



Consejo de la  
Unión Europea

Bruselas, 24 de noviembre de 2022  
(OR. en)

15076/22

SOC 640  
EMPL 441  
ECOFIN 1188  
EDUC 399

## PROPUESTA

---

De:	Por la secretaria general de la Comisión Europea, D. <sup>a</sup> Martine DEPREZ, directora
Fecha de recepción:	22 de noviembre de 2022
A:	D. <sup>a</sup> Thérèse BLANCHET, secretaria general del Consejo de la Unión Europea
N.º doc. Ción.:	COM(2022) 783 final
Asunto:	PROPUESTA DE INFORME CONJUNTO SOBRE EL EMPLEO DE LA COMISIÓN Y DEL CONSEJO

---

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento – COM(2022) 783 final.

Adj.: COM(2022) 783 final



Estrasburgo, 22.11.2022  
COM(2022) 783 final

**PROPUESTA DE INFORME CONJUNTO SOBRE EL EMPLEO  
DE LA COMISIÓN Y DEL CONSEJO**

# Índice

<b>MENSAJES CLAVE</b> .....	1
<b>CAPITULO 1: PANORAMA DE LAS TENDENCIAS SOCIALES Y DEL MERCADO LABORAL EN LA UNIÓN EUROPEA, OBJETIVOS PRINCIPALES E INSTANTÁNEAS DEL CUADRO DE INDICADORES SOCIALES</b> .....	25
<b>1.1 Tendencias del mercado laboral</b> .....	25
<b>1.2 Tendencias sociales</b> .....	29
<b>1.3 Objetivos principales de la UE y objetivos nacionales para 2030</b> .....	33
<b>1.4 Visión general de los retos sobre la base del cuadro de indicadores sociales</b> .....	39
<b>CAPITULO 2: REFORMAS EN MATERIA SOCIAL Y DE EMPLEO: RESULTADOS Y ACTUACIÓN DE LOS ESTADOS MIEMBROS</b> .....	46
<b>2.1 Orientación n.º 5: Impulsar la demanda de mano de obra</b> .....	46
<b>2.2 Orientación n.º 6: Aumentar la oferta de mano de obra y mejorar el acceso al empleo, las capacidades y las competencias</b> .....	69
<b>2.3 Orientación n.º 7: Mejorar el funcionamiento de los mercados laborales y la eficacia del diálogo social</b> .....	115
<b>2.4 Orientación n.º 8: Promover la igualdad de oportunidades para todos, fomentar la integración social y combatir la pobreza</b> .....	147

## MENSAJES CLAVE

**El Informe Conjunto sobre el Empleo de la Comisión Europea y del Consejo hace un seguimiento, de conformidad con el artículo 148 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), de la situación del empleo en la Unión y la aplicación de las orientaciones para las políticas de empleo.** El informe ofrece un resumen anual de las evoluciones más importantes en materia social y de empleo en la Unión, así como de las medidas estratégicas recientes de los Estados miembros, en consonancia con las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros<sup>1</sup>. En él también se determinan los ámbitos prioritarios principales conexos para la adopción de medidas estratégicas. Sobre la base de la propuesta de la Comisión, y tras los intercambios mantenidos en los comités consultivos pertinentes del Consejo, el texto definitivo será adoptado por el Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores (Consejo EPSCO). Abordar los retos señalados en el informe contribuirá a lograr una convergencia social al alza, reforzará el impulso de la Unión hacia unas transiciones ecológica y digital justas y contribuirá a hacer frente al cambio demográfico, así como a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

**La edición de 2023 del Informe Conjunto sobre el Empleo hace especial hincapié en la aplicación del pilar europeo de derechos sociales, en consonancia con el Plan de Acción de marzo de 2021, que fue acogido favorablemente por los dirigentes de la UE en la Cumbre Social de Oporto.** En la presente edición del informe prosigue el seguimiento reforzado de la aplicación de los principios del pilar europeo en los ámbitos de la igualdad de oportunidades y el acceso al mercado de trabajo, unas condiciones de trabajo justas y la protección e inclusión social. Este seguimiento se lleva a cabo, en particular, a través de recuadros temáticos que cubren los principales retos en estos ámbitos, a la luz de las perspectivas socioeconómicas y de las iniciativas estratégicas más recientes. El informe integra los objetivos principales de la UE para 2030 en materia de empleo, capacidades y reducción de la pobreza, que fueron acogidos favorablemente por los dirigentes de la UE en Oporto y por el Consejo Europeo de junio de 2021. También abarca por primera vez los objetivos nacionales propuestos por los Estados miembros, presentados y debatidos en el Consejo EPSCO de junio de 2022, tras un proceso de debates bilaterales con los servicios de la Comisión y revisiones multilaterales con el Comité de Empleo y el Comité de Protección Social. El informe incorpora además los objetivos de las estrategias de la Unión de la Igualdad<sup>2</sup> y abarca los desafíos a los que se enfrentan los grupos afectados por las desigualdades.

**Los objetivos nacionales para 2030 presentados por los Estados miembros expresan un alto grado de ambición a nivel agregado de la UE, que se espera que fomente la convergencia social al alza en la Unión durante la próxima década.** Tomados en conjunto, los objetivos nacionales de empleo superan en 0,5 puntos porcentuales (p.p.) la ambición del objetivo principal correspondiente de la UE, que es de al menos el 78 %. Al mismo tiempo, los Estados miembros se comprometieron conjuntamente a sacar de la pobreza a 600 000 personas más de lo que exige el objetivo principal de la UE, que se fijó en reducir en, al

---

<sup>1</sup> El Consejo de la Unión Europea adoptó la última actualización de las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros en octubre de 2021 (DO L 379 de 26.10.2021, p. 1).

<sup>2</sup> La Estrategia para la Igualdad de Género 2020-2025; el Plan de Acción de la UE Antirracismo para 2020-2025; el Marco estratégico de la UE para la igualdad, la inclusión y la participación de los gitanos para 2020-2030; la Estrategia para la Igualdad de las Personas LGBTIQ; y la Estrategia sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad para 2021-2030.

menos, 15 millones el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social<sup>3</sup>. Los objetivos nacionales en materia de capacidades se fijaron en diversos niveles de ambición, en consonancia con la necesidad de contribuir al objetivo principal de la UE para 2030 de que al menos el 60 % de los adultos reciba formación cada año, lo que supone un compromiso conjunto del 57,6 %. Los objetivos nacionales para 2030 desempeñarán un papel clave en el fomento de las medidas estratégicas para lograr una convergencia social al alza.

**Junto con los fondos de la política de cohesión, la aplicación de las reformas e inversiones reflejadas en los planes de recuperación y resiliencia (PRR) de los Estados miembros fomenta una recuperación justa, integradora y sostenible.** Además del apoyo prestado por el Fondo Social Europeo Plus (FSE+), el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo de Transición Justa (FTJ) durante el período 2021-2027, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) promueve la cohesión económica, social y territorial de la Unión mediante la mejora de la resiliencia, la preparación frente a las crisis, la capacidad de ajuste y el potencial de crecimiento de los Estados miembros, así como mediante el fomento de la creación de empleo de alta calidad a través de las reformas e inversiones pertinentes. De este modo, el Mecanismo contribuye asimismo a la aplicación del pilar europeo de derechos sociales, prestando especial atención a abordar los retos detectados en las recomendaciones específicas por país<sup>4</sup>. Cuatro de los seis pilares que definen el ámbito de aplicación del Mecanismo son pertinentes a este respecto, a saber: i) crecimiento inteligente, sostenible e integrador; ii) cohesión social y territorial; iii) salud y resiliencia económica, social e institucional; y iv) políticas para la próxima generación, la infancia y la juventud. Hasta la fecha, la Comisión ha desembolsado más de 137 000 millones EUR en el marco del Mecanismo en forma de subvenciones y préstamos, así como de prefinanciación<sup>5</sup>. A 15 de noviembre, se habían cumplido 106 hitos y objetivos atribuidos a las categorías sociales, de un total de 357 (esto es, alrededor del 30 %) <sup>6</sup>. Alrededor del 30 % de los hitos y objetivos alcanzados hasta la fecha por los Estados miembros se atribuyen a los cuatro pilares mencionados del MRR. Como parte del análisis de la respuesta estratégica, el Informe Conjunto sobre el Empleo también comprende una selección de medidas respaldadas por financiación de la UE, en particular el MRR, el FSE+, el FEDER y el FTJ. Todo ello apoyará las perspectivas de crecimiento y empleo, así como la cohesión social y económica y la resiliencia en la Unión.

**El análisis del Informe Conjunto sobre el Empleo de 2023 está respaldado por el cuadro de indicadores sociales.** En el marco del Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales, de marzo de 2021, la Comisión propuso una revisión del cuadro de indicadores sociales, a fin de permitir un mejor seguimiento de los principios del pilar con un conjunto revisado de indicadores principales, que el Consejo EPSCO refrendó en junio de 2021. Este conjunto incluye ahora nuevos indicadores sobre dimensiones estratégicas clave, como el aprendizaje de adultos<sup>7</sup>, la integración en el mercado laboral de las personas con discapacidad, el riesgo de pobreza o exclusión social de los niños, y el sobrecoste de la

---

<sup>3</sup> Sin contar a Alemania, Dinamarca y Malta, que han fijado sus objetivos nacionales utilizando indicadores distintos del número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social, que han sido los utilizados para definir el objetivo principal de la UE.

<sup>4</sup> Artículo 4 del Reglamento (UE) 2021/241, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (DO L 57 de 18.2.2021, p. 17).

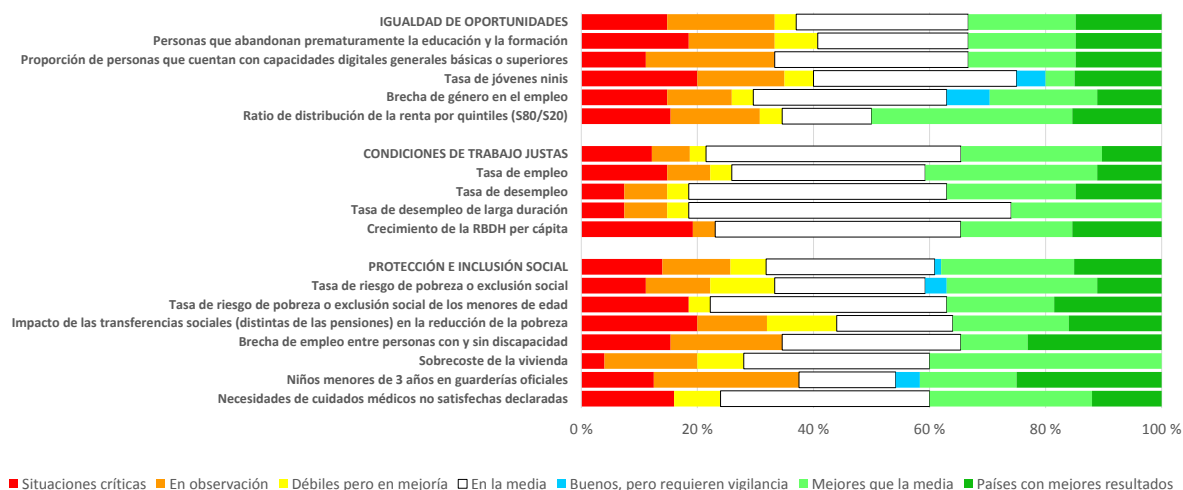
<sup>5</sup> A 15 de noviembre de 2022.

<sup>6</sup> Las categorías sociales se definen y aplican sobre la base de la metodología adoptada por la Comisión en consulta con el Parlamento Europeo y los Estados miembros en el Reglamento Delegado (UE) 2021/2105.

<sup>7</sup> Los datos para el indicador principal del cuadro de indicadores sociales sobre el aprendizaje de adultos estarán disponibles por primera vez en 2023.

vivienda. El conjunto revisado de indicadores principales permite una identificación más precisa de los principales retos sociales, de empleo y de capacidades en la UE y en los Estados miembros, así como un seguimiento más estrecho de la convergencia social al alza, como se indica en el gráfico que figura a continuación. A raíz del mandato de la Presidencia checa, se creó un grupo de trabajo *ad hoc* para debatir un posible marco mejorado de evaluación de la convergencia social en el contexto del Semestre Europeo, y dicho grupo de trabajo está informando sobre su labor a los comités consultivos del Consejo EPSCO.

## Retos sociales, de empleo y de capacidades en los Estados miembros de la UE por indicador principal del cuadro de indicadores sociales



Notas: 1) Aún no se dispone de datos para el indicador sobre la participación de los adultos en actividades educativas; 2) Faltan datos para algunos indicadores en algunos países (véase la nota relativa al cuadro 1.4.1 en el apartado 1.4). Las leyendas de todos los indicadores se presentan en los anexos.

**Tras una sólida recuperación en 2021 y en el primer semestre de 2022, los mercados laborales de la UE se enfrentan a incertidumbres relacionadas con el impacto de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania y con fuertes presiones inflacionistas.** Los mercados laborales de la UE registraron muy buenos resultados en 2021, tras la pandemia de COVID-19 y el levantamiento de las medidas de contención necesarias. Siguieron mejorando en el primer semestre de 2022, cuando la tasa de empleo alcanzó un máximo histórico (74,8 y 74,3 % en la UE y en la zona del euro, respectivamente, en el T2-2022, por encima de los niveles anteriores a la crisis en 1,6 p.p. y 1,4 p.p.). En septiembre de 2022, la tasa de desempleo de la UE alcanzó un mínimo histórico del 6 % en la UE (y del 6,6 % en la zona del euro), frente al 6,7 y el 7,3 %, respectivamente, un año antes. Al mismo tiempo, la tasa de personas que ni estudian ni trabajan (ninis) disminuyó al 11,7 % en la UE, desde el 13,3 % un año antes, mientras que el desempleo juvenil alcanzó el 14,4 %, frente al 17,5 % un año antes. La tasa de desempleo de larga duración aumentó ligeramente en 2021. No obstante, desde mediados de 2021, la inflación ha aumentado hasta máximos históricos, lo que ha afectado fuertemente al poder adquisitivo de los hogares y a la rentabilidad de las empresas. El crecimiento económico para 2022 y 2023 se ha revisado a la baja en las últimas previsiones de la Comisión Europea, y las perspectivas se han visto significativamente afectadas por la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania. Se prevé que el crecimiento del empleo en la UE se sitúe en el 1,7 % en 2022, antes de estancarse en 2023 y subir poco a poco hasta el 0,4 % en 2024. A nivel de la UE y de los Estados miembros se han realizado intervenciones estratégicas excepcionales para responder a la actual crisis energética (más detalles más adelante y en el apartado 2.4). De cara al futuro, la actual situación de crisis

energética exige una coordinación eficaz de las políticas económicas, sociales y de empleo que fomente un crecimiento integrador, generador de empleo y sostenible y proteja a las personas en situación de vulnerabilidad.

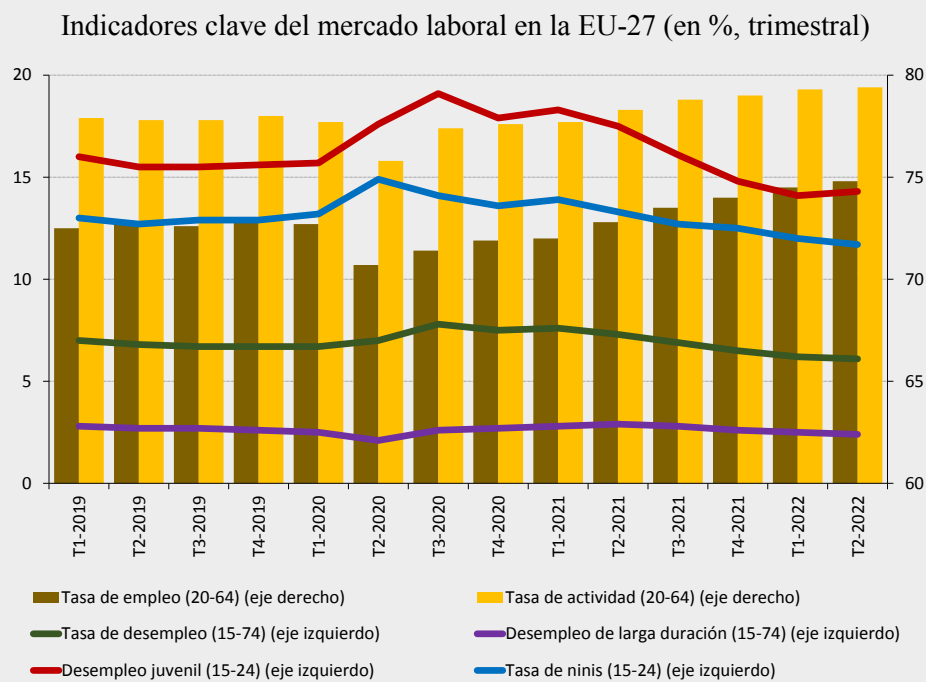
## Los resultados del mercado laboral siguen siendo sólidos, aunque la incertidumbre ha aumentado debido a la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania

**74,8 %**  
de **tasa de empleo** en el T2-2022 (2 p.p. más que un año antes)

**79,4 %**  
de **tasa de actividad** (20-64 años) en el T2-2022 (1,1 p.p. más que un año antes)

**6,1 %**  
de **tasa de desempleo** en el T2-2022 (1,2 p.p. menos que en el T2-2021)

**14,3 %**  
de **tasa de desempleo juvenil** (15-24 años), 3,2 p.p. menos que un año antes



Fuente: base de datos de Eurostat [[lfsi\\_emp\\_q](#)], [[une\\_rt\\_q](#)], [[une\\_ltu\\_q](#)] y [[lfsi\\_neet\\_q](#)]. Datos desestacionalizados, sin ajuste de calendario.

**La escasez de mano de obra y de personal cualificado ha superado los niveles anteriores a la pandemia en varios países de la UE, lo que pone de relieve la importancia de reforzar las políticas activas del mercado laboral y, en particular, la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional.** Con la rápida recuperación económica, la escasez de mano de obra volvió a aparecer rápidamente en 2021, especialmente en determinados sectores y ocupaciones. A finales de 2021, alcanzó o superó los niveles anteriores a la pandemia en los sectores de la industria, los servicios y la construcción en varios países. Las principales categorías profesionales con escasez de mano de obra en la UE en 2021 estaban relacionadas con la asistencia sanitaria y los cuidados de larga duración, el *software*, y las labores de ingeniería. También se ha observado escasez de trabajadores cualificados en algunos sectores vinculados a la transición ecológica, y se espera que la aceleración de la transición energética provocada por la manipulación de los mercados energéticos por parte de Rusia aumente esa escasez. La escasez de personal cualificado, en particular en términos de capacidades digitales, también es consecuencia de la insuficiente calidad y eficacia de algunos sistemas de educación y formación. Factores más generales, como las condiciones de

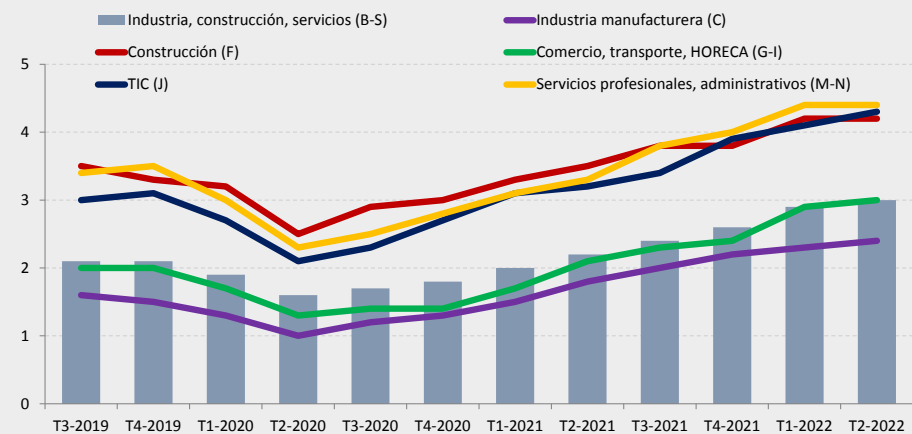
trabajo, los ingresos y la salud y la seguridad en el trabajo, también repercuten en la oferta de mano de obra y de capacidades. Además, el envejecimiento de la población está reduciendo la mano de obra disponible en Europa. La adopción de unas políticas activas eficaces del mercado laboral, que fomentan la inclusión de las mujeres y de los grupos infrarrepresentados en el mercado laboral, así como la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional, figuran entre las principales políticas activas del mercado laboral en este sentido. A la luz del proceso de reestructuración industrial en curso, es especialmente importante apoyar las transiciones laborales en consonancia con la Recomendación de la Comisión sobre un apoyo activo eficaz para el empleo (medidas EASE). Reforzar la previsión en materia de capacidades también es esencial para el diseño y la prestación adecuados de políticas activas del mercado laboral, así como para la educación y la formación.

## La escasez de mano de obra ha ido en aumento desde el inicio de la pandemia de COVID-19

Tasas de vacantes de empleo superiores al 4 % en actividades profesionales, científicas y técnicas, información y comunicación y construcción desde principios de 2022

Las tasas de vacantes de empleo se han duplicado en sectores clave desde principios de 2022

Tasas de vacantes de empleo en la UE por actividad económica (en %, datos trimestrales)



Nota: actividades de la NACE 2, B-S [industria, construcción y servicios (excepto las actividades de los hogares como empleadores y de organizaciones y organismos extraterritoriales)], C (industria manufacturera), F (construcción), G-I (comercio al por mayor y al por menor; transporte y hostelería), J (información y comunicación), M-N (actividades profesionales, científicas y técnicas). Fuente: Eurostat [teilm310].

En el contexto actual de alta inflación, los mecanismos de fijación de salarios deben seguir reflejando las condiciones socioeconómicas, preservar el empleo y la competitividad y mitigar las pérdidas de poder adquisitivo, en particular para los trabajadores con salarios bajos. La aceleración de la inflación observada después del primer semestre de 2021 y en 2022, debido a la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania, ha provocado una disminución de los salarios reales, especialmente entre los trabajadores con salarios bajos. Esto exige garantizar ajustes salariales adecuados que mitiguen la pérdida de poder adquisitivo y reduzcan el riesgo de aumento de la pobreza (incluida la pobreza energética), manteniendo al mismo tiempo la coherencia con el objetivo general de hacer frente a la elevada inflación. En el actual entorno macroeconómico, no se espera que los aumentos salariales en la parte inferior de la escala de distribución alimenten presiones inflacionistas injustificadas ni afecten a la competitividad. La negociación colectiva tiene un papel destacado que desempeñar en la consecución de resultados equilibrados en materia de fijación de salarios en el contexto actual, respetando el papel de los interlocutores sociales y

en consonancia con las prácticas predominantes de fijación de salarios en todos los Estados miembros, teniendo también en cuenta las presiones particulares en cuanto a costes que han experimentado algunas empresas y sectores, así como los trabajadores. Sigue habiendo margen para reducir la cuña fiscal de las personas con ingresos bajos y medios en varios Estados miembros a fin de promover el empleo y preservar el poder adquisitivo.

**Unos salarios mínimos adecuados pueden ayudar a proteger el poder adquisitivo de los trabajadores con salarios bajos y evitar el aumento de la pobreza de los ocupados, al tiempo que se mantiene la demanda y se refuerzan los incentivos en favor del empleo.**

Muchos trabajadores no están protegidos por salarios mínimos adecuados en la UE. En general, casi una de cada diez personas empleadas se encuentra en riesgo de pobreza. Además, los salarios mínimos se han reducido en términos reales en casi todos los Estados miembros. Es especialmente importante mitigar los efectos de los recientes y considerables aumentos de precios en lo que respecta a los trabajadores con salarios bajos, que se ven especialmente afectados por los elevados precios de la energía y los alimentos. La Directiva sobre unos salarios mínimos adecuados establece un marco con normas claras para mejorar la adecuación de los salarios mínimos legales en los Estados miembros en que están fijados. La Directiva ayudará a apoyar a los hogares vulnerables al fomentar que los salarios mínimos legales se fijen en niveles adecuados, teniendo en cuenta, entre otras cosas, el poder adquisitivo del salario mínimo, las condiciones socioeconómicas y la evolución de la productividad a largo plazo. Por otra parte, la actualización periódica de los salarios mínimos con arreglo a la Directiva ayudaría a evitar pérdidas de poder adquisitivo entre los perceptores del salario mínimo en el contexto actual. La Directiva también contiene disposiciones para promover la negociación colectiva y mejorar los mecanismos de aplicación y supervisión en todos los Estados miembros. En particular, exige el establecimiento de un plan de acción y de un marco de condiciones favorables para la negociación colectiva cuando su tasa de cobertura sea inferior al 80 %. Si bien existe un período de dos años para incorporar la Directiva al Derecho nacional, una ejecución temprana puede promover los esfuerzos de los Estados miembros por ayudar a garantizar unas condiciones de vida y de trabajo adecuadas para los trabajadores. Además, las medidas temporales de apoyo presupuestario dirigidas a los trabajadores con salarios bajos pueden ayudar a aliviar la pérdida de poder adquisitivo debida a la crisis energética.

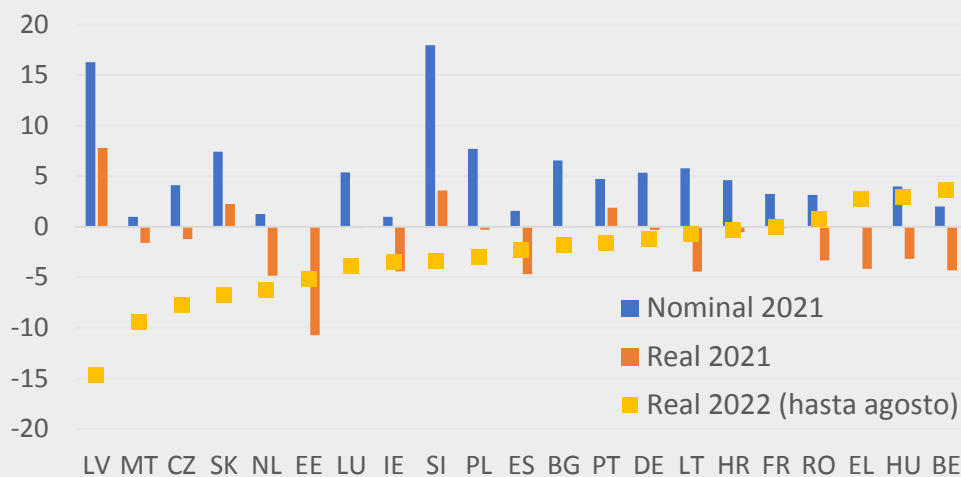
## La inflación ha mermado los recientes aumentos de los salarios mínimos

La remuneración nominal por empleado aumentó un 4,9 % en el T2-2022 (frente al T2-2021).

Sin embargo, los salarios reales disminuyeron un 3,3 % en el T2-2022 (frente al T2-2021).

En 16 de los 21 Estados miembros, los salarios mínimos reales disminuyeron en 2022 hasta agosto.

Cambio en los salarios mínimos legales en términos reales y nominales (tasa de crecimiento, %)



Nota: los Estados miembros están clasificados en orden decreciente de la magnitud del aumento de los salarios mínimos legales en términos reales en 2022. Fuente: red de corresponsales de Eurofound y Eurostat [[prc\\_hicp\\_midx](#)], cálculos de Eurofound

**El empleo de duración determinada aumentó ligeramente en 2021 en la mayoría de los Estados miembros gracias a unas condiciones económicas más favorables.** Si bien se observan diferencias significativas entre los Estados miembros en cuanto a la proporción de trabajadores temporales y sus tasas de transición al empleo fijo (algunos países se enfrentan a dificultades a este respecto), los contratos temporales siguen estando más extendidos entre los jóvenes y las mujeres en la mayoría de los Estados miembros. El porcentaje de empleo a tiempo parcial en la UE se mantuvo prácticamente estable en 2021, pero el trabajo a tiempo parcial involuntario todavía afecta a una proporción significativa de empleados en muchos países. Una vez arraigado, el recurso generalizado al empleo temporal o a tiempo parcial, en particular si es involuntario, puede dar lugar a un menor desarrollo del capital humano, así como a una productividad y una movilidad social menores, lo que es perjudicial para el crecimiento potencial. En este contexto, el refuerzo de las inspecciones de trabajo y el impacto de las medidas disuasorias pueden contribuir a mejorar el funcionamiento del mercado laboral, al tiempo que se promueven unas condiciones de trabajo seguras y el acceso a la protección social. Estas medidas, junto con unas políticas activas del mercado laboral adaptadas, pueden fomentar las transiciones profesionales ascendentes y una reasignación fluida de la mano de obra entre sectores u ocupaciones, en particular las vinculadas a las transiciones ecológica y digital.

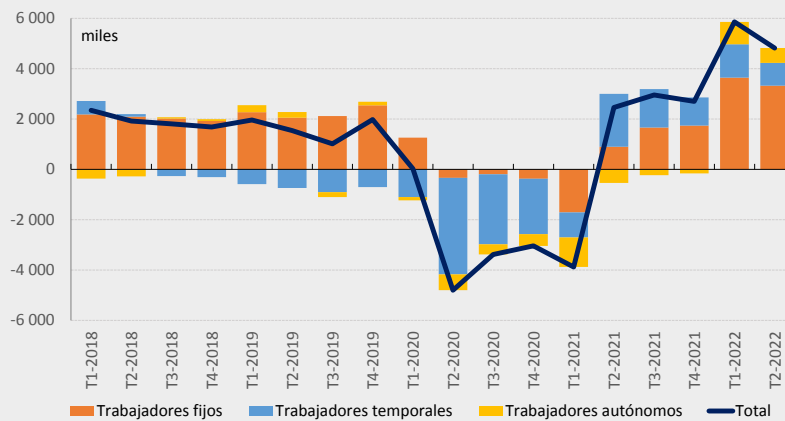
## La recuperación no ha aumentado la proporción de contratos temporales, pero las tasas de transición a puestos permanentes varían de un Estado miembro a otro.

El **13,3 %** de los trabajadores (20-64 años) tenían **contratos temporales** en el T2-2022 (0,4 p.p. menos que en el T4-2019)

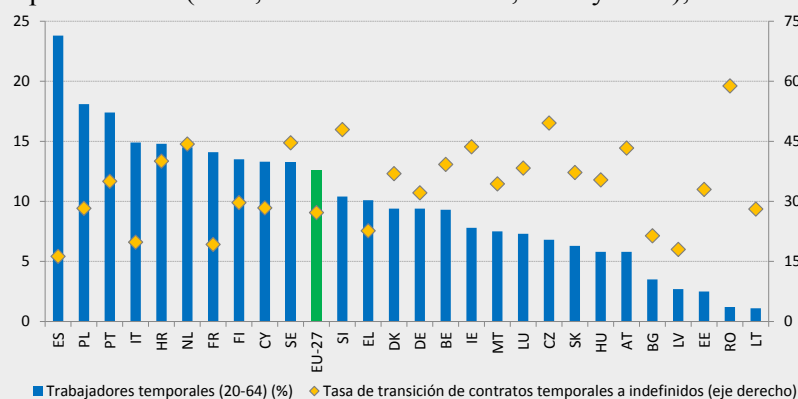
El **50,4 %** de los **jóvenes** (15-24 años) y el **14,3 %** de las **mujeres empleadas** tenían **contratos temporales** en el T2-2022

El **7,8 %** de los empleados (20-64 años) tenían **contratos temporales involuntarios** en la UE en 2021

Cambios en el empleo por situación profesional (miles, 20-64 años, variación interanual basada en datos no desestacionalizados), EU-27



Trabajadores temporales como porcentaje del número total de empleados (20-64 años, en %, 2020) e índice de transición a puestos permanentes (en %, valor medio de 2018, 2019 y 2020), EU-27.



Fuente: Eurostat [lfsq\_egaps], [lfsa\_etpgan], [ilc\_lwh32] y [lfsq\_etgaed]. Nota: interrupción en la serie cronológica a partir del T1-2021.

**Las prácticas de trabajo emergentes, como el teletrabajo y el trabajo en plataformas, pueden aportar beneficios sociales y económicos, pero requieren la adaptación de las normativas, las políticas y la cultura del trabajo.** La pandemia ha aumentado el uso del teletrabajo: en 2021 casi una cuarta parte de los empleados teletrabajaron desde casa, lo que contrasta fuertemente con 2019, en el que solo fue uno de cada diez. Las nuevas experiencias con el teletrabajo muestran que combinarlo con el trabajo presencial puede ayudar a los teletrabajadores híbridos a disfrutar, en general, de una mejor conciliación de la vida familiar y la vida profesional, además de aumentar su productividad. Para evitar efectos que disminuyan la calidad del trabajo, como las largas jornadas de trabajo, muchos Estados miembros adoptaron medidas para regular el teletrabajo, creando un panorama de enfoques diversos. Además del teletrabajo, el trabajo en plataformas ha cobrado importancia y ha contribuido a la creación de empleo, pero también ha planteado dificultades con respecto a unas condiciones de trabajo justas. Gracias también a las tecnologías digitales, las personas que han trabajado a través de plataformas en la UE suman ya más de 28 millones. La gestión

algorítmica, la posible clasificación errónea de la situación laboral y la falta de transparencia transfronteriza son cuestiones clave que se abordan en la propuesta de la Comisión de una Directiva conexas. A medida que el teletrabajo y el trabajo en plataformas adquieren cada vez más importancia, es fundamental garantizar unas capacidades digitales adecuadas en la sociedad en general, de modo que no surjan brechas digitales, en particular en lo que respecta a los trabajadores de más edad y a los trabajadores poco cualificados.

