



Bruselas, 3 de octubre de 2022  
(OR. en)

12990/22

SOC 531  
EMPL 364  
ECOFIN 939  
EDUC 331

**NOTA PUNTO «I/A»**

---

De:	Comité de Empleo
A:	Comité de Representantes Permanentes (1.ª parte)/Consejo
Asunto:	Mensajes clave del Comité de Empleo basados en el Informe anual de resultados en materia de empleo y el Indicador de resultados en materia de empleo - Refrendo

---

Se adjuntan, a la atención de las delegaciones, los mensajes clave del Comité de Empleo (COEM) basados en el Informe anual de resultados en materia de empleo y el Indicador de resultados en materia de empleo (IRE), con miras a su refrendo por parte del Consejo el 17 de octubre de 2022.

El informe anual de resultados en materia de empleo completo figura en el documento 12990/22 ADD 1.

El IRE figura en el documento 12990/22 ADD 2.

## **Principales retos en materia de empleo: mensajes clave del Comité de Empleo (COEM) basados en el Informe anual de 2022 de resultados en materia de empleo y el Indicador de resultados en materia de empleo**

1. En consonancia con el mandato que le otorga el artículo 150 del TFUE, el Comité de Empleo ha elaborado para el Consejo una revisión anual de la situación del empleo en la UE. Dicha revisión se basa en el Indicador de resultados en materia de empleo (IRE<sup>1</sup>) de 2022, que fue elaborado para hacer un seguimiento de los avances realizados en pos de los objetivos y para señalar los principales retos en materia de empleo, así como los buenos resultados obtenidos en el mercado laboral de toda la UE y de cada Estado miembro.
2. El IRE de 2022 incorpora por primera vez los objetivos principales de la UE para 2030 en materia de empleo y educación de adultos propuestos por la Comisión Europea en el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales y acogidos favorablemente por los dirigentes de la UE en la Cumbre Social de Oporto de mayo de 2021 y en el Consejo Europeo de junio de 2021, así como los objetivos nacionales conexos marcados por los Estados miembros tras los debates mantenidos con los servicios de la Comisión, y presentados en el Consejo EPSCO de junio de 2022. La inclusión de los objetivos para 2030 y del conjunto revisado de indicadores principales del cuadro de indicadores sociales, refrendados por el Consejo EPSCO en junio de 2021, requirió una serie de ajustes en la edición de 2022 del IRE<sup>2</sup>.
3. El Comité de Empleo y el grupo sobre indicadores del Comité de Empleo seguirán reflexionando sobre sus instrumentos de seguimiento, en consonancia con el llamamiento del Consejo EPSCO de marzo de 2022<sup>3</sup> al Comité de Empleo y al Comité de Protección Social para que prosiguieran su trabajo en relación con el desarrollo de marcos de supervisión y referencia, y con la adecuación de las herramientas de seguimiento existentes.

---

<sup>1</sup> El IRE se basa en las conclusiones del marco de evaluación conjunto (MEC). El MEC es un sistema de evaluación basado en indicadores, elaborado conjuntamente por el Comité de Empleo, el Comité de Protección Social y la Comisión, que abarca ámbitos de actuación generales y específicos en el marco de las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros y cuyo propósito es detectar a simple vista los principales retos y los buenos resultados obtenidos en el mercado de trabajo en dichos ámbitos y ayudar a los Estados miembros a establecer sus prioridades.

<sup>2</sup> Además del cambio de los objetivos principales y nacionales de 2020 a los de 2030, el principal cambio en el IRE de este año es la adición de la tasa de ninis del grupo de edad de entre 15 y 29 años, en consonancia con los indicadores principales del cuadro de indicadores sociales y la Garantía Juvenil reforzada.

<sup>3</sup> Véase el documento 6933/22 del Consejo.

