámbito no contribuyeron en última instancia a mejorar la transparencia y la comparabilidad de la información en el ámbito de la UE.

⁴⁰ [EIOPA's Pension Benefit statement packaged files](#), 25 de marzo de 2020.

Las herramientas de la AESPJ no proporcionaron transparencia con respecto a los costes y rendimientos para los partícipes y beneficiarios del FPE

93 La AESPJ ha creado un conjunto de herramientas para supervisar los mercados de seguros y de pensiones, identificar las tendencias de los productos y detectar problemas de conducta empresarial que puedan plantear un riesgo para los consumidores y los mercados financieros. Sin embargo, debido principalmente a la falta de datos, estas herramientas solo cubrían los FPE de forma muy limitada (véase la [ilustración 9](#)).

Ilustración 9 – Principales herramientas de información de la AESPJ para los consumidores



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

94 Además, en el informe de la AESPJ sobre los costes y los rendimientos históricos, uno de los dos informes más pertinentes para los FPE, detectamos una serie de deficiencias específicas:

- o el informe solo incluye un único indicador de costes, la ratio de gastos (comisión anual expresada en porcentaje de la inversión), que no tiene en cuenta todos los tipos de costes y gastos asociados a los FPE, y no detalla los componentes específicos;
- o la ratio de gastos no es comparable entre Estados miembros debido a las diferentes metodologías de cálculo;
- o el informe carece de datos exhaustivos sobre el rendimiento de los FPE, ya que la ratio de gastos que utiliza no ofrece una visión completa del rendimiento global de los FPE;
- o el informe no incluye ninguna información de las ANC sobre los riesgos de rentabilidad para los FPE (es decir, una evaluación de si los productos se ajustan a las necesidades del mercado destinatario, y el análisis de los riesgos de mercado y de rentabilidad de los activos; riesgos operativos, de liquidez y de transparencia), como en el caso de los productos de seguro, aunque la comprensión de estos riesgos sea esencial para la protección eficaz de los partícipes y beneficiarios.

95 La propia AESPJ no publica datos sobre los rendimientos históricos de los FPE. Sin embargo, según Better Finance⁴¹, única fuente disponible, los rendimientos a medio y largo plazo de las pensiones de jubilación en la UE son relativamente modestos. Durante los períodos de tenencia de 3, 5 y 7 años, la mediana de los rendimientos anualizados, una vez deducidas las cargas y la inflación, es negativa. Solo en períodos superiores a 10 años empiezan a oscilar en torno al 1 % (véase la *ilustración 10*).

⁴¹ Better Finance, *The Real Return of Long-term and Pension Savings*, edición de 2024, cuadro GR.3, p. 27.

Ilustración 10 – Rendimiento anualizado de las pensiones de jubilación en términos reales durante diversos períodos de tenencia (2000-2023)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de [Better Finance](#).

96 A modo de comparación, según Better Finance, una cartera teórica compuesta a partes iguales por acciones y bonos de la UE habría generado un rendimiento medio anual de alrededor del 1,9 % una vez deducidas las cargas y la inflación durante el mismo período. Esto significa que, en períodos más largos (siete años o más), en torno al 75 % de las pensiones de jubilación de la muestra analizada por Better Finance no superaría el rendimiento del umbral teórico del mercado de capitales (es decir, la cartera equilibrada compuesta por acciones y bonos de la UE). Esto suscita preocupación sobre la capacidad de los FPE para proporcionar unos ingresos de jubilación suficientes.

Las acciones de la Comisión encaminadas a facilitar una situación general de las pensiones no se materializaron

97 En el plan de acción de la Comisión para la UMC figuraban acciones para identificar los datos y la metodología pertinentes para crear paneles de datos de las pensiones, y desarrollar mejores prácticas para el establecimiento de sistemas de seguimiento de las pensiones. Estas herramientas adicionales tenían por objeto aumentar la transparencia respecto de las brechas en las pensiones individuales y nacionales:

- o Los **sistemas de seguimiento de las pensiones** ofrecen a las personas una visión global de sus derechos de pensión a partir de diversas fuentes, como las pensiones estatales, profesionales e individuales. Esto ayuda a las personas a conocer sus ingresos futuros totales de jubilación, a detectar posibles lagunas y a tomar decisiones con conocimiento de causa sobre ahorros o inversiones adicionales.
- o Los **paneles de datos de pensiones** proporcionan a los Estados miembros una visión más completa de la adecuación de sus regímenes de pensiones. Ofrecen una visión agregada macroeconómica, lo que ayuda a los responsables políticos y a las partes interesadas a supervisar la evolución de las pensiones en los distintos países y la demografía en el ámbito de la UE. La finalidad es apoyar una toma de decisiones más informada y mejorar la gestión de los sistemas de pensiones.

98 Aunque muchos Estados miembros cuentan con un sistema de seguimiento de las pensiones, este abarca principalmente las pensiones estatales (primer pilar). Varios Estados miembros (Alemania, Bélgica, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Estonia, Francia, Letonia, Países Bajos y Suecia) cuentan con un sistema de seguimiento de las pensiones que abarca al menos dos pilares. En la actualidad, los demás Estados miembros no ofrecen a sus ciudadanos una visión global de sus derechos de pensión en un solo lugar ni disponen de ningún sistema de seguimiento. Esta falta de información exhaustiva puede mermar la capacidad de los ciudadanos para planificar eficazmente su jubilación. Además, aunque están públicamente disponibles algunas estadísticas sobre pensiones, ningún Estado miembro ha creado todavía un panel nacional de datos de pensiones que ofrezca ventajas similares a las que proporciona el propuesto por la AESPJ, tales como la facilidad de comunicación, la exhaustividad y la integridad (al mostrar una serie de indicadores que arrojan luz sobre diferentes aspectos relacionados con la adecuación y la sostenibilidad de las pensiones).

99 En el ámbito de la UE, entre los esfuerzos por mejorar la información sobre los derechos por pensiones de las personas físicas, y especialmente de los trabajadores móviles, también se cuenta el despliegue del sistema europeo de seguimiento de las pensiones. El servicio se ha puesto a prueba desde 2018, y la Comisión adoptó otras medidas para su despliegue al final de 2024, como la conexión de más sistemas de seguimiento nacionales y la facilitación de un intercambio de buenas prácticas en sistemas de seguimiento de pensiones.