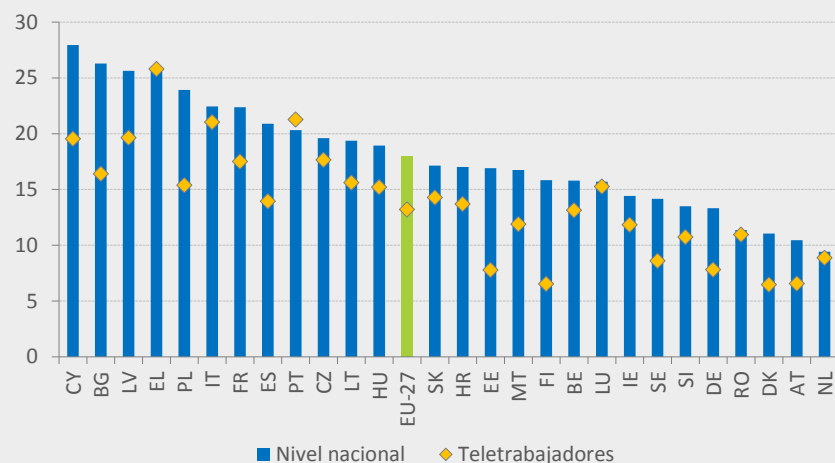
## El teletrabajo puede conducir a una mejor conciliación de la vida familiar y la vida profesional, mientras que el trabajo híbrido contribuye a reducir el riesgo de trabajar más horas

**El 13 %**  
de los empleados que teletrabajan informan de una mala conciliación de la vida familiar y la vida profesional, frente al...

**18 %**  
de los empleados que trabajan en las instalaciones de la empresa.

**Los modelos de trabajo híbridos ofrecen una mejor conciliación de la vida familiar y la vida profesional en la mayoría de los Estados miembros**

Mala conciliación de la vida familiar y la vida profesional del conjunto de empleados y teletrabajadores en los Estados miembros (en %, 2021)



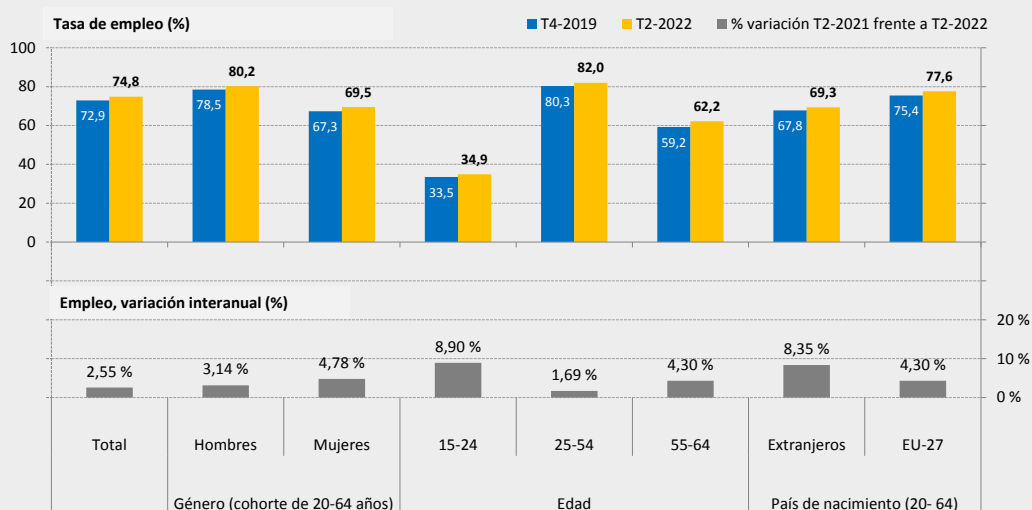
*Nota:* el concepto de «mala conciliación de la vida familiar y la vida profesional» incluye a los empleados que respondieron «no muy bien» y «mal» a la pregunta sobre «¿Qué tal cuadran sus horarios de trabajo con sus compromisos familiares o sociales fuera del trabajo?». Fuente: Eurofound, [Encuesta telefónica europea sobre las condiciones de trabajo \(EWCTS\) 2021](#).

**La guerra de agresión de Rusia contra Ucrania ha desencadenado una afluencia significativa de personas desplazadas a la UE, con las correspondientes necesidades laborales y de integración social.** Para ayudar a hacer frente a la crisis humanitaria y fomentar la integración de los refugiados ucranianos en la UE, la Comisión Europea activó por primera vez la Directiva de protección temporal y la prorrogó, en octubre de 2022, hasta marzo de 2024. Esto requiere la concesión de permisos de residencia, junto con el acceso a la educación, al mercado laboral y a la protección social. Las necesidades están relacionadas, en particular, con la superación de los obstáculos a la integración en el mercado laboral, especialmente a través de cursos de lenguas, y con el alojamiento, la atención a la infancia y la escolarización, así como los cuidados de larga duración o el apoyo a la salud mental. Las personas desplazadas procedentes de Ucrania, junto con la migración regular procedente de otros países, pueden contribuir a aliviar la escasez de mano de obra en la Unión a medio y largo plazo, especialmente en ocupaciones en las que los mencionados obstáculos a la

integración en el mercado laboral son menos vinculantes, así como a abordar, en parte, el reto demográfico que plantean las bajas tasas de natalidad. Para contribuir a este proceso, la Comisión ha puesto en marcha la iniciativa piloto de la reserva de talentos de la UE, una nueva herramienta para ayudar a las personas que huyen de la guerra a encontrar trabajo en la UE. En general, el acceso efectivo a la protección social, la asistencia sanitaria, la atención a la infancia y la escolarización, así como el reconocimiento de las cualificaciones, son esenciales para lograr la integración.

## La recuperación del mercado laboral dio lugar a una mejora de los resultados en materia de empleo para la mayoría de los grupos de población, aunque sigue habiendo dificultades

Tasas de empleo por género y grupo de edad en la EU-27 y por país de nacimiento, datos desestacionalizados, sin ajuste de calendario (en %)



**4,8 millones más de personas empleadas** en la UE en el T2-2022 en comparación con el T2-2021 (1,7 millones más que en el T4-2019)

**Los jóvenes, las personas nacidas fuera de la UE y las mujeres** experimentaron las **mayores tasas de crecimiento del empleo** desde el T2-2021

**Sin embargo,** la **brecha de género en el empleo fue de 10,7 p.p.** en el T2-2022, aunque disminuyó desde los 11,2 p.p. en el T4-2019

La **brecha de empleo se situó en los 8,3 p.p.** entre las personas nacidas en la UE y las nacidas fuera de la UE en el T2-2022 (7,6 p.p. en el T4-2019)

Fuente: Eurostat y [lfsi\_emp\_g] Encuesta de Población Activa de la UE (EPA-UE).

**La situación de los jóvenes en el mercado laboral sigue siendo difícil, en particular para las mujeres y las personas de origen migrante, y requiere medidas estratégicas específicas y adaptadas.** Tras alcanzar un punto álgido en el segundo semestre de 2020, la tasa de desempleo juvenil en la UE volvió a alcanzar el nivel anterior a la crisis en 2021 y se situó en el 14,3 % en el T2-2022. No obstante, sigue siendo casi tres veces superior a la tasa de desempleo de la población total de entre 25 y 74 años. Además, el porcentaje de jóvenes de 15 a 29 años que ni estudian ni trabajan (ninis) disminuyó hasta el 11,6 % en el T2-2022, desde el 13,2 % en el T2-2021, un porcentaje inferior al nivel anterior a la pandemia, pero que sigue siendo relativamente elevado. Esto afectó especialmente a las mujeres jóvenes y a

las personas de origen migrante. En términos anuales, siguió habiendo diferencias sustanciales entre los Estados miembros en 2021 en relación con las tasas de ninis de entre 15 y 29 años. Deben adoptarse medidas estratégicas para aliviar los desafíos estructurales a los que se enfrentan los jóvenes en el mercado laboral, en particular para prevenir los posibles efectos negativos a largo plazo en las capacidades de los jóvenes y en sus perspectivas del mercado laboral. La Garantía Juvenil reforzada debe utilizarse para ofrecer a los jóvenes un empleo, una formación continua, una formación de aprendices o unos períodos de prácticas de calidad en un plazo de 4 meses tras quedar desempleados o abandonar la educación formal<sup>8</sup>. Como complemento, la iniciativa ALMA [por la sigla de *Aim, Learn, Master, Achieve* (Aspirar, Aprender, Dominar, Lograr)] ayuda a los ninis desfavorecidos a adquirir experiencia profesional en el extranjero<sup>9</sup>.

**Persisten las dificultades con respecto a la participación de las mujeres en el mercado laboral y a la igualdad de retribución por un mismo trabajo, lo que refleja las persistentes desigualdades de género en el mercado laboral.** La brecha de género en el empleo disminuyó solo ligeramente durante el repunte del mercado laboral en 2021. El trabajo no remunerado, en particular las obligaciones relacionadas con los cuidados, impidió a ocho veces más mujeres que hombres buscar un empleo remunerado e hizo que cinco veces más mujeres aceptaran un empleo a tiempo parcial de forma involuntaria. Esto pone de manifiesto la importancia de unas políticas adecuadas de conciliación de la vida familiar y la vida profesional y del acceso efectivo a unos servicios asistenciales asequibles y de calidad. Adaptar la educación infantil y atención a la infancia y los sistemas de cuidados de larga duración, en consonancia con la Estrategia Europea de Cuidados presentada por la Comisión el 7 de septiembre de 2022, abordando al mismo tiempo la escasez y las limitaciones de capacidad en esos ámbitos, puede contribuir a mejorar las perspectivas del mercado laboral de quienes actualmente tienen un trabajo asistencial no remunerado, así como la calidad de los cuidados para quienes los reciben. Al mismo tiempo, los sistemas fiscales y de prestaciones de varios países de la UE siguen desincentivando la aceptación de trabajos remunerados por parte de la persona que supone la segunda fuente de ingresos o el aumento de la jornada de trabajo de esta (el 78 % de las cuales son mujeres) , lo que debería abordarse mediante unas reformas adecuadas.

**Las posibilidades de aumentar la participación en el mercado laboral de las personas con discapacidad y los trabajadores de más edad son considerables.** La brecha de empleo entre personas con y sin discapacidad se situó en 23 p.p. en 2021 en la UE, casi al mismo nivel que en el momento en que se inició la medición en 2014, lo que pone de relieve la necesidad de adoptar medidas. Para ayudar a hacer frente a este reto, el paquete sobre el empleo de las personas con discapacidad, que se puso en marcha el 20 de septiembre de 2022, proporciona orientaciones y prácticas en seis ámbitos diferentes, desde la contratación hasta la conservación del empleo, y se desarrollará conjuntamente con las partes interesadas pertinentes de aquí a 2024. Como consecuencia de los cambios demográficos y del aumento de la edad de jubilación en muchos Estados miembros, la tasa de empleo de las personas de entre 55 y 64 años siguió aumentando en 2021, siguiendo la tendencia de la última década, hasta alcanzar el 60,5 %. Sin embargo, sigue siendo casi 20 p.p. inferior a la de las personas de 25 a 54 años. La brecha de género en el empleo entre los trabajadores de más edad se ha mantenido estable en 12,7 p.p., y es superior a la cifra correspondiente para el

---

<sup>8</sup> [Recomendación del Consejo](#), de 30 de octubre de 2020, relativa a un puente hacia el empleo: refuerzo de la Garantía Juvenil que sustituye la Recomendación del Consejo, de 22 de abril de 2013, sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil (2020/C 372/01) (DO C 372 de 4.11.2020, p. 1).

<sup>9</sup> Puede obtenerse más información en: [ALMA \(Aim, Learn, Master, Achieve\). Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión. Comisión Europea \(europa.eu\)](#).

grupo de edad de 20 a 64 años (10,8 p.p.). Las políticas activas del mercado laboral, en particular las que promueven el aprendizaje permanente y el apoyo en la búsqueda de empleo, son esenciales para aprovechar el potencial de las personas con discapacidad y de los trabajadores de más edad.

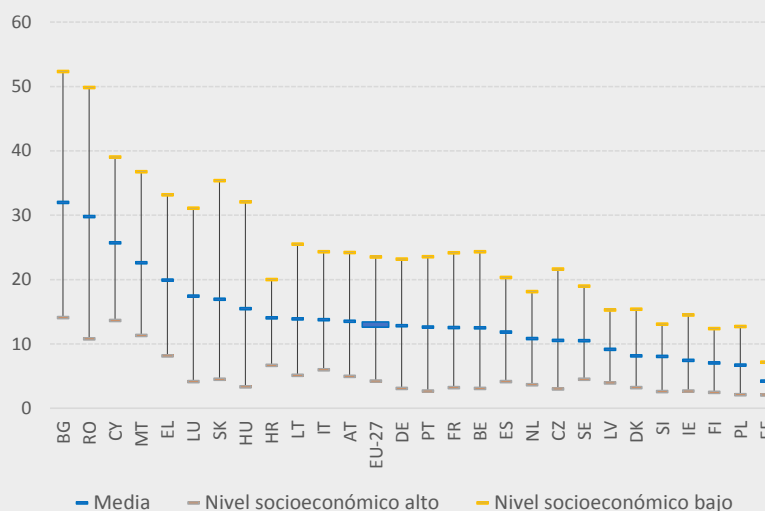
**Los alumnos procedentes de entornos socioeconómicos desfavorecidos a menudo carecen de capacidades básicas, en particular las digitales; esto merma sus oportunidades en el mercado laboral y la adquisición de capacidades a lo largo de la vida, lo que muestra la necesidad de mejorar la equidad en la educación.** A pesar de la tendencia positiva de los últimos años, aproximadamente 3,1 millones de jóvenes abandonan prematuramente la educación, y son demasiados los que consiguen adquirir un nivel mínimo de capacidades básicas. Esto es especialmente cierto en el caso de los jóvenes procedentes de entornos desfavorecidos, lo que reduce aún más sus posibilidades de matricularse en la educación superior y de desarrollar y explotar plenamente su potencial en la vida. Durante la pandemia de COVID-19, el cierre físico de los centros educativos y las medidas de confinamiento necesarias también ejercieron una fuerte presión sobre la salud mental y el bienestar de los adolescentes, lo que puede aumentar aún más el riesgo de bajo rendimiento y desvinculación de la educación. Los Estados miembros se enfrentan a una creciente escasez de docentes, especialmente en las materias CTIM y en las localidades desfavorecidas desde el punto de vista socioeconómico. Las perspectivas profesionales poco atractivas para los docentes hacen que tan solo un reducido número de candidatos acceda a la formación inicial del profesorado y que muchos profesores noveles abandonen la profesión en los primeros años. La escasez de docentes afecta negativamente a la calidad de la educación a todos los niveles, en particular en la educación infantil y atención a la infancia y en las universidades, así como a las capacidades que resultan necesarias para las transiciones ecológica y digital. En particular, la aceleración de la transición digital ha acentuado las carencias de capacidades digitales ya existentes y ha puesto de manifiesto nuevas desigualdades emergentes. El acceso limitado a los recursos digitales entre las personas con un bajo nivel socioeconómico, así como entre los niños migrantes y gitanos, ha provocado pérdidas de aprendizaje. La consecución de los objetivos a nivel de la UE establecidos en el marco del Espacio Europeo de Educación requerirá una mayor atención política para abordar las desigualdades educativas y mejorar el bienestar de los estudiantes, en particular mediante enfoques más amplios y sistémicos y una mayor cooperación intersectorial, en consonancia con la propuesta de la Comisión de una Recomendación del Consejo sobre los «Caminos hacia el éxito escolar», así como para proporcionar una educación asequible y de calidad, en consonancia con la Garantía Infantil Europea reforzada.

## El entorno socioeconómico es un factor determinante para el rendimiento educativo, con grandes diferencias entre los Estados miembros

Una brecha de **19,5 p.p.** en el bajo rendimiento entre los alumnos de entornos socioeconómicos desfavorecidos y no desfavorecidos

Un mejor rendimiento medio general se corresponde con menores diferencias entre los niveles socioeconómicos alto y bajo

Tasa combinada de bajo rendimiento en lectura, matemáticas y ciencias por nivel socioeconómico (en %, 2018)



Fuente: cálculos del JRC basados en datos del PISA de 2018 de la OCDE.

La transición digital, acelerada por la pandemia de COVID-19, ha aumentado considerablemente la demanda de capacidades digitales, pero no todo el mundo está bien preparado para ello. Las capacidades digitales son necesarias para una variedad cada vez mayor de puestos de trabajo (el 90 % de ellos ya requieren de estas capacidades). En este contexto, los bajos niveles de capacidades digitales son perjudiciales para la empleabilidad y el crecimiento de la productividad y crean cuellos de botella para la transición digital y el crecimiento potencial. Según datos recientes, solo el 54 % de los adultos poseía al menos capacidades digitales básicas en la UE en 2021, con grandes diferencias entre los Estados miembros. Las personas con un bajo nivel educativo, los desempleados y las personas económicamente inactivas tienden a tener niveles más bajos de capacidades digitales y menos oportunidades para desarrollarlas. El bajo nivel de capacidades digitales en amplios segmentos de la población también puede dar lugar a nuevos tipos de desventajas, en el contexto de unos servicios cada vez más digitalizados, en particular en relación con el acceso a la educación y la formación, pero también de los servicios públicos digitalizados en un sentido amplio, en particular los servicios públicos de empleo (SPE). Para cerrar la brecha digital, se necesitan programas de capacidades digitales dirigidos a la población en general, complementados por programas específicos, adaptados a los perfiles de capacidades y a la situación del mercado laboral de grupos específicos. La UE se propone dotar, como mínimo al 80 % de la población, de al menos las capacidades digitales básicas de aquí a 2030 y aumentar el número de especialistas en tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) a 20 millones (alrededor del 10 % de las personas con empleo, partiendo del bajo nivel de 2021, del 4,5 %), tanto para hombres como para mujeres. Con este fin, la Comisión puso en marcha en 2021 un diálogo estructurado sobre educación y capacidades digitales.

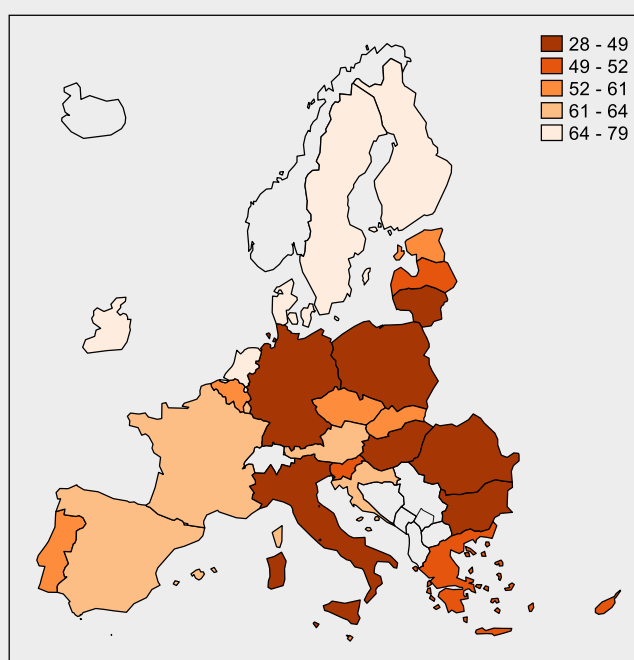
## Las capacidades digitales se han convertido en una competencia transversal, pero los niveles varían ampliamente de un Estado miembro a otro

El **90 %** de los puestos de trabajo requieren **capacidades digitales**

En 2021, en la UE, solo el **54 %** de los adultos tenía al menos capacidades digitales básicas

De aquí a 2030, la UE se propone dotar al **80 %** de los adultos de al menos las capacidades digitales básicas

Personas que cuentan con capacidades digitales generales básicas o por encima de las básicas (% entre 16 y 74 años, 2021)



*Nota:* algunas unidades administrativas en islas y regiones ultraperiféricas no están representadas. Fuente: Eurostat LFS EDAT\_LFSE\_02. © EuroGeographics para los límites administrativos.

**Europa debe seguir desarrollando las capacidades de su mano de obra, en particular para apoyar las transiciones ecológica y energética, seguir siendo competitiva, promover el empleo de calidad y salvaguardar su modelo social.** Además de la transformación digital, la transición hacia una sociedad climáticamente neutra ha hecho que el mercado laboral exija capacidades distintas. La actual situación socioeconómica y geopolítica está haciendo aún más evidente la necesidad de mejora de las capacidades y de reciclaje profesional de la mano de obra para respaldar las transiciones laborales, así como la necesidad, ya significativa, de abordar la escasez de mano de obra y de personal cualificado, en particular en la economía ecológica. Se espera que 2023, el Año Europeo de las Competencias, proporcione un importante impulso político a la promoción de la adquisición de capacidades a lo largo de la vida, que es esencial para lograr las grandes transformaciones a las que se enfrentan nuestras economías y sociedades. La participación activa de la mano de obra existente en actividades educativas, tras una educación y formación iniciales efectivas, es fundamental para garantizar una actualización constante de las capacidades. Contar con centros de enseñanza superior de calidad es también importante para desarrollar las capacidades de alto nivel que necesitan nuestras economías europeas resilientes, inclusivas y sostenibles. El objetivo principal de la UE para 2030 en materia de aprendizaje de adultos exige que al menos el 60 % de los adultos de la UE participen cada año en actividades educativas de aquí a 2030. Los últimos datos disponibles de 2016 apuntan a una tasa de participación aún demasiado baja (durante los últimos 12 meses) en la UE, un 37,4 % de la

población de entre 25 y 64 años, lo que pone de relieve la necesidad de intensificar significativamente los avances para alcanzar los ambiciosos objetivos nacionales fijados para 2030. Además, en todos los Estados miembros, los adultos poco cualificados tienden a participar en actividades de formación menos que aquellos que tienen cualificaciones de segundo ciclo de enseñanza secundaria, que, a su vez, presentan unas tasas de participación más bajas que los titulados en educación superior. La participación de los adultos en el aprendizaje también es más frecuente en las zonas urbanas que en las rurales. La Recomendación del Consejo, de 16 de junio de 2022, relativa a las cuentas de aprendizaje individuales describe cómo los Estados miembros pueden combinar el apoyo financiero y no financiero de manera eficaz a fin de capacitar a todos los adultos para que desarrollen sus capacidades a lo largo de toda su vida laboral, y cómo pueden progresar hacia el objetivo de aprendizaje de adultos en la próxima década. Asimismo, la Recomendación del Consejo, de 16 de junio de 2022, relativa a un enfoque europeo de las microcredenciales para el aprendizaje permanente y la empleabilidad pretende garantizar la calidad, el reconocimiento y la comprensión de las microcredenciales que se utilizan cada vez con cada vez más frecuencia en los sistemas de educación y formación y en el mercado laboral.

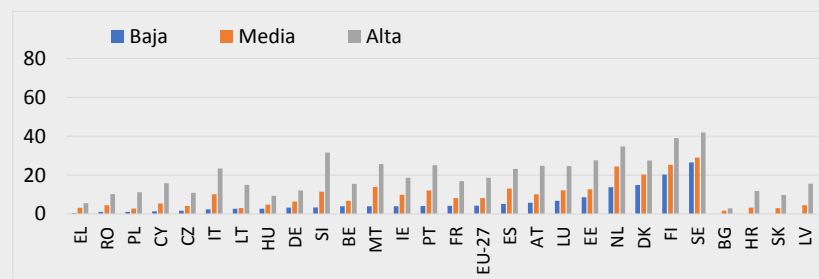
## La participación de los adultos en actividades educativas sigue siendo demasiado baja, especialmente en el caso de las personas poco cualificadas

El **10,8 %** de los adultos participó en actividades educativas (durante las 4 semanas anteriores) en la UE en 2021

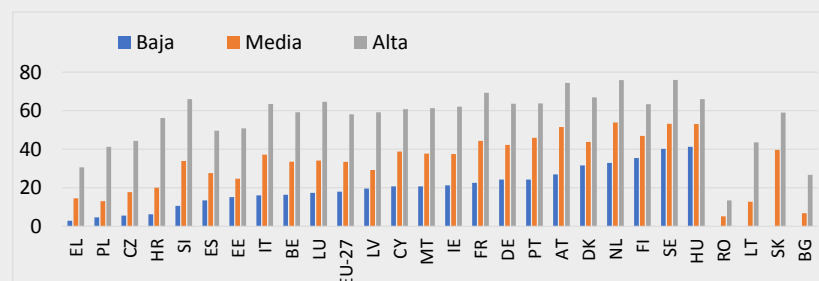
Entre los **adultos poco cualificados**, solo el **4,3 %** participó en actividades educativas

En 2016, el **37,4 %** de los adultos participaron en algún tipo de actividad educativa o formativa en los 12 meses anteriores

Participación de los adultos en el aprendizaje por nivel educativo (cualificación baja, media y alta) en las 4 últimas semanas (2021, en %)



Participación de los adultos en el aprendizaje por nivel educativo (cualificación baja, media y alta) en los últimos 12 meses (2016, en %)



Fuente: Eurostat [irmg\_ifis\_03], EPA y [extracto especial], AES.

Las rentas reales agregadas de los hogares crecieron en la UE en 2021, junto con el PIB y las rentas del mercado, como consecuencia de la recuperación de la COVID-19, pero

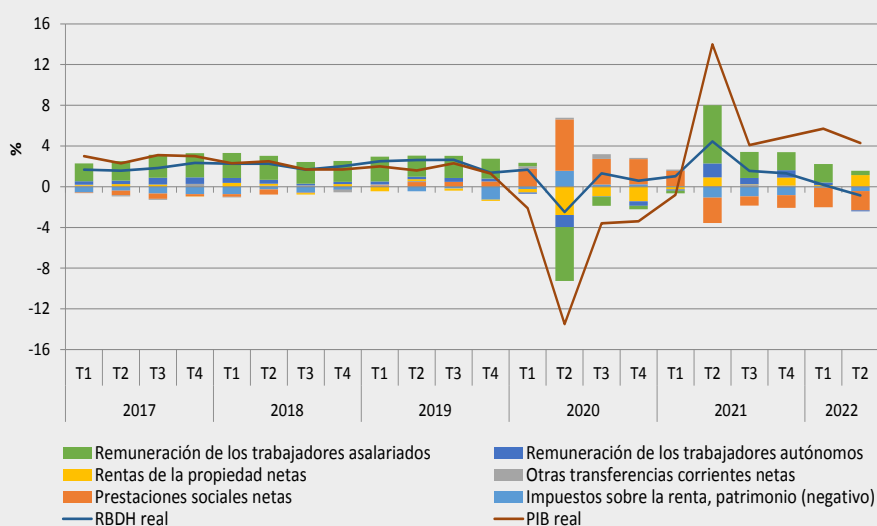
**se contrajeron en 2022.** En el T2-2021, la renta real de los hogares creció un notable 4,5 % (interanual), al tiempo que el crecimiento del PIB real alcanzó un máximo del 14,1 %. La resiliencia de las rentas de los hogares ante la perturbación provocada por la COVID-19 en 2020 está relacionada con el funcionamiento de los estabilizadores automáticos y con las rápidas y masivas respuestas estratégicas adoptadas por los Estados miembros y por la UE, que mitigaron en gran medida las consecuencias socioeconómicas negativas de la pandemia. Sin embargo, desde el T3-2021 se experimentó una fuerte desaceleración del crecimiento de la renta real de los hogares, que se vio lastrado por el rápido aumento de la inflación, a pesar del crecimiento de las remuneraciones nominales de los empleados. En el T2-2022, la renta bruta disponible real de los hogares se contrajo por primera vez desde la perturbación provocada por la COVID-19 en el T2-2020, mientras que el crecimiento del PIB real se desaceleró.

## La elevada inflación registrada recientemente ha afectado negativamente al crecimiento agregado de la renta real de los hogares observado en 2022

Crecimiento del PIB real y de la renta bruta disponible real de los hogares y sus principales componentes (en %, EU-27)

La renta bruta disponible real de los hogares se contrajo en la UE en el T2-2022

Desigualdad de ingresos mayormente estable en la mayoría de los Estados miembros



Fuente: Eurostat, cuentas nacionales [nasq\_10\_nf\_tr] y [namq\_10\_gdp].  
Notas: véase el cuerpo principal del informe.

**A pesar de la crisis de la COVID-19, la proporción de personas en riesgo de pobreza o exclusión social (AROPE) se mantuvo mayormente estable a lo largo de 2020, y se estimó que se mantendría igual en 2021, tras haber mejorado en años anteriores, gracias a las medidas adoptadas por la UE y los Estados miembros para mitigar el impacto negativo de la pandemia.** Alrededor de una de cada cinco personas se encontraba en riesgo de pobreza o exclusión social en la UE en 2020, y no se estimaron cambios significativos para 2021, aunque hubo importantes diferencias entre países. La tasa de riesgo de pobreza y la proporción de personas que viven en hogares con (casi) todos sus miembros desempleados se han mantenido prácticamente inalteradas tras la pandemia, mientras que las graves privaciones materiales y sociales siguieron disminuyendo en 2021. Aunque con signos de divergencia entre los Estados miembros, la desigualdad de ingresos también se mostró bastante estable en 2020-2021. Esto se debió a una rápida y significativa actuación estratégica, en particular a la implantación de regímenes de reducción del tiempo de trabajo y

otras medidas estratégicas y de conservación del empleo destinadas a apoyar a las personas vulnerables en la crisis de la COVID-19. De hecho, el impacto de las transferencias sociales en la reducción de la pobreza se elevó a un nivel sin precedentes (tras haber aumentado en la gran mayoría de los Estados miembros), reduciendo la pobreza en más de un tercio de media en la UE. Sin embargo, las personas con un trabajo atípico tenían más del triple de probabilidades de encontrarse en riesgo de pobreza (16,6 %) que las personas con un trabajo estándar (5 %). Las primeras estimaciones del gasto en protección social en 2021 para veinticuatro Estados miembros muestran que su porcentaje del PIB se redujo en comparación con 2020 (29,2 % frente al 30,7 %), manteniéndose aún por encima del nivel anterior a la crisis (27,1 % en 2019). En casi todos los Estados miembros, la proporción del gasto en asistencia sanitaria y prestaciones por enfermedad aumentó, mientras que el peso de las prestaciones por desempleo disminuyó.

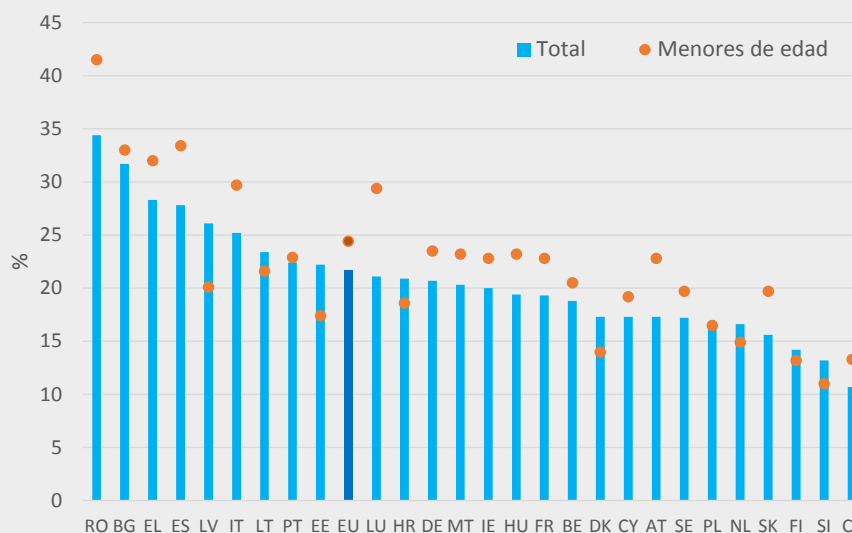
**El riesgo de pobreza o exclusión social de grupos de población específicos también se mantuvo prácticamente sin cambios en 2020-2021, aunque siguió planteando retos particulares para algunos de ellos.** La proporción de personas nacidas fuera de la UE y de gitanos en riesgo de pobreza o exclusión social se mantuvo prácticamente sin cambios en la UE, mientras que la proporción de personas con discapacidad se redujo a pesar de la pandemia. No obstante, estos grupos siguen estando sistemáticamente más expuestos a la pobreza y la exclusión social que el resto de la población. Para luchar contra el mayor riesgo de pobreza y exclusión social que sufren las personas con discapacidad, los Estados miembros deben abordar las lagunas en la protección social a fin de reducir las desigualdades, en particular compensando los costes adicionales relacionados con la discapacidad y el derecho a percibir prestaciones por discapacidad. Entre los menores de edad, el riesgo de pobreza o exclusión social también se mantuvo estable en términos generales en 2020-2021, pero fue mayor que para la población en general y mostró signos de divergencia entre los Estados miembros. Además, las familias con hijos siguieron sufriendo una elevada privación en materia de vivienda. Los niños que crecen en la pobreza o la exclusión social tienen menos probabilidades de obtener buenos resultados en la escuela, gozar de buena salud y aprovechar todo su potencial en fases posteriores de sus vidas, lo que exige la adopción de medidas estratégicas urgentes para hacer frente al reto, en consonancia con la Garantía Infantil Europea reforzada.