4. Las principales conclusiones del IRE de 2022 se resumen en el Informe anual de resultados en materia de empleo de 2022, y complementan las conclusiones de la supervisión multilateral que el Comité de Empleo efectúa de la aplicación de las recomendaciones específicas por país (REP) del Consejo en el marco del Semestre Europeo.
5. En 2020, los mercados laborales, en particular en algunos Estados miembros, se vieron afectados por la pandemia de COVID-19 y las medidas necesarias para contenerla. No obstante, las repercusiones de la crisis de la COVID-19 sobre el mercado laboral se han visto amortiguadas por la adopción de medidas estratégicas rápidas y decisivas a escala de los Estados miembros y de la UE. Las conclusiones del IRE de 2022 indican que la recuperación económica de la crisis de la COVID-19 se hizo sentir con fuerza en el mercado laboral en 2021. Tanto el número de personas empleadas como el total de horas trabajadas en la UE experimentaron un repunte significativo a lo largo del año.
6. La tasa de empleo de la UE para las personas de entre 20 y 64 años reanudó su tendencia al alza en 2021 y se estabilizó por encima del nivel anterior a la COVID en el 73,1 %, en comparación con el 71,7 % en 2020 y el 72,7 % en 2019. En casi todos los Estados miembros, la tasa de empleo (de 20 a 64 años) registró una mejora en 2021 en comparación con 2020. Además, en 2021, en 16 de los 27 Estados miembros de la UE, la tasa de empleo (de 20 a 64 años) alcanzó o superó el nivel anterior a la pandemia registrado en 2019.
7. Tras un descenso interanual de 0,9 puntos porcentuales en 2020, la tasa de actividad en los Veintisiete para el grupo de edad de entre 15 y 64 años aumentó en 2021 hasta el 73,6 %, en comparación con el 72,3 % en 2020, debido principalmente a la participación de las mujeres y del grupo de edad de entre 55 y 64 años en el mercado laboral. Con todo, la tasa de actividad de las mujeres (de 15 a 64 años) se mantuvo casi 10 puntos porcentuales por debajo de la de los hombres del mismo grupo de edad.
8. La tasa de desempleo (para las personas de 15 a 74 años) disminuyó en 0,2 puntos porcentuales en la UE en 2021, hasta situarse en el 7 %. Además, la tasa de desempleo de la UE para el grupo de edad de entre 15 y 24 años disminuyó en 1 punto porcentual en 2021, hasta el 16,6 % (sin embargo, se mantiene 1 punto porcentual por encima del nivel de 2019). La crisis de la COVID-19 ha perjudicado comparativamente más a los jóvenes, también porque están sobrerrepresentados en el trabajo temporal, que se ha visto especialmente afectado. En 2021, la tasa de personas de entre 15 y 29 años que ni estudian, ni trabajan, ni reciben formación (ninis) registró un descenso de 0,9 puntos porcentuales en la UE hasta el 13,1 %, en comparación con el 14 % en 2020 y el 12,9 % en 2019.

9. Según las previsiones económicas provisionales de verano de 2022 de la Comisión, publicadas en julio, el PIB real de la UE crecerá un 2,7 % en 2022 y un 1,5 % en 2023. Este crecimiento es inferior al anticipado en las previsiones económicas europeas de la primavera de 2022, publicadas en mayo, y los riesgos para la actividad económica y de inflación dependen de la evolución de la guerra en Ucrania y, en particular, de sus implicaciones para el suministro de gas a Europa. Según las previsiones de la primavera, el empleo en la UE crecerá un 1,2 % este año y un 0,7 % en 2023, mientras que se prevé que las tasas de desempleo en la UE sigan disminuyendo, hasta el 6,7 % este año y el 6,5 % en 2023. Las cifras de empleo en el primer trimestre de 2022 son muy positivas, pero no reflejan (plenamente) las repercusiones de la guerra en Ucrania. Además, se espera que las personas que huyen de la guerra y buscan refugio en la UE se incorporen al mercado laboral solo de forma gradual, con efectos concretos que únicamente serán visibles a partir del próximo año.
10. El 4 de marzo de 2021, la Comisión Europea publicó su Comunicación sobre el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales, en la que planteaba acciones concretas para seguir aplicando los principios del pilar mediante una labor conjunta de los Estados miembros y la UE de acuerdo con sus competencias respectivas. El Plan de Acción proponía, entre otras cosas, tres objetivos principales de la UE en las áreas de empleo, educación de adultos y reducción de la pobreza que deben alcanzarse para finales de 2030: al menos el 78 % de la población con una edad comprendida entre los 20 y los 64 años debe tener empleo; al menos el 60 % de los adultos con edades comprendidas entre los 25 y los 64 años debe participar en el aprendizaje y la formación cada año; el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social debe reducirse en, al menos, 15 millones en comparación con 2019.
11. La Comisión Europea también pedía a los Estados miembros que definieran sus propios objetivos nacionales en las áreas de empleo, aprendizaje de adultos y reducción de la pobreza para enmarcar sus estrategias políticas y contribuir al esfuerzo común. En junio de 2022, todos los Estados miembros habían definido y presentado a la Comisión sus objetivos nacionales, tras varios debates bilaterales con los servicios de la Comisión y dos debates multilaterales en el Comité de Empleo y el Comité de Protección Social en los meses anteriores. Estos objetivos nacionales fueron presentados y debatidos por los ministros del Consejo EPSCO durante la sesión de junio de 2022.