100 También se ha considerado la posibilidad de crear un panel europeo de datos de pensiones que proporcionara una visión general a escala de la UE de la situación de los sistemas de pensiones y de las brechas que persisten en materia de pensiones en los Estados miembros. Hasta la fecha no se ha adoptado ninguna otra medida con respecto al panel europeo de datos por falta de información.

101 A petición de la Comisión, en 2021, la AESPJ presentó asesoramiento técnico⁴² sobre ambas acciones que proporcionaba un análisis exhaustivo y sugería posibles buenas prácticas. Las consultas públicas de la AESPJ sobre el panel de datos de pensiones arrojaron solo un apoyo parcial a esta iniciativa de las partes interesadas nacionales. Aunque las propuestas se debatieron con los Estados miembros, no se alcanzó ningún consenso, y la Comisión no ha tomado ninguna medida política de seguimiento desde entonces.

102 La AESPJ estudió la continuación del trabajo sobre los paneles de datos de pensiones mediante el lanzamiento de un proyecto piloto de panel de datos de pensiones europeo basado en la cooperación voluntaria de los Estados miembros, cuya contribución es clave para colmar lagunas de datos cruciales. Sin embargo, la Junta de Supervisores de la AESPJ decidió no llevar adelante esta iniciativa en febrero de 2024 debido a que la Comisión no lo había pedido específicamente y a que se contaba con recursos de personal limitados. La Comisión también decidió no liderar esta iniciativa y no tomó ninguna otra medida (por ejemplo, crear su propio panel de datos o formular recomendaciones). Observamos, no obstante, que las recientes declaraciones y conclusiones del Eurogrupo y del Consejo⁴³ indican un compromiso renovado con esta iniciativa.

⁴² AESPJ: [Technical advice on the development of Pension Dashboards and the collection of pensions data](#), y [Technical advice on the development of Pension Tracking Systems](#), 1 de diciembre de 2021.

⁴³ Special meeting of the European Council – [Conclusions, April 2024](#) y [Conclusiones del Consejo sobre la adecuación de las pensiones, junio de 2024](#)

103 Antes del panel de datos y de las iniciativas de seguimiento, la Comisión ya había ido publicando, cada tres años, dos informes relacionados con las pensiones: uno sobre la adecuación de las pensiones (desde 2012) y otro sobre el envejecimiento en la UE (desde 2006)⁴⁴. Ambos contienen información pertinente sobre la arquitectura de los sistemas de pensiones de los Estados miembros. Sin embargo, constatamos que estos informes no ofrecían una visión completa de los sistemas, ni información clave sobre los fondos de pensiones de empleo.

104 Teniendo en cuenta las tendencias demográficas actuales y previstas y su influencia en el mercado laboral, es esencial que los ciudadanos tengan pleno acceso a la información sobre pensiones a medida que se acerquen a la jubilación. Esta transparencia es igualmente importante para los Gobiernos, ya que les permite abordar la sostenibilidad de los sistemas de pensiones y garantizar la estabilidad presupuestaria. Los sistemas de seguimiento y los paneles de datos de las pensiones proporcionan información valiosa sobre la adecuación y la sostenibilidad de las pensiones, lo que permite a las autoridades públicas detectar y abordar las brechas emergentes en una fase temprana.

Otras iniciativas de la UE para promover la sostenibilidad de los sistemas de pensiones y los planes de pensiones individuales tuvieron un alcance modesto

105 En su informe anual publicado en 2024, el Consejo Fiscal Europeo destacó una vez más las implicaciones de la evolución demográfica para la sostenibilidad de los sistemas de pensiones, así como sus implicaciones presupuestarias⁴⁵. Como puede deducirse, entre otras cosas, del presente informe, la adecuación de las pensiones también plantea una grave preocupación social que podría socavar el modelo de economía social de mercado de la UE.

⁴⁴ Comisión Europea, [2024 pension adequacy report](#), y [2024 ageing report. Economic and budgetary projections for the EU Member States \(2022-2070\)](#).

⁴⁵ Annual Report 2024, [European Fiscal Council](#), recuadro 5.1.

106 Desde 2011, la Comisión ha emitido casi 450 recomendaciones específicas por país relacionadas con las pensiones en el contexto del Semestre Europeo⁴⁶. Durante el período abarcado por la presente auditoría, se formularon 29 recomendaciones de ese tipo (véase el [anexo VII](#)). Estas recomendaciones se centraban en la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones más que en la adecuación de estas. En particular, desde 2019, solo dos recomendaciones relacionadas con las pensiones han hecho referencia a las pensiones de jubilación. Estas recomendaciones se formularon únicamente a un Estado miembro: los Países Bajos. Al final de 2024, la Comisión consideró que habían logrado avances sustanciales.

107 En el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), los Estados miembros reciben financiación vinculada a medidas que abordan la totalidad o una parte significativa de sus recomendaciones específicas por país de 2019/2020. Aunque ningún ámbito de actuación del MRR afecta directamente a las pensiones, los Estados miembros han introducido veintiséis medidas del MRR relacionadas con sus sistemas de pensiones. Cinco de estas medidas, que varían en alcance y profundidad, se refieren a las pensiones de jubilación (dos en Chipre y una en cada uno de los siguientes países: Alemania, España y los Países Bajos); véanse los ejemplos del [recuadro 4](#)). El impacto presupuestario real de estas reformas solo será patente a largo plazo.

Recuadro 4 – Ejemplos de medidas del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) relacionadas con las pensiones de jubilación

Alemania: Desarrollo de un portal digital de pensiones que permita a los ciudadanos obtener información sobre su prestación individual de pensiones de los tres pilares y averiguar qué medidas deben adoptar.

Países Bajos: Aplicación de reformas de las pensiones para mejorar la equidad, incluida la entrada en vigor de la Ley de reforma del segundo pilar del sistema, que eliminará la redistribución sistémica entre los diferentes grupos de edad (pensión adecuada para todas las generaciones).

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

⁴⁶ Journal of Common Market Studies: [Financial Sustainability Above All Else? Drivers and Types of Pension Reform Recommendations in EU Socio-economic Governance](#), 2024, páginas 1 a 23.