## El riesgo de pobreza o exclusión social se mantuvo prácticamente estable de media en la UE en 2020-2021, pero varía significativamente entre los Estados miembros y es más elevado en el caso de los menores de edad

Una de cada cinco personas estaba en riesgo de pobreza o exclusión social en 2021 en la UE, con diferencias de entre el 10,7 y el 34,4 % en los distintos Estados miembros

El riesgo de pobreza o exclusión social es mayor en el caso de los menores de edad (24,4 %), tanto en la UE como en la mayoría de los Estados miembros

Tasas de riesgo de pobreza o exclusión social para la población total y los menores de edad (0-17) (en %, 2021)



Fuente: Eurostat [ilc\_peps01n], estadísticas de la UE sobre la renta y las condiciones de vida (EU-SILC).

Existe el riesgo de que los elevados y crecientes precios de la energía y las presiones inflacionistas conexas afecten negativamente al poder adquisitivo, en particular en el caso de los hogares vulnerables, y generen un aumento de la pobreza energética, lo que requiere un apoyo temporal y específico. El aumento de los precios de la energía en 2021-2022 ha repercutido negativamente en el poder adquisitivo de los hogares con ingresos bajos y medios (con un aumento medio de su coste de vida estimado en el 12 %), especialmente en lo que respecta a los alimentos y la energía. El aumento de los costes generales del transporte y de los costes de la energía residencial, relacionados principalmente con la calefacción y la refrigeración, también implica un mayor riesgo para los hogares de caer en la pobreza energética. En particular, la incapacidad de calentar adecuadamente el hogar afecta en mayor medida a los trabajadores con ingresos bajos. Alrededor de dos de cada diez personas en riesgo de pobreza ya eran incapaces de calentar adecuadamente su hogar en 2021, lo que supone más del doble que para la población total. La Comisión ha presentado varias medidas para abordar la crisis energética. En octubre de 2021, la Comisión presentó una Comunicación sobre los precios de la energía, en particular un conjunto de medidas, en la que describía lo que los Estados miembros podían hacer con arreglo a las normas vigentes de la UE para ayudar a los consumidores y las empresas vulnerables a hacer frente a los elevados precios. El Reglamento del Consejo, de 6 de octubre de 2022, relativo a una intervención de emergencia para hacer frente a los elevados precios de la energía amplió el conjunto de medidas, y se espera que también genere ingresos públicos adicionales procedentes de

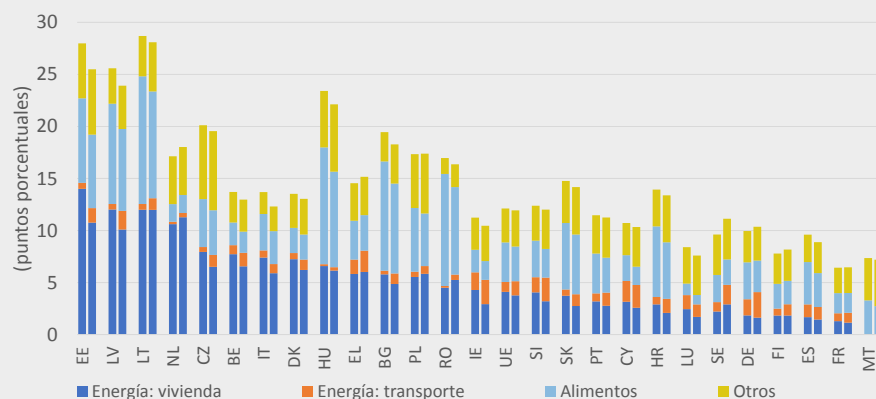
beneficios inesperados de las tecnologías inframarginales y de la contribución de solidaridad sobre las empresas de combustibles fósiles. Estos ingresos se destinarán a hogares y empresas que corren un riesgo cada vez mayor de no poder pagar sus facturas de energía, y se espera que contribuyan a evitar el aumento del riesgo de pobreza y de las desigualdades. A lo largo del año pasado, los Estados miembros introdujeron medidas excepcionales y temporales para hacer frente a la crisis energética en curso. Con la ampliación de las presiones sobre los precios, es especialmente importante seguir de cerca sus efectos distributivos y confiar en medidas temporales de apoyo que estén mejor orientadas hacia las personas vulnerables. La reducción del gasto de los hogares en energía y de la dependencia de los combustibles fósiles, en particular mediante la movilización de inversiones en eficiencia energética, principalmente la renovación de edificios, y en energías renovables, en consonancia con REPowerEU, también contribuye a proteger el poder adquisitivo de los hogares a la luz del aumento de los precios de la energía. Estas medidas de apoyo son las mejores soluciones a largo plazo para los elevados precios de la energía y también deben dirigirse principalmente a las personas vulnerables.

## El aumento de los precios de la energía repercute negativamente en el coste general de la vida de los hogares con ingresos bajos y medios

Casi la mitad del aumento del 9,7 % del coste de la vida en la UE entre 2021 y 2022 se debió a las subidas del precio de la energía

El 6,9 % de la población total y el 16,4 % de las personas en riesgo de pobreza no pudieron calentar adecuadamente su hogar en 2021

Contribución de los tipos de gasto a los aumentos del coste de la vida para el primer y tercer quintil de la población (según los ingresos, en %) (primera y segunda barra por Estado miembro, respectivamente)



Nota: los aumentos del coste de la vida se calculan para la media de los porcentajes de gasto dentro del primer y tercer quintil de la distribución de la renta disponible equivalente de los hogares. Los Estados miembros están ordenados por contribución de las variaciones de los precios de la energía relacionadas con la vivienda para el primer quintil. Fuente: cálculos del JRC basados en los datos de inflación del índice de precios de consumo armonizado (IPCA) del indicador de Eurostat [[prc\\_hicp\\_manr](#)] a septiembre de 2022 y microdatos de la ronda de encuestas de presupuestos familiares (EU-HBS) de la UE de 2015.

La adecuación de los regímenes de renta mínima se fue erosionando en la mayoría de los Estados miembros en 2020, en comparación con 2019, y sigue habiendo lagunas en la cobertura. La protección de la renta mínima, junto con el enfoque de inclusión activa, desempeña un papel clave en la prevención y la reducción del riesgo de pobreza o exclusión social. Todos los Estados miembros cuentan con regímenes de ayuda a la renta de último recurso y, por término medio, la adecuación de la renta mínima se ha mantenido prácticamente sin cambios en la UE durante la última década (aunque con variaciones notables entre los Estados miembros), mientras que en 2020 se observó un ligero deterioro general. Entre 2015 y 2020 se observaron mejoras en la cobertura, lo que puede contribuir a

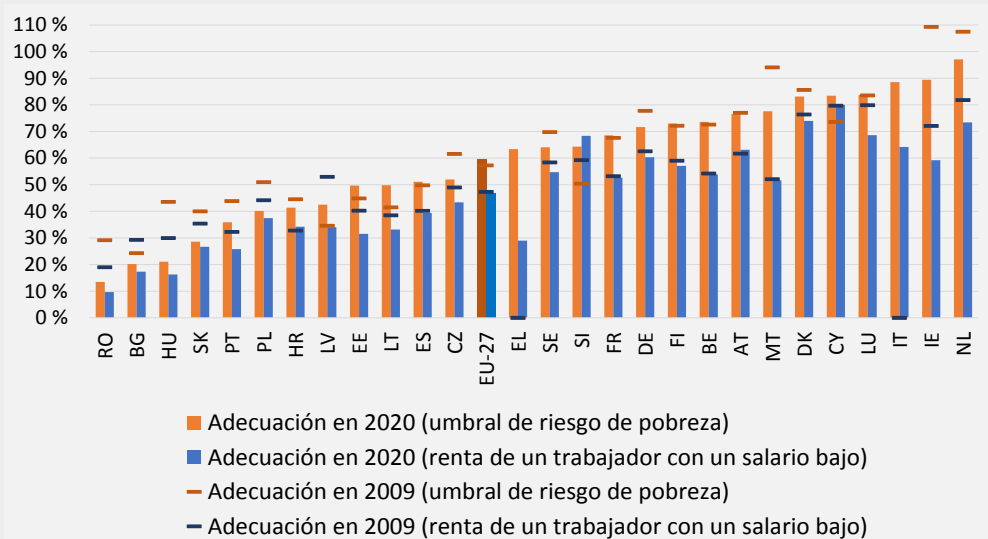
prevenir el aumento de la profundidad de la pobreza y de la privación material, pero siguen existiendo dificultades en términos de eficacia. Para apoyar la convergencia al alza entre los Estados miembros y la lucha contra la pobreza y la exclusión social, la Comisión ha presentado una propuesta de Recomendación del Consejo sobre una renta mínima adecuada que procure la inclusión activa, que esboza los ámbitos para una mayor modernización de los regímenes de renta mínima en el marco del enfoque de inclusión activa.

## La adecuación de las redes de seguridad social varía de un Estado miembro a otro

**Prestaciones de renta mínima a menos de la mitad del umbral de la pobreza en una tercera parte de los Estados miembros en 2019**

**El impacto de las transferencias en la reducción de la pobreza varía entre el 16 y el 52 % entre los Estados miembros**

Renta neta de los perceptores de renta mínima como porcentaje del umbral del riesgo de pobreza (repartido a lo largo de 3 años) y renta de un trabajador con un salario bajo (2009 y 2020)



*Fuente:* cálculo de la DG EMPL a partir de microdatos de EU-SILC. *Nota:* en el caso de IE, los datos reflejan el ejercicio 2020 para las prestaciones de MI. Para IE, IT, LU y LV, el umbral de riesgo de pobreza (AROP) de las SILC de 2020 aún no está disponible. El gráfico se refiere a las personas solteras sin hijos. Los ingresos netos de un perceptor de renta mínima pueden incluir también otros tipos de prestaciones (p. ej., ayudas a la vivienda) diferentes de la renta mínima. El trabajador con un salario bajo que se considera aquí gana un 50 % del salario medio y trabaja a tiempo completo.

**En promedio, las necesidades de cuidados médicos no satisfechas declaradas disminuyeron en la UE en 2021, pero sigue habiendo variaciones considerables entre los Estados miembros, mientras que se observa un fuerte aumento de la demanda de servicios de cuidados de larga duración, impulsado por el envejecimiento de la población.** Las personas que viven en hogares con ingresos bajos suelen declarar más necesidades de cuidados médicos no satisfechas, aunque la magnitud de la diferencia respecto al conjunto de la población difiere de un Estado miembro a otro. La escasez de mano de obra y de personal cualificado en el sector sanitario puede seguir causando cuellos de botella en la prestación de servicios, a pesar de la disminución de la presión causada por la COVID-19 sobre los sistemas sanitarios. Varios Estados miembros emprendieron reformas sistémicas en materia de asistencia sanitaria, en particular en relación con la prestación de asistencia sanitaria primaria. Es fundamental completar estas reformas y llevar a cabo una digitalización progresiva de los servicios para aumentar la calidad de la prestación y mejorar su resiliencia. Al mismo tiempo, bajo el efecto del cambio demográfico, se prevé que el número de personas que potencialmente necesiten cuidados de larga duración aumente en la UE desde los 30,8 millones en 2019 a los 33,7 millones en 2030, y a los 38,1 millones en 2050. Esto refuerza la necesidad de abordar los desafíos relacionados con la disponibilidad, asequibilidad y calidad

de los cuidados de larga duración, sin por ello perder de vista la sostenibilidad general de las finanzas públicas. A pesar de que todos los Estados miembros ofrecen cierta cobertura de protección social, el 35,7 % de las personas de la UE informaron de que no utilizan (más) servicios de asistencia a domicilio por motivos económicos, el 9,7 % mencionó la escasez de la oferta y el 2,1 % aludió a preocupaciones sobre la calidad. En particular, incluso si se cuenta con protección social, los gastos corrientes derivados de los cuidados pueden ser muy elevados y llegar a suponer más del 50 % de la renta mediana de las personas mayores con necesidades graves de cuidados de larga duración en muchos Estados miembros. Para maximizar la contribución de los servicios de cuidados de larga duración a la justicia social, la igualdad de género y la creación de empleo, la Comisión presentó una Estrategia Europea de Cuidados, acompañada de una propuesta de Recomendación del Consejo sobre el acceso a cuidados de larga duración asequibles y de alta calidad.

**Los Estados miembros están tomando medidas para adaptar sus sistemas de protección social al cambiante contexto demográfico y del mercado laboral con el fin de abordar los desafíos relacionados con la adecuación, la accesibilidad y la sostenibilidad presupuestaria.** Después de que la pandemia pusiera de relieve algunas deficiencias en el acceso a la protección social, varios Estados miembros han introducido reformas en sus sistemas nacionales de protección social, dirigidas a los trabajadores atípicos y a los trabajadores autónomos. El cambio demográfico sigue planteando retos a largo plazo para los sistemas de pensiones, en particular por lo que se refiere al impacto del envejecimiento de la población y de los sistemas de pensiones, de asistencia sanitaria y de cuidados de larga duración relacionados con dicho envejecimiento en las finanzas públicas, en términos de adecuación, accesibilidad y sostenibilidad presupuestaria. Se necesita una amplia gama de medidas estratégicas, que abarquen políticas en materia de pensiones, mercado laboral, fiscalidad y salud, para abordar con éxito los desafíos a los que se enfrentan los sistemas de pensiones, en particular en relación con la persistente brecha de género.

**La participación predecible, significativa y oportuna de los interlocutores sociales desempeña un papel importante para garantizar que las reformas y la inversión se diseñen y apliquen de manera eficaz.** La orientación para las políticas de empleo n.º 7 y el principio 8 del pilar europeo de derechos sociales instan a los Estados miembros a garantizar la participación oportuna y significativa de los interlocutores sociales en el diseño y la aplicación de las reformas y políticas de empleo, sociales y, en su caso, económicas, en particular apoyando el aumento de su capacidad. Durante la crisis sanitaria, el diálogo social y la negociación colectiva fueron fundamentales para mantener un sector sanitario sólido, y contribuyeron a aumentar la preparación de la UE ante posibles crisis sanitarias futuras. Al mismo tiempo, varios Estados miembros invitaron a los interlocutores sociales, en consonancia con sus prácticas y marcos institucionales nacionales, a debatir, negociar o aplicar medidas para apoyar las condiciones de trabajo, el funcionamiento del mercado laboral, la igualdad de oportunidades, y la salud y seguridad en el trabajo. Más recientemente, la cooperación con los interlocutores sociales ha sido clave para aplicar políticas de apoyo adecuadas en favor de la integración de los ciudadanos ucranianos y otras personas desplazadas en los mercados laborales europeos, en particular en los sectores que se enfrentan a una escasez de mano de obra. La participación de las organizaciones de la sociedad civil también es fundamental para la ejecución de reformas y políticas de calidad en los Estados miembros. La participación de los interlocutores sociales y de la sociedad civil también es importante en relación con los planes de recuperación y resiliencia.

\*\*\*\*\*

**Los Estados miembros deben tomar medidas para abordar los desafíos en materia de empleo, capacidades y políticas sociales detectados en el presente Informe Conjunto sobre el Empleo.** El análisis presentado en este informe destaca distintos ámbitos prioritarios que necesitan medidas estratégicas. El objetivo de estas medidas debe ser abordar los desafíos que han surgido en el contexto socioeconómico actual y promover un crecimiento sostenible e integrador, mediante el fomento de la creación de empleo de calidad y de las transiciones a lo largo de la vida laboral y entre sectores, la mejora de la resiliencia social y económica y la garantía de unas transiciones ecológica y digital justas, avanzando al mismo tiempo hacia los objetivos principales de la UE y los objetivos nacionales en materia de empleo, capacidades y reducción de la pobreza de aquí a 2030.

En consonancia con las orientaciones para las políticas de empleo, se invita a los Estados miembros a:

- Mitigar el impacto negativo de las presiones inflacionistas, en particular las derivadas de los elevados precios de la energía, en el poder adquisitivo de los hogares vulnerables, especialmente para evitar un aumento de la pobreza energética, mediante medidas de apoyo temporales y específicas, al tiempo que se mantienen los incentivos para reducir el consumo de energía y mejorar la eficiencia energética.
- En consonancia con las prácticas nacionales y en pleno respeto del papel de los interlocutores sociales, promover una evolución de los salarios que mitigue la pérdida de poder adquisitivo, en particular para los trabajadores con salarios bajos, principalmente mediante actualizaciones oportunas de los salarios mínimos legales, reflejando al mismo tiempo las condiciones macroeconómicas, preservando el empleo y la competitividad, y manteniendo la coherencia con el objetivo de hacer frente a la elevada inflación.
- Garantizar la disponibilidad de regímenes de reducción del tiempo de trabajo y otras medidas de conservación del empleo diseñadas para preservar el capital humano, apoyar procesos de reestructuración justos cuando sea necesario, facilitar las transiciones laborales y contribuir a la modernización de la economía, en particular mediante la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional asociados, sin perder de vista el posible impacto de la crisis energética y las transformaciones industriales conexas en el mercado laboral.
- Reforzar la eficiencia y la eficacia de las políticas activas del mercado laboral y la capacidad de los servicios públicos de empleo, entre otros mediante la inversión en infraestructuras y servicios digitales accesibles, el seguimiento y la previsión de las capacidades, así como la formación adecuada del personal, con vistas a promover la creación de empleo y las transiciones entre puestos de trabajo, en particular hacia la economía digital y ecológica, y a abordar la escasez de mano de obra y de personal cualificado.
- Prestar apoyo a los trabajadores y hogares más afectados por las transformaciones económicas y sociales impulsadas por el cambio climático y la necesaria transición ecológica, así como la digitalización, en particular a los más vulnerables, principalmente a través de servicios de empleo y medidas de formación, programas de empleo bien diseñados, específicos y acotados en el tiempo, así como incentivos a la contratación y la transición específicos y bien diseñados, una seguridad de ingresos adecuada con un enfoque de inclusión activa y la promoción del emprendimiento, basándose en la participación plena y significativa de los trabajadores y sus

representantes en la anticipación del cambio y la gestión de los procesos de reestructuración, en consonancia con la Recomendación del Consejo para garantizar una transición equitativa hacia la neutralidad climática.

- Mejorar las perspectivas de los jóvenes en el mercado laboral, en particular mediante la promoción de una educación y formación profesionales y una educación superior inclusivas y de calidad, la oferta de apoyo específico a los servicios de empleo (en particular las tutorías, la orientación y el asesoramiento), así como el apoyo a una formación de aprendices y unos períodos de prácticas de calidad, en consonancia con la Garantía Juvenil reforzada.
- Garantizar la igualdad de género y reforzar la participación de las mujeres en el mercado laboral, en particular mediante el fomento de la igualdad de oportunidades y la progresión de la carrera, así como la promoción de la transparencia de las estructuras retributivas; promover la conciliación de la vida laboral, familiar y privada, en particular mediante el acceso a unos cuidados de larga duración y unos servicios de educación infantil y atención a la infancia asequibles y de calidad, así como el acceso a permisos adecuados por motivos familiares y a fórmulas de trabajo flexible para los progenitores y otras personas con responsabilidades asistenciales, en consonancia con la Estrategia Europea de Cuidados.
- Fomentar la igualdad de oportunidades y mejorar los resultados del aprendizaje abordando el abandono escolar prematuro, en particular ofreciendo unos servicios de educación infantil y atención a la infancia asequibles y de buena calidad, en consonancia con la Garantía Infantil Europea y los planes de acción nacionales pertinentes, así como abordando la escasez de docentes; apoyar el acceso a la educación de los menores de edad procedentes de grupos desfavorecidos y zonas remotas, y promover la formación en todos los niveles de cualificación.
- Impulsar las capacidades digitales de los alumnos y los adultos y aumentar la reserva de talento digital en el mercado laboral mediante el desarrollo de ecosistemas digitales de educación y formación apoyados por facilitadores clave, tales como la conectividad de alta velocidad para los centros educativos, los equipos y la formación del profesorado, así como apoyar a las instituciones con conocimientos técnicos sobre digitalización, prestando especial atención a la inclusión y a la reducción de la brecha digital.
- Apoyar la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional de los adultos para adaptarse a un mercado laboral cambiante, entre otras cosas reforzando la prestación de derechos de formación individuales, en particular mediante cuentas de aprendizaje individuales, y fomentando el desarrollo, la aplicación y el reconocimiento de microcredenciales, en consonancia con la Recomendación del Consejo relativa a las cuentas de aprendizaje individuales y la Recomendación del Consejo relativa a un enfoque europeo de las microcredenciales para el aprendizaje permanente y la empleabilidad.
- Adaptar la normativa del mercado laboral y los sistemas fiscales y de prestaciones para reducir y prevenir la segmentación del mercado laboral y fomentar la creación de empleo de calidad, en particular mediante una posible reducción de la cuña fiscal, especialmente para los trabajadores con salarios bajos.
- Garantizar que los trabajadores en situaciones de empleo atípicas, los trabajadores de plataformas y los trabajadores autónomos tengan acceso a una protección social adecuada, de conformidad con la Recomendación del Consejo relativa al acceso a la protección social.

- Garantizar entornos de trabajo saludables, seguros y bien adaptados, y fórmulas de trabajo flexible.
- Promover la negociación colectiva, el diálogo social y la participación oportuna y significativa de los interlocutores sociales, en particular por lo que respecta a la aplicación de los planes de recuperación y resiliencia y al proceso del Semestre Europeo.
- Invertir en sistemas de protección social adecuados y sostenibles para todos, en consonancia con la Recomendación del Consejo relativa al acceso a la protección social, en particular los regímenes de renta mínima que se basan en el enfoque de inclusión activa, en consonancia con la propuesta de Recomendación del Consejo sobre una renta mínima adecuada que procure la inclusión activa; apoyar las reformas para garantizar niveles adecuados de protección y mejorar la protección de las personas que no están cubiertas o no lo están suficientemente; mejorar la adecuación de las prestaciones, la transferibilidad de derechos, el acceso a servicios de calidad y el apoyo a la integración en el mercado laboral de las personas que puedan trabajar; al hacer todo lo anterior, garantizar el equilibrio de las fuentes de financiación y preservar la sostenibilidad general de las finanzas públicas.
- Evaluar los efectos distributivos de las reformas y las inversiones en la renta de diversos grupos de población, en consonancia con la Comunicación «Evaluar mejor el impacto distributivo de las políticas de los Estados miembros».
- Proporcionar a todos los menores de edad en riesgo de pobreza o exclusión social un acceso libre y efectivo a la asistencia sanitaria, la educación infantil y atención a la infancia, la educación y las actividades escolares, un acceso efectivo a una alimentación saludable y una vivienda adecuada, en consonancia con la Garantía Infantil Europea.
- Abordar la situación de carencia de hogar como la forma más extrema de pobreza; promover la inversión en la renovación de viviendas residenciales y sociales, así como los servicios sociales integrados; facilitar el acceso a viviendas asequibles y de calidad, a viviendas sociales o a ayudas a la vivienda, cuando proceda.
- Invertir en la capacidad de los sistemas sanitarios, en particular en la atención primaria y la capacidad en materia de salud pública, la coordinación de la asistencia, el personal sanitario y la sanidad electrónica; reducir los pagos directos, mejorar la cobertura sanitaria y promover la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional de los trabajadores sanitarios.
- Reforzar la prestación de servicios de cuidados de larga duración de calidad, asequibles y sostenibles, en consonancia con la Estrategia Europea de Cuidados.
- Garantizar unos sistemas de pensiones inclusivos y fiscalmente sostenibles que posibiliten unos ingresos adecuados en la vejez y la equidad intergeneracional.

La financiación de la UE, en particular a través del Fondo Social Europeo Plus, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo de Transición Justa y el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia para inversiones y reformas subvencionables, apoya a los Estados miembros para intensificar las medidas estratégicas en estos ámbitos.

# CAPITULO 1: PANORAMA DE LAS TENDENCIAS SOCIALES Y DEL MERCADO LABORAL EN LA UNIÓN EUROPEA, OBJETIVOS PRINCIPALES E INSTANTÁNEAS DEL CUADRO DE INDICADORES SOCIALES

## 1.1 Tendencias del mercado laboral

**La recuperación del mercado laboral continuó en 2022, momento en que el empleo superó los niveles anteriores a la crisis, aunque con diferencias significativas entre sectores.** En el segundo trimestre de 2022, el número total de personas con empleo alcanzó los 213,4 millones en la UE (164 millones en la zona del euro)<sup>10</sup>. Esta cifra es 3,5 millones (2,7 para la zona del euro) superior al máximo del T4-2019. La tasa de empleo (20-64 años) se situó en el 74,8 % en la UE en el T2-2022 (74,3 % en la zona del euro), es decir, 1,9 p.p. (1,6 p.p. para la zona del euro) por encima de los máximos previos a la pandemia. En términos anuales, la tasa de empleo se situó en el 73,1 % en 2021 en la UE (72,5 % en la zona del euro), 0,4 p.p. por encima del valor de 2019 (no se constata ningún cambio en la zona del euro). Entre las ocupaciones con mayor crecimiento del empleo, el sector de las TIC ha experimentado un aumento del 21 % entre el T4-2019 y el T2-2022, lo que supone un aumento de 1,1 millones de puestos de trabajo. A esto siguieron las actividades inmobiliarias (un aumento del 18 % o 190 000 empleados más) y las actividades profesionales, científicas y técnicas (un aumento del 7,9 %, esto es, 0,58 millones de personas). La administración pública y la defensa registraron 0,71 millones de puestos de trabajo adicionales en el T2-2022 en comparación con el T4-2019 (un aumento del 5,3 %), seguidas del sector de la construcción (un aumento del 6,1 %) y las actividades profesionales, científicas y técnicas (un aumento del 3,1 %). Por el contrario, la industria manufacturera, los servicios de hostelería y las actividades de apoyo administrativo aún no han recuperado los niveles de empleo previos a la crisis (alrededor de 0,2 millones menos de empleados en cada uno de ellos en el T2-2022 en comparación con el T4-2019). En general, se prevé que el crecimiento del empleo se sitúe en el 1,7 % en 2022, antes de estancarse en 2023 y acercarse moderadamente al 0,4 % en 2024, en un contexto de gran incertidumbre. Se espera que las personas que huyen de la guerra en Ucrania hacia la UE accedan a los mercados laborales solo de forma gradual, con efectos tangibles tan solo a partir del próximo año<sup>11</sup>.

**Los trabajadores que han abandonado los regímenes de reducción del tiempo de trabajo y la disminución registrada en las ausencias del trabajo han contribuido a un aumento del total de horas trabajadas desde 2021.** El número de horas trabajadas en la UE se ha recuperado lenta pero ininterrumpidamente desde la bajada registrada en el T2-2020, alcanzando un total de 85 900 millones en el T2-2022<sup>12</sup>. Este es el valor más alto jamás registrado para este indicador. Al mismo tiempo, las ausencias trimestrales del trabajo continuaron con su tendencia a la baja, desde el 17,5 % del empleo total en el T2-2020 hasta el 8,9 % en el T2-2022<sup>13</sup>. Estas cifras siguen poniendo de relieve el importante papel que los regímenes de reducción del tiempo de trabajo han desempeñado para muchos trabajadores y empresas, más de 2 años después del inicio de la crisis de la COVID-19 (véase el

---

<sup>10</sup> Empleo: cuentas nacionales (concepto nacional), indicador de Eurostat [[namq\\_10\\_a10\\_e](#)]; [[lfsq\\_eegan2](#)] y otras cifras: EPA-UE. En este apartado se utilizan cifras trimestrales desestacionalizadas.

<sup>11</sup> Comisión Europea: «Previsiones económicas del otoño de 2022», documento institucional 187, noviembre de 2022.

<sup>12</sup> Eurostat [[namq\\_10\\_a10\\_e](#)].

<sup>13</sup> Eurostat [[lfsi\\_abt\\_q](#)] y [[lfsi\\_emp\\_q](#)], EPA-UE.

apartado 2.1). Las medidas del mercado laboral introducidas a nivel de la UE y de los Estados miembros en el contexto de la pandemia de COVID-19 [en particular SURE, REACT-UE, la Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus (IIRC) y la IIRC+] permitieron a las empresas conservar empleados y capacidades, y ayudar a los trabajadores autónomos a reanudar gradualmente sus actividades tras el levantamiento de las medidas de contención. El cuarto informe semestral sobre la puesta en marcha de SURE<sup>14</sup> indica que el instrumento prestó apoyo a aproximadamente 31,5 millones de personas y 2,5 millones de empresas en 2020, que supusieron casi un tercio del empleo total y del total de empresas en los diecinueve Estados miembros beneficiarios.

**El crecimiento de los salarios nominales comenzó a repuntar, pero se espera que se mantenga por debajo de la inflación en 2022.** En 2021, la remuneración nominal de los empleados aumentó en todos los Estados miembros y en un 4,1 % a nivel agregado en la UE, sobre una base anual, superando la tasa media de crecimiento, de alrededor del 1,9 %, en el período comprendido entre 2013 y 2019. Este aumento estuvo impulsado, en gran medida, por la fuerte recuperación económica y el repunte de las horas trabajadas (para más información sobre los Estados miembros, véase el apartado 2.1). La elevada inflación y la reducción de la oferta de mano de obra contribuyeron a una ligera aceleración de los salarios nominales en el primer semestre de 2022. Sin embargo, los aumentos nominales se han visto ampliamente mermados por el aumento de la inflación, lo que ha dado lugar a un descenso significativo de los salarios reales, del 3,3 %, en la UE en el T2-2022 (interanual), todo ello en un contexto de creciente preocupación por las consecuencias sociales adversas de las repercusiones negativas sobre el poder adquisitivo, especialmente para los trabajadores con salarios bajos. De cara al futuro, se espera que el crecimiento de los salarios se ralentice debido al empeoramiento de la situación económica<sup>15</sup>.

**La proporción de trabajadores con contratos temporales y de trabajadores autónomos no ha aumentado significativamente, debido a un mayor dinamismo del mercado laboral.** La proporción de personas con contratos temporales entre todos los empleados (20-64 años) aumentó ligeramente, del 12,6 % en 2020 al 13 % en 2021. Alcanzó el 13,1 % en el T2-2022 (0,8 p.p. más que en el mismo trimestre de 2020), lo que sigue siendo menos que en el T4-2019 (13,9 %). En 2021, las cifras fueron más elevadas entre las mujeres (13,8 % frente a 12,2 % en el caso de los hombres) y los empleados jóvenes (15-24 años) [50,9 % frente al 12,9 y al 6,5 % para los grupos de edad de 25 a 54 años y de 55 a 64 años, respectivamente (véase también el apartado 2.3)]. El porcentaje de empleados con contratos temporales también fue significativamente más elevado en el caso de los trabajadores poco cualificados (19,2 % en 2021) en comparación con los trabajadores con cualificaciones medias y los altamente cualificados (11,7 y 12,2 %, respectivamente). El número de trabajadores autónomos (20-64 años) disminuyó en 0,9 millones entre 2019 y 2021. En términos trimestrales, había 25,7 millones de trabajadores autónomos en el T2-2022, esto es, 0,6 millones menos que en el T4-2019<sup>16</sup>.

**El empleo crece paralelamente a las tasas de vacantes, lo que pone de relieve la necesidad de seguir apoyando la participación en el mercado laboral, la adecuación**

---

<sup>14</sup> COM(2022) 483 final.

<sup>15</sup> Comisión Europea: *Labour Market and Wage Developments in Europe, Annual Review 2022* [«Evolución del mercado laboral y de los salarios en Europa. Revisión anual de 2022», documento en inglés]. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2022 (disponible próximamente).

<sup>16</sup> Eurostat [[lfst\\_r\\_e2tgaedcu](#)], [[lfsa\\_etpgan](#)] y [[lfsq\\_egaps](#)]. Interrupción en la serie en 2021 y en el T1-2021, respectivamente.

**entre la demanda y la oferta de empleo, y las transiciones**<sup>17</sup>. La tasa de vacantes en la industria, la construcción y los servicios se situó en el 3 % en el T2-2022 en la UE-27 (3,2 % en la zona del euro), esto es, 0,8 p.p. (0,9 p.p. en la zona del euro) por encima de la del T2-2021 y también por encima de los niveles previos a la pandemia (2,1 % en el T4-2019 para la UE y 2,2 % para la zona del euro). Sin embargo, existen diferencias significativas entre los distintos Estados miembros y ocupaciones (véase el apartado 2.1). Aunque la evidencia indica que su aumento no es un fenómeno estructural, es fundamental realizar un seguimiento cuidadoso de la tasa de vacantes de empleo para evaluar los posibles desajustes en los mercados laborales<sup>18</sup>. En el apartado 2.3 se analizan las adaptaciones realizadas por los servicios públicos de empleo para mejorar la eficacia y la eficiencia de la adecuación entre los demandantes de empleo y las vacantes de empleo, en particular los servicios digitales y presenciales y las asociaciones con los empleadores y los servicios sociales.