12. Los objetivos nacionales para la tasa de empleo presentados por los Estados miembros tienden a mostrar, en general, un grado de ambición muy alto. La mayoría de los Estados miembros han fijado objetivos iguales o superiores al objetivo principal de la UE del 78 % para 2030; sobre la base de los objetivos presentados, es factible alcanzar el objetivo principal de empleo de la UE para 2030 (la media ponderada de los objetivos nacionales es del 78,5 %). Como promedio, los Estados miembros con bajas tasas de empleo iniciales fijaron objetivos más ambiciosos, teniendo en cuenta su posición inicial, lo que es importante para garantizar la convergencia al alza en la próxima década. En 2021, la tasa de empleo en ocho Estados miembros ya era superior al objetivo principal de la UE del 78 %.
  
13. La mayoría de los Estados miembros muestran un grado de ambición muy alto en sus objetivos nacionales para aumentar la participación en la educación de adultos, reflejando los retos y oportunidades derivados de la doble transición ecológica y digital. Este es el caso, en particular, de muchos países que comienzan en niveles más bajos, y por consiguiente prestan un apoyo importante a la convergencia al alza de la Unión. Es importante señalar que los valores más recientes de los indicadores sobre la participación de los adultos en actividades educativas en los últimos doce meses están disponibles para 2016, a partir de una Encuesta especial sobre la educación de adultos. Los nuevos valores estarán disponibles en 2023, tras la transición en 2022 a la Encuesta de Población Activa de la UE como nueva fuente de datos. Por este motivo, algunos Estados miembros han optado por un enfoque prudente al fijar sus objetivos nacionales. La agregación de los objetivos nacionales presentados (mediante el uso de ponderaciones demográficas) muestra un déficit relativamente pequeño de alrededor de 2,4 puntos porcentuales en relación con la ambición de la UE de aquí a 2030 (57,6 % frente al 60 %).

14. En cuanto a las prioridades temáticas de los Estados miembros, la lectura del IRE de 2022 apunta a una serie de retos clave en materia de empleo. En el ámbito de las capacidades y el aprendizaje permanente, estos retos están relacionados principalmente con la inadecuación de las capacidades y la baja participación en la formación. Por lo que respecta a los sistemas de educación y formación, los principales problemas son la dependencia de los resultados educativos respecto del origen socioeconómico y el bajo nivel de las capacidades básicas. Se señalan retos en la participación en el mercado laboral, en particular para grupos específicos. Algunos países presentan retos relacionados con el funcionamiento de las prestaciones por desempleo o las repercusiones de los sistemas fiscales y de prestaciones sociales en la participación en el mercado laboral (por ejemplo, la trampa de los salarios bajos y la trampa de desempleo). En el ámbito de la igualdad entre mujeres y hombres, una de las principales preocupaciones es la persistencia de la brecha de género en el empleo, mientras que en el ámbito del equilibrio entre la vida profesional y la vida privada, son cuestiones clave la oferta y la utilización de instalaciones asistenciales y las repercusiones de tener hijos en la participación en el mercado laboral. La segmentación del mercado laboral también sigue siendo motivo de preocupación para algunos Estados miembros, si bien se señalan otros retos en el ámbito de las políticas activas del mercado de trabajo y del funcionamiento de los servicios públicos de empleo.
15. El análisis también señala las «tendencias que deben vigilarse» y las «tendencias positivas recientes» comunes en la UE. En especial, el IRE pone de relieve una serie de avances positivos en el período de 2020 a 2021: el aumento del empleo total en 18 Estados miembros; el aumento de la tasa de empleo de las personas de entre 20 y 64 años en 21 países; el aumento de la proporción de adultos con estudios medios o superiores en 17 Estados miembros; el aumento en la finalización de estudios superiores o equivalentes en 13 Estados; el aumento de la participación en el aprendizaje permanente (porcentaje de la población adulta de entre 25 y 64 años que participa en la educación y la formación en las últimas 4 semanas) en 22 países. Algunas de estas tendencias anuales se ven confirmadas por el análisis de la evolución a más largo plazo durante tres años.
16. Sin embargo, el IRE también señala una serie de tendencias negativas en el período de 2021 a 2021: el aumento de la inactividad y del trabajo a tiempo parcial debido a las responsabilidades personales y familiares en 13 Estados miembros; el aumento de la tasa de riesgo de pobreza de los desempleados en 11 países y el aumento de la tasa de ninis entre los jóvenes de 15 a 24 años en 11 países.