108 La Comisión y la AESPJ han adoptado otras medidas para mejorar la cultura financiera (véase el *anexo VIII*). Su alcance era modesto, debido a la limitada competencia de la UE en los ámbitos de las pensiones y la educación, y no se centraba específicamente en los FPE. La Comisión, en el marco de su plan de acción para la UMC de 2020, también ha explorado y promovido la inscripción automática en los regímenes de pensiones.

Conclusiones y recomendaciones

109 Llegamos a la conclusión de que, dado el nivel de responsabilidad que se les ha atribuido, las medidas adoptadas por la Comisión y la AESPJ no han sido eficaces hasta la fecha para lograr la profundización del mercado interior de las pensiones de jubilación, reforzar el papel de los fondos de pensiones de empleo (FPE) transfronterizos o desarrollar un producto paneuropeo de pensiones individuales.

110 En particular, constatamos que:

- La actividad transfronteriza de los FPE sigue siendo mínima y se concentra en los pocos Estados miembros en los que las pensiones de jubilación ya estaban arraigadas tradicionalmente. Esto obedece principalmente a factores que escapan al ámbito de competencias de la UE (y a las leyes nacionales en materia social, laboral y fiscal) y a lo que pueden lograr actualmente las iniciativas legislativas de la UE.
- El producto paneuropeo de pensiones individuales (PEPP), propuesto por la Comisión, no ha demostrado ser una opción alternativa de ahorro de jubilación para los ciudadanos de la UE ni ha suscitado el interés de los proveedores, principalmente por falta de incentivos fiscales, por la limitación de los costes del 1 % y por la existencia de alternativas.
- Los esfuerzos de la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación (AESPJ) para fomentar la convergencia en materia de supervisión y la protección de los partícipes no han sido plenamente eficaces. Esto se debe al marco de «armonización mínima» en el que opera la AESPJ y a la falta de adopción de las iniciativas de la AESPJ entre las autoridades nacionales competentes (ANC).
- La evaluación por parte de la AESPJ de los riesgos específicos y sistémicos de los FPE ha mejorado, aunque sigue estando incompleta.
- Las iniciativas de la Comisión y la AESPJ para aumentar la transparencia y la sensibilización pública sobre los productos de pensiones y aumentar la cultura financiera de los ciudadanos en relación con las pensiones de jubilación han sido limitadas en cuanto a su alcance y escala.

111 La Comisión continuó elaborando sus propuestas legislativas para la revisión de la Directiva FPE y para el Reglamento PEPP sin pruebas suficientes, como también señaló el Comité de Control Reglamentario. Además, siguen existiendo problemas de diseño en ambos actos legislativos. En particular, la Directiva FPE II ha dado lugar a requisitos reglamentarios más estrictos para los FPE transfronterizos que a los planes de pensiones de empleo nacionales. Teniendo en cuenta nuestras constataciones de auditoría, consideramos que no es posible realizar avances significativos en el desarrollo de un mercado interior de las pensiones de jubilación basándose en cambios graduales en el marco de armonización mínima vigente.

112 Por último, la Comisión no ha establecido un marco adecuado de seguimiento del rendimiento con indicadores que le permitan evaluar la eficacia de la Directiva FPE II. La Comisión también incumplió el plazo de evaluación *ex post* de la Directiva, debido a que su transposición se retrasó considerablemente, y, en consecuencia, no tiene una visión general de los motivos por los que no se alcanzaron sus objetivos. No está prevista una evaluación del Reglamento PEPP hasta marzo de 2027 (véanse los apartados [31](#) a [51](#)).

Recomendación 1 – Adelantar la fecha de finalización de la evaluación para determinar los motivos del déficit de absorción del producto paneuropeo de pensiones individuales, y adoptar las medidas adecuadas

La Comisión debe adelantar la fecha de finalización de su evaluación para determinar los motivos de la falta de aceptación del PEPP, y decidir si el proyecto de PEPP debe llevarse a cabo en el ámbito de la UE, modificarse o derogarse.

Fecha de aplicación prevista: Diciembre de 2025.

113 Si bien la Directiva FPE II ha mejorado las normas de gobernanza y ha reforzado determinadas competencias de supervisión de las ANC, llegamos a la conclusión de que su aplicación y cumplimiento varían considerablemente de un Estado miembro a otro. La mayoría de las ANC valoran la flexibilidad para superar las normas mínimas establecidas en la Directiva FPE II y, a menudo, complementan estos requisitos en su legislación nacional. Algunas ANC se encuentran todavía en las primeras fases de la adopción de un enfoque basado en el riesgo, lo que contribuye aún más a la divergencia en el marco de supervisión. Esta divergencia se debe a la elección del instrumento jurídico: una Directiva, que los Estados miembros deben transponer al Derecho nacional, en lugar de un Reglamento, que es directamente aplicable, así como el enfoque de «armonización mínima». Además, la falta de un requisito de deber de diligencia y la insuficiencia de medidas para abordar los conflictos de intereses y el procedimiento de reclamación de los partícipes suponen importantes lagunas en el marco de supervisión. Además, otras cuestiones, como la falta de información periódica a efectos de supervisión, afectan a la calidad y la coherencia de la supervisión en toda la UE (véanse los apartados [52](#) a [64](#)).

114 Por último, la revisión de la Directiva FPE no introdujo, según lo previsto, garantías suficientemente sólidas contra el arbitraje regulatorio (véanse los apartados [65](#) a [68](#)).

Recomendación 2 – Reforzar el marco de supervisión de los FPE

Al revisar la Directiva FPE II, la Comisión debería abordar la necesidad de reforzar el marco de supervisión mediante:

- a) la modificación de los requisitos prudenciales existentes para reflejar plenamente los riesgos específicos relacionados con los planes de aportación definida; para ello, debería introducirse un principio explícito del deber de diligencia (que incluyera el objetivo de proporcionar ingresos adecuados) y salvaguardias adicionales contra los conflictos de intereses, y se establecerá, asimismo, un marco claro para la tramitación de reclamaciones;
- b) el incremento de las normas mínimas y de la calidad de la supervisión, y la introducción de salvaguardias explícitas frente al riesgo de arbitraje regulatorio.

Fecha de aplicación prevista: al revisar la Directiva FPE II.