**En general, las tasas de desempleo en la mayoría de los Estados miembros de la UE y en la zona del euro se han ido acercando a los niveles previos a la crisis o han caído por debajo de estos**<sup>19</sup>. La tasa de desempleo (15-74 años) en la UE continuó su tendencia a la baja, alcanzando el 6,1 % en el T2-2022 (el nivel más bajo jamás registrado) y muy por debajo del máximo más reciente del 7,8 % en el T3-2020. En la zona del euro, la tasa de desempleo fue ligeramente superior, situándose en el 6,6 % en el T2-2022 (2,1 p.p. por debajo de su valor en el T3-2020). Los datos mensuales revelan que la tasa de desempleo ha seguido reduciéndose hasta alcanzar el 6 % en la UE en agosto de 2022 (el 6,6 % en la zona del euro), por debajo de los niveles previos a la pandemia. Sin embargo, existe una heterogeneidad significativa entre los distintos Estados miembros (véase el apartado 2.1). La tasa de desempleo de larga duración alcanzó el 2,4 % de la población activa en el T2-2022 en la UE (2,7 % en la zona del euro), lo que supone 0,2 p.p. y 0,3 p.p. menos, respectivamente, que en el T4-2019<sup>20</sup>.

**El rendimiento de las mujeres en el mercado laboral sigue mejorando, aunque persisten importantes brechas de género.** Aumentó hasta el 67,7 % en 2021 (20-64 años), 1,6 p.p. más que en 2020, mientras que en el caso de los hombres aumentó hasta el 78,5 %, 1,3 p.p. más que en 2020 (véase el gráfico 1.1.1). En términos trimestrales, la tasa de empleo de las mujeres se situó en el 69,5 % en el T2-2022, esto es, 2,1 p.p. por encima de la tasa del T1-2021 y por encima de su nivel previo a la crisis, que era del 67,3 % en el T4-2019. La brecha de género en el empleo se mantiene prácticamente sin cambios, con 10,7 p.p. en el T2-2022, esto es, 0,2 p.p. por debajo del nivel del T2-2021. La tasa de actividad (20-64 años) de las mujeres aumentó hasta el 74,1 % en el T2-2022, 1,8 p.p. más que en el T4-2019, mientras que en el caso de los hombres (84,8 %) fue 1 p.p. más alta que en el T4-2019.

**Los resultados de los jóvenes en el mercado laboral han mejorado recientemente, pero en algunos Estados miembros siguen estando lejos de los niveles previos a la crisis.** A pesar de un rendimiento general positivo, la tasa de empleo juvenil (15-24 años) aún no se ha

---

<sup>17</sup> La tasa de vacantes de empleo viene determinada por el número total de ofertas de empleo (esto es, los puestos remunerados de nueva creación, no ocupados o a punto de quedar vacantes) como porcentaje de los puestos ocupados y vacantes. Nota: NACE Rev. 2 actividades B-S. Código en línea de Eurostat: [ei\_lmjuv\_q\_r2].

<sup>18</sup> Nota: la escasez de mano de obra parece deberse principalmente a la recuperación del mercado laboral y no a los obstáculos a la redistribución del mercado laboral. Comisión Europea: *Quarterly Report on the Euro Area* [«Informe trimestral sobre la zona del euro», documento en inglés], documento institucional, 2022.

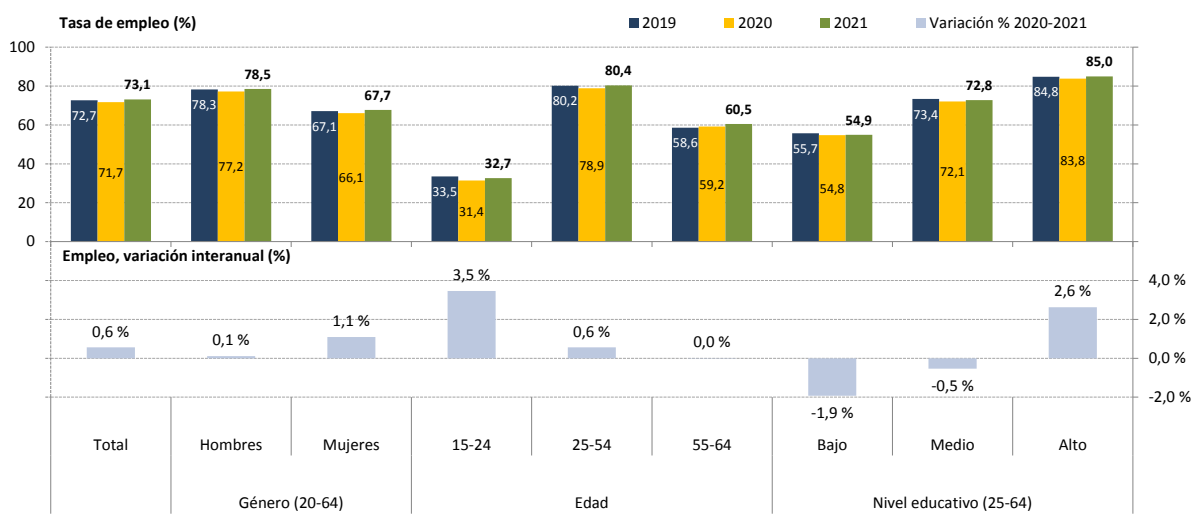
<sup>19</sup> Para más información, véase Comisión Europea: *Employment and Social Developments in Europe* [«Evolución social y del empleo en Europa», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2022.

<sup>20</sup> Eurostat [une\_rt\_m], [une\_rt\_q] y [une\_ltu\_q].

recuperado de la crisis de la COVID-19 (con un 32,7 % en 2021); sigue estando 0,8 p.p. por debajo del nivel alcanzado en 2019 (véase el gráfico 1.1.1). Los avances recientes muestran una rápida mejora, pues se alcanzó el 34,9 % en el T2-2022 (1,5 p.p. por encima del nivel del T4-2019). La tasa de desempleo juvenil (15-24 años) disminuyó del 18,3 % en el T1-2021 hasta el 14,3 % en el T2-2022. En tasas anuales, sigue siendo, con el 16,6 % en 2021, 1 p.p. superior al nivel anterior a la pandemia. En total, en 2021 había unos 9,3 millones de jóvenes (15-29 años) que ni estudiaban ni trabajaban (ninis) (un 13,1 %); en el T2-2022, la cifra era de alrededor de 8,3 millones (un 11,7 %).

**Gráfico 1.1.1: La tasa de empleo se ha ido recuperando hasta niveles previos a la pandemia o superiores, debido a las mejoras logradas entre los jóvenes, las mujeres y las personas altamente cualificadas**

Tasas de empleo por género, grupo de edad y nivel educativo alcanzado en la EU-27, datos desestacionalizados, sin ajuste de calendario (en %)



Fuente: Eurostat, [[lfsi\\_emp\\_a](#)] y [[lfsa\\_egaed](#)], EPA-UE.

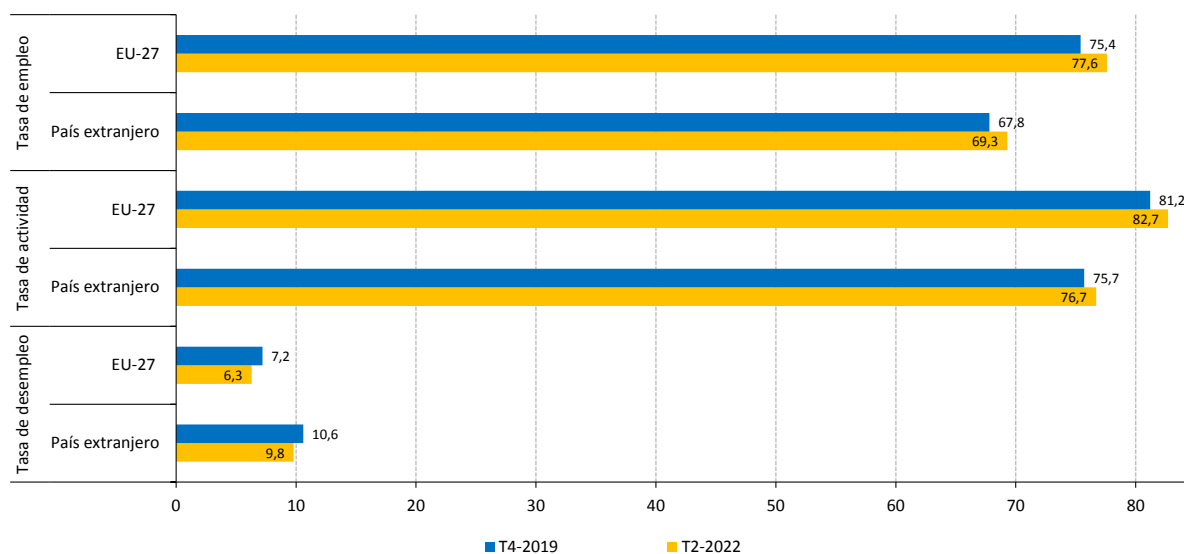
**La participación en el mercado laboral sigue aumentando, con una dinámica más sólida entre los adultos de más edad y las mujeres.** La tasa de actividad en la UE para las personas de entre 20 y 64 años se situó en el 73,6 % en 2021, esto es, 0,4 y 1,3 p.p. más elevada que en 2019 y 2020, respectivamente. En el T2-2022, se situó en el 79,4 %, 1,1 p.p. más elevada que un año antes y 1,4 p.p. por encima del nivel del T4-2019. El aumento sigue estando impulsado en gran medida por las personas de más edad y las mujeres. Las variaciones de la tasa de actividad del grupo de edad de 55 a 64 años (3,1 p.p. más al pasar del 62,3 % en el T4-2019 al 65,4 % en el T2-2022) fueron tres veces superiores al aumento observado para el grupo de edad de 15 a 24 años (esto es, 1 p.p.) y el grupo de 25 a 54 años (1,2 p.p.).

**El número de trabajadores altamente cualificados en la economía ha aumentado a medida que crecía el desequilibrio entre la oferta y la demanda de empleo por nivel de capacidades.** El número de personas (de 25 a 64 años) con educación superior y con empleo aumentó un 2,6 % en 2021, mientras que los trabajadores con cualificaciones medias y los trabajadores poco cualificados (es decir, CINE 0-2 y 0-4) con empleo disminuyeron un 0,5 y un 1,9 %, respectivamente (véase el gráfico 1.1.1). La diferencia entre las tasas de empleo de los trabajadores poco cualificados y los trabajadores altamente cualificados se situó en 30,1 p.p. en 2021, 1 p.p. más que en 2020 (véase el apartado 2.2).

Los resultados de las personas nacidas fuera de la UE en el mercado laboral se recuperaron hasta alcanzar los niveles previos a la crisis, pero siguen existiendo diferencias significativas en comparación con los ciudadanos nacidos en la UE. En 2021, la tasa de empleo (20-64 años) de las personas nacidas fuera de la UE se situó en el 66,7 %, 1 p.p. por debajo del valor de 2019 y 6,4 p.p. por debajo de la tasa de empleo de los nacidos en la UE. La tasa de empleo trimestral de las personas nacidas fuera de la UE se situó en el 69,3 % en el T2-2022, 1,5 p.p. más que en el T4-2019 (véase el gráfico 1.1.2). La tasa de desempleo (15-74 años) de la población nacida en el extranjero fue del 11,8 % en 2021, 0,6 p.p. menos que la de 2020 (véase el apartado 2.2). Las mujeres no nacidas en la UE sufren niveles de desempleo comparativamente más altos (13,2 % en 2021) que los hombres no nacidos en la UE (10,7 %). En términos trimestrales, la tasa de desempleo de los nacidos en el extranjero (9,8 % en el T2-2022) continuó su tendencia a la baja desde el T1-2021 (13,5 %) y actualmente se sitúa 0,8 p.p. por debajo del nivel del T4-2019. Datos recientes ponen de manifiesto los principales obstáculos a los que se enfrentan las personas nacidas en el extranjero (15-74 años) a la hora de conseguir un empleo adecuado en su país de acogida (por ejemplo, falta de reconocimiento de cualificaciones formales o del conocimiento de idiomas o derecho restringido al trabajo debido a la ciudadanía o al permiso de residencia, entre otros)<sup>21</sup>.

### Gráfico 1.1.2: Hay diferencias significativas en los resultados del mercado laboral entre las personas nacidas dentro y fuera de la EU-27

Tasas de empleo, desempleo y actividad sobre la base del país de origen (EU-27 o país extranjero), datos desestacionalizados, sin ajuste de calendario (en %)



Nota: cohorte de 20 a 64 años para las tasas de empleo y actividad, cohorte de 15 a 74 años para las tasas de desempleo.

Fuente: Eurostat, [lfsq\_ergacob], [lfsq\_urgacob] y [lfsq\_argacob], EPA-UE.

## 1.2 Tendencias sociales

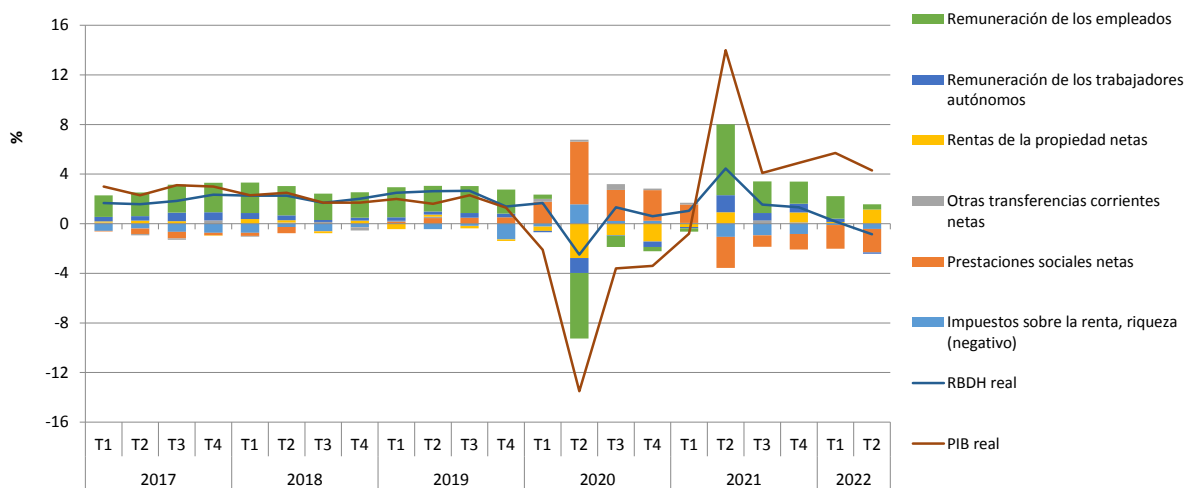
La renta real de los hogares aumentó en la UE en 2021, gracias a la recuperación posterior a la COVID-19 y a la continuación parcial de las medidas estratégicas para mitigar el impacto de la pandemia; se espera que el aumento de la inflación afecte al poder adquisitivo en el futuro. El crecimiento de la renta bruta disponible real de los

<sup>21</sup> Fuente: Eurostat, Encuesta de Población Activa, módulo 2021 (extracción *ad hoc*).

hogares (RBDH, trimestral, interanual) se recuperó en 2021 por término medio hasta alcanzar niveles anteriores a la pandemia (2 % frente al 2,2 % de media en 2018-2019) (véase el gráfico 1.2.1). Se situó en un notable 4,5 % en el T2-2021 y en un más moderado 1,7 % en el T3-2021, para seguir desacelerándose hasta el T2-2022. Este crecimiento estuvo impulsado por la recuperación durante 2021, lo que permitió también la eliminación gradual de las medidas de emergencia. Uno de los principales factores determinantes de la desaceleración fue la rápida disminución de la contribución de las remuneraciones de los empleados y los trabajadores autónomos en términos reales, lo que contrasta con el fuerte aumento del PIB real del T3-2021 al T1-2022. Un factor importante detrás de esta tendencia es el rápido aumento de la inflación, como se explica en el apartado 1.1, que restringió drásticamente la contribución de la remuneración de los empleados al crecimiento de la RBDH en el T2-2022, a pesar de la favorable evolución de los salarios nominales (para más información, véase el apartado 2.1.1). Como consecuencia de ello, la renta real de los hogares se contrajo en el T2-2022 por primera vez desde la perturbación provocada por la COVID-19 en el T2-2020 y por segunda vez tras la crisis de 2013. Más allá de las variaciones medias de las rentas reales, existen diferencias considerables entre los niveles de renta, con un impacto de las variaciones de los precios superior a la media en el caso de los hogares con ingresos bajos y medios, que dedican mayores porcentajes de sus canastas básicas a la energía y los alimentos (véase también el recuadro 7 del pilar en el apartado 2.4.1, relativo al efecto de las subidas de precios y la pobreza energética).

**Gráfico 1.2.1: Los recientes aumentos de precios han tenido un impacto negativo en la recuperación del crecimiento agregado de la renta real de los hogares observado tras la crisis de la COVID-19**

Crecimiento de la renta bruta disponible real de los hogares (RBDH) y sus principales componentes, y crecimiento del PIB real (EU-27, tasas de crecimiento trimestrales interanuales)



*Notas:* cálculos de la DG EMPL. La RBDH nominal se deflactó utilizando el índice de precios del gasto en consumo final de los hogares. El crecimiento de la RBDH real de la UE se estima como media ponderada de los valores de los Estados miembros para aquellos con datos trimestrales disponibles sobre la base del SEC 2010 (en total, el 95 % de la RBDH de la UE).

*Fuente:* Eurostat, cuentas nacionales [[nasq\\_10\\_nf\\_tr](#)] y [[namq\\_10\\_gdp](#)]. Los datos no están desestacionalizados.

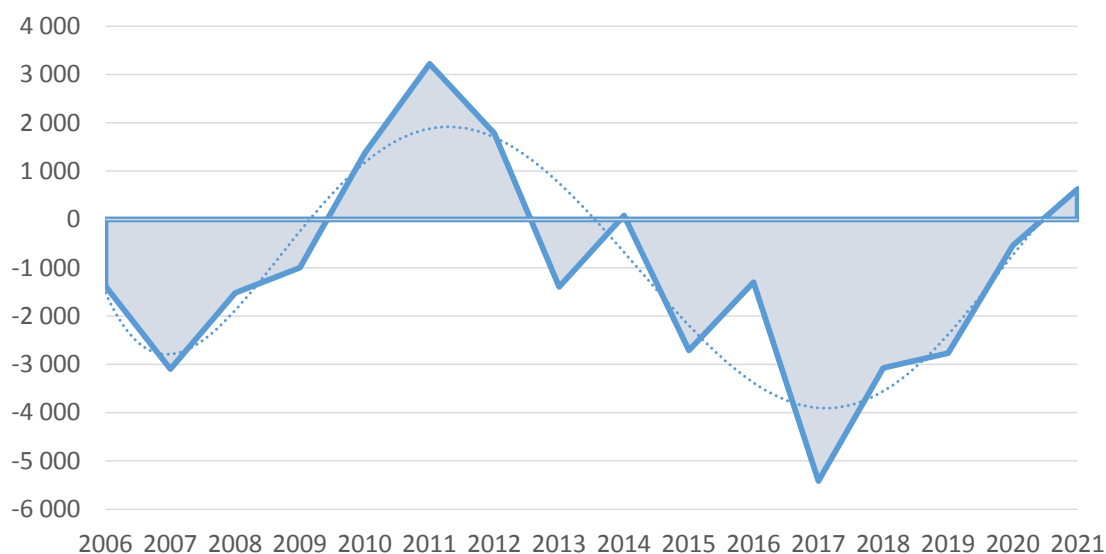
**En general, la desigualdad de ingresos parece haberse mantenido prácticamente estable en la UE durante la crisis de la COVID-19.** La ratio de distribución de la renta por quintiles para los quintiles superiores e inferiores (S80/S20) fue de 4,97 en 2021, frente a un valor de 4,89 en 2020 (referidos a los ingresos de 2020 y 2019, respectivamente). La estabilidad general de la desigualdad de ingresos en el año en que estalló la pandemia es el resultado del amplio apoyo público puesto en marcha por los Estados miembros, también con el apoyo de la UE, y del funcionamiento de estabilizadores automáticos sólidos a través de los sistemas

fiscales y de prestaciones, que tienen efectos atenuados, en particular para los grupos vulnerables. Los indicadores adelantados de Eurostat sobre la ratio media de distribución de la renta por quintiles de la UE para el ejercicio 2021 también muestran estabilidad, lo que refleja las repercusiones de la recuperación y la continuación parcial de las intervenciones estratégicas destinadas a mitigar los efectos socioeconómicos negativos de la crisis<sup>22</sup>. A la vista de los acontecimientos más recientes, en particular la crisis energética y las presiones inflacionistas conexas, lo más importante será realizar un seguimiento de la evolución de las desigualdades en el futuro. La evaluación del impacto distributivo de las medidas estratégicas es crucial para garantizar que las medidas adoptadas contribuyan a reducir aún más las desigualdades de ingresos y a luchar contra la pobreza<sup>23</sup>.

**El porcentaje de personas en riesgo de pobreza o exclusión social se mantuvo en general estable a pesar de la crisis de la COVID-19.** En 2021, la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social (AROPE) se situó en el 21,7 % en la UE, prácticamente sin variaciones con respecto al año anterior (21,6 %)<sup>24</sup>. Esta estabilidad se produce tras una disminución general del número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social en la EU-27 en la última década, y refleja el efecto amortiguador de las respuestas estratégicas adoptadas en todos los Estados miembros y a nivel de la UE durante la crisis de la COVID-19 (véase el gráfico 1.2.2).

**Gráfico 1.2.2: El número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social ha disminuido en la última década y se ha mantenido estable tras la crisis de la COVID-19**

Variación interanual del número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social (AROPE, en miles, EU-27)



*Nota:* los datos se refieren la tasa AROPE (nueva definición) para los años 2016-2021, y a la tasa AROPE (antigua definición) para los años 2006-2015 (véase el capítulo 1.4 para más información). De hecho, los datos relativos la tasa AROPE (nueva definición) solo están disponibles a partir de 2015. El total para la EU-27 se ha elaborado sobre la base de las tendencias nacionales; cuando se produce una interrupción para un Estado miembro determinado o no hay datos disponibles, la contribución a la variación en el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión se considera nula.

*Fuente:* [ilc\_peps01n] y [ilc\_peps01], EU-SILC.

<sup>22</sup> Véanse los [indicadores adelantados para el ejercicio 2021](#), publicados en agosto de 2022, en el [sitio web de Eurostat](#).

<sup>23</sup> A tal fin, la Comisión ha publicado la [Comunicación «Evaluar mejor el impacto distributivo de las políticas de los Estados miembros»](#) [COM(2022) 494 final].

<sup>24</sup> Véase el apartado 1.4 para más detalles sobre los componentes de riesgo de pobreza o exclusión social (AROPE).

**No se observaron variaciones significativas en los tres componentes del indicador del riesgo de pobreza o exclusión social (AROPE) a nivel de la UE en 2021.** En 2021, la tasa de riesgo de pobreza (AROP, referida a los ingresos de 2020) se mantuvo estable en la UE en el 16,8 % (16,7 % en 2020, en relación con el ejercicio 2019). Según los indicadores adelantados de Eurostat, la tasa de riesgo de pobreza (AROP) debería mantenerse estable a nivel de la UE también en el ejercicio 2021. La tasa de privación material y social grave disminuyó ligeramente en 2021, del 6,8 al 6,3 %, continuando su tendencia a la baja con respecto a los años anteriores. El porcentaje de personas que viven en hogares con casi todos sus miembros desempleados, que había ido disminuyendo desde 2015, aumentó ligeramente, en 0,6 p.p., hasta el 8,9 % en 2021 (en referencia a la situación del año civil anterior). Esta amplia estabilidad en las cifras se debe al efecto amortiguador de los regímenes de reducción del tiempo de trabajo y otras medidas de conservación del empleo que contrarrestan los efectos de las medidas de confinamiento necesarias. El creciente impacto de las transferencias sociales (distintas de las pensiones) en la reducción de la pobreza en el primer año de la pandemia atestigua aún más los efectos positivos de la contundente respuesta estratégica a la COVID-19 por parte de los Estados miembros y de la UE. En 2021 (en relación con los ingresos de 2020), las transferencias sociales redujeron la pobreza en más de un tercio (36,3 %) de media en la UE. El impacto de las transferencias sociales en la reducción de la pobreza se mantuvo estable en términos generales, en torno al 32 %, con pequeñas fluctuaciones desde 2015, pero aumentó hasta niveles sin precedentes en 2021 (3,3 p.p., esto es, un 10 %).

**La pobreza energética fue disminuyendo hasta el primer semestre de 2021, pero se espera que aumente en el futuro como consecuencia de la actual crisis energética.** Antes de que los precios de la energía empezaran a aumentar sustancialmente en 2022 debido a la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania, la pobreza energética (medida tradicionalmente a nivel de la UE como el porcentaje de personas que no pueden calentar adecuadamente su hogar) seguía una tendencia descendente general a nivel de la UE, hasta el 6,9 % en 2021, frente al 9,6 % de 2015<sup>25</sup>. Sin embargo, durante este período, el porcentaje siguió siendo mucho mayor para la población en riesgo de pobreza, hasta más del doble en 2021, alcanzando el 16,4 %. El reciente aumento de los precios de la energía pone en tela de juicio los avances realizados en los últimos años y puede provocar un aumento de la pobreza energética a lo largo de todo el espectro de la distribución de los ingresos (véase el recuadro 7 del pilar en el apartado 2.4.1). La Comisión presentó varias iniciativas que ayudarán a los Estados miembros a mitigar la pobreza energética y el impacto del aumento de los precios de la energía, en particular para los hogares con ingresos bajos. Ya en octubre de 2021, la Comisión adoptó la Comunicación titulada «Un conjunto de medidas de actuación y apoyo para hacer frente al aumento de los precios de la energía», en la que presentaba un conjunto de medidas para hacer frente al impacto de las subidas de precios y reforzar la resiliencia frente a las perturbaciones, seguida en septiembre de 2022 por una propuesta de Reglamento del Consejo para hacer frente a las subidas de precios y aliviar la presión sobre los hogares en toda la UE<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Todavía no existe un único indicador oficial de pobreza energética para la UE. La incapacidad de calentar adecuadamente el hogar es uno de los indicadores utilizados, una dimensión de la privación material que, a través del componente de privación material y social, contribuye a los indicadores del riesgo de pobreza o exclusión social (AROPE).

<sup>26</sup> Véase la [Comunicación de la Comisión titulada «Un conjunto de medidas de actuación y apoyo para hacer frente al aumento de los precios de la energía» \[COM\(2021\) 660 final\]](#) y la [Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a una intervención de emergencia para hacer frente a los elevados precios de la energía](#).

**La pobreza de los ocupados sigue siendo un reto para los Estados miembros de la UE.** La proporción de personas empleadas en edad laboral en riesgo de pobreza en la UE aumentó ligeramente de 2010 a 2019 (0,5 p.p.), pero se mantuvo estable entre 2020 y 2021 (en relación a los ingresos de 2020), disminuyendo así solo 0,1 p.p. hasta situarse en el 8,9 %. La contención de la pobreza de los ocupados durante el primer año de la pandemia también es el resultado de la rápida intervención estratégica llevada a cabo por los Estados miembros y apoyada por la UE. Dado que las medidas estratégicas de mitigación se han ido eliminado en gran medida, la pobreza de los ocupados, especialmente en el caso de los grupos vulnerables, debe ser objeto de un estrecho seguimiento, también a la luz del reciente impacto negativo de la inflación en los salarios reales.

**La proporción de menores de edad en riesgo de pobreza o exclusión social también se mantuvo bastante estable durante la crisis de la COVID-19.** La tasa de riesgo de pobreza o exclusión social (AROPE) de los menores de edad en 2021 se situó en el 24,4 %, solo 0,4 p.p. más que en 2020, y sigue siendo significativamente inferior a la de 2015 (27,4 %). La proporción de menores de edad que viven en hogares en situación de pobreza económica (tasa AROP de los menores de edad) se mantuvo prácticamente estable en 2021 (en relación con el ejercicio 2020), en el 19,5 % (solo ligeramente por encima del 19,2 % del año anterior), mientras que el indicador relativo a la proporción de menores de edad que viven en hogares con casi todos sus miembros desempleados (en relación a la situación del año civil anterior) se situó en el 8,3 % en 2021, frente al 7,6 % en 2020 (en relación con el ejercicio 2019). La privación material y social grave de los menores de edad ha vuelto a los niveles anteriores a la pandemia y fue del 7,5 % en 2021, frente al 8,3 % de 2020.

**El riesgo de pobreza o exclusión social entre las personas mayores (65 años o más) ha ido en aumento desde 2015.** En 2021, la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social (AROPE) de las personas de 65 años o más fue superior a la de 2015 (19,6 % frente al 18 %). Este aumento estuvo impulsado por un aumento constante de la pobreza económica (AROP), actualmente más elevado entre las personas mayores que entre la población en edad laboral (18-64 años) (21,6 %), principalmente como consecuencia del aumento de los ingresos de la población en edad laboral. La privación material entre las personas mayores ha seguido disminuyendo, situándose así en el 5,3 % en 2021 (frente al 7,4 % en 2015), en comparación con el 6,3 % de la población en edad laboral.

**Algunos grupos de población son más propensos a encontrarse en situación de pobreza o exclusión social que la población general.** A pesar de una disminución general en todos los Estados miembros en 2021, la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social sigue siendo más elevada para las personas con discapacidad, así como para las personas de origen migrante, que para el conjunto de la población y los nacidos en la UE, respectivamente. La pobreza y la exclusión social entre los gitanos se mantuvieron prácticamente sin cambios durante la pandemia, pero siguen siendo muy superiores a las del resto de la población, con brechas aún mayores en el caso de los menores de edad.

### **1.3 Objetivos principales de la UE y objetivos nacionales para 2030**

**En el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales, la Comisión presentó objetivos principales de la UE para 2030 en materia de empleo, capacidades y reducción de la pobreza, que fueron acogidos favorablemente por los dirigentes de la UE en Oporto y el Consejo Europeo de junio de 2021, e invitó a los Estados miembros a definir**

**sus propios objetivos nacionales como contribución al esfuerzo común**<sup>27</sup>. Con el Compromiso Social de Oporto, de 7 de mayo de 2021<sup>28</sup>, también se hizo un llamamiento para que los Estados miembros definieran objetivos nacionales ambiciosos que, teniendo debidamente en cuenta el punto de partida de cada país, contribuyeran de manera adecuada a la consecución de los objetivos europeos. En la Declaración de Oporto, de 8 de mayo de 2021, los dirigentes de la UE recalcaron la importancia de seguir de cerca, en particular al más alto nivel, los avances logrados en la aplicación del pilar europeo de derechos sociales y los objetivos principales de la UE para 2030. Los jefes de Estado o de Gobierno acogieron con satisfacción los objetivos principales de la UE en el Consejo Europeo de los días 24 y 25 de junio de 2021, en consonancia con la Declaración de Oporto<sup>29</sup>.

**Entre septiembre de 2021 y junio de 2022, por invitación de la Comisión, los Estados miembros presentaron sus objetivos nacionales.** Estos fueron objeto de consultas en profundidad, en la mayoría de los casos con la participación de distintas partes interesadas, en particular los parlamentos nacionales, los interlocutores sociales, las organizaciones no gubernamentales, las autoridades locales y los miembros de la comunidad académica. Los objetivos nacionales se debatieron en reuniones bilaterales con los servicios de la Comisión, y se celebraron debates multilaterales en el Comité de Empleo (COEM) y el Comité de Protección Social (CPS). El proceso de fijación de objetivos nacionales concluyó en el Consejo EPSCO de junio de 2022, en el que se debatieron los objetivos nacionales propuestos por todos los Estados miembros (véase el cuadro 1.3.1). La mayoría de los Estados miembros (veintiuno) también establecieron objetivos complementarios en al menos un ámbito. La mayoría de los Estados miembros (diecinueve) incluyeron el objetivo complementario de reducir el número de menores de edad en riesgo de pobreza o exclusión social y varios de ellos propusieron objetivos complementarios para reducir la brecha de género en el empleo, aumentar la proporción de población con al menos capacidades digitales básicas y reducir la proporción de jóvenes que ni estudian ni trabajan (ninis).

**Cuadro 1.3.1: Objetivos principales de la UE y objetivos nacionales por Estado miembro para 2030**

	<b>Empleo (%)</b>	<b>Aprendizaje de adultos (%)</b>	<b>Reducción de la pobreza (AROPE, miles)</b>
<b>Objetivo principal de la UE</b>	<b>78,0</b>	<b>60,0</b>	<b>- 15 000</b>
<b>Todos los EM juntos</b>	<b>78,5</b>	<b>57,6</b>	<b>- 15 600*</b>
<b>BE</b>	80,0	60,9	- 279
<b>BG</b>	79,0	35,4	- 787

<sup>27</sup> Véase Comisión Europea: *Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2021. Los objetivos principales de la UE para 2030 son: al menos el 78 % de la población con edades comprendidas entre los 20 y los 64 años debe tener empleo; al menos el 60 % de los adultos deben participar en actividades educativas todos los años; el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social debe reducirse en, al menos, 15 millones.

<sup>28</sup> Firmada por los presidentes del Parlamento Europeo y de la Comisión Europea, por el primer ministro Costa (Presidencia portuguesa del Consejo de la UE) y por los dirigentes de los interlocutores sociales de la UE y de la Plataforma Social, [disponible en línea](#).