17. El Comité de Empleo recuerda que su dictamen horizontal sobre el ciclo de 2022 sobre el Semestre Europeo destinado al Consejo EPSCO de junio de 2022 señaló que la publicación del paquete de primavera de 2022, adoptado por la Comisión el 23 de mayo, constituye un retorno positivo a un Semestre Europeo completo, que incluye informes por país y recomendaciones no presupuestarias de los Estados miembros. Sin embargo, el número de REP en los ámbitos de competencia del Consejo EPSCO es menor que en anteriores ciclos del Semestre, por ejemplo en relación con los retos en materia de empleo. El Comité de Empleo reconoce que esto refleja el carácter global de los planes de recuperación y resiliencia elaborados en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR).
18. En el ámbito del empleo, el paquete de primavera contenía siete REP sobre educación y capacidades, que son especialmente importantes para hacer frente a la escasez y los desajustes de capacidades y garantizar un crecimiento integrador y sostenible en el contexto posterior a la COVID-19 y a la luz de la necesidad de garantizar unas transiciones ecológica y digital equitativas. También se prestaba atención a la equidad fiscal (5 REP), que puede sustentar un modelo de crecimiento más integrador y sostenible y reducir los desincentivos al trabajo, así como a la integración y la participación en el mercado laboral, en particular fomentando la igualdad de género (3 REP) y prosiguiendo la integración de los colectivos más vulnerables (3 REP), así como a abordar la segmentación del mercado laboral (2 REP). Asimismo, se han propuesto dos REP sobre la mejora del diálogo social efectivo a través de una participación más activa de los interlocutores sociales en la elaboración de las políticas, si bien no se han propuesto recomendaciones específicas sobre el empleo juvenil ni sobre los salarios y su fijación. Además, el paquete de primavera incluía referencias horizontales por la necesidad de abordar las necesidades inmediatas de las personas que huyen de Ucrania, remitiendo a la Directiva temporal activada en marzo de 2022. El Consejo EPSCO aprobó en junio de 2022 los aspectos de política de empleo y social de las REP. Las REP de 2022 fueron adoptadas por el Consejo en julio de 2022.
19. La reciente labor de supervisión multilateral del Comité de Empleo apunta a que los Estados miembros han llevado a cabo reformas en todos los ámbitos políticos identificados por el IRE como aspectos prioritarios, pero siguen existiendo retos, como también se subraya en las REP de 2022.