115 Los esfuerzos de la AESPJ por mejorar la convergencia en materia de supervisión en toda la UE quedan frenados porque no puede proponer normas técnicas y realiza un uso limitado de otras herramientas a su disposición. Las herramientas que la AESPJ utilizaba tenían escasa aceptación entre las ANC. Los retos planteados por el marco regulador de la «armonización mínima» de la UE y los diversos sistemas nacionales de pensiones han limitado aún más el impacto de los esfuerzos de la AESPJ. La AESPJ, pese a haber definido principios de supervisión eficaces, centra su atención y sus recursos principalmente al sector de los seguros, lo cual es fiel reflejo de su mandato actual. Tampoco ha evaluado plenamente la eficacia de sus iniciativas para fomentar la convergencia en materia de supervisión (véanse los apartados [69](#) a [78](#)).

Recomendación 3 — Revisar la eficacia de los instrumentos y priorizar aquellos con mayor impacto en la convergencia en materia de supervisión

La AESPJ debe basarse en las evaluaciones iniciales del FPE II y revisar la eficacia de los instrumentos que utiliza a fin de detectar lagunas y dar prioridad a los instrumentos de mayor impacto (tales como las directrices las recomendaciones y el Procedimiento de infracción del Derecho de la Unión) en su trabajo futuro.

Fecha de aplicación prevista: 2027.

116 Las publicaciones de la AESPJ proporcionan una base sólida para comprender los riesgos sistémicos a los que están expuestos los FPE, pero no ofrecen un análisis específico del modo en que estos riesgos afectan a los rendimientos netos reales a largo plazo. Además, no evalúan si los FPE pueden generar rendimientos superiores a la inflación para satisfacer las necesidades de los jubilados, ni cubren períodos suficientemente prolongados teniendo en cuenta los horizontes a largo plazo pertinentes para los FPE (véanse los apartados [79](#) a [83](#)).

117 Se han llevado a cabo periódicamente pruebas de solvencia, y los procedimientos de la AESPJ para llevarlas a cabo están bien desarrollados y funcionan eficazmente. Sin embargo, observamos deficiencias en su prueba de resistencia frente al cambio climático de 2022, que fue la primera de este tipo. Por lo tanto, consideramos que esta prueba de resistencia no fue totalmente eficaz para revelar las vulnerabilidades de las carteras de los FPE derivadas de los riesgos relacionados con el cambio climático (véanse los apartados [84](#) a [87](#)).

Recomendación 4 — Mejorar la evaluación del impacto de los riesgos sistémicos en los fondos de pensiones de empleo

Para mejorar su evaluación de los riesgos sistémicos para los FPE, la AESPJ debería:

- a) cuando proceda, informar sobre las repercusiones que los riesgos sistémicos y las tendencias del mercado detectados tienen en los niveles de financiación y en la capacidad de los FPE para generar rendimientos superiores a la inflación, considerando horizontes a largo plazo;
- b) garantizar que las futuras pruebas de resistencia frente al cambio climático incluyan otros parámetros e hipótesis clave para el sector (por ejemplo, riesgos físicos e impacto inflacionista más grave) que sean lo suficientemente verosímiles y graves como para evaluar el impacto de los riesgos sistémicos pertinentes en los FPE.

Fecha de aplicación prevista: a) 2026 y b) para la próxima prueba de resistencia frente al cambio climático.

118 Las acciones de la Comisión y de la AESPJ para mejorar la comprensión de las pensiones por los ciudadanos han tenido un alcance modesto, debido en parte a la limitada competencia de la UE en este ámbito. Individualmente, las ANC no han incorporado los modelos de la declaración de las prestaciones de pensión de la AESPJ para ayudar a los partícipes y beneficiarios del FPE a comprender su situación en materia de pensiones. Existen asimismo limitaciones en cuanto a la disponibilidad de los datos: Por tanto, las herramientas de información de la AESPJ, principalmente adaptadas al mercado de seguros, no ofrecen suficiente transparencia en relación con los costes y los rendimientos de los partícipes y beneficiarios de fondos de pensiones de empleo (véanse los apartados [88](#) a [96](#)). Otras iniciativas de la UE para aumentar la cultura financiera no se dirigían específicamente a las pensiones de jubilación o tuvieron un efecto limitado (véase el apartado [108](#)).

Recomendación 5 – Aumentar la transparencia de los costes y los rendimientos de los FPE

La AESPJ debe recopilar, analizar y publicar sistemáticamente datos comparables sobre los costes y los gastos, los rendimientos históricos y los riesgos de rentabilidad de los FPE en todos los Estados miembros.

Fecha de aplicación prevista: 2026.

119 Del mismo modo, las iniciativas políticas de la Comisión para ofrecer una visión global y comparable de las pensiones en la UE han tenido un éxito limitado hasta la fecha. Falta información y transparencia con respecto a las pensiones, tanto para las personas como en el ámbito nacional. En octubre de 2024, la Comisión solo había iniciado la fase de despliegue del sistema europeo de seguimiento de las pensiones, pero desde entonces no ha tomado ninguna medida de seguimiento en relación con ninguna medida de despliegue del panel de datos de pensiones europeo. Estas herramientas proporcionan una visión global de los sistemas de pensiones a escala de la UE y destacan las brechas existentes en materia de pensiones entre los Estados miembros. Se necesitan datos precisos y transparentes para la elaboración de políticas realizadas con conocimiento de causa, tanto a nivel nacional como de la UE. La cobertura de las pensiones de jubilación en las recomendaciones específicas por país formuladas en el marco del Semestre Europeo y en las medidas de los planes nacionales de recuperación y resiliencia tiene un alcance modesto (véanse los apartados [97](#) a [107](#)).

Recomendación 6 – Aumentar la transparencia de las pensiones avanzando en los sistemas de seguimiento de las pensiones y en los paneles de datos

La Comisión debe mejorar la transparencia de los datos sobre las brechas en materia de pensiones, tanto para las personas como en el ámbito nacional, mediante el seguimiento de su acción política sobre los sistemas de seguimiento y los paneles de datos relativos a las pensiones.

Fecha de aplicación prevista: Diciembre de 2025

El presente informe ha sido aprobado por la Sala IV, presidida por Mihails Kozlovs, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo, en su reunión de 8 de abril de 2025.