<sup>29</sup> Véase en línea la [Declaración de Oporto](#) y las [Conclusiones](#) del [Consejo](#) de los días 24 y 25 de junio de 2021.

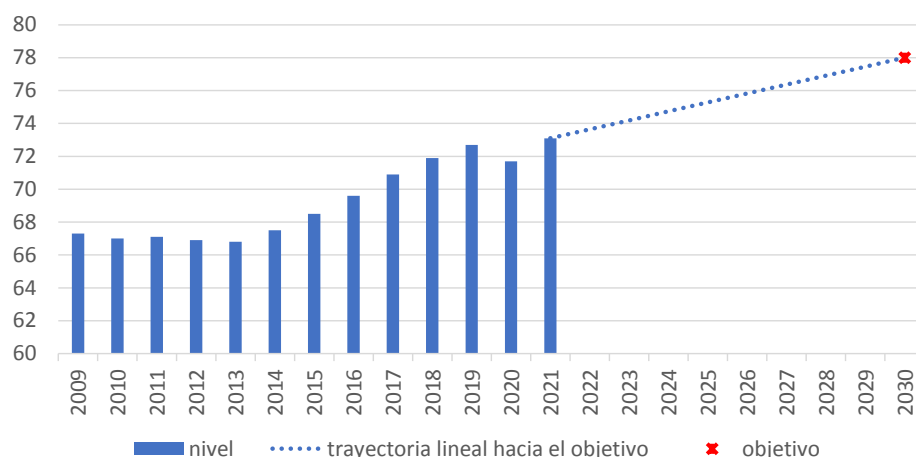
CZ	82,2	45,0	- 120
DK	80,0	60,0	- 30 <sup>(1)</sup>
DE	83,0	65,0	- 1 200 <sup>(2)</sup>
EE	81,3	52,3	- 39
IE	78,2	64,2	- 90
EL	71,1	40,0	- 860
ES	76,0	60,0	- 2 815
FR	78,0	65,0	- 1 100
HR	75,0	55,0	- 298
IT	73,0	60,0	3 200
CY	80,0	61,0	- 10
LV	80,0	60,0	- 95
LT	80,7	53,7	- 223
LU	77,6	62,5	- 4
HU	85,0	60,0	- 292
MT	84,6	57,6	<sup>(3)</sup>
NL	82,5	62,0	- 163
AT	79,9	62,0	- 204
PL	78,3	51,7	- 1 500
PT	80,0	60,0	- 765
RO	74,7	17,4	- 2 532
SI	79,5	60,0	- 9
SK	76,5	50,0	- 70
FI	80,0	60,0	- 100
SE	82,0	60,0	- 15

*Nota:* (\*) el total del objetivo de reducción de la pobreza para todos los Estados miembros es de al menos 15,6 millones, excluidos los Estados miembros que no expresan su objetivo en términos de niveles de riesgo de pobreza o exclusión social (AROPE). 1) Dinamarca expresa su objetivo nacional de reducción de la pobreza como una reducción del número de personas que viven en hogares con muy baja intensidad laboral (VLWI), y lo fija en las 30 000. 2) Alemania expresa su objetivo nacional de reducción de la pobreza como una reducción del número de personas que viven en hogares con muy baja intensidad laboral (VLWI), y lo fija en 1,2 millones. 3) Malta expresa su objetivo nacional de reducción de la pobreza como una reducción de la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social (AROPE), y lo fija en 3,1 p.p.

**Lograr un alto nivel de empleo es una prioridad clave para 2030, a fin de garantizar que todos los ciudadanos puedan participar plenamente en la economía y la sociedad.** A medida que el mercado laboral se fue recuperando tras la crisis de la COVID-19, la tasa media de empleo de la UE aumentó hasta el 73,1 % en 2021, lo que supone 4,9 p.p. por debajo del objetivo principal de la UE para 2030, que es del 78 % (véase el gráfico 1.3.1), pero va acercándose a este. Los Estados miembros establecieron ambiciosos objetivos nacionales para 2030 en cuanto a la tasa de empleo, que suman un elevado nivel general del 78,5 %. Muchos de ellos fijaron su objetivo nacional por encima del objetivo principal de la UE, del 78 %. Los Estados miembros que parten de tasas más bajas tendieron a fijar objetivos relativamente más ambiciosos, lo que apoya la convergencia al alza en la Unión. En 2021, la tasa de empleo se acercó a los objetivos nacionales en la mayoría de los Estados miembros (véase el gráfico 1.3.2).

### Gráfico 1.3.1: La tasa de empleo de la UE aumentó tras la crisis de la COVID-19

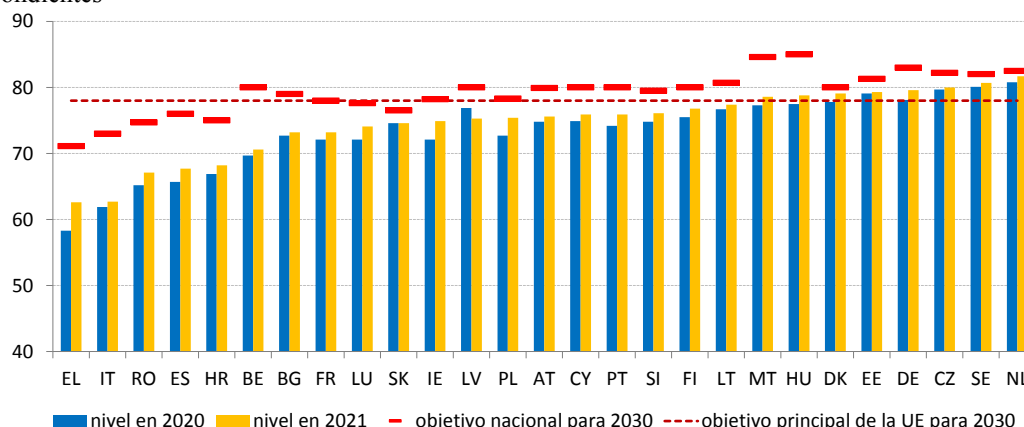
Tasa de empleo en la EU-27 y objetivo principal de la UE para 2030 correspondiente (20-64 años, en %)



Fuente: Eurostat [[lfsi\\_emp\\_a](#)], EPA-UE.

### Gráfico 1.3.2: Los Estados miembros han fijado objetivos nacionales ambiciosos en materia de empleo y casi todos ellos registraron un crecimiento del empleo en 2021

Tasa de empleo (2020 y 2021, 20 a 64 años, en %) y objetivos nacionales para 2030 de los Estados miembros correspondientes



Fuente: Eurostat [[lfsi\\_emp\\_a](#)] y [cuadro sobre los objetivos nacionales para 2030](#).

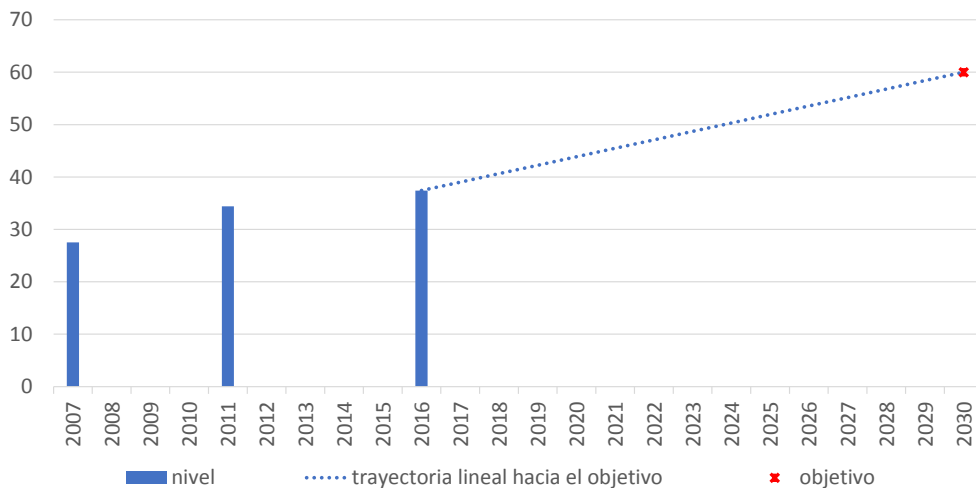
**El ambicioso objetivo principal de la UE para 2030 relativo a la participación de los adultos en actividades educativas refleja la necesidad de garantizar que se mantenga el potencial de los trabajadores para contribuir al crecimiento económico.** Para esta contribución, resultan necesarias la empleabilidad y la capacidad de adaptación, además de la realización de transiciones, también en vista de las transformaciones ecológica y digital, así como la capacidad de innovar y aumentar la productividad. El desarrollo de capacidades adecuadas es un elemento estratégico clave para todas ellas. El objetivo principal correspondiente se establece en términos del indicador «participación de los adultos en actividades educativas en los últimos doce meses», que estará disponible a partir de 2023 cada dos años<sup>30</sup>. Los valores de los indicadores mostraron una tendencia al alza desde 2007

<sup>30</sup> Los valores actuales del indicador para 2007, 2011 y 2016 se recogen a través de la encuesta sobre la educación de adultos (AES, por sus siglas en inglés). A partir de 2022, los datos también estarán disponibles a través de la Encuesta de Población Activa (EPA) de la UE, que presenta un alto nivel de coherencia con los indicadores del mercado laboral y proporciona datos con mayor frecuencia. El concepto que se emplea en esta recogida de datos excluye la formación guiada en el puesto de trabajo, en consonancia con el actual indicador de la EPA de la UE sobre la participación de los adultos en actividades educativas durante las últimas 4

hasta el último punto de datos disponibles para 2016 (véase el gráfico 1.3.3). Esta tasa de mejora deberá mantenerse para alcanzar el objetivo de aquí a 2030 en el conjunto de la UE. Los Estados miembros establecen sus objetivos nacionales en materia de capacidades en diversos niveles de ambición, en consonancia con la necesidad de contribuir al objetivo principal de la UE, sumando un compromiso agregado del 57,6 % (que se sitúa ligeramente por debajo del objetivo principal de la UE del 60 %) (véase el gráfico 1.3.4).

**Gráfico 1.3.3: La participación de los adultos en actividades educativas ha seguido una tendencia al alza que debe mantenerse para alcanzar el objetivo principal de la UE para 2030**

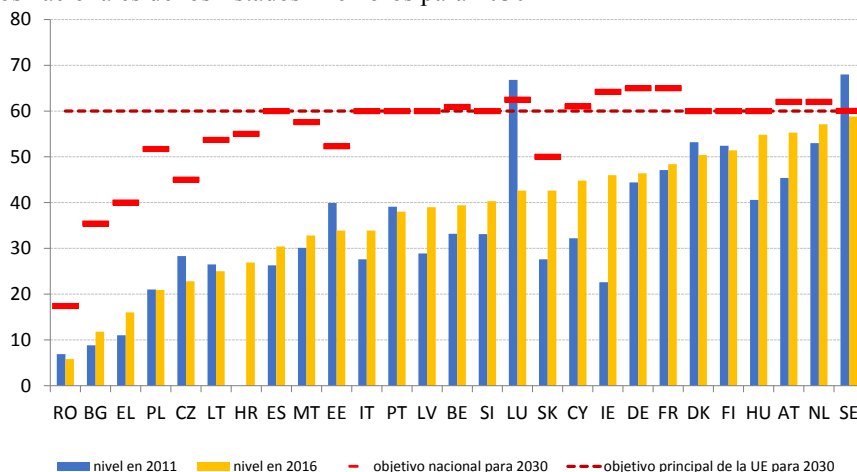
Tasa de participación de los adultos en actividades educativas durante los últimos 12 meses en la EU-27 y objetivo principal de la UE para 2030 (20-64 años, en %)



*Fuente:* extracción especial de Eurostat de la tasa de participación de los adultos en actividades educativas durante los últimos 12 meses sin incluir la formación guiada en el puesto de trabajo, de la encuesta sobre la educación de adultos, [disponible en línea](#).

**Gráfico 1.3.4: Se requieren esfuerzos considerables por parte de los Estados miembros para alcanzar los objetivos nacionales en materia de capacidades y contribuir a la ambición de la UE**

Participación de los adultos en actividades educativas durante los últimos 12 meses (2011 y 2016, 20-64 años, en %) y objetivos nacionales de los Estados miembros para 2030



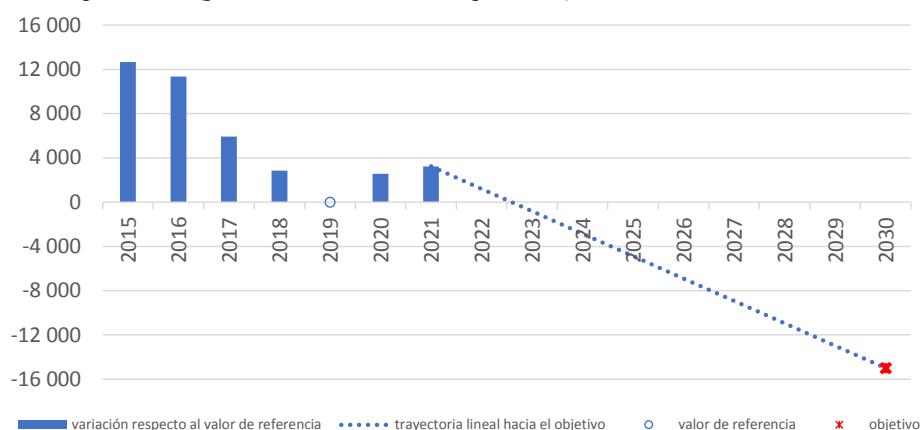
semanas. La notable mejora con respecto a este indicador se debe a haber tomado como referencia un año completo, que proporciona un reflejo mucho más fiel de los esfuerzos de los adultos en materia de aprendizaje.

*Fuente:* extracción especial de Eurostat de la participación de los adultos en actividades educativas durante los últimos 12 meses sin incluir la formación guiada en el puesto de trabajo, de la encuesta sobre la educación de adultos [disponible en línea](#) y [cuadro sobre los objetivos nacionales para 2030](#).

**Lograr una reducción ambiciosa de la pobreza y la exclusión social es esencial para garantizar un crecimiento inclusivo y una convergencia al alza en la UE.** El objetivo principal correspondiente de la UE es reducir el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social (AROPE) en, al menos, 15 millones de aquí a 2030. La tendencia anterior a la pandemia está en consonancia con la reducción necesaria para acercarse a este objetivo (véase el gráfico 1.3.5). En 2020 y 2021 aumentó el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social (AROPE), pero esto puede deberse a un artefacto estadístico<sup>31</sup>. Varios Estados miembros han fijado sus propios objetivos nacionales en niveles ambiciosos, sumando en total una reducción del riesgo de pobreza o exclusión social (AROPE) de 15,6 millones de aquí a 2030 en la UE (por encima del objetivo principal de la UE, de 15 millones), si se tiene en cuenta únicamente a los Estados miembros que han utilizado el indicador de la tasa AROPE para definir sus objetivos nacionales (véase el gráfico 1.3.6). Teniendo en cuenta también a Dinamarca, Alemania y Malta<sup>32</sup>, que han utilizado diferentes indicadores para fijar objetivos, la ambición agregada implícita para la reducción de la pobreza sería aún mayor.

**Gráfico 1.3.5: Se observó una tendencia a la baja en el riesgo de pobreza o exclusión social (AROPE) antes de la pandemia, pero son necesarios más esfuerzos para alcanzar el objetivo principal de la UE para 2030**

Variación en el nivel de riesgo de pobreza o exclusión social (AROPE) en la EU-27 y el objetivo principal de la UE para 2030 correspondiente (población total, miles de personas)



*Nota:* interrupción en la serie en 2020 (véase la nota a pie de página n.º 21).

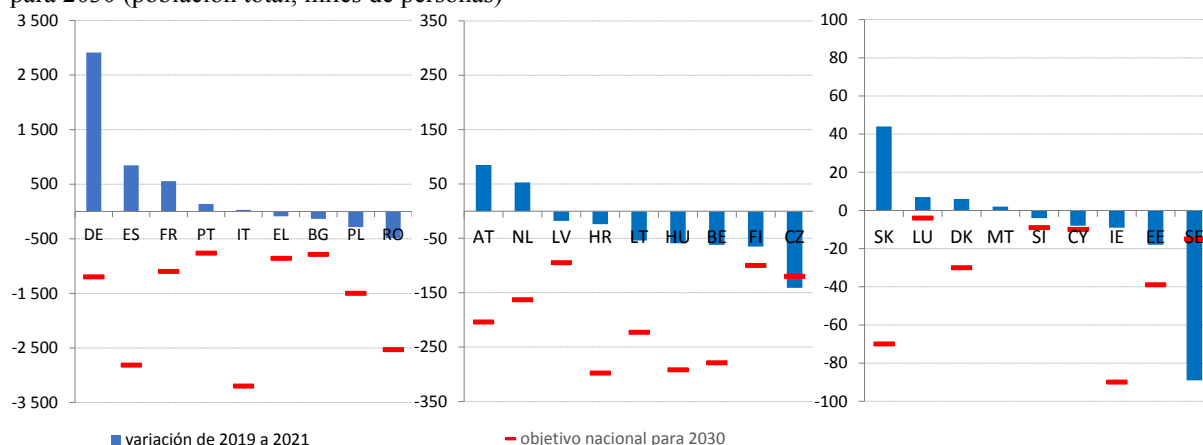
*Fuente:* Eurostat [[ilc\\_peps01n](#)], EU-SILC.

<sup>31</sup> Parte de la diferencia en los niveles está relacionada en gran medida con el cambio en los métodos de recogida de datos en Alemania entre 2019 y 2020, que afectó también a la media de la UE, pero no a la dirección del cambio de 2020 a 2021.

<sup>32</sup> Vinculado a las estimaciones de la evolución demográfica en este Estado miembro.

### Gráfico 1.3.6: Varios Estados miembros han fijado objetivos nacionales ambiciosos

Cambios en los niveles de riesgo de pobreza o exclusión social (AROPE) de 2019 a 2021 y objetivos nacionales para 2030 (población total, miles de personas)



*Nota:* interrupción en la serie en 2020 en el caso de DK, DE, IE, FR y LU. Interrupción en la serie en 2021 en el caso de LU. DK y DE expresan su objetivo nacional como una reducción del número de personas que viven en hogares con muy baja intensidad laboral (VLWI), y lo fijan en 30 000 y 1,2 millones, respectivamente. MT expresa su objetivo nacional como una reducción de la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social (AROPE), en 3,1 p.p.

*Fuente:* Eurostat [[ilc\\_peps01n](#)] y [cuadro sobre los objetivos nacionales para 2030](#).

## 1.4 Visión general de los retos sobre la base del cuadro de indicadores sociales

El cuadro de indicadores sociales apoya el seguimiento del pilar europeo de derechos sociales, lo que contribuye a evaluar los retos en materia social y de empleo más importantes en los Estados miembros. El cuadro de indicadores sociales, propuesto en su forma actual por la Comisión en el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales de marzo de 2021 y debatido posteriormente con el Comité de Empleo (COEM) y el Comité de Protección Social (CPS)<sup>33</sup>, abarca de manera exhaustiva los principios del pilar y constituye el instrumento cuantitativo principal para supervisar los avances hacia la aplicación del pilar en el contexto del Semestre Europeo. Los indicadores principales del cuadro de indicadores sociales fueron refrendados por el Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores (Consejo EPSCO) el 14 de junio de 2021. El cuadro de indicadores complementa los instrumentos de seguimiento ya existentes, en particular el indicador de resultados en materia de empleo y el indicador de rendimiento de la protección social<sup>34</sup>.

<sup>33</sup> El cuadro de indicadores sociales actual abarca dieciocho de los veinte principios del pilar, cuatro más que en la versión anterior. Los dos principios que aún no están cubiertos son el 7 y el 8: «Información sobre las condiciones de trabajo y la protección en caso de despido» y «Diálogo social y participación de los trabajadores», respectivamente. Existen estrictos requisitos de calidad para los indicadores principales, que también necesitan una interpretación normativa clara. Hasta ahora, no ha sido posible encontrar un indicador para estos principios, pero la Comisión seguirá trabajando en ello.

<sup>34</sup> El Comité de Empleo y el Comité de Protección Social elaboran una vez al año el indicador de resultados en materia de empleo (IRE) y el indicador de rendimiento de la protección social (IRPS), respectivamente. Estos indicadores detectan las tendencias que deben vigilarse y los principales desafíos en materia social y de empleo en los Estados miembros, y contribuyen a supervisar los avances hacia los objetivos en materia social y de empleo pertinentes a nivel de la UE.

**El análisis del Informe Conjunto sobre el Empleo de 2023 se basa en los indicadores principales del cuadro de indicadores sociales refrendados por el Consejo<sup>35</sup>.** Los indicadores principales responden a los principios de parsimonia, disponibilidad, comparabilidad y solidez estadística. Los indicadores, vinculados a cada uno de los tres capítulos del pilar, son los siguientes:

- *Igualdad de oportunidades*
  - Participación de los adultos en actividades educativas durante los últimos 12 meses (25-64 años)
  - Personas que abandonan prematuramente la educación y la formación (% de la población de entre 18 y 24 años)
  - Proporción de personas que cuentan con capacidades digitales generales básicas o por encima de las básicas (% de la población de entre 16 y 74 años)
  - Tasa de jóvenes que ni estudian ni trabajan (ninis) (% de la población total de entre 15 y 29 años)
  - Brecha de género en el empleo (puntos porcentuales)
  - Ratio de distribución de la renta por quintiles (S80/S20)
- *Condiciones de trabajo justas*
  - Tasa de empleo (% de la población de entre 20 y 64 años)<sup>36</sup>
  - Tasa de desempleo (% de la población activa de entre 15 y 74 años)
  - Tasa de desempleo de larga duración (% de la población activa de entre 15 y 74 años)
  - Crecimiento de la renta bruta disponible de los hogares (RBDH) per cápita (2008 = 100)<sup>37</sup>
- *Protección e inclusión social*
  - Tasa de riesgo de pobreza o exclusión social (AROPE) (% de la población total)<sup>38</sup>

---

<sup>35</sup> El dictamen del COEM y del CPS sobre el acuerdo alcanzado con respecto a los indicadores principales del cuadro de indicadores sociales revisado fue [refrendado por el Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores el 14 de junio de 2021](#).

<sup>36</sup> Desde 2021, en consonancia con la [entrada en vigor del Reglamento relativo a las estadísticas sociales europeas integradas](#), Eurostat, a través de los institutos nacionales de estadística de los Estados miembros, recopila datos para la EPA-UE de acuerdo con una metodología revisada. Este cambio tiene por objeto mejorar los datos del mercado laboral, pero debe tenerse en cuenta a la hora de interpretar las variaciones en los indicadores en torno al momento del cambio, esto es, el 1 de enero de 2021. También se ven afectados los indicadores principales relativos a la tasa de jóvenes ninis, la tasa de desempleo, la tasa de desempleo de larga duración, la brecha de género en el empleo y el riesgo de pobreza o exclusión social (AROPE) de los menores de edad.

<sup>37</sup> La RBDH se mide en términos reales. A petición del Comité de Protección Social, este indicador utiliza la «renta sin ajustar» (es decir, sin incluir las transferencias sociales en especie) y elimina la referencia al uso de unidades de estándares de poder adquisitivo (EPA), que sí se utilizaron en la versión original del cuadro de indicadores sociales, para garantizar la coherencia con los indicadores que se basan en EU-SILC.

<sup>38</sup> Junto con sus tres componentes: riesgo de pobreza, población total (AROP 0 +), privación material y social grave, población total (SMSD 0 +) y proporción de personas que viven en hogares con muy baja intensidad laboral (hogares con casi todos sus miembros desempleados), de 0 a 64 años (VLWI 0-64). En 2021, el indicador de riesgo de pobreza o exclusión social (AROPE) se modificó teniendo en cuenta el nuevo objetivo principal de la EU para 2030 de reducir el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social. En este contexto, se revisaron dos de sus componentes (los relativos a la privación y a los hogares con casi todos sus miembros desempleados). El componente de privación material y social grave sustituye al componente «privación material grave». El grupo de edad de referencia para los hogares con casi todos sus miembros

- Tasa de riesgo de pobreza o exclusión social (AROPE) de los menores de edad (% de la población de entre 0 y 17 años)<sup>39</sup>
- Impacto de las transferencias sociales (distintas de las pensiones) en la reducción de la pobreza (% de reducción de la tasa AROP)<sup>40</sup>
- Brecha de empleo entre personas con y sin discapacidad (20-64 años)<sup>41</sup>
- Sobrecoste de la vivienda (% de la población total)<sup>42</sup>
- Niños menores de 3 años en guarderías oficiales (% de la población menor de 3 años)
- Necesidades de cuidados médicos no satisfechas declaradas (% de la población de 16 años o más)<sup>43</sup>

---

desempleados cambió de 0-59 a 0-64. Para todos los indicadores que dependen de la renta en EU-SILC, el período de referencia de la renta se define como un período de 12 meses. Por lo tanto, las variables de la renta que intervienen en el cálculo de los indicadores AROP y VLWI se refieren al año civil anterior al año de la encuesta, salvo en el caso de Irlanda (los 12 meses previos a la respuesta a la encuesta). El indicador de privación material y social grave no incluye ninguna variable de la renta en sus cálculos; por lo tanto, todas las variables de EU-SILC utilizadas para calcularlo se refieren al año de la encuesta.

<sup>39</sup> Junto con sus tres subindicadores: en riesgo de pobreza, menores de edad (AROP 0-17), privación material y social grave, menores de edad (SMSD 0-17), y proporción de personas que viven en hogares con muy baja intensidad laboral (hogares con casi todos sus miembros desempleados), menores de edad (QJ 0-17). La SMSD (por sus siglas en inglés) para los menores de edad es una versión modificada de la SMSD para el conjunto de la población, que concede menor peso a los aspectos referidos a los adultos, a fin de evitar que el indicador de los menores de edad sea demasiado sensible a las privaciones de los adultos. Los años de referencia son idénticos a los de los indicadores para el total de la población.

<sup>40</sup> Este se mide como la reducción porcentual, para la población total, de la tasa de riesgo de pobreza (AROP) después de compararla con la anterior a las transferencias sociales monetarias (distintas de las pensiones). No incluye las transferencias en especie relacionadas, por ejemplo, con la asistencia sanitaria.

<sup>41</sup> El indicador de la brecha de empleo entre personas con y sin discapacidad se calcula actualmente a partir de las estadísticas EU-SILC y se basa en la condición de discapacidad según lo establecido por el indicador global de limitación de actividad (GALI). Los encuestados responden a las siguientes preguntas: 1) «¿Tiene usted limitaciones debido a problemas de salud en las actividades de la vida cotidiana? ¿Diría que tiene... limitaciones graves; limitaciones, pero no graves; o ninguna limitación?» Si la respuesta a la pregunta 1 es «limitaciones graves» o «limitaciones, pero no graves», los encuestados responden a la pregunta 2: «¿Ha tenido limitaciones durante los últimos seis meses, como mínimo? ¿Sí o no?». Se considera que una persona tiene discapacidad si la respuesta a la segunda pregunta es afirmativa. Según los cálculos de EU-SILC, en 2020 se observa una correlación entre la prevalencia de la discapacidad sobre la base del concepto GALI y la brecha de empleo entre personas con y sin discapacidad sobre la base de dicho concepto en todos los Estados miembros de la UE (coeficiente de correlación de Pearson = - 0,6).

<sup>42</sup> El indicador mide la proporción de la población que vive en hogares en los que el coste total de la vivienda representa más del 40 % de la renta disponible (ambos «netos» de subsidios de vivienda). Las *Methodological Guidelines and Description of EU-SILC variables (version April 2020)* [«Directrices metodológicas y descripción de las variables de EU-SILC (versión de abril de 2020)», documento en inglés] describen los subsidios (solo los sujetos a condiciones de recursos) que incluyen las subvenciones de alquiler y las subvenciones para los propietarios que ocupan sus viviendas, pero excluyendo los beneficios fiscales y las transferencias de capital. El documento define los costes de la vivienda como pagos mensuales y efectivos, relacionados con el derecho del hogar a ocupar la vivienda. Incluyen un seguro estructural (para los arrendatarios: si se paga), servicios y tasas (depuración de aguas residuales, eliminación de residuos, etc.; obligatorios para los propietarios, para los arrendatarios: si se pagan), mantenimiento regular y reparaciones, impuestos (para los arrendatarios: sobre la vivienda, si procede) y el coste de los servicios públicos (agua, electricidad, gas y calefacción). En el caso de los propietarios que pagan una hipoteca, se incluyen los pagos de intereses relacionados (se deduce cualquier desgravación fiscal, pero no las ayudas a la vivienda). En el caso de los arrendatarios a precio de mercado o a precio reducido, también se incluye el pago del alquiler. En el caso de los arrendatarios que no pagan alquiler, las ayudas a la vivienda no deben deducirse del coste total de la vivienda.

El indicador principal «brecha de empleo entre personas con y sin discapacidad» utiliza temporalmente las EU-SILC como fuente estadística, pero cambiará a la EPA-UE para mejorar la precisión a partir de 2022, y proporcionará datos en 2023. Los servicios de la Comisión, como Eurostat, seguirán supervisando su calidad y revisarán el indicador a medio plazo, una vez que se disponga de datos basados en la EPA; además, apoyarán otras medidas para mejorar la comparabilidad entre países y estudiarán el desarrollo de indicadores adicionales en este ámbito. El indicador principal «Participación de los adultos en actividades educativas durante los últimos doce meses» también utilizará la EPA-UE a partir de 2022, tras haber sido recogido antes únicamente a través de la encuesta sobre la educación de adultos (última edición: 2016). Cuando los datos estén disponibles, se llevará a cabo un análisis exhaustivo de los datos procedentes de las dos fuentes de encuestas, a fin de garantizar la calidad y la comparabilidad de los datos. Para garantizar el seguimiento de las orientaciones para las políticas de empleo n.ºs 6 y 7, en particular en lo que respecta a las políticas activas del mercado laboral, el presente Informe Conjunto sobre el Empleo utilizará de manera excepcional el indicador sobre la participación de los adultos en actividades educativas durante las últimas 4 semanas (25-64 años).

**Los indicadores principales se analizan utilizando la metodología común que ha sido acordada por el COEM y el CPS** (véase el anexo 4 para más información). Dicha metodología evalúa la situación y los progresos de los Estados miembros analizando los niveles y las variaciones con respecto al año anterior<sup>44</sup> de cada uno de los indicadores principales incluidos en el cuadro de indicadores sociales. Los niveles y las variaciones se clasifican según su distancia a las correspondientes medias (no ponderadas) de la UE. Los resultados de los Estados miembros con respecto a los niveles y las variaciones se combinan a continuación utilizando una norma acordada, de forma que cada Estado miembro se asigna a una de las siete categorías («países con mejores resultados», «mejores que la media», «en la media/neutros», «buenos, pero requieren vigilancia», «débiles pero en mejoría», «en observación» y «situaciones críticas»). Partiendo de esta base, en el cuadro 1.4.1 se ofrece un resumen de los valores del cuadro de indicadores según las últimas cifras disponibles para cada indicador.

**Los indicadores principales del cuadro de indicadores sociales apuntan a desafíos clave en los Estados miembros de la UE en los tres ámbitos de igualdad de oportunidades y acceso al mercado laboral, condiciones de trabajo justas y protección e inclusión social.** Entre los indicadores que señalan el mayor número de Estados miembros incluidos en la categoría «situaciones críticas» (en rojo en el gráfico 1.4.1) se encuentran el de las personas que abandonan prematuramente la educación y la formación, el crecimiento de la RBDH per cápita, la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social (AROPE) para los menores de edad, y el impacto de las transferencias sociales (distintas de las pensiones) en la reducción de la pobreza (hay cinco Estados miembros en «situaciones críticas»). Estos indicadores registran un Estado miembro más en esta situación en 2021 en comparación con 2020, con la única

---

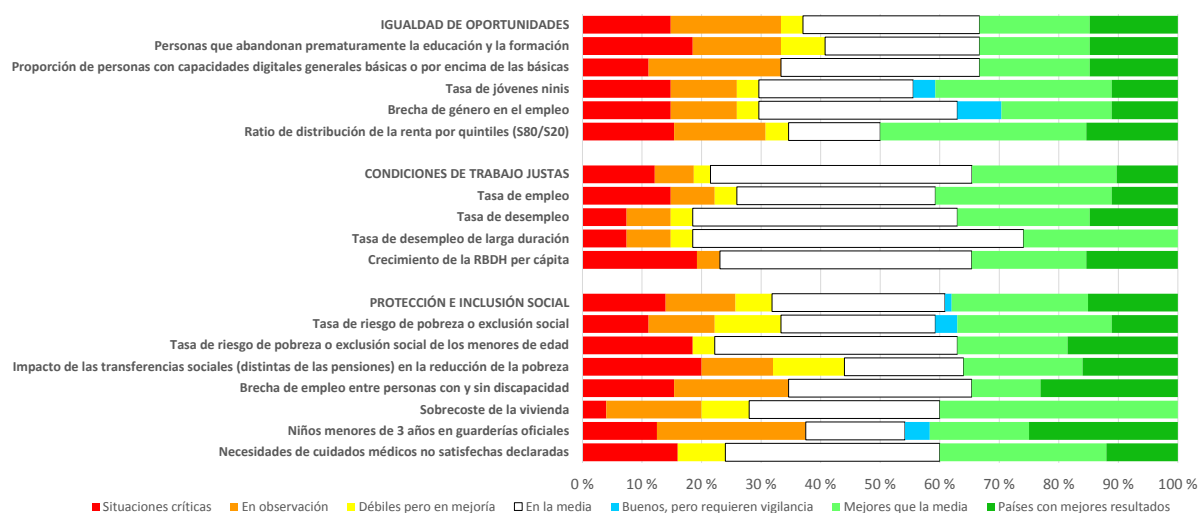
<sup>43</sup> Las necesidades de cuidados médicos no satisfechas declaradas se refieren a la evaluación subjetiva de la persona sobre si necesitaba un examen o tratamiento médico para un tipo específico de asistencia sanitaria que no ha recibido o no ha solicitado por las tres razones siguientes: «motivos económicos», «lista de espera» y «distancia demasiado grande». Los cuidados médicos se refieren a los servicios sanitarios (examen o tratamiento médico, a excepción de los cuidados dentales) facilitados por médicos o profesiones equivalentes, o bajo la supervisión directa de estos, con arreglo a los sistemas sanitarios nacionales (definición de Eurostat). Los problemas que mencionan las personas para obtener asistencia sanitaria cuando se encuentran enfermas pueden reflejar barreras a la atención sanitaria.