20. Los Estados miembros han introducido, o tienen previsto introducir, medidas para reforzar las políticas de mejora de las capacidades y reciclaje profesional, la formación digital, ampliar el apoyo a los grupos desfavorecidos o vulnerables e incrementar la cantidad de personal que trabaje en los servicios públicos de empleo. Se deberán desarrollar nuevos modelos de prestación de políticas activas del mercado de trabajo, también con objeto de asegurar un apoyo integrado a los trabajadores más alejados del mercado de trabajo. Del mismo modo, la divulgación a algunos grupos (en particular los trabajadores con bajas cualificaciones, las mujeres, los jóvenes y los trabajadores de mayor edad) sigue resultando difícil en muchos Estados miembros, mientras que para contribuir mejor a la elaboración de políticas muchos Estados miembros deben reforzar sus sistemas de seguimiento y evaluación de las políticas activas del mercado de trabajo.
21. La crisis no ha alterado radicalmente las principales tendencias de segmentación del mercado de trabajo que a menudo afectan a los grupos desfavorecidos. Los trabajadores temporales fueron los más expuestos a pérdidas de empleo en el peor momento de la crisis debido a su menor protección frente a las perturbaciones económicas. En muchos Estados miembros, la proporción de trabajadores temporales involuntarios sigue siendo elevada (a pesar de los descensos relacionados con el impacto de la crisis) y las tasas de conversión de contratos temporales o no convencionales a contratos indefinidos permanecen a niveles muy bajos, lo que apunta a la existencia de barreras estructurales que impiden las transiciones fluidas en el mercado laboral. El número de trabajadores por cuenta propia económicamente dependientes sigue alto en varios países y exige una atención concreta. La eficacia de la legislación en materia de protección del empleo sigue siendo un elemento clave para evitar o reducir las lagunas normativas entre el empleo convencional y el empleo atípico. Esto también reviste importancia en relación con nuevas formas de trabajo, como el trabajo en plataformas digitales, que se deben regular correctamente para asegurar unas condiciones de trabajo justas.
22. En el contexto de la crisis los Estados miembros han estado ajustando la legislación sobre fiscalidad del trabajo y los incentivos para mejorar la participación en el mercado de trabajo de los grupos vulnerables. La presión fiscal sobre el trabajo se ha aligerado enormemente en algunos Estados miembros, en particular para aquellas personas con ingresos bajos o medios, en ocasiones mediante reformas globales de los regímenes fiscales. Algunos Estados miembros también han informado acerca de los avances realizados en la reducción de los desincentivos al trabajo para segundos trabajadores relacionados con características de los sistemas de ventajas fiscales.

23. En un contexto de fuerte recuperación tras la pandemia, y a pesar de las perspectivas económicas negativas relacionadas con el impacto de la guerra en Ucrania, los mercados laborales europeos se enfrentan ahora a una creciente escasez de mano de obra y a desajustes de capacidades. Como respuesta, los Estados miembros han intensificado sus esfuerzos para promover el desarrollo de capacidades en las diferentes etapas de los sistemas de educación y formación, prestando especial atención a las capacidades digitales. Muchos Estados miembros han adoptado o están adoptado una reforma global de la educación y formación profesionales (EFP), también con vistas a integrarlas en un sistema de aprendizaje de adultos más general adaptado a las necesidades del mercado laboral. Además, se han adoptado medidas para aumentar la flexibilidad de la EFP, por ejemplo reforzando su modularidad.
24. La baja participación en la educación y el aprendizaje de adultos requerirá esfuerzos renovados a la luz del objetivo de la UE para 2030. Entre los obstáculos a la participación en el aprendizaje y la formación figuran la desmotivación, las limitaciones financieras y las dificultades para conciliar el tiempo de formación con el trabajo y la vida privada. Se están llevando a cabo reformas en este ámbito en los Estados miembros, algunas con una visión muy completa y a muy largo plazo. En la mayoría de los países, la inversión en infraestructuras digitales en los últimos años ha permitido aumentar la oferta de aprendizaje a distancia. En otros casos, se han introducido microcredenciales o formación modular. Otros Estados miembros recurren a incentivos financieros, también en forma de cuentas individuales de formación, para animar a los adultos a acceder a ciclos de aprendizaje. Numerosos Estados miembros han reforzado también la oferta de formación para las personas que trabajan y especialmente para las personas en riesgo de desplazamiento.
25. En cuanto a la educación escolar, en continuidad con las medidas ya adoptadas durante la pandemia de COVID-19, se están realizando inversiones para reforzar la infraestructura y las herramientas digitales. Asimismo se da prioridad a mejorar el apoyo a los alumnos desfavorecidos, así como a aumentar la calidad y la inclusividad de los sistemas de educación y formación, aunque siguen siendo necesarios esfuerzos adicionales para aplicar plenamente las reformas estructurales en el ámbito de la educación. Varios Estados miembros siguen enfrentándose a importantes retos en cuanto a resultados educativos, que se manifiestan en un bajo nivel de capacidades básicas y en desigualdades.