Por el Tribunal de Cuentas Europeo

Tony Murphy
Presidente

SEGUNDO PILAR	Bélgica	Alemania	Italia	Países Bajos	Rumanía	Eslovaquia*
Obligatoria	✓	✗	✗	✓	✓	✗
Características	Compromisos de pensiones (colectivos o individuales) gestionados por FPE y empresas de seguros	Pensionskassen (FPE), Pensionsfonds (FPE), regímenes de seguros directos	Fondos de pensiones contractuales, fondos de pensiones abiertos, fondos de pensiones preexistentes	Fondos de pensiones, premium pension institutions	Sociedades gestoras de pensiones	Sociedades gestoras de pensiones complementarias (FPE)
Activos gestionados (miles de mill. de euros)	109	-	177,7	1 600**	25,5	3,5
Activos gestionados, solo FPE (miles de mill. de euros)	41,5	270,1	177,7	1 600	-	3,5
Número de personas cubiertas (mill.)	4,5	16,6	6,7	11,0	8,2	0,9
Cobertura por FPE	42 %	~ 27 %	~ 26 %	-	0	35,8 %
Régimen aplicable	<ul style="list-style-type: none"> Directiva FPE II Legislación nacional Solvencia II 	<ul style="list-style-type: none"> Directiva FPE II Legislación nacional Solvencia II 	<ul style="list-style-type: none"> Directiva FPE II Legislación nacional 	<ul style="list-style-type: none"> Directiva FPE II Solvencia II 	<ul style="list-style-type: none"> Legislación nacional 	<ul style="list-style-type: none"> Directiva FPE II
Tipo de imposición***	EEG	EEG	EGG	EEG	EEG	GGE

* En Eslovaquia: Los FPE se inscriben en el tercer pilar (presentado aquí bajo el segundo pilar) y son obligatorios para algunas categorías de empleo

** En los Países Bajos: las aseguradoras también proporcionan pensiones del segundo pilar en el mercado de los Países Bajos, pero no existen datos sobre su cuota de mercado. El volumen global del mercado de las pensiones de jubilación excede por tanto el importe de los activos gestionados declarados con respecto a los FPE.

***Tipo de imposición:

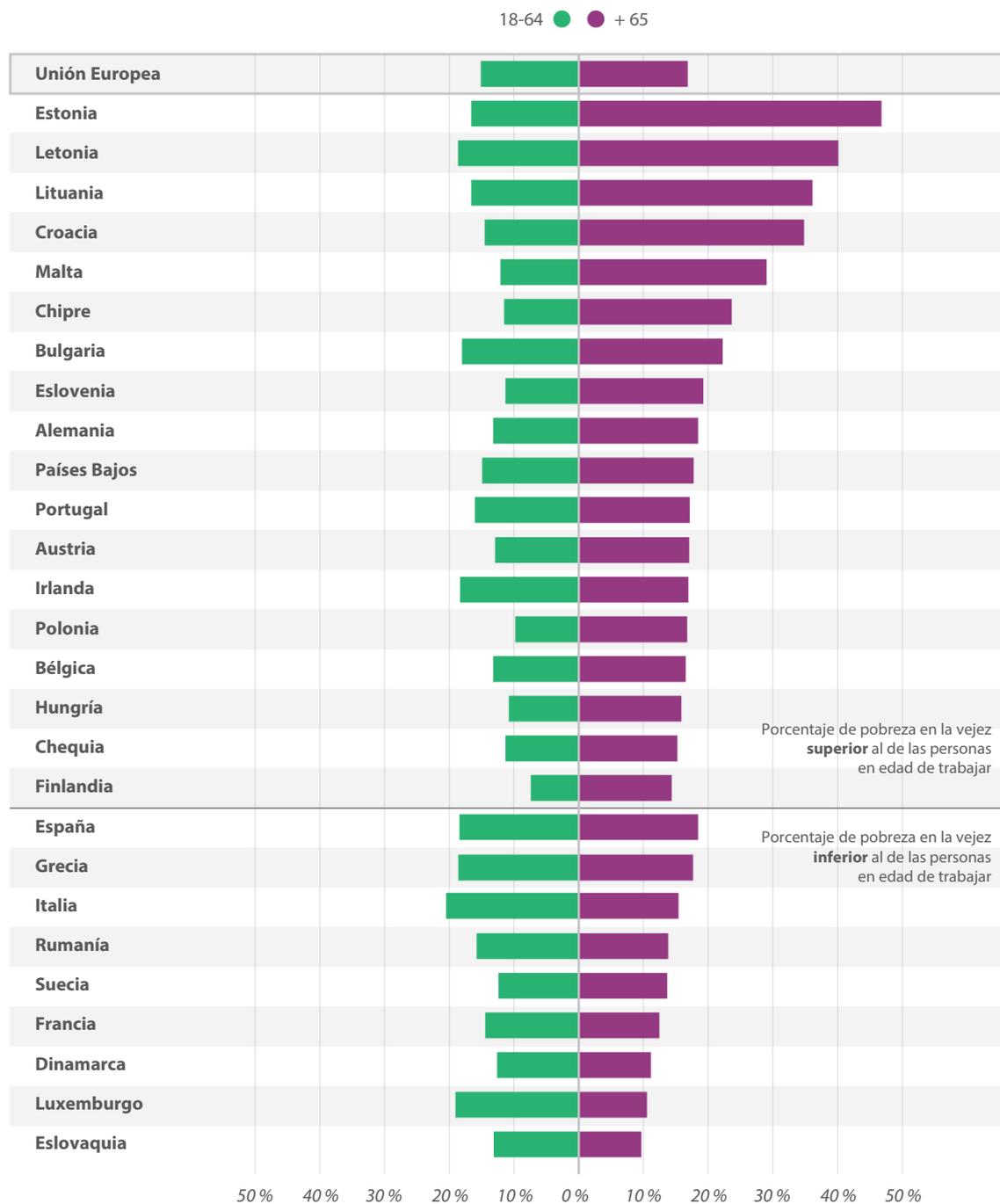
EEG («exento, exento, gravado») – las aportaciones están exentas, las inversiones y ganancias de capital del fondo de pensiones están exentas, y las prestaciones están gravadas, sujetas al impuesto sobre la renta de las personas físicas.

EEG («exento, exento, gravado») – las aportaciones de los empleados están exentas, mientras que el rendimiento de las inversiones y las prestaciones están gravadas.