<sup>44</sup> Con la excepción de la renta bruta disponible de los hogares, que se mide como número índice (2008 = 100, reflejando así un cambio en comparación con el año anterior a la crisis financiera de 2009), de acuerdo con el Comité de Empleo y el Comité de Protección Social.

excepción del impacto de las transferencias sociales en la reducción de la pobreza, en cuyo recuento hay un Estado miembro menos<sup>45</sup>. También se señala un gran número de desafíos críticos (marca roja para cuatro Estados miembros) en relación con la tasa de jóvenes ninis, la brecha de género en el empleo, la ratio de distribución de la renta por quintiles, la tasa de empleo, la brecha de empleo entre personas con y sin discapacidad, así como las necesidades de cuidados médicos no satisfechas declaradas. Hay menos Estados miembros en situación de «en observación» que en 2021, y la mayoría se corresponden con los indicadores de niños menores de 3 años en guarderías oficiales (6), así como la proporción de personas con al menos capacidades digitales básicas (6) y la brecha de empleo entre personas con y sin discapacidad (5). En el capítulo 2 se presenta un análisis más detallado, que se basa también en un amplio conjunto de indicadores contextuales.

### Gráfico 1.4.1: Desafíos sociales, de empleo y de capacidades en los Estados miembros de la UE por indicador principal del cuadro de indicadores sociales

Proporción de Estados miembros con una clasificación específica entre todos los clasificados (véase la leyenda) para cada indicador principal y proporción agregada para los tres capítulos del pilar



Notas: 1) aún no se dispone de datos para el indicador sobre la participación de los adultos en actividades educativas; 2) faltan datos para algunos indicadores en algunos países (véase la nota relativa al cuadro 1.4.1). Las leyendas de todos los indicadores se presentan en los anexos.

Fuente: designaciones del cuadro de indicadores sociales, como en el cuadro 1.4.1.

<sup>45</sup> Debido a que, en la fecha límite de recepción de los datos, solo se disponía de datos sobre un pequeño número de Estados miembros para 2021, las evaluaciones del crecimiento de la RBDH per cápita se basan en datos de 2020.

**Cuadro 1.4.1: Indicadores principales del cuadro de indicadores sociales: visión general de los retos en los Estados miembros**

		Paises con mejores resultados	Mejores que la media	Buenos, pero requieren vigilancia	En la media	Débiles pero en mejoría	En observación	Situaciones críticas
Igualdad de oportunidades	Personas que abandonan prematuramente la educación y la formación (% de la población de entre 18 y 24 años)	2021 EL, HR, IE, SI	CZ, LT, NL, PL, PT		AT, BE, DK, FI, FR, LV, SK	ES, MT	CY, EE, LU, SE	BG, DE, HU, IT, RO
	Proporción de personas que cuentan con capacidades digitales generales básicas o por encima de las básicas (% de la población de entre 16 y 74 años)	2021 DK, IE, NL, FI	ES, HR, LU, AT, SE		BE, CZ, EE, EL, FR, LV, MT, PT, SK		DE, IT, CY, LT, HU, SI	BG, PL, RO
	Proporción de jóvenes ninis (% de la población total de entre 15 y 29 años)	2021 NL, SE, SI	AT, DE, DK, FI, HU, IE, MT, PT	LU	BE, CZ, EE, FR, LT, LV, PL	ES	CY, HR, SK	BG, EL, IT, RO
	Brecha de género en el empleo (puntos porcentuales)	2021 EE, FI, LT	DK, FR, IE, PT, SE	LV, SI	AT, BE, BG, DE, ES, HR, HU, LU, NL	MT	CY, PL, SK	CZ, EL, IT, RO
	Ratio de distribución de la renta por quintiles (S80/S20)	2021 BE, CZ, FI, SI	AT, CY, DK, HU, IE, LU, NL, PL, SE		DE, EE, FR, HR	BG	EL, IT, MT, PT	ES, LT, LV, RO
Condiciones de trabajo justas	Tasa de empleo (% de la población de entre 20 y 64 años)	2021 CZ, NL, SE	DE, DK, EE, HU, IE, LT, MT, PL		AT, BG, CY, FI, FR, LU, PT, SI, SK	EL	BE, LV	ES, HR, IT, RO
	Tasa de desempleo (% de la población activa de entre 15 y 74 años)	2021 CZ, DE, MT, PL	DK, HU, LT, LU, NL, SI		AT, BG, CY, EE, FI, FR, HR, IE, LV, PT, RO, SK	EL	BE, SE	ES, IT
	Tasa de desempleo de larga duración (% de la población activa de entre 15 y 74 años)	2021	CZ, DE, DK, HU, MT, NL, PL		AT, BE, BG, CY, EE, FI, FR, IE, LT, LU, LV, PT, RO, SE, SI	EL	HR, SK	ES, IT
	Crecimiento de la RBDH per cápita (2008 = 100)	2020 HU, LT, PL, RO	EE, IE, MT, SI, SK		CZ, DE, DK, FI, FR, HR, LU, LV, NL, PT, SE		BE	AT, CY, EL, ES, IT
Protección e inclusión social	Tasa de riesgo de pobreza o exclusión social (% de la población total)	2021 CZ, FI, SI	AT, BE, CY, DK, NL, PL, SE	SK	DE, EE, FR, HR, HU, IE, MT	BG, LT, RO	IT, LU, PT	EL, ES, LV
	Tasa de riesgo de pobreza o exclusión social de los menores de edad (% de la población de entre 0 y 17 años)	2021 CZ, DK, FI, NL, SI	BE, EE, HR, LT, PL		AT, CY, DE, FR, HU, IE, LV, MT, PT, SE, SK	BG		EL, ES, IT, LU, RO
	Impacto de las transferencias sociales (distintas de las pensiones) en la reducción de la pobreza (% de reducción de la tasa AROP)	2021 BE, DK, FI, IE	AT, CZ, FR, SE, SI		CY, DE, LT, NL, PL	BG, ES, IT	EE, LU, MT	EL, HR, LV, PT, RO
	Brecha de empleo entre personas con y sin discapacidad (puntos porcentuales)	2021 DK, ES, IT, LU, LV, PT	BG, EE, SE		CZ, EL, FI, FR, LT, MT, NL, SI		AT, CY, DE, HR, HU	BE, IE, PL, RO
	Sobrecoste de la vivienda (% de la población total)	2021	CY, EE, FI, HR, HU, IE, LT, LU, MT, SI		AT, BE, CZ, IT, LV, PL, RO, SE	BG, EL	DE, ES, NL, PT	DK
	Niños menores de 3 años en guarderías oficiales (% de la población menor de 3 años)	2021 DK, ES, FR, LU, NL, SE	CY, EL, HR, SI	BE	AT, EE, FI, LV		BG, DE, IE, LT, MT, PL	CZ, HU, RO
	Necesidades de cuidados médicos no satisfechas declaradas (% de la población de 16 años o más)	2021 CY, MT	AT, BG, CZ, ES, HU, LU, NL		BE, DK, FR, HR, IE, LT, PL, PT, SE	EE, LV		EL, FI, RO, SI

Nota: actualizado el 21 de octubre de 2022. Debido a cambios sustanciales en la definición del indicador «Proporción de personas que cuentan con capacidades digitales generales básicas o por encima de las básicas» en 2021, no se dispone de un valor comparable para 2019, por lo que el análisis de este indicador se basa, de forma excepcional, únicamente en los niveles de 2021. La ratio de distribución de la renta por quintiles, el impacto de las transferencias sociales, la brecha de empleo entre personas con y sin discapacidad, el sobrecoste de la vivienda, los niños menores de 3 años en guarderías oficiales y las necesidades de cuidados médicos no satisfechas declaradas no están disponibles para Eslovaquia; el crecimiento de la RBDH per cápita no está disponible para más de la mitad de los Estados miembros, por lo que el análisis se basa en los valores de 2020; el sobrecoste de la vivienda no está disponible para Francia. En los anexos 1 y 2 se recogen las interrupciones en las series y otras clasificaciones estadísticas.

### **Marcos de evaluación comparativa en apoyo del análisis y la formulación de políticas**

La Comunicación de 2017 sobre el establecimiento de un pilar europeo de derechos sociales propuso una evaluación comparativa como herramienta para apoyar reformas estructurales y fomentar la convergencia al alza en los ámbitos social y laboral. Como ejercicio multilateral, los marcos de evaluación comparativa combinan los indicadores cuantitativos (de rendimiento y de resultados) con el análisis cualitativo de las características del diseño de las políticas y los estímulos estratégicos que afectan a la calidad y los resultados de la formulación de políticas. Además, los marcos de evaluación comparativa, junto con los indicadores del cuadro de indicadores sociales, sirven de base para el análisis en el marco del Semestre Europeo y del Informe Conjunto sobre el Empleo.

Desde 2017, la Comisión ha desarrollado marcos de evaluación comparativa en varios ámbitos, que se han debatido con los Estados miembros, en consonancia con el enfoque común acordado por el Comité de Empleo (COEM) y el Comité de Protección Social (CPS). Los marcos acordados hasta la fecha abordan los ámbitos de 1) las prestaciones por desempleo y las políticas activas del mercado de trabajo, 2) las capacidades y el aprendizaje de los adultos, 3) la renta mínima (véase, en el apartado 2.4.1, el recuadro 8 del pilar sobre la evaluación comparativa de la renta mínima), 4) la asistencia y el apoyo a los niños, y 5) las pensiones.

Se está trabajando para ultimar uno de los marcos de evaluación comparativa desarrollados por el COEM: el marco relativo a las prestaciones por desempleo y las políticas activas del mercado laboral. Aunque la parte del marco relativa a las prestaciones por desempleo ya está completa y es plenamente operativa, se está trabajando en colaboración con el COEM en el desarrollo de indicadores de estímulos estratégicos para supervisar la calidad de los servicios de apoyo temprano prestados por los servicios públicos de empleo a los demandantes de empleo desempleados.

Entre los marcos de evaluación comparativa desarrollados en el CPS, el relativo a las pensiones se acordó en febrero de 2022<sup>46</sup>. Se compone de indicadores de la pobreza de las personas de edad avanzada y del mantenimiento de la renta tras la jubilación, así como de indicadores contextuales sobre la esperanza de vida y el gasto público. Los estímulos estratégicos indican las principales características de los planes de pensiones que repercuten en la adecuación de las pensiones.

Al reforzar la comprensión común de los indicadores y los estímulos estratégicos pertinentes en un ámbito de actuación, los marcos de evaluación comparativa contribuyen en gran medida a la aplicación del pilar europeo de derechos sociales. Los principales resultados de estos ejercicios se comunican en el Informe Conjunto sobre el Empleo, según proceda.

<sup>46</sup> Véanse un resumen y detalles adicionales sobre los marcos desarrollados en el seno del CPS [en línea](#).

## **CAPITULO 2: REFORMAS EN MATERIA SOCIAL Y DE EMPLEO: RESULTADOS Y ACTUACIÓN DE LOS ESTADOS MIEMBROS**

### **2.1 Orientación n.º 5: Impulsar la demanda de mano de obra**

En este apartado se analiza la aplicación de la orientación para las políticas de empleo n.º 5, que recomienda a los Estados miembros crear condiciones que fomenten la demanda de mano de obra y la creación de puestos de trabajo, en consonancia con los principios 4 (apoyo activo para el empleo) y 6 (salarios) del pilar. El apartado 2.1.1 se centra en los principales avances del mercado laboral y refleja también las repercusiones de la crisis de la COVID-19 y de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania. El apartado 2.1.2 informa sobre las medidas aplicadas por los Estados miembros en estos ámbitos, prestando especial atención a las medidas destinadas a preservar el empleo y apoyar la creación de puestos de trabajo.

#### **2.1.1 Indicadores clave**

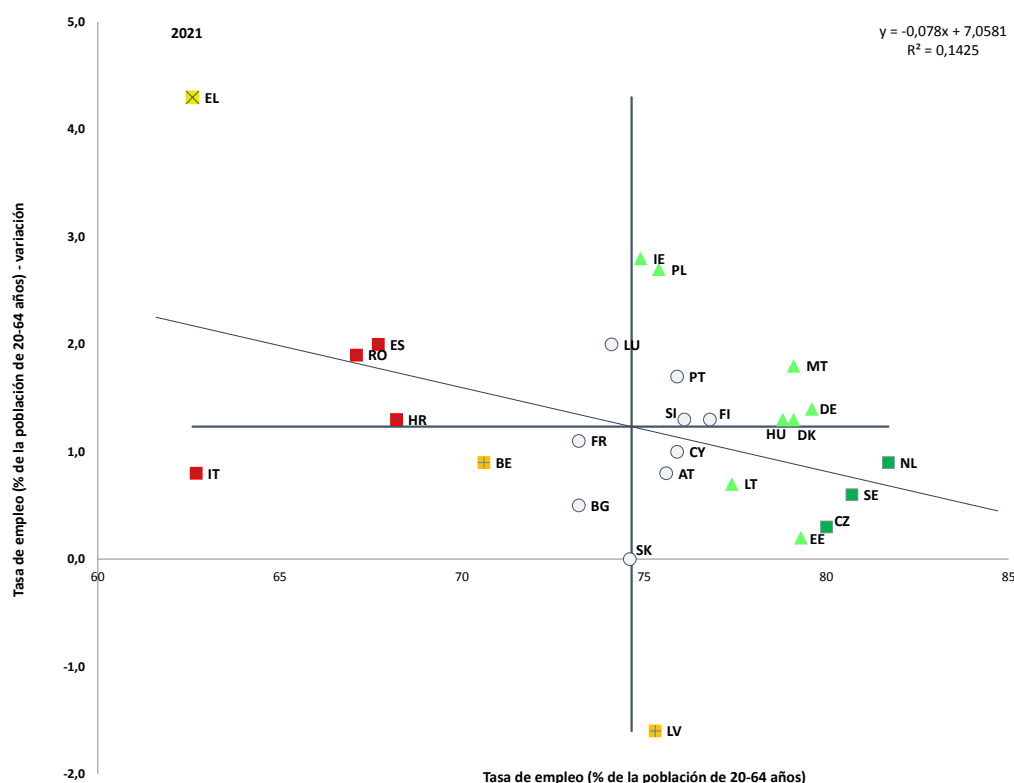
**El mercado laboral de la UE experimentó una sólida recuperación en 2021 y siguió registrando buenos resultados en casi todos los Estados miembros durante el primer semestre de 2022.** Sobre una base anual, la tasa de empleo de la UE (grupo de edad de 20 a 64 años) mejoró en 1,4 p.p., hasta situarse en el 73,1 % en 2021, superando el nivel anterior a la pandemia, que era del 72,7 % en 2019. Aumentó en todos los Estados miembros, salvo en Letonia. Esto representa un avance considerable hacia el objetivo principal de la UE de que al menos el 78 % de las personas de entre 20 y 64 años tengan empleo de aquí a 2030. No obstante, existe una heterogeneidad considerable entre países, con los mayores aumentos registrados en Grecia (4,3 p.p.), seguida de Irlanda (2,8 p.p.), Polonia (2,7 p.p.), España y Luxemburgo (ambos 2 p.p.) (véase el gráfico 2.1.1). Por el contrario, Letonia experimentó un descenso (de 1,6 p.p.), y Eslovaquia, Estonia y Chequia registraron tasas de empleo estables o con un aumento marginal. Según la metodología del cuadro de indicadores sociales, Italia, Croacia, Rumanía y España y se encuentran en «situaciones críticas», a pesar de los aumentos medios o ligeramente superiores a la media del empleo (salvo en el caso de Italia, con un aumento inferior a la media), y siguen situándose en torno al 67 % o por debajo de este porcentaje. Por el contrario, Suecia, Chequia y los Países Bajos siguen siendo los «países con mejores resultados» (con tasas iguales o superiores al 80 % en 2021). La pendiente negativa de la línea de regresión indica una tendencia convergente con unas tasas de empleo que han aumentado más rápidamente en los países con niveles más bajos. Estos buenos resultados también fueron posibles gracias a la amplia disponibilidad de regímenes de reducción del tiempo de trabajo y de mantenimiento del empleo, que ayudaron a conservar los puestos de trabajo en 2020 y 2021, durante la crisis de la COVID-19 (véase también el Informe Conjunto sobre el Empleo de 2022). Trimestralmente, la tasa de empleo (20-64 años) aumentó 0,8 p.p., hasta el 74,8 %, en el primer semestre de 2022 en la UE, y mejoró en casi todos los Estados miembros. No obstante, los Estados miembros con tasas de empleo iniciales más bajas han mostrado un mayor nivel de ambición en sus objetivos nacionales (véase el apartado 1.3). Siguen existiendo diferencias regionales en las tasas de empleo, también dentro de los distintos Estados miembros (véase el anexo 3).

**La recuperación ha sido más sólida en los sectores que precisan menos contacto entre personas y más débil en otros sectores de la economía.** La creación de empleo siguió siendo moderada en la industria manufacturera, debido a la escasez de insumos básicos y a los cuellos de botella en las cadenas de suministro mundiales. La recuperación también fue a

la zaga en los servicios que precisan mucho contacto entre personas<sup>47</sup>, en los que, a finales de 2021, el empleo seguía estando por debajo de los niveles previos a la pandemia (un 1,3 %). Esto refleja la gran repercusión en estos sectores de las medidas de contención introducidas para hacer frente a la reaparición de la pandemia en el segundo semestre de 2021, y el cambio más permanente hacia los servicios en línea. En cambio, en los servicios que precisan menos contacto entre personas, en los que las tareas pueden realizarse mediante herramientas informáticas, o en los que el riesgo de infección es menor, el empleo creció más rápidamente, y a finales de 2021 se situaba un 2,6 % por encima de su nivel anterior a la crisis<sup>48</sup>.

### Gráfico 2.1.1: La tasa de empleo aumentó en casi todos los Estados miembros en 2021

Tasa de empleo (20-64 años), niveles de 2021 y variaciones con respecto al año anterior (en %, indicador principal del cuadro de indicadores sociales)



Nota: los ejes están centrados en la media no ponderada de la UE. La leyenda se presenta en el anexo.

Fuente: Eurostat [[lfsi\\_emp\\_a](#)], EPA-UE.

**Tanto el empleo total como el número total de horas trabajadas aumentaron en comparación con los niveles previos a la pandemia.** En el segundo trimestre de 2022, el número de personas con empleo se situó por encima de los niveles previos a la pandemia en todos los Estados miembros, salvo en Bulgaria, Estonia, España, Letonia, Rumanía y Eslovaquia, y superó el nivel anterior a la pandemia en unos 3,5 millones (véase el gráfico 2.1.2) en el conjunto de la UE. Al mismo tiempo, el número total de horas trabajadas también aumentó un 1,1 % en la UE en el primer trimestre de 2022 respecto del trimestre anterior, superando por primera vez los niveles previos a la pandemia desde el inicio de esta a

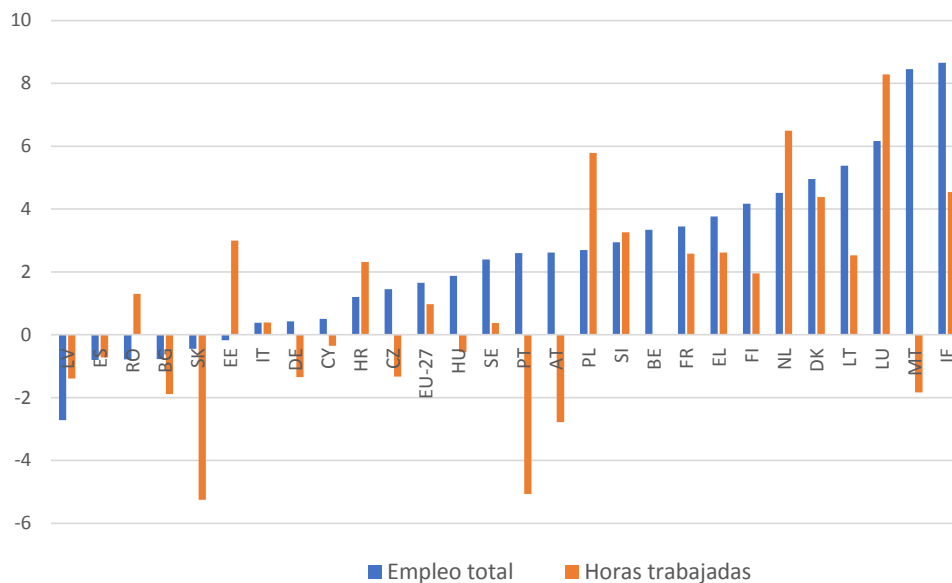
<sup>47</sup> Los servicios que precisan mucho contacto entre personas se refieren al comercio al por mayor y al por menor, el transporte y los servicios de hostelería, así como las artes y el entretenimiento.

<sup>48</sup> Véase Comisión Europea: *Labour Market and Wage Developments in Europe: annual review 2022* [«Evolución del mercado laboral y de los salarios en Europa: revisión anual de 2022», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2022 (disponible próximamente).

principios de 2020. No obstante, esta tasa de crecimiento fue heterogénea entre los Estados miembros, pues el número total de horas trabajadas estaba todavía por debajo de los niveles anteriores a la pandemia en el segundo trimestre de 2022 en Alemania, Portugal, España, Austria, Bulgaria, Chipre, Chequia, Letonia, Eslovaquia, Hungría y Malta. A pesar de algunas excepciones en las que hubo una gran diferencia entre las tasas de crecimiento del empleo total y del número de horas trabajadas (como en Austria, Portugal, Chipre, Malta, Hungría y Suecia), las tasas de crecimiento para las dos variables tendieron a estar relativamente alineadas en la mayoría de los Estados miembros.

### Gráfico 2.1.2: El empleo y el número de horas trabajadas superaron los niveles previos a la pandemia en la mayoría de los Estados miembros

Variación del empleo total y del número total de horas trabajadas entre el T4-2019 y el T2-2022 (en %)



*Nota:* datos desestacionalizados y con ajuste de calendario. Datos sobre el empleo total solo desestacionalizados para CZ, EL, FR, MT, PL y PT. Datos sobre las horas trabajadas solo desestacionalizados para MT y no disponibles para BE.

*Fuente:* Eurostat [[namq\\_10\\_a10\\_e](#)], cuentas nacionales.

**Los regímenes de reducción del tiempo de trabajo y otros regímenes similares de conservación del empleo protegieron en gran medida a los trabajadores y los puestos de trabajo en la crisis de la COVID-19 y siguen siendo un instrumento estratégico importante para preservar los puestos de trabajo y el capital humano en contextos de crisis, apoyando al mismo tiempo la modernización de la economía.** Estos regímenes se eliminaron gradualmente en muchos Estados miembros después del primer semestre de 2021, en consonancia con la disminución del impacto de la pandemia y el levantamiento de las restricciones que habían sido impuestas a las actividades económicas. Sin embargo, varios Estados miembros mantuvieron en vigor y prorrogaron los regímenes relacionados con la pandemia, a pesar de que en el primer semestre de 2022 fueron todavía menos quienes necesitaron apoyo a través de regímenes de conservación del empleo. Los gastos mensuales derivados de las medidas que pueden optar a ayuda financiera en el marco del Instrumento Europeo de Apoyo Temporal para Atenuar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia (SURE) aumentaron temporalmente en enero de 2022, antes de disminuir rápidamente<sup>49</sup>. Se estima que, incluso con esta reducción del gasto en 2022, para mediados de año se había

<sup>49</sup> Véase el [cuarto informe semestral sobre el Instrumento Europeo de Apoyo Temporal para Atenuar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia \(SURE\)](#) en el [sitio web de SURE](#) [COM(2022) 483 final].

ayudado a unos 220 000 trabajadores y a 10 000 empresas. En casi la mitad de los Estados miembros, los regímenes preexistentes han seguido en vigor tras la expiración de los cambios relacionados con la COVID-19<sup>50</sup>. Los regímenes de reducción del tiempo de trabajo y otros regímenes de conservación del empleo pueden desempeñar un papel útil para preservar el empleo y el capital humano específico de las empresas, en particular en el incierto contexto macroeconómico actual. Al mismo tiempo, su diseño y aplicación deben adaptarse a la situación específica. En el caso de las industrias y los sectores afectados por las transformaciones estructurales, los regímenes de reducción del tiempo de trabajo deben diseñarse de manera que apoyen los procesos de reestructuración cuando sea necesario y contribuyan a la modernización de la economía, en particular mediante el reciclaje profesional y la mejora de las capacidades correspondientes, debido especialmente a la necesidad actual de acelerar la transición hacia una energía limpia.

### **El trabajo autónomo no se ha generalizado en el contexto de la crisis de la COVID-19.**

La proporción de trabajo autónomo en el total ha disminuido ligeramente en la última década, del 14,8 % en 2010 al 13,4 % en 2020<sup>51</sup>. En el contexto de la crisis de la COVID-19, entre 2019 y 2020, el número de trabajadores autónomos disminuyó de 26,1 a 25,7 millones. En 2021, el número en el conjunto de la UE se situó en 25,1 millones y representó el 13 % del empleo total<sup>52</sup>. Sin embargo, esto varió significativamente entre los Estados miembros, con porcentajes cercanos o superiores al 20 % en Italia y Grecia y de alrededor del 7 % en Alemania y Dinamarca. En toda la UE, aproximadamente el 70 % de los trabajadores autónomos (de 15 a 64 años) eran personas que trabajaban por cuenta propia sin asalariados, lo que representó el 9,4 % del empleo total en 2020. Este porcentaje disminuyó ligeramente desde el 10,2 % de 2010, más para los hombres que para las mujeres (1,1 p.p. y 0,4 p.p., respectivamente). El número de mujeres que trabajan por cuenta propia sin asalariados aumentó en trece países, y en la EU-27 en general, entre 2019 y 2020, lo que indica que el aumento de la carga del cuidado de los hijos durante la pandemia puede haber empujado a más mujeres a pasarse al trabajo autónomo. Los trabajadores por cuenta propia sin asalariados representaron la mayor proporción de los trabajadores autónomos en la UE y en la mayoría de los Estados miembros en 2021 (más información sobre el trabajo en plataformas, los «trabajadores por cuenta propia sin asalariados» y los «falsos autónomos» en el apartado 2.3.1 y en el recuadro 5 del pilar).

**La recuperación de la pandemia de COVID-19 se ha caracterizado por un fuerte aumento de la escasez de mano de obra en la mayoría de los Estados miembros<sup>53</sup>.** Con la rápida recuperación económica, la escasez de mano de obra volvió a aparecer rápidamente en 2021, especialmente en determinados sectores y ocupaciones<sup>54</sup>. A finales de 2021, alcanzó o superó los niveles previos a la pandemia en varios países en la industria, los servicios y la

---

<sup>50</sup> Base de datos de Eurofound [EU PolicyWatch](#).

<sup>51</sup> Eurostat [[ifsa\\_egaps](#)], EPA-UE.

<sup>52</sup> No se realiza una comparación con los valores anteriores a 2021 de este indicador, ya que en 2021 se produjo una interrupción en la serie cronológica de todos los Estados miembros debido a la [entrada en vigor de un nuevo marco regulador de las estadísticas sociales europeas](#).

<sup>53</sup> A lo largo de todo este apartado, la escasez de mano de obra se estima mediante la proporción de empresas de la UE que indican que la escasez de mano de obra es un factor que limita su producción, de acuerdo con las mediciones realizadas por las encuestas europeas de coyuntura (EU-BCS). Existen estimaciones alternativas de la escasez de mano de obra, como las tasas de vacantes de empleo en la industria, los servicios y la construcción, medidas por Eurostat [[jvs\\_a\\_rate\\_r2](#)].

<sup>54</sup> Véase el capítulo II de: Comisión Europea: [Quarterly Report on the Euro Area \(QREA\)](#) [«Informe trimestral sobre la zona del euro», documento en inglés], documento institucional 184, vol. 21, n.º 2, 2022.

construcción, en un contexto de reducción del desempleo y de atonía del mercado laboral<sup>55</sup>. Las principales categorías profesionales con escasez de mano de obra en la UE en 2021 estaban relacionadas con la asistencia sanitaria y los cuidados de larga duración, los programas informáticos, el transporte, la construcción y las labores de ingeniería<sup>56</sup>. También se ha observado escasez de trabajadores cualificados en algunos sectores vinculados a la transición ecológica<sup>57</sup>. En el T3-2022, la escasez de mano de obra se situó en el 35 % en los servicios, el 32 % en la construcción y el 27 % en la industria manufacturera (véase el gráfico 2.1.3). En el mismo trimestre, la mayor escasez de mano de obra en la industria se registró en Alemania (42 %), seguida de Eslovenia (41 %), Hungría y Polonia (40 %) y Croacia (39 %). En los servicios, la mayor escasez se registró en Malta (70 %), los Países Bajos (61 %), Alemania e Irlanda (49 %), Suecia (48 %) y Finlandia (44 %). El envejecimiento de la población también está afectando negativamente a la escasez de mano de obra. Como consecuencia de la evolución demográfica, la población en edad laboral (20-64 años) de la UE se ha ido reduciendo en términos absolutos durante la última década (de 269 millones en 2012 a 264 millones en 2021). Aunque el fenómeno está muy extendido, es especialmente pronunciado en algunos Estados miembros (como Letonia, Bulgaria y Rumanía) afectados por los flujos migratorios y por bajas tasas de fertilidad<sup>58</sup>. A medio y largo plazo, la afluencia de personas desplazadas procedentes de Ucrania, junto con la migración regular procedente de otras regiones del mundo, puede contribuir a aliviar esta escasez en los sectores que presentan menos obstáculos a la transferibilidad de capacidades. Las medidas para reconocer las cualificaciones también son fundamentales a este respecto (véase el apartado 2.1.2). Sin embargo, es poco probable que la afluencia de personas que huyen de la guerra resuelva los problemas estructurales subyacentes que influyen fuertemente en la escasez de mano de obra en la UE, y su acceso al mercado laboral puede entrañar otros desafíos, como las barreras lingüísticas.

---

<sup>55</sup> En el T4-2021, el 24 % de los empleadores de la industria, el 25 % de los de los servicios y el 30 % de los de la construcción afirmaron que la escasez de mano de obra era uno de los principales factores que obstaculizaban su actividad empresarial (en comparación con los niveles previos a la pandemia, del 14 %, el 19 % y el 23 %, respectivamente).

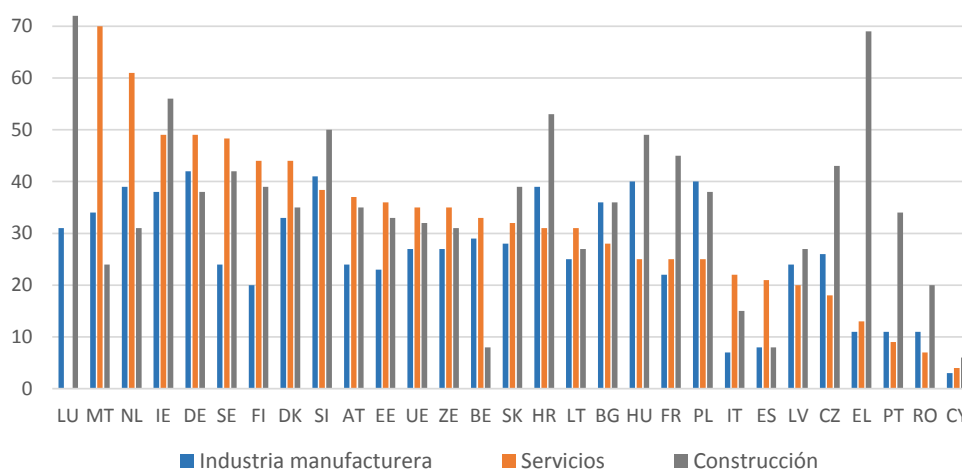
<sup>56</sup> McGrath, J.: *Report on labour shortages and surpluses* [«Informe sobre la escasez y el excedente de mano de obra», documento en inglés], Autoridad Laboral Europea, 2021. Estos cuatro grupos profesionales reúnen veintiuna de las veintiocho ocupaciones con escasez de mano de obra identificadas en el informe.