26. En respuesta a la incidencia desproporcionada de la crisis de la COVID-19 en los jóvenes, los Estados miembros han mantenido un firme compromiso político con la aplicación de la Garantía Juvenil reforzada. Sin embargo, persisten retos. Las secuelas que deja la crisis en los jóvenes, especialmente en los más vulnerables, apuntan a la importancia de llegar a los «ninis» inactivos y vulnerables. Existe una visión compartida de la importancia de un enfoque preventivo para reducir el abandono escolar prematuro y la inactividad. Debe prestarse especial atención a las mujeres inactivas, así como a los «ninis» que viven en zonas remotas o rurales y a los que se enfrentan a múltiples barreras socioeconómicas. La calidad de las ofertas de la Garantía Juvenil ha mejorado en la mayoría de los países, y se registran buenos resultados en términos de su capacidad para ofrecer empleo estable a los jóvenes. No obstante, en algunos Estados miembros la tasa de reciclado<sup>4</sup> de la Garantía Juvenil sigue siendo preocupante.
27. La mayor participación de las mujeres en el mercado laboral, en particular en lo relativo al aumento del número de horas de trabajo y a la reducción de la brecha de género en el empleo, sigue siendo un reto en muchos países europeos. La repercusión considerable de las responsabilidades parentales o asistenciales en la oferta de mano de obra femenina en la mayoría de los países de la UE indica que uno de los principales obstáculos para lograr un mercado laboral más equilibrado desde el punto de vista del género es la escasa disponibilidad de servicios de educación infantil y atención a la infancia (EIAI) y de cuidados de larga duración (CLD). Concretamente, aunque en toda Europa se han mejorado mucho las medidas para aumentar la participación en la EIAI y la calidad de la EIAI, lo que ha hecho que la UE alcance de media los objetivos de Barcelona, en algunos Estados miembros el número de inscripciones de menores de tres años en guarderías oficiales sigue siendo extremadamente bajo. En el contexto del envejecimiento de la población, la expansión de los servicios de CLD es un reto emergente que va más allá del objetivo de aumentar la participación de las mujeres en el mercado laboral.

---

<sup>4</sup> El concepto de «reciclado» en este contexto se refiere al hecho de que los jóvenes vuelven a reincorporarse a los sistemas de la Garantía Juvenil varias veces.

28. La revisión del Comité de Empleo en materia de diálogo social y participación de los interlocutores sociales puso de relieve la importancia de atribuir un papel fundamental al diálogo social y que no quede todo en una mera formalidad en lo que a la consulta y la implicación de los interlocutores sociales se refiere. En algunos países, sigue siendo necesario abordar la fragmentación de los organismos en los que se celebran las consultas y, lo que es más importante, garantizar una representación suficiente de todos los interlocutores sociales y de las organizaciones de la sociedad civil.
29. El Comité de Empleo considera que el Semestre Europeo sigue siendo una herramienta de coordinación eficaz para fomentar el crecimiento económico sostenible e integrador, la competitividad, el empleo, las capacidades y una protección e integración social adecuadas, en particular en vista de las transiciones ecológica y digital y del cambio demográfico, así como a raíz de la pandemia de COVID-19 y en el actual contexto geopolítico sin precedentes causado por la invasión rusa de Ucrania.
30. El ciclo del Semestre Europeo de 2023 debería seguir abordando los retos actuales y futuros del mercado laboral, en particular en relación con el contexto geopolítico actual y las perspectivas macroeconómicas inciertas, apoyando al mismo tiempo las transiciones ecológica y digital. Como señala el IRE, para alcanzar los objetivos principales para 2030, deben abordarse los retos estructurales en los ámbitos de la participación en el mercado laboral y las políticas activas del mercado de trabajo, la educación, las capacidades y el aprendizaje permanente, el funcionamiento de los sistemas fiscales y de prestaciones sociales, la igualdad de género y el equilibrio entre la vida profesional y la vida privada, así como la segmentación del mercado laboral.

---