GGE («gravado, gravado, exento») – las aportaciones e intereses están gravados, mientras que las prestaciones están exentas, y se aplican incentivos financieros con respecto a la imposición sobre las aportaciones.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la AESPJ y de la información recibida de las autoridades nacionales.

Anexo II – Tasa de personas en riesgo de pobreza por edad (2023)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de Eurostat.

Anexo III — Instrumentos de convergencia de la supervisión utilizados por la AESPJ para los FPE

Herramienta	Dictámenes dirigidos a las ANC	Declaraciones de supervisión	Evaluaciones <i>inter pares</i>	Infracción del procedimiento del Derecho de la Unión
Finalidad	Abordar la falta de convergencia en las prácticas de supervisión debido a diferentes interpretaciones del marco regulador	Abordar las prácticas divergentes en ámbitos en los que las normas están definidas de manera concreta, y las divergencias se deben principalmente a prácticas de supervisión diferentes.	Realizar una evaluación objetiva y una comparación de algunas o todas las actividades de las ANC	se utiliza cuando se produce una infracción sistémica o reiterada del Derecho de la UE y la infracción tiene un impacto directo significativo en los objetivos de la AESPJ.
Título (mes y año)	<ol style="list-style-type: none"> 1) Opinion on the use of governance and risk assessment documents in the supervision of IORPs (julio de 2019) 2) Opinion on the practical implementation of the common framework for risk assessment and transparency of IORPs (julio de 2019) 3) Opinion on the supervision of the management of operational risks faced by IORPs (julio de 2019) 4) Opinion on the supervision of the management of environmental, social and governance risks faced by IORPs (julio de 2019) 5) Opinion on the supervisory reporting of costs and charges of IORPs (octubre de 2021) 6) Opinion on the supervision of long-term risk assessment by IORPs providing defined contribution schemes (octubre de 2021) 	Supervisory statement on sound practices within the registration or authorisation process of IORPs, including as regards suitability for cross-border activity (noviembre de 2020)	Peer review on supervisory practices with respect to the application of the «prudent person rule» for IORPs (revisión <i>inter pares</i> inicial de abril de 2019 y seguimiento de septiembre de 2023)	Recommendation to the Registrar of IORPs on actions necessary to comply with Directive (EU) 2016/2341 (diciembre de 2023)

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Anexo IV – Ejemplos de observaciones de los Estados miembros sobre los retos a los que se enfrenta el trabajo de convergencia en materia de supervisión de la AESPJ



Nota: Traducción de las respuestas ilustrativas de las observaciones formuladas en algunas de las 27 ANC que respondieron a nuestra encuesta.

- Estoy de acuerdo
- Ni de acuerdo ni en desacuerdo
- En desacuerdo/Totalmente en desacuerdo.

Fuente: Encuesta del Tribunal de Cuentas Europeo.

Anexo V – Pruebas de solvencia de la AESPJ — escenarios y resultados

Año	Tema	Escenario	Resultado
2015	Entorno con bajos tipos de interés y aumento de la esperanza de vida	Tipos de interés bajos prolongados y aumento de la esperanza de vida	Destacaron las vulnerabilidades de los planes de prestación definida y los planes de aportación definida, lo que demuestra que muchos FPE tendrían dificultades para hacer frente a los pasivos con tipos de interés bajos prolongados.
2017	Resiliencia frente a condiciones de mercado adversas	Perturbación en los mercados de renta variable de la UE y caída de los tipos de interés sin riesgo	Revelaron carencias de financiación para muchos FPE e hicieron hincapié en el posible impacto en la economía real y los mercados financieros. Los ajustes para restablecer la sostenibilidad de los fondos de pensiones de empleo recaerían de manera desproporcionada en las generaciones más jóvenes.
2019	Resiliencia frente a escenarios adversos del mercado y transferencia de perturbaciones	Reevaluación repentina de las primas de riesgo y perturbaciones en los tipos de interés a corto plazo, lo que se traduce en un aumento de los rendimientos y en la ampliación de los diferenciales de crédito	La situación financiera de los FPE se ha visto gravemente afectada a corto plazo, y precisa del apoyo financiero de las empresas patrocinadoras o de otros mecanismos de seguridad. Si estos efectos a corto plazo pasaran a ser permanentes, se producirían efectos a largo plazo en los futuros ingresos de jubilación de los afiliados.
2022	Escenario de cambio climático	Transición repentina y desordenada hacia la neutralidad climática con un fuerte aumento de los precios del carbono y de la energía	La considerable caída general, en un 12,9 %, de los activos, se compensó principalmente con la caída de los pasivos debida al aumento de los tipos de interés sin riesgo.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Anexo VI – Deficiencias en la regulación del sistema de declaración de las prestaciones de pensión y de las medidas de la AESPJ

Deficiencias en la regulación del sistema de declaración de las prestaciones de pensión en la Directiva FPE II	Acciones de la AESPJ
<p>Falta de normalización: No se especifica ninguna norma o plantilla común para el sistema de declaración de las prestaciones de pensión (por ejemplo, teniendo en cuenta el cambio de planes de pensiones de prestación definida a planes de pensiones de cotización definida).</p>	<p>En 2018, la AESPJ publicó un informe sobre el sistema de declaración de las prestaciones de pensión, en el que se establecían principios y orientaciones sobre su diseño y contenido. En 2020, desarrolló dos modelos voluntarios de declaración de las prestaciones de pensión adaptados específicamente a los planes de aportación definida.</p>
<p>Información incompleta sobre costes y tasas: falta de requisitos reglamentarios para la notificación de costes y tasas.</p>	<p>En 2023, la AESPJ publicó un dictamen (solo siete años después de la entrada en vigor de los requisitos pertinentes) en el que se analizaban las cuestiones relacionadas con la divulgación de los costes de los FPE a los participantes.</p>
<p>Información insuficiente sobre el riesgo: la información incompleta sobre costes y comisiones se traduce en falta de orientaciones sobre la presentación de informes sobre los riesgos relacionados con la relación calidad-precio</p>	<p>Los modelos de declaración de las prestaciones de pensión incluyen riesgos de rentabilidad que permiten a los miembros comprender mejor los riesgos potenciales asociados a sus productos de pensiones.</p>
<p>Ausencia de datos sobre el rendimiento: no se exige que el sistema de declaración de las prestaciones de pensión muestre el rendimiento de la inversión ni contenga una breve indicación de las opciones de inversión actuales.</p>	<p>Los modelos de declaración de las prestaciones de pensión incluyen información sobre cómo ha cambiado el fondo de pensiones a lo largo de los años y sobre el rendimiento de la inversión.</p>
<p>Falta de proyecciones: ausencia de orientaciones detalladas sobre las hipótesis que deben utilizarse o la información específica que debe incluirse en el sistema de declaración de las prestaciones de pensión.</p>	<p>Los modelos de declaración de las prestaciones de pensión incluyen proyecciones basadas en tres escenarios diferentes (estimación del ahorro para la jubilación en diversas condiciones), lo que ayuda a los partícipes a comprender cuánto dinero podrían recibir en el momento de la jubilación.</p>
<p>Falta de documento electrónico: solo deberá facilitarse una copia en papel previa solicitud.</p>	<p>La AESPJ ha destacado la importancia crucial de digitalizar el formato de declaración de las prestaciones de pensión (también facilitando información electrónica).</p>