<sup>57</sup> Véase el anexo 6 de los informes por país del Semestre Europeo: «El empleo y el impacto social de la transición ecológica en 2022».

<sup>58</sup> Fuente: [artículo de Eurostat sobre estadísticas de población y cambio demográfico](#). Entre 2020 y 2021, el aumento de la mortalidad relacionada con la pandemia de COVID-19 se sumó a las cifras cada vez menores de población.

### Gráfico 2.1.3: La escasez de mano de obra notificada, especialmente en el sector de los servicios, es significativa en la mayoría de los Estados miembros.

Proporción de empleadores que informan de que la disponibilidad de mano de obra es un factor que limita la producción, clasificados en función de los valores correspondientes a los servicios (en %, T3-2022)



Fuente: encuesta de coyuntura (EU-BCS).

**La ecologización de la economía de la UE ofrece importantes oportunidades para lograr un empleo de calidad y requiere que se ofrezca un apoyo adecuado a las personas que atraviesan una transición profesional, para garantizar que nadie se quede atrás.** La transición ecológica podría crear hasta 884 000 puestos de trabajo de aquí a 2030 y posiblemente un múltiplo de esta cifra de aquí a 2050, en caso de que se apliquen unas medidas de acompañamiento adecuadas<sup>59</sup>. Entre 2000 y 2019, el número de trabajadores en el sector de bienes y servicios medioambientales de la EU-27 ya creció un 43,3 % y, en particular, un 91,6 % en la producción de energías renovables<sup>60</sup>. En 2019, el empleo en el sector de bienes y servicios medioambientales alcanzó el 2,2 % del empleo total de la EU-27 (frente al 1,7 % en 2000), aunque con diferencias notables entre los Estados miembros (véase el gráfico 2.1.4). En algunos países, como Finlandia, Estonia o Luxemburgo, este porcentaje era cercano o superior al 5 %, mientras que en otros solo era un porcentaje limitado de la población ocupada. Al mismo tiempo, la transición implica una reasignación de la mano de obra y aumenta la probabilidad de escasez y de desajustes de capacidades. Contar con unas políticas activas del mercado laboral eficaces, así como con oportunidades de mejora de las capacidades y de reciclaje profesional, sigue siendo fundamental para apoyar una transición ecológica justa y para abordar la escasez de mano de obra y de personal cualificado, que

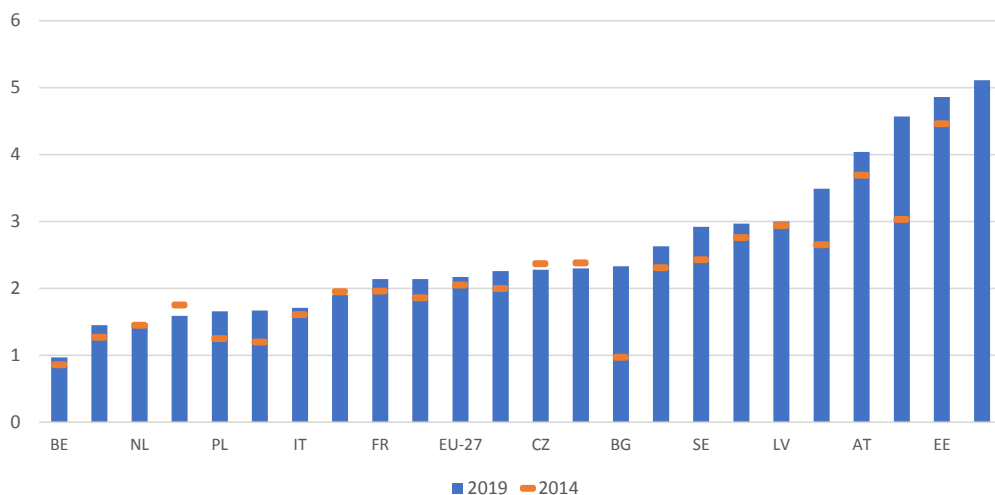
<sup>59</sup> Véase Murauskaitė-Bull, I., Scapolo, F., Muench, S., et al.: *The future of jobs is green* [«El futuro del empleo es ecológico», documento en inglés], Comisión Europea, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2021 (JRC126047). Para las estimaciones anteriores, véase SWD(2020) 176 final, y para las proyecciones específicas por país, véase Eurofound: *Future of manufacturing. Energy scenario: Employment implications of the Paris Climate Agreement* [«El futuro de la industria manufacturera. Escenario energético: Repercusiones del Acuerdo de París sobre el Cambio Climático en el empleo», documento en inglés], informes técnicos de Eurofound, 2019. Véase también la evaluación de impacto «Un planeta limpio para todos»; en *Employment and Social Developments in Europe* [«Evolución social y del empleo en Europa», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2019, la Comisión Europea informa de un aumento potencial de unos 2 millones de puestos de trabajo de aquí a 2050.

<sup>60</sup> Indicador de Eurostat [env\_ac\_egss1]. El sector de bienes y servicios medioambientales puede considerarse una variable sustitutiva conservadora del empleo verde. El concepto se centra en las actividades que generan productos medioambientales, lo que excluye determinadas actividades que realizan una contribución notable a los objetivos climáticos y medioambientales, por ejemplo, por sus resultados en relación con los valores de referencia pertinentes.

plantea cuellos de botella para un modelo de crecimiento más ecológico<sup>61</sup> (véase el recuadro 4 del pilar en el apartado 2.2). En conjunto, los sectores de la producción de electricidad, el transporte, la industria manufacturera, la agricultura y la minería generan cerca del 90 % de todas las emisiones de CO<sub>2</sub> de la UE, mientras que representan el 25 % del empleo y menos del 25 % del valor añadido bruto. Esto implica que los retos de la transición estarán especialmente presentes en estos sectores y en las regiones en las que representan una parte importante de la economía<sup>62</sup>.

### Gráfico 2.1.4: La proporción de empleo verde en el empleo total ha aumentado en la mayoría de los Estados miembros entre 2014 y 2019

Empleo en el sector de bienes y servicios medioambientales (% del empleo total, 2014 y 2019)



*Nota:* empleo total en equivalente en tiempo completo en el sector de bienes y servicios medioambientales dividido por el empleo total, ambos conceptos nacionales. No se dispone de datos sobre Chipre, Grecia, Hungría ni Eslovaquia.

*Fuente:* Eurostat [[env\\_ac\\_egss1](#)] y datos de empleo de las cuentas nacionales [[nama\\_10\\_a64\\_e](#)]

**Paralelamente al crecimiento del empleo, la mayoría de los Estados miembros registraron una disminución del desempleo.** La tasa media de desempleo en la UE (15-74 años) disminuyó 0,2 p.p. al pasar del 7,2 % en 2020 al 7,0 % en 2021, acercándose así al nivel de 2019, del 6,8 %, el más bajo desde 2009. Este descenso estuvo impulsado por la importante creación de empleo que acompañó a la fuerte recuperación económica tras la crisis de la COVID-19 en 2021. No obstante, existen diferencias considerables entre los Estados miembros, con una brecha de 12 p.p. entre la tasa de desempleo más baja y la más alta (véase el gráfico 2.1.5). En 2021, Grecia registró una disminución muy superior a la media (2,9 p.p.), seguida de Luxemburgo y Lituania (1,5 p.p. y 1,4 p.p., respectivamente), mientras que la situación se deterioró especialmente en Bélgica, Suecia e Irlanda (con aumentos de 0,5 p.p., 0,3 p.p. y 0,3 p.p., respectivamente). El indicador principal del cuadro de indicadores sociales señala una «situación crítica» para Italia, que registró un aumento moderado del desempleo en 2021 desde un nivel ya de por sí elevado, y para España, donde la tasa disminuyó solo ligeramente y sigue siendo la más alta de la UE. Bélgica y Suecia están clasificadas como «en observación» (la primera, en un valor medio pero con un incremento por encima de la media, y la segunda, por su nivel por encima de la media). Por

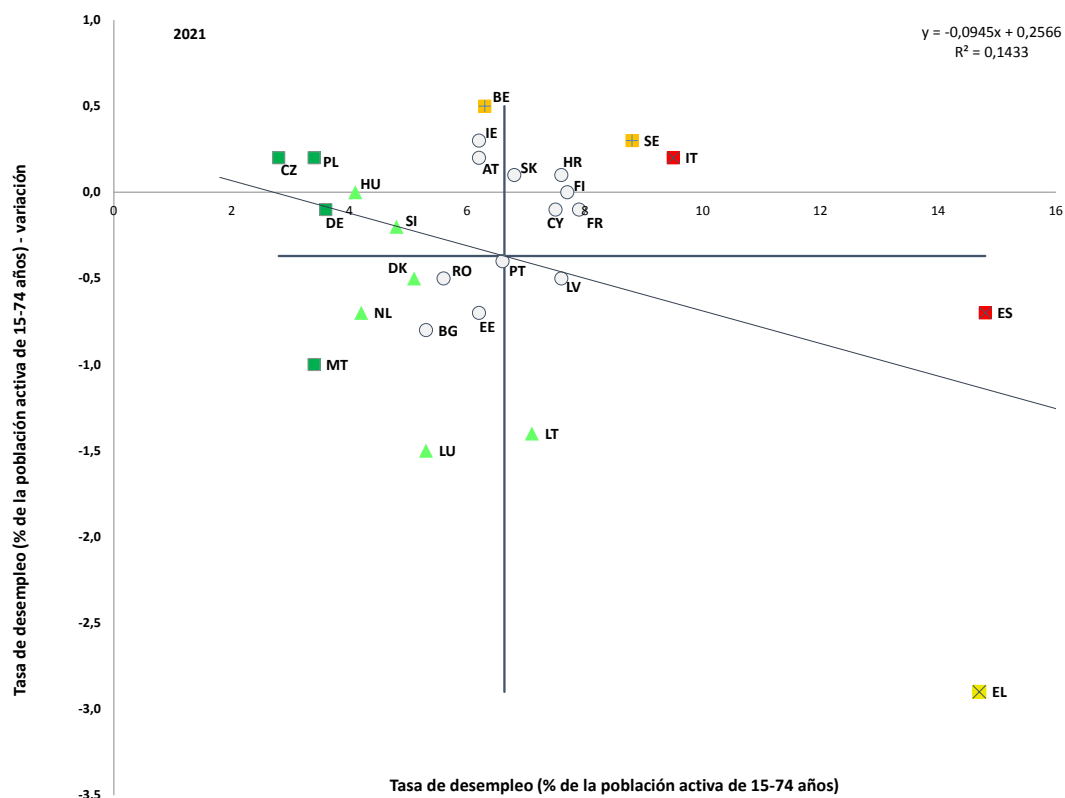
<sup>61</sup> Véase la [Recomendación del Consejo para garantizar una transición justa hacia la neutralidad climática \(2022/C 243/04\)](#).

<sup>62</sup> Véase Comisión Europea: *Employment and Social Developments in Europe* [«Evolución social y del empleo en Europa», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2019, p. 175.

último, Grecia está clasificada como «débil pero en mejoría», debido a la fuerte caída del desempleo en 2021, que sigue siendo, no obstante, el segundo más alto. El descenso del desempleo vino acompañado de un aumento de la participación en el mercado laboral en la UE; así la tasa de actividad del grupo de edad de entre 20 y 64 años pasó del 75,8 % en el segundo trimestre de 2020 al 79 % en el cuarto trimestre de 2021. Sobre una base trimestral, la tasa de desempleo disminuyó otros 0,4 p.p., hasta el 6,1 %, en el primer semestre de 2022 para la UE, pero aumentó en algunos Estados miembros (Bélgica, Chequia, Estonia, Croacia y Luxemburgo).

### Gráfico 2.1.5: La tasa de desempleo disminuyó en la mayoría de los Estados miembros en 2021

Tasa de desempleo (15-74 años), niveles de 2021 y variaciones con respecto al año anterior (en %, indicador principal del cuadro de indicadores sociales)



*Nota:* los ejes están centrados en la media no ponderada de la UE. La leyenda se presenta en el anexo.

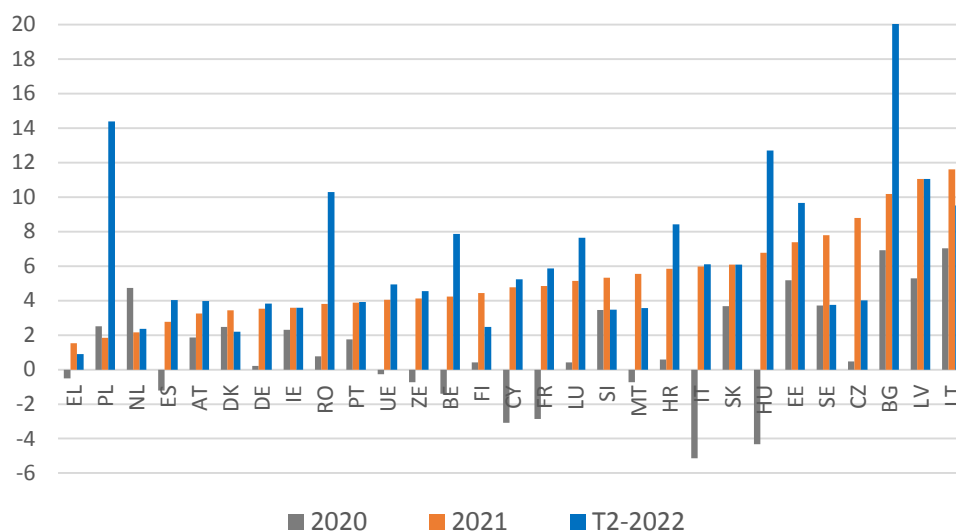
*Fuente:* Eurostat [une\_rta], EPA-UE.

**El crecimiento de los salarios nominales repuntó en 2021, respaldado por el repunte del número de horas trabajadas y la fuerte recuperación económica.** El crecimiento de la remuneración nominal por empleado alcanzó el 4,1 % en la UE en 2021, muy por encima de la media, que había sido de alrededor del 1,7 % entre 2013 y 2019. Esto puede explicarse, solo hasta cierto punto, por la presión ejercida por la disminución del desempleo y el aumento de la escasez de mano de obra. A lo largo de 2021, la remuneración nominal por empleado aumentó en todos los Estados miembros (véase el gráfico 2.1.6). En 2021 se registró una tasa de crecimiento superior al 6 % en Lituania, Letonia, Bulgaria, Chequia, Estonia, Hungría y Eslovaquia, en consonancia con la recuperación de sus economías, así como en Suecia. En cambio, la remuneración por empleado creció menos del 3 % en Grecia, Polonia, los Países Bajos y España. El aumento de la remuneración nominal por empleado reflejó en gran medida el repunte del número de horas trabajadas en 2021 tras su caída en 2020, y en algunos países también la eliminación gradual en 2021 de los regímenes de reducción del tiempo de trabajo, que habían sido ampliamente utilizados en 2020 (lo que implica un aumento de la

masa salarial global más que proporcional respecto del aumento del número de efectivos empleados)<sup>63</sup>. En el primer semestre de 2022, el crecimiento de los salarios nominales se aceleró ligeramente, como consecuencia, en particular, de las presiones derivadas de la elevada inflación y de nuevas reducciones de la oferta de mano de obra. En el T2-2022, la remuneración nominal por empleado creció en términos anuales más de un 8 % en Hungría, Bulgaria, Croacia, Lituania, Letonia, Estonia, Polonia y Rumanía, pero menos del 3 % en Grecia, los Países Bajos, Dinamarca y Finlandia. En la mayoría de los Estados miembros, el aumento se situó entre el 3 y el 6 % (véase el gráfico 2.1.6). Se espera que los salarios nominales sigan aumentando en 2023, debido a la reducción de la oferta de mano de obra y a las iniciativas para restablecer el poder adquisitivo<sup>64</sup>. Sin embargo, se espera que este crecimiento mitigue solo parcialmente las pérdidas en la renta real, sin desencadenar un círculo vicioso persistente entre los salarios y la inflación.

### Gráfico 2.1.6: El crecimiento de los salarios nominales se recuperó en 2021

Remuneración nominal por empleado (variación anual en %, 2020, 2021 y T2-2022)



*Nota:* 1) los salarios se miden mediante el indicador «remuneración nominal por empleado», que se calcula como la remuneración total percibida por los empleados dividida por el número total de empleados. La remuneración total se define como la remuneración total, en efectivo o en especie, que deben pagar los empleadores a sus empleados como contrapartida del trabajo realizado por estos durante el período contable y tiene dos componentes: i) los sueldos y salarios pagaderos en efectivo o en especie; y ii) las cotizaciones sociales a cargo de los empleadores. 2) Todos los datos utilizados son datos de las cuentas nacionales. Los indicadores se basan en valores en la moneda nacional. 3) Los países están clasificados en orden ascendente según el crecimiento del salario nominal en 2021.

*Fuente:* Comisión Europea, base de datos AMECO, remuneración nominal por empleado [hwcdw]. Para el T1-2022 y el T2-2022: cálculos de la DG EMPL basados en datos de Eurostat, remuneración de los empleados [namq\_10\_gdp] y empleo total (concepto nacional) [namq\_10\_a10\_e].

**La evolución de los salarios negociados siguió siendo limitada en 2021 e indica que, en la zona del euro, los salarios siguieron aumentando a un ritmo mucho más lento que los**

<sup>63</sup> Para más información sobre los efectos de los regímenes de reducción del tiempo de trabajo en las medidas de remuneración por empleado, véase da Silva *et al.*: *Short-time work schemes and their effects on pay and available income* [«Regímenes de reducción del tiempo de trabajo y sus efectos en los salarios y la renta disponible», documento en inglés], *Boletín Económico del BCE, número 4/2020, 2020*.

<sup>64</sup> Véase Comisión Europea: «Previsiones económicas europeas del otoño de 2022», documento institucional 187, p. 37, cuadro 26, noviembre de 2022.

**precios**<sup>65</sup>. A diferencia de la evolución de la remuneración por empleado, el indicador sobre salarios negociados refleja el resultado de los procesos de negociación colectiva en la zona del euro y no se ve directamente afectado por las grandes variaciones del número de horas trabajadas en los últimos años debido a la pandemia. Los salarios negociados en la zona del euro registraron un aumento moderado del 1,5 % en 2021, ligeramente por debajo de la media del período 2013-2020 (1,7 %), a pesar del fuerte repunte del empleo tras la pandemia. Esto puede deberse a retrasos en las renegociaciones salariales y a la incertidumbre que persiste en algunos sectores debido a la pandemia. En el T1-2022, los salarios negociados en la zona del euro crecieron un 2,8 % en términos nominales sobre una base anual, tras un aumento del 1,6 % en el T4-2021<sup>66</sup>. Sin embargo, el crecimiento de los salarios negociados se ralentizó hasta alcanzar el 2,4 % en el T2-2022<sup>67</sup>.

**En 2021, los salarios reales repuntaron en la mayoría de los Estados miembros y, de forma agregada, en la UE, pero están disminuyendo de nuevo en 2022.** A diferencia de 2020, en casi todos los Estados miembros los trabajadores experimentaron un fuerte crecimiento de los salarios reales en 2021. En Letonia, Lituania y Bulgaria se observó un fuerte crecimiento de los salarios reales, por encima del 5 %, mientras que Irlanda y los Países Bajos, por el contrario, registraron pequeñas disminuciones. El repunte de los salarios reales también fue especialmente fuerte en Italia, Francia y Bélgica, que registraron aumentos significativos en 2021, tras la caída del año anterior (véase el gráfico 2.1.7). Sin embargo, la tendencia positiva se ha detenido o invertido en el T1-2022, cuando el crecimiento de los salarios reales volvió a ser negativo en la UE (-1,3 % interanual) y en la mayoría de los Estados miembros. La inflación empezó a acelerarse ya en el segundo semestre de 2021, y la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania ha exacerbado aún más las presiones existentes, acentuando la disminución de los salarios reales. La inflación anual en la UE alcanzó un máximo del 10,9 % en septiembre de 2022, frente al 5,3 % de finales de 2021. En el T2-2022, los salarios reales disminuyeron drásticamente, un 3,3 % por término medio en la UE en comparación con el mismo trimestre de 2021, y más aún en diecisiete Estados miembros, en medio de un contexto de creciente preocupación por las consecuencias sociales adversas de la pérdida de poder adquisitivo, especialmente para los trabajadores con salarios bajos. De cara al futuro, se espera que la pérdida en términos de comercio y el deterioro de las perspectivas económicas, junto con la incertidumbre en torno a la proyección de la inflación, tengan una incidencia importante en la evolución de los salarios.

---

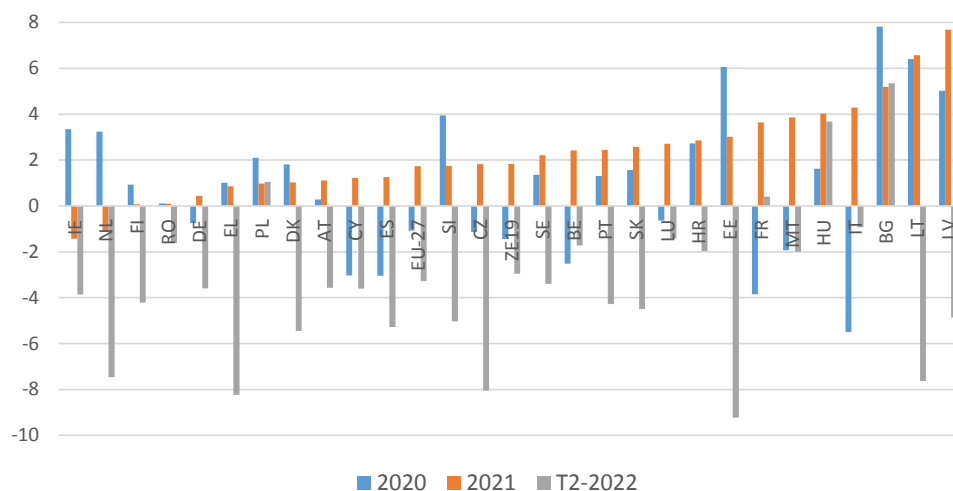
<sup>65</sup> El indicador del Banco Central Europeo (BCE) de salarios negociados para la zona del euro representa una media ponderada de las tasas de crecimiento interanual nacionales de los salarios acordados colectivamente para la mayoría de los países de la zona del euro. A diferencia de otros indicadores, como la remuneración por empleado, no se ve afectado por la evolución del número de horas trabajadas. Por regla general, el indicador también excluye las primas, las horas extraordinarias y otras remuneraciones individuales que no están vinculadas a la negociación colectiva, y en algunos Estados miembros representa un mínimo salarial en algunos sectores, y no la remuneración real pagada por las empresas. El índice de salarios negociados viene acompañado de algunas reservas en cuanto a la cobertura entre países y la armonización metodológica, en particular el tratamiento de determinados tipos de primas.

<sup>66</sup> A escala de los Estados miembros, se produjeron aumentos considerables especialmente en Alemania (crecimiento anual del 4,0 % en el T1-2022, frente al 1,1 % en el T4-2021 y menos del 2 % desde el T3-2020), Francia (en torno al 3 % en el T1-2022, frente a alrededor del 1 % y tras haber fluctuado entre el 0,5 y el 1,5 % durante el período 2014-2021), los Países Bajos (2,4 %, frente al 2,1 % en 2021), Bélgica (+ 4,8 %), Austria (2,6 %, frente al 1,7 % en 2021) y España (+ 2,6 % en el T2-2022, frente a alrededor del 1,7 % en 2020 y 2021).

<sup>67</sup> Para más información, véase el capítulo 2 del informe de la Comisión Europea titulado *Labour Market and Wage Developments in Europe, annual review 2022* [«Evolución del mercado laboral y de los salarios en Europa. Revisión anual de 2022», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2022 (disponible próximamente).

### Gráfico 2.1.7: En 2021, los salarios reales repuntaron en la UE, pero están disminuyendo en 2022 en la mayoría de los Estados miembros

Sueldos y salarios brutos reales por empleado (variación anual en %; 2020, 2021 y T2-2022)

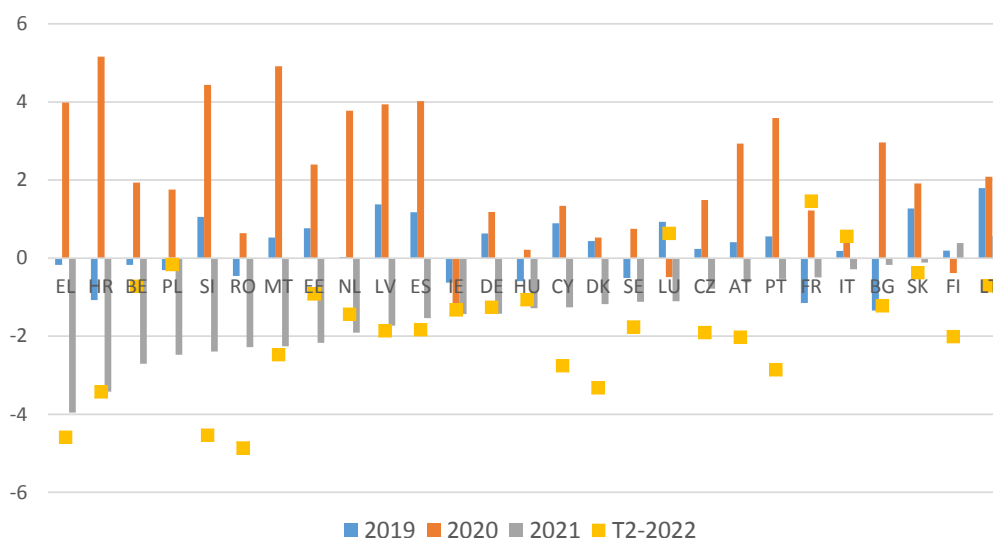


*Fuente:* Comisión Europea, base de datos AMECO, sueldos y salarios brutos reales por empleado; deflactor: consumo privado [rwwdc]. Para el T1-2022 y el T2-2022: cálculos de la DG EMPL basados en datos de Eurostat, sueldos y salarios [[namq\\_10\\_gdp](#)], empleo total (concepto nacional) [[namq\\_10\\_a10\\_e](#)] e índice armonizado de precios de consumo [[prc\\_hicp\\_midx](#)].

**El crecimiento de los salarios reales estaba a la zaga del crecimiento de la productividad laboral en 2021 y se prevé que siga cayendo en 2022 en la mayoría de los Estados miembros.** Esto dio lugar a una reducción de la participación salarial, que mide la proporción de la renta nacional pagada al trabajo. Cuando los salarios reales crecen más lentamente que la productividad laboral, esta proporción disminuye. En 2021, la participación salarial en la UE se situó en el 55,7 %, frente al 56,9 % de 2020. En 2021 se registraron descensos superiores a 1 p.p. en veinte países (véase el gráfico 2.1.8), mientras que la participación salarial solo aumentó en Lituania y Finlandia, menos de 1 p.p. Durante el período 2013-2020, la participación salarial aumentó en los Estados miembros cuyos niveles de partida eran comparativamente bajos y, especialmente, en Bulgaria, Estonia, Letonia, Lituania, Rumanía y Eslovaquia, contribuyendo así a la convergencia. En el primer semestre de 2022, la participación salarial ha ido disminuyendo en casi todos los países, como consecuencia del lento crecimiento de los salarios. Además, el deterioro de las condiciones comerciales como consecuencia de las fuertes subidas del precio de la energía importada ha dado lugar a una pérdida aún mayor en las rentas reales nacionales.

## Gráfico 2.1.8: En 2021 la participación salarial disminuyó y los salarios crecieron, por término medio, más lentamente que la productividad laboral

Participación salarial (2019, 2020, 2021 y T2-2022, variación interanual, p.p.)



*Nota:* 1) la participación salarial se calcula como porcentaje del PIB a precios corrientes, 2) los países se clasifican en orden decreciente en función del crecimiento de la participación salarial en 2021.

*Fuente:* cálculos de la DG EMPL basados en datos de Eurostat, [[namq\\_10\\_a10\\_e](#)] y [[namq\\_10\\_gdp](#)].

**Los recientes aumentos del salario mínimo en muchos Estados miembros no han evitado la pérdida de poder adquisitivo entre los beneficiarios, debido a la subida de la inflación, y la aplicación de unos aumentos adecuados, mediante unas actualizaciones oportunas, es importante para proteger a los trabajadores con salarios bajos.** A pesar de los significativos aumentos nominales en 2021 (véase el apartado 2.1.2), los salarios mínimos disminuyeron en términos reales en todos los Estados miembros excepto en cuatro (Letonia, Portugal, Eslovenia y Eslovaquia). En cambio, en ese mismo período, los salarios reales medios aumentaron en todos los Estados miembros, excepto en Irlanda y los Países Bajos. Hasta agosto de 2022, los trabajadores con salarios más bajos sufrieron nuevas pérdidas significativas de su poder adquisitivo<sup>68</sup> en la mayoría de los países con un salario mínimo legal (véase el gráfico 2.1.9). Las únicas excepciones fueron Bélgica, Hungría, Grecia y Rumanía, donde los aumentos nominales superaron a la inflación, mientras que en Francia el salario mínimo en términos reales se mantuvo sin cambios. Aproximadamente la mitad de los Estados miembros con salarios mínimos legales tienen en cuenta la inflación a la hora de fijarlos, y lo hacen de diferentes maneras y en distintos grados<sup>69</sup>. En la mayoría de los países, el proceso da lugar a una mejora del nivel en enero de cada año, sin intervenciones estratégicas adicionales durante el resto del año. La Directiva sobre unos salarios mínimos adecuados<sup>70</sup>, adoptada recientemente, puede ayudar a apoyar a los hogares vulnerables mediante un impulso de la fijación de los salarios mínimos legales en unos niveles adecuados, teniendo en cuenta, entre otras cosas, el poder adquisitivo del salario mínimo, las

<sup>68</sup> Calculado a partir de Eurostat [[prc\\_hicp\\_midx](#)].

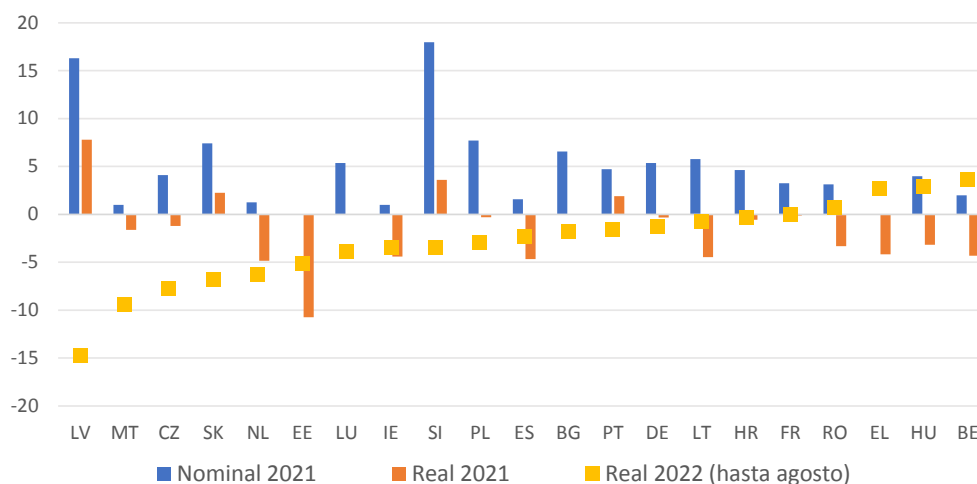
<sup>69</sup> Aumayr-Pintar, C., Rasche, M. y Vacas, C.: *Minimum wages in 2019: annual review* [«Salarios mínimos en 2019. Revisión anual», documento en inglés], Eurofound, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2019.

<sup>70</sup> [Directiva \(UE\) 2022/2041 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de octubre de 2022, sobre unos salarios mínimos adecuados en la Unión Europea](#) (DO L 275 de 25.10.2022, p. 33).

condiciones socioeconómicas y la evolución de la productividad a largo plazo (véase también el recuadro 1 del pilar). Por otra parte, las actualizaciones periódicas de los salarios mínimos en consonancia con la Directiva podrían ayudar a evitar pérdidas generalizadas del poder adquisitivo entre los perceptores del salario mínimo en el contexto actual, a fin de que puedan mantener su nivel de vida. Además, en el contexto de la crisis energética, las medidas temporales de apoyo presupuestario destinadas a los trabajadores con salarios bajos pueden contribuir a aliviar la pérdida de poder adquisitivo.

### Gráfico 2.1.9: La inflación ha mermado los recientes aumentos de los salarios mínimos

Variación en los salarios mínimos legales en términos reales y nominales (tasa de crecimiento, en %)



*Nota:* los Estados miembros están clasificados en orden decreciente de la magnitud del aumento de los salarios mínimos legales en términos reales en 2022.

*Fuente:* red de corresponsales de Eurofound y Eurostat [[prc\\_hicp\\_midx](#)], cálculos de Eurofound.

#### Recuadro 1 del pilar: Salarios mínimos

**Los salarios mínimos, cuando se fijan en niveles adecuados, ya sean legales o basados en la negociación colectiva, promueven la convergencia social al alza.** Unos salarios mínimos adecuados ayudan a reducir la pobreza de los ocupados y la desigualdad salarial, a sostener la demanda interior y a reforzar los incentivos al trabajo. También contribuyen a reducir la brecha salarial de género, dada la sobrerrepresentación de las mujeres en puestos de trabajo mal remunerados, y a garantizar una competencia leal para los empleadores que pagan salarios dignos. El derecho a unos salarios mínimos adecuados está consagrado en el principio 6 del pilar europeo de derechos sociales.