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Anexo VIII – Acciones de la UE relacionadas con las pensiones en materia de cultura financiera y automatriculación

Área	Acción y año	Autor	Tema	¿Relacionados con los FPE?
Cultura financiera	Dos marcos de competencias financieras: uno para adultos (2022), y otro para niños y jóvenes (2023)	Comisión Europea	Ambos documentos abarcan la planificación de la jubilación y las pensiones, pero no las pensiones de empleo explícitamente ni las soluciones adicionales o alternativas a las pensiones del primer pilar.	No explícitamente
Cultura financiera	Mapa interactivo de los sitios web nacionales de educación financiera de los países del EEE (2021)	AESPJ	Un mapa gracias al cual los consumidores pueden aprender sobre los productos de seguros y pensiones en general	No explícitamente
Inscripción automática	Mejores prácticas en materia de inscripción automática en los planes de pensiones (2021)	Comisión Europea	Estos regímenes inscriben automáticamente a los trabajadores que cumplen los requisitos en un plan de pensiones, al tiempo que les permiten optar por la exclusión.	Directamente

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Siglas y acrónimos

AESPJ: Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación

ANC: Autoridad nacional competente

CEI: Comité de evaluación de impacto

EEE: Espacio Económico Europeo

FPE: Fondo de pensiones de empleo

PEPP: Producto paneuropeo de pensiones individuales

UMC: Unión de los mercados de capitales

Glosario

Adecuación de las pensiones: El concepto, descrito en el informe de la Comisión sobre la adecuación de las pensiones, publicado cada tres años, distingue tres dimensiones principales de la adecuación: i) protección contra la pobreza, ii) mantenimiento de los ingresos, y iii) duración de la pensión/jubilación.

Arbitraje regulador: Práctica de utilizar las lagunas de los sistemas reglamentarios para eludir las normativas desfavorables.

Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación (AESPJ): Agencia de la UE responsable de supervisar y regular las actividades de seguros y pensiones de jubilación en todos los Estados miembros de la UE.

Autoridad nacional competente (ANC): Organismo nacional responsable de la supervisión de un sector financiero, como la banca, los seguros o las pensiones.

Autoridades nacionales competentes de origen y de acogida: Como principio general, las ANC de origen son responsables de la supervisión prudencial y las ANC de acogida tienen algunas responsabilidades diferentes para supervisar el cumplimiento de las normas de conducta, incluidas las relacionadas con la información que debe facilitarse a los consumidores y la transparencia de las condiciones.

Control de conformidad: Verificación de que las disposiciones pertinentes de una Directiva de la UE se han reflejado con exactitud en las medidas de aplicación nacionales.

Convergencia en materia de supervisión: Proceso de fomento de la ejecución y la aplicación coherentes y eficaces de normas armonizadas, aunque no uniformes, por parte de las autoridades nacionales competentes en toda la UE.

Eficacia: Medida en que se alcanzan los objetivos perseguidos mediante las actividades acometidas.

Eficiencia: Mejor relación entre los recursos empleados, las actividades que se emprenden y la consecución de los objetivos.

Evaluación de impacto: Análisis de los efectos probables (*ex ante*) o reales (*ex post*) de una iniciativa política u otra línea de intervención.

Fondo de pensiones de empleo (FPE): Institución financiera que gestiona un plan de pensiones de empleo en nombre de uno o varios empleadores.

Junta Europea de Riesgo Sistémico (JERS): Organismo responsable de supervisar el sistema financiero de la UE en su conjunto desde una perspectiva de riesgo.

Legislar mejor: Concepto que guía la elaboración de políticas y leyes de la UE, basado en los principios de que la reglamentación debe alcanzar sus objetivos a un coste mínimo y debe diseñarse de manera transparente y basada en pruebas, con la participación de los ciudadanos y las partes interesadas.

Pensiones de financiación obligatoria: Régimen de pensiones sujeto a legislación en el que una parte de las cotizaciones sociales de los participantes se convierte en activos financiados que suelen ser administrados por gestores privados autorizados.

Principio de prudencia: Principio jurídico que exige que alguien que gestione bienes de valor para otra persona o personas invierta con prudencia y en su interés superior.

Principio del deber de diligencia: Principio en virtud del cual se espera que los FPE actúen de manera justa y conforme al interés superior de los partícipes y beneficiarios, y ayudar a los partícipes potenciales y a los beneficiarios a evaluar adecuadamente las opciones u opciones ofrecidas por estos.

Procedimiento de infracción: Procedimiento por el que la Comisión actúa, en diversas fases, contra un Estado miembro de la UE que no cumple las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho de la UE.

Producto paneuropeo de pensiones individuales: Régimen voluntario de pensiones individuales que permite a los ciudadanos de la UE seguir ahorrando aunque establezcan su residencia en otro Estado miembro.

Prueba de resistencia: Simulación para evaluar la capacidad de una entidad financiera para resistir diferentes escenarios de crisis.

Requisitos prudenciales: Normas y directrices reguladoras destinadas a garantizar la estabilidad y la solidez de las entidades financieras.

Riesgo sistémico: Riesgo que afecta a todo un mercado o sistema financiero, y no solo a participantes específicos.

Riesgos de rentabilidad: En el contexto de los planes de pensiones, existe el riesgo de que los productos de pensiones ofrecidos en el mercado no ofrezcan prestaciones de jubilación razonables.

Semestre Europeo: Ciclo anual que sirve de marco para la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros de la UE y para el seguimiento de los avances.

Sistema de aportación definida: Tipo de pensión que proporciona ingresos de jubilación que dependen de las cotizaciones predefinidas realizadas y del rendimiento de los fondos en los que se invierten.

Sistema de prestación definida: Tipo de pensión que proporciona una renta de jubilación predefinida basada en el salario y el número de años trabajados para el empleador.

Sistema de reparto: Método de financiación de las pensiones en el que los ingresos procedentes de las cotizaciones corrientes se utilizan para pagar las pensiones corrientes y no existe financiación anticipada de los pasivos por pensiones.

Tipo de descuento: Tipo de interés utilizado para valorar los derechos por pensiones de las personas físicas y los pasivos por pensiones de los proveedores de pensiones, en el dinero actual.

Tipo sin riesgo: Tasa de rentabilidad que un inversor esperaría obtener de una inversión con un riesgo cero.

Respuestas de la Comisión

<https://www.eca.europa.eu/es/publications/sr-2025-14>

Respuestas de la AESPJ

<https://www.eca.europa.eu/es/publications/sr-2025-14>

Cronología

<https://www.eca.europa.eu/es/publications/sr-2025-14>

Equipo auditor

En los informes especiales del Tribunal de Cuentas Europeo se exponen los resultados de las auditorías de las políticas y programas de la UE o de cuestiones de gestión a partir de ámbitos presupuestarios específicos. El Tribunal selecciona y concibe estas tareas de auditoría con el fin de que tengan la máxima repercusión teniendo en cuenta los riesgos relativos al rendimiento o al cumplimiento, el nivel de ingresos y de gastos correspondiente, las futuras modificaciones y el interés político y público.

Esta auditoría de gestión fue llevada a cabo por la Sala IV (Regulación de mercados y economía competitiva) presidida por Mihails Kozlovs, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo. La auditoría fue dirigida por Mihails Kozlovs, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo, asistido por Edite Dzalbe, jefa de Gabinete, y Laura Graudina, agregada de Gabinete; Kamila Lepkowska, gerente principal; Anna Ludwikowska, jefa de tarea, y las auditoras y auditores Anca Staicu, Georgia Bichta, Jörg Genner and Marc Hertgen. Michael Pyper prestó asistencia lingüística. Dunja Weibel prestó apoyo gráfico.



Mihails Kozlovs



Edite Dzalbe



Laura Graudina



Kamila Lepkowska



Anna Ludwikowska



Anca Staicu



Georgia Bichta



Jörg Genner



Marc Hertgen



Michael Pyper



Dunja Weibel

COPYRIGHT

© Unión Europea, 2025

La política de reutilización del Tribunal de Cuentas Europeo (el Tribunal) se establece en la [Decisión n.º 6-2019](#) del Tribunal de Cuentas Europeo sobre la política de datos abiertos y de reutilización de documentos.

Salvo que se indique lo contrario (por ejemplo, en menciones de derechos de autor individuales), el contenido del Tribunal que es propiedad de la UE está autorizado conforme a la [licencia Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#), lo que significa que se permite la reutilización como norma general, siempre que se dé el crédito apropiado y se indique cualquier cambio. Cuando se reutilicen contenidos del Tribunal, no se deben distorsionar el significado o mensaje originales. El Tribunal no será responsable de las consecuencias de la reutilización.

Deberá obtenerse un permiso adicional si un contenido específico representa a particulares identificables, como, por ejemplo, en fotografías del personal del Tribunal, o incluye obras de terceros.

Dicho permiso, cuando se obtenga, cancelará y reemplazará el permiso general antes mencionado y establecerá claramente cualquier restricción de uso.

Para utilizar o reproducir contenido que no sea de la propiedad de la UE, es posible que el usuario necesite obtener la autorización directamente de los titulares de los derechos de autor.

Cualquier *software* o documento protegido por derechos de propiedad industrial, como patentes, marcas comerciales, diseños registrados, logotipos y nombres, está excluidos de la política de reutilización del Tribunal.

El conjunto de los sitios web institucionales de la Unión Europea pertenecientes al dominio «europa.eu» ofrece enlaces a sitios de terceros. Dado que el Tribunal no tiene control sobre dichos sitios, recomendamos leer atentamente sus políticas de privacidad y derechos de autor.

Utilización del logotipo del Tribunal

El logotipo del Tribunal no debe utilizarse sin su consentimiento previo.

HTML	ISBN 978-92-849-5205-2	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/3647160	QJ-01-25-031-ES-Q
PDF	ISBN 978-92-849-5204-5	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/3331924	QJ-01-25-031-ES-N

CÓMO CITAR EL DOCUMENTO

Tribunal de Cuentas Europeo, [Informe Especial 14/2025](#): «Desarrollo de pensiones complementarias en la UE – La actuación de la UE no ha sido eficaz para reforzar las pensiones de jubilación y establecer un producto paneuropeo de pensiones individuales», Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2025.

En razón de los desafíos demográficos y fiscales, las pensiones complementarias cobran cada vez mayor importancia para garantizar que los ciudadanos de la UE dispongan de unos ingresos de jubilación adecuados. En este contexto, la UE ha establecido requisitos mínimos para las pensiones complementarias proporcionadas por instituciones para los fondos de pensiones de empleo (FPE) y ha creado un marco jurídico específico para un producto paneuropeo de pensiones individuales. Constatamos que ninguno de los tipos de pensiones desempeña un papel significativo en el mercado de las pensiones complementarias. Recomendamos a la Comisión y a la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación (AESPJ) adoptar medidas adicionales para reforzar estos segmentos del mercado. Además, les recomendamos mejorar la supervisión de los FPE y mejorar la transparencia en relación con los costes y los rendimientos de los partícipes de fondos de pensiones de empleo y las brechas existentes en materia de pensiones.

Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo con arreglo al artículo 287, apartado 4, párrafo segundo, del TFUE.



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO



Oficina de Publicaciones
de la Unión Europea

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburgo
LUXEMBURGO

Tel. +352 4398-1

Preguntas: eca.europa.eu/es/contact

Sitio web: eca.europa.eu

Medios sociales: @EUAuditors