**Muchos trabajadores con ingresos bajos no están protegidos por unos salarios mínimos adecuados; en general, casi uno de cada diez trabajadores se encuentra en riesgo de pobreza<sup>71</sup>.** Con la actual combinación de una elevada inflación y de un crecimiento salarial relativamente moderado, que está mermando el poder adquisitivo de los hogares (véase también el recuadro 7 del pilar), garantizar que los trabajadores perciban unos salarios mínimos adecuados es crucial para apoyar a las personas más vulnerables y mitigar las consecuencias sociales de la crisis energética.

<sup>71</sup> La tasa de riesgo de pobreza de los ocupados se situó en el 9 % en 2019 y disminuyó ligeramente hasta el 8,9 % en 2021 para la población de 18 a 64 años, según la medición del indicador de Eurostat [[ilc\\_iw01](#)].

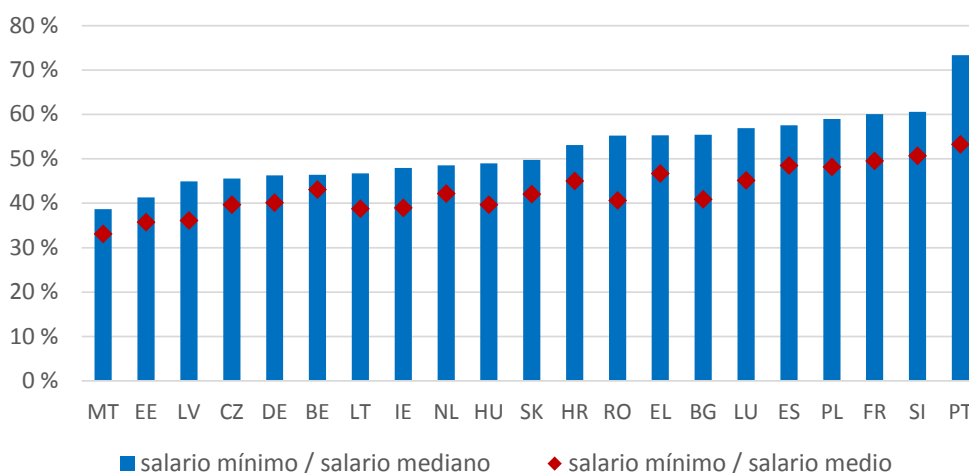
**La Directiva sobre unos salarios mínimos adecuados tiene por objeto reforzar la protección del salario mínimo en toda la UE.** Fue propuesta por la Comisión en octubre de 2020 y adoptada el 19 de octubre de 2022. La Directiva contribuirá a garantizar que los trabajadores de la Unión estén protegidos por unos salarios mínimos adecuados que les permitan vivir dignamente. Para ello, la Directiva también contiene disposiciones destinadas a promover la negociación colectiva y mejorar los mecanismos de garantía de cumplimiento y supervisión en todos los Estados miembros. Además, establece un marco con normas claras para mejorar la adecuación de los salarios mínimos legales en los Estados miembros que disponen de ellos.

**La negociación colectiva desempeña un papel fundamental en la consecución de unos salarios mínimos adecuados.** El buen funcionamiento de la negociación colectiva implica que los empleadores y los empleados estén debidamente representados y garantiza que las condiciones salariales sean coherentes con las necesidades de los trabajadores y de los empleadores, y que respondan a unas cambiantes circunstancias económicas cambiantes. Al configurar la evolución general de los salarios, la negociación colectiva también influye en la evolución de los salarios mínimos. Los Estados miembros en los que la negociación colectiva tiene una amplia tasa de alcance tienden, en general, a tener unos salarios mínimos más elevados y una proporción más baja de trabajadores con salarios bajos. Por lo tanto, la Directiva exige a todos los Estados miembros que adopten medidas para promover la negociación colectiva en materia de fijación de salarios. También exige a aquellos Estados miembros en los que la tasa de alcance de la negociación colectiva sea inferior al 80 % que establezcan un plan de acción y un marco de condiciones favorables para la negociación colectiva

**Los salarios mínimos legales son a menudo bajos en comparación con otros salarios en la economía, así como insuficientes para garantizar una vida digna.** En casi todos los Estados miembros, el salario mínimo legal es inferior al 60 % del salario mediano e inferior al 50 % del salario medio (véase el gráfico a continuación). En 2021, solo los salarios mínimos legales de Portugal, Eslovenia y Francia alcanzaron ambos valores. Además, ese mismo año, el salario mínimo legal fue inferior al 50 % del salario mediano en once países de la UE (Eslovaquia, Hungría, los Países Bajos, Irlanda, Lituania, Bélgica, Alemania, Chequia, Letonia, Estonia y Malta). En dos de estos países (Estonia y Malta), fue incluso inferior al 45 %. Además, tres países (Letonia, Estonia y Malta) tenían salarios mínimos inferiores al 40 % del salario medio. A este respecto, la Directiva contiene requisitos para reforzar los marcos de gobernanza con el fin de establecer y actualizar los salarios mínimos legales. Entre ellos se incluyen i) el uso de criterios claros para fijar y actualizar estos salarios, ii) el uso de valores de referencia para ayudar a evaluar su adecuación, iii) actualizaciones periódicas para preservar la adecuación a lo largo del tiempo, iv) condiciones claras para las variaciones y deducciones de los salarios mínimos legales, y v) participación oportuna y efectiva de los interlocutores sociales a lo largo de todo el proceso de establecimiento y actualización.

## En muchos Estados miembros, los salarios mínimos legales siguen siendo bajos en comparación con otros salarios

Salarios mínimos como porcentaje del salario mediano bruto y del salario medio bruto (2021)



Fuente: cálculos de la DG EMPL basados en datos de Eurostat [[earn mw cur](#)], [[lc lci r2 a](#)] y encuesta sobre la estructura de los salarios.

**Contar con unos mecanismos eficaces de garantía de cumplimiento y de seguimiento es fundamental para garantizar un acceso apropiado de los trabajadores a unos salarios mínimos adecuados.** El incumplimiento de las normas relativas a los salarios mínimos parece ser un fenómeno significativo en toda la UE, aunque los problemas relativos a los datos limitan la posibilidad de disponer de estimaciones precisas<sup>72</sup>. Para mejorar la aplicación de estas normas, la Directiva exige a los Estados miembros que disponen de salarios mínimos legales que refuercen los controles y la intensidad de las inspecciones sobre el terreno y garanticen que las autoridades de control dispongan de los recursos adecuados. Además, hace hincapié en que los Estados miembros deben disponer de mecanismos de reparación y sanciones eficaces para aquellos casos en que no se respeten los derechos de los trabajadores relativos a los salarios mínimos legales y a la protección del salario mínimo prevista en los convenios colectivos. Para abordar las deficiencias en la recogida de datos, la Directiva exige a todos los Estados miembros que desarrollen instrumentos eficaces para supervisar la cobertura y la adecuación de la protección del salario mínimo, y que informen a la Comisión cada dos años, a partir de 2025, de una serie de indicadores relacionados con la protección del salario mínimo.

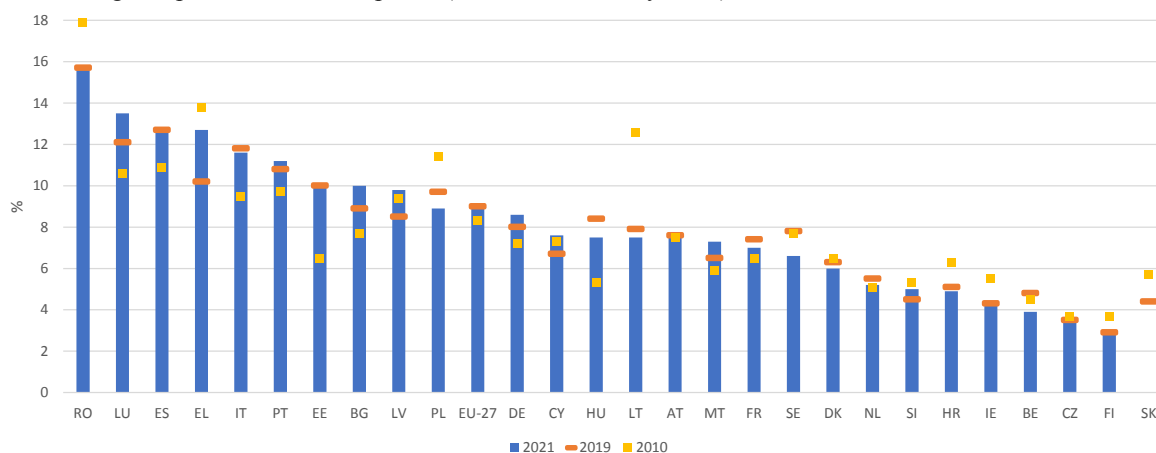
**Una ejecución temprana de la Directiva puede respaldar los esfuerzos de los Estados miembros por ofrecer un apoyo oportuno a los hogares vulnerables en el contexto actual.** Aunque todavía disponen de un período de dos años para incorporar la Directiva al Derecho nacional, la iniciativa ya ha fomentado debates a nivel nacional, que pueden haber sido decisivos para la adopción de nuevas medidas que mejoren el acceso a unos salarios mínimos adecuados en toda la UE.

<sup>72</sup> Este es el caso, en particular, de los datos de las encuestas económicas y sociales, como EU-SILC. Puede encontrarse una encuesta detallada de datos recientes en Aumayr-Pintar, C., Rasche, M. y Vacas, C.: *Minimum wages in 2019: annual review* [«Salarios mínimos en 2019. Revisión anual», documento en inglés], Eurofound, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2019. Se ha demostrado que el incumplimiento es un fenómeno significativo en muchos países, en particular en aquellos que disponen de protección del salario mínimo; véase, entre otros, Garnero, A.: *The dog that barks doesn't bite: Coverage and compliance of sectoral minimum wages in Italy* [«Perro ladrador, poco mordedor: cobertura y cumplimiento de los salarios mínimos sectoriales en Italia», documento en inglés], *IZA Journal of Labor Policy*, 7, 3, 2018.

**Un puesto de trabajo no garantiza necesariamente salir de la pobreza.** La pobreza de los ocupados en la UE no ha disminuido en la última década, y se situó en el 8,9 % en 2021<sup>73</sup>. Los Estados miembros con los niveles más elevados en 2010 experimentaron una fuerte disminución general de la pobreza de los ocupados (esto es, Rumanía, Grecia, Polonia y Lituania), y Lituania incluso pasó a situarse por debajo de la media de la EU-27, mientras que otros se mantuvieron por encima o en torno a ella. En 2021, la pobreza de los ocupados se mantuvo prácticamente estable en la mayoría de los Estados miembros en comparación con 2020 (en relación con los ejercicios 2020 y 2019, respectivamente). Un pequeño número de Estados miembros experimentó una disminución superior a 1 p.p. (esto es, Irlanda y Suecia), mientras que un grupo más amplio registró un ligero aumento (esto es, Rumanía, Luxemburgo, España, Grecia, Portugal y Letonia), en particular los Estados miembros en los que la pobreza de los ocupados sigue estando por encima de la media de la UE. El gráfico 2.1.10 muestra que, en 2021, más del 10 % de los trabajadores de Rumanía, Luxemburgo, España, Italia, Grecia y Portugal estaban en riesgo de pobreza. Según los indicadores adelantados de Eurostat<sup>74</sup> relativos al ejercicio 2021, la situación no parece haber cambiado entre países, salvo en el caso de Grecia, que previsiblemente experimentará un ligero descenso, y de Croacia, los Países Bajos y Eslovenia, en los que se estima un ligero aumento. En general, los trabajadores con un bajo nivel educativo se enfrentan a un mayor riesgo de pobreza de los ocupados que los trabajadores cuyo nivel es alto (19,8 % frente al 4 %), al igual que ocurre con las personas nacidas fuera de la UE en comparación con los trabajadores autóctonos (21 % frente al 7,6 %). Además, los trabajadores con contratos temporales tienen más probabilidades de encontrarse en riesgo de pobreza de los ocupados que los trabajadores con contratos indefinidos (12,9 % frente al 5,3 % en la UE).

### Gráfico 2.1.10: La pobreza de los ocupados sigue siendo un desafío clave en muchos Estados miembros

Tasa de riesgo de pobreza de los ocupados (en %, 2021, 2019 y 2010)



*Nota:* no se dispone de datos relativos a SK para 2021. Interrupción en la serie cronológica en el caso de LU para el año 2021.

*Fuente:* Eurostat [[ilc\\_iw01](#)], EU-SILC.

<sup>73</sup> La pobreza de los ocupados es el porcentaje de personas de 18 años o más que trabajan y tienen una renta disponible equivalente inferior al umbral de riesgo de pobreza, que se fija en el 60 % de la mediana de la renta disponible equivalente nacional (tras descontar las transferencias sociales). Los datos de 2021 hacen referencia al ejercicio 2020. En la EU-27, el indicador aumentó significativamente de 2010 (8,5 %) a 2016 (9,8 %), para empezar a disminuir año tras año, lenta pero constantemente, hasta 2020. Eurostat [[ilc\\_iw01](#)], [[ilc\\_iw04](#)], [[ilc\\_iw05](#)] y [[ilc\\_iw16](#)].

<sup>74</sup> Véanse los [indicadores adelantados para el ejercicio 2021](#), publicados en agosto de 2022, en el [sitio web de Eurostat](#).

**Una elevada cuña fiscal puede influir negativamente en la demanda de mano de obra, debilitando así los incentivos para buscar trabajo y aumentar las horas de trabajo<sup>75</sup>.**

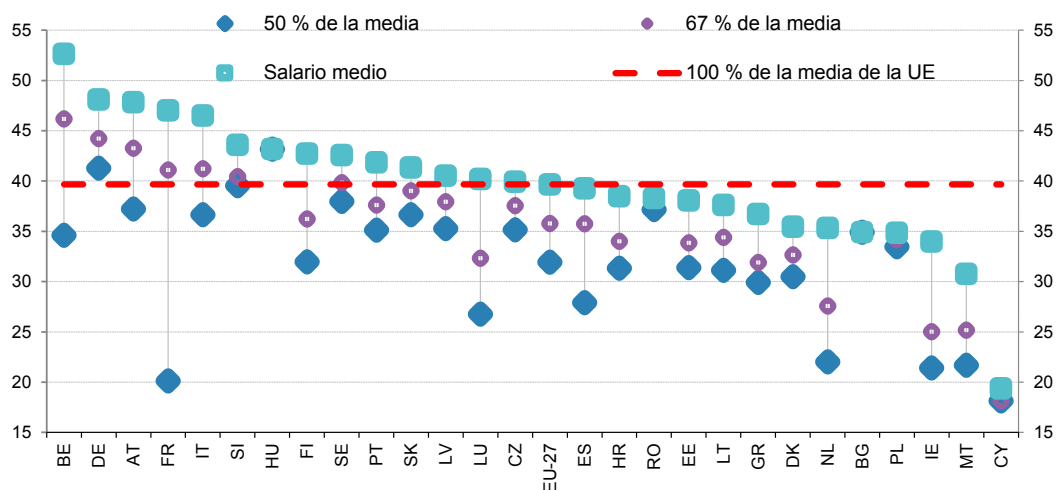
Entre 2011 y 2021, la cuña fiscal de la EU-27 para una persona soltera con un salario medio se redujo del 41,6 % al 39,6 %. La cuña fiscal disminuyó en dieciséis Estados miembros de la UE durante el mismo período, y las mayores reducciones se registraron en Hungría, Grecia, Rumanía, Letonia y Bélgica. En cambio, se produjeron aumentos significativos en Portugal, Malta, Luxemburgo y Eslovaquia. Cabe señalar que la cuña fiscal de la EU-27 para una persona soltera con un salario bajo (esto es, 50 % de la renta media) disminuyó aún más, en 2,8 p.p., desde 2011, aunque aumentó ligeramente entre 2020 y 2021 (del 31,5 % al 31,9 %). La reducción de la presión fiscal sobre los trabajadores con ingresos bajos también es especialmente importante para reducir los obstáculos a la contratación de trabajadores poco cualificados.

**Los sistemas del impuesto sobre la renta tienden a ser progresivos, lo que implica que la cuña fiscal sobre el trabajo es menor para quienes se encuentran en el extremo inferior de la distribución de la renta.**

La cuña fiscal (en particular el impuesto sobre la renta de las personas físicas y las cotizaciones a la seguridad social) para los trabajadores solteros sin hijos es superior en el caso de las personas con salarios medios que en el de las personas que ganan el 67 % del salario medio, que a su vez es más elevada que la de las personas con un salario bajo (50 % de la media). Esto muestra la progresividad de la fiscalidad del trabajo, un patrón bastante pronunciado en el caso de Francia, Bélgica y Luxemburgo, pero menos evidente en el caso de Hungría, Rumanía, Bulgaria, Polonia y Chipre (véase el gráfico 2.1.11). No obstante, en varios Estados miembros aún queda margen para aligerar la presión fiscal sobre el trabajo, en particular mediante la reducción de la cuña fiscal para las personas con ingresos bajos y medios, con el fin añadido de mitigar los efectos del aumento de los precios de la energía, y para desplazar dicha presión hacia otras fuentes que apoyen en mayor medida los objetivos medioambientales.

**Gráfico 2.1.11: La cuña fiscal sobre el trabajo es menor para los niveles salariales más bajos**

Presión fiscal para un trabajador soltero con un salario bajo (50 y 67 % del salario medio) en comparación con el salario medio en 2021



Fuente: Comisión Europea, DG ECFIN, base de datos sobre fiscalidad y prestaciones, sobre la base del modelo fiscal y de prestaciones de la OCDE (actualizado en marzo de 2022).

<sup>75</sup> La cuña fiscal mide la diferencia entre los costes laborales totales de la contratación de un trabajador y los ingresos netos de los empleados.

## **Recuadro 2 del pilar: La economía social y las empresas sociales**

**La economía social cuenta con 2,8 millones de entidades en toda la UE, cuyo objetivo principal es generar un impacto social o medioambiental positivo y no tanto el de generar beneficios financieros para sus propietarios o partes interesadas.** Entre ellas se incluyen diversos modelos empresariales y organizativos, como asociaciones, cooperativas, mutualidades, fundaciones y empresas sociales, que nacen con un componente local y utilizan el modelo de gobernanza participativa. Las organizaciones de la economía social ofrecen soluciones concretas e innovadoras a desafíos sociales clave en una amplia variedad de sectores económicos, en particular los servicios sociales, la asistencia sanitaria, la educación, la agricultura, la energía, la banca, los seguros y la gestión de residuos.

**El empleo remunerado en la economía social oscila entre menos del 1 y el 10 % de la mano de obra total en distintos Estados miembros y sugiere la existencia de un potencial de crecimiento del empleo en el sector que todavía está sin explotar en algunos Estados miembros<sup>76</sup>.** Las entidades de la economía social emplean a 13,6 millones de personas en la UE y aportan valor a las economías y sociedades locales mediante el fomento de su inclusión, resiliencia y sostenibilidad medioambiental. Por ejemplo, ofrecen puestos de trabajo adicionales de calidad en la economía, contribuyen a la inclusión de los grupos desfavorecidos, impulsan el desarrollo económico sostenible y promueven la participación activa de los ciudadanos en la sociedad. Más recientemente, la economía social ha contribuido a mitigar el impacto de la crisis de la COVID-19 mediante el desarrollo de soluciones ascendentes, principalmente en los servicios sanitarios y sociales, para apoyar a los grupos vulnerables y en situación de riesgo. Por ejemplo, en Polonia, la Incubadora Malopolska para la Innovación Social, cofinanciada por el FSE, concedió a los ciudadanos subvenciones para desarrollar, probar y ejecutar proyectos destinados a satisfacer las necesidades de las personas dependientes. Además, el enfoque de la economía social, basado en los valores, la convierte un elemento importante para garantizar unas transiciones ecológica y digital justas.

**Si bien las organizaciones de la economía social y las empresas sociales operan en todos los Estados miembros, el grado de comprensión y aceptación de los conceptos de «empresa social» y «economía social» varía considerablemente entre ellos.** En muchos Estados miembros, debido a la falta de un reconocimiento formal y de sensibilización en torno a sus modelos de negocio, las entidades de la economía social se enfrentan a dificultades para desarrollar su actividad. Por lo tanto, hay margen para un mayor y mejor apoyo, en particular marcos estratégicos y jurídicos adaptados a sus especificidades, un mejor acceso a la financiación y a los mercados, así como una mejor integración en las redes empresariales y los servicios de apoyo.

**Para hacer frente a este desafío, en diciembre de 2021 la Comisión Europea presentó el Plan de Acción para la Economía Social<sup>77</sup>.** Este Plan de Acción tiene por objeto mejorar el ecosistema de las entidades de la economía social, en especial en los países en los que todavía está poco desarrollado, en consonancia con el principio 4 del pilar europeo de derechos

<sup>76</sup> Monzón, J. L. y Chaves, R.: *Evolución reciente de la economía social en la Unión Europea*, Comité Económico y Social Europeo, 2017.

<sup>77</sup> Comisión Europea: *Building an economy that works for people: an action plan for the social economy* [«Construir una economía que funcione para las personas: un plan de acción para la economía social», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2021. El Plan de Acción se basa en la [Iniciativa en favor del emprendimiento social \(2011\)](#).

sociales (apoyo activo para el empleo). La propuesta de Recomendación del Consejo sobre el desarrollo de las condiciones marco de la economía social (prevista para mayo de 2023), como una de las acciones clave del Plan de Acción, debería contribuir a mejorar el marco estratégico y reglamentario de la economía social en varios ámbitos, en particular las ayudas estatales, la adjudicación de contratos públicos y la fiscalidad. Además, la Estrategia Industrial de la Comisión de marzo de 2020 reconoce la «economía de proximidad y social» como uno de los catorce ecosistemas industriales clave.

**El acceso a la financiación representa un desafío estructural clave para las empresas sociales.** La disponibilidad de recursos financieros reembolsables y el uso que de ellos hacen las empresas sociales es muy heterogéneo entre los Estados miembros. En el período 2014-2020, los instrumentos financieros de vanguardia a nivel de la UE disponibles en el marco del Programa de la Unión Europea para el Empleo y la Innovación Social (EaSI) apoyaron a las empresas sociales por medio de carteras de préstamos, financiación mediante emisión de acciones y financiación mediante deuda. El apoyo prosigue en el período 2021-2027 a través del eje de actuación destinado a inversión social y capacidades de InvestEU, junto con el Fondo Europeo de Inversiones, como principal socio ejecutante de la financiación de las empresas sociales. El apoyo de los instrumentos financieros se complementa con subvenciones (como apoyo a los costes de transacción o subvenciones piloto de financiación social) financiadas con cargo al FSE+<sup>78</sup>.

**En los últimos años, varios Estados miembros han adoptado estrategias globales o iniciativas específicas para apoyar la economía social.** **Bulgaria** adoptó su 5.º Plan de Acción Nacional Bienal para la Economía Social 2022-2023. **Finlandia** adoptó una Estrategia de Empresas Sociales en 2021 y, en consonancia con ella, creó un Centro Nacional de Asesoramiento para Empresas Sociales<sup>79</sup>. En su Programa Nacional de Reformas de 2022, **Alemania** expresó su compromiso de elaborar una estrategia nacional para las empresas sociales, con el objetivo de reforzar las empresas que sirven al bien común y a una economía solidaria. En cuanto al reconocimiento jurídico de las empresas sociales, **Chequia** está preparando una Ley de emprendimiento social como medio para integrar a las personas desfavorecidas en el mercado laboral, y **Polonia** adoptó una Ley sobre la economía social, como parte de su PRR, que establece las normas para la certificación de las empresas sociales que reintegren a las personas en riesgo de exclusión social. En 2022, **España** adoptó un Proyecto Estratégico de la Economía Social y de los Cuidados por valor de 800 millones EUR, financiado principalmente con cargo a NextGenerationEU, con el objetivo de liberar todo el potencial de la economía social para contribuir a unas transiciones ecológica y digital justas y reforzar los sistemas de inclusión y bienestar. Se espera que el proyecto aumente la cuota de la economía social en el PIB de España en 1 p.p., de forma que se sitúe en el 11 %.

### 2.1.2 Medidas adoptadas por los Estados miembros

**Varios Estados miembros han adoptado recientemente medidas de apoyo a la creación de empleo.** En enero de 2022, el servicio de empleo de **Croacia** adoptó nuevas medidas de creación de empleo en el marco de su PRR, con el fin de apoyar las transiciones ecológica y

<sup>78</sup> Un ejemplo de la última convocatoria de financiación social de la oferta y la demanda (2020) es la cooperación entre Erste Bank e Impact Hub en Austria, Chequia, Eslovaquia, Serbia y Croacia, por la que se respalda el desarrollo de cuasicapital y se proporciona apoyo no financiero complementario a las empresas sociales. Al impulsar el capital de las empresas sociales, estas podrían desarrollar sus planes de crecimiento, realizar proyectos nuevos o ampliar los ya existentes y, en consecuencia, aumentar su impacto.

<sup>79</sup> Véase, en línea, la [Estrategia de Empresas Sociales](#) y el [Centro de Asesoramiento](#).

digital, diseñadas para dar prioridad a la activación y al trabajo (autónomo) de las personas inactivas, los desempleados de larga duración y los jóvenes que ni estudian ni trabajan (ninis). **Lituania** amplió el alcance y la diversidad de las medidas de apoyo al empleo en julio de 2022, centrándose más en los puestos de trabajo de alto valor añadido y en la doble transición, como parte de su compromiso con el PRR. En marzo de 2022, **Portugal** empezó a conceder apoyo financiero a los empleadores que ofrecen contratos indefinidos y pagan salarios adecuados con arreglo a la medida «Compromiso de empleo sostenible», también en el marco del PRR. Durante la pandemia, **Bélgica** (Valonia) introdujo una subvención específica al empleo de 1 000 EUR mensuales, llamada «Tremplin24mois+», para contratar a demandantes de empleo desempleados de muy larga duración. Inicialmente, esta subvención estaba destinada a sectores específicos, pero la medida se amplió en enero de 2022 para incluir a todos los empleadores públicos y privados. En enero de 2022, el Gobierno de Bruselas prorrogó el incentivo a la contratación «Phoenix», destinado a favorecer la contratación de demandantes de empleo vulnerables que perdieron su puesto de trabajo durante la crisis sanitaria y se inscribieron en los servicios públicos de empleo (SPE). Algunos Estados miembros adoptaron medidas destinadas a facilitar el acceso al trabajo de las personas desplazadas procedentes de Ucrania para fomentar su integración en el mercado laboral y apoyar la creación de empleo. Por ejemplo, en marzo de 2022, **Letonia** estableció una subvención al empleo para los refugiados procedentes de Ucrania, que proporciona a los empleadores una asignación única de 500 EUR al inicio de la relación laboral. En **Hungría**, en marzo de 2022 se introdujo una subvención temporal al empleo para los empleadores que contraten a ciudadanos ucranianos que huyan de la guerra. La subvención cubre el 50 % de los costes de alojamiento y desplazamiento al puesto de trabajo durante un año como máximo. En **Dinamarca**, los servicios de promoción del empleo para las personas desplazadas procedentes de Ucrania se gestionan a nivel municipal, en particular mediante subvenciones al empleo. Para una visión general de las medidas activas del mercado laboral que facilitan la integración de las personas desplazadas procedentes de Ucrania, véase el apartado 2.3.2.

**Algunos Estados miembros retiraron gradualmente sus medidas de apoyo de emergencia al final del primer semestre de 2021, en consonancia con la relajación de las restricciones de salud pública.** Por ejemplo, entre mayo y octubre de 2021, **Chipre, Dinamarca, Estonia y Lituania** retiraron los regímenes temporales de reducción del tiempo de trabajo y otros regímenes de conservación del empleo introducidos en respuesta a la crisis de la COVID-19. Durante el mismo período, Suecia también suprimió las medidas temporales, pero mantuvo los respectivos regímenes preexistentes.

**Otros Estados miembros han prorrogado sus regímenes de reducción del tiempo de trabajo durante el primer semestre de 2022 e incluso durante más tiempo.** Por ejemplo, Croacia, Italia y Portugal financiaron medidas para preservar el empleo en el contexto de la pandemia de COVID-19 durante el T1-2022. En **Bulgaria**, los subsidios salariales para los trabajadores (régimen 60/40) se prorrogaron hasta junio de 2022. En **Malta y Grecia**, el régimen de complementos salariales y el régimen de reducción del tiempo de trabajo se prorrogaron hasta finales de mayo de 2022. En marzo de 2022, **Bélgica** prorrogó el «procedimiento simplificado» (con menos obligaciones administrativas para los empleadores) de su régimen de reducción del tiempo hasta finales de junio de 2022, en respuesta al estallido de la guerra en Ucrania, y mantuvo las mismas modalidades que habían sido aplicables durante la crisis de la COVID-19. Del mismo modo, **Francia** prorrogó la aplicabilidad de su actual régimen de empleo parcial hasta finales de 2022, a fin de permitir que las empresas afectadas por la guerra en Ucrania pudieran beneficiarse de él. **Luxemburgo** había prorrogado inicialmente hasta junio de 2022 su régimen de reducción del tiempo de trabajo para las pymes, con la intención de eliminar el régimen de forma gradual.

Sin embargo, en el contexto de la crisis energética, el Gobierno anunció en agosto de 2022 que las empresas gravemente afectadas podían hacer uso del régimen de reducción del tiempo de trabajo. En mayo, **Rumanía** también extendió su régimen de reducción del tiempo de trabajo hasta finales de 2022.

**En algunos casos, las medidas temporales adoptadas en respuesta a la pandemia de COVID-19 fueron sustituidas por regímenes permanentes de reducción del tiempo de trabajo.** España suprimió gradualmente las normas de emergencia del ERTE, el régimen de reducción del tiempo de trabajo (aunque parte de las prestaciones y deducciones de la seguridad social se prorrogaron hasta el 31 de marzo de 2022). En diciembre de 2021 entró en vigor una nueva legislación por la que se establecía un régimen permanente de reducción del tiempo de trabajo para permitir ajustes con las perturbaciones cíclicas y estructurales, como parte de una amplia reforma definida en el plan nacional de recuperación y resiliencia. En este contexto, se incentiva a las empresas a proporcionar a sus empleados programas de formación para la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional. En marzo de 2022, **Eslovaquia** introdujo también una nueva medida permanente para conservar los puestos de trabajo durante las recesiones económicas. En **Eslovenia**, está prevista la adopción, para finales de 2022, de un régimen permanente de reducción del tiempo de trabajo en caso de grave recesión económica.

**Entre enero de 2021 y julio de 2022, varios Estados miembros aumentaron sustancialmente sus salarios mínimos legales.** El objetivo era responder a la pérdida de poder adquisitivo de los trabajadores con salarios bajos a medida que la inflación iba aumentando y también, en algunos casos, mejorar de manera más generalizada la adecuación de los salarios mínimos, habida cuenta de sus bajos niveles y de la brecha con respecto a los demás salarios<sup>80</sup>. El mayor aumento del salario mínimo legal se registró en Hungría (19,5 %). Otros países también registraron aumentos considerables, en particular **Lituania** (13,7 %), **Bélgica** (13,3 %), **Estonia** (12 %), **Rumanía** (11 %), **Croacia** (10,3 %), **Alemania** (10 %), **Grecia** (9,7 %) y **Bulgaria** (9,2 %). En algunos de estos países, los aumentos se introdujeron a través de actualizaciones discrecionales complementarias a las negociaciones habituales o a los mecanismos de indexación. Otros Estados miembros, como **Alemania**, **Letonia**, **los Países Bajos**, **Portugal** y **Rumanía**, también han anunciado aumentos del salario mínimo para 2022 o principios de 2023 (en Portugal, el Gobierno firmó en octubre de 2022 un acuerdo a medio plazo con los interlocutores sociales para ir aumentando el salario mínimo hasta que sea de 900 EUR en 2026). En particular, **Letonia** y **los Países Bajos** tienen previsto aumentar sus salarios mínimos legales en enero de 2023 en un 40 y un 10 %, respectivamente. En **Irlanda**, también está previsto suprimir el salario mínimo para los trabajadores jóvenes, todavía más bajo.

**Además, algunos Estados miembros introdujeron reformas en los marcos para la fijación de los salarios mínimos legales.** Lo que es más importante, **Chipre** ha introducido por primera vez un salario mínimo legal, que se aplicará a partir de enero de 2023 y será de 940 EUR. Mediante una modificación de su Código del Trabajo, **Rumanía** ha establecido que un trabajador solo puede recibir el salario mínimo durante un máximo de 24 meses, tras lo cual debe pagársele un salario más elevado. En **Croacia**, en el marco del PRR, se ha modificado la Ley sobre el salario mínimo para mejorar la aplicación de las normas relativas al salario mínimo legal, por lo que respecta, entre otras cosas, a las sanciones para los infractores y el refuerzo del control por parte de los organismos de inspección. Como parte de una amplia reforma del marco de fijación del salario mínimo en **Irlanda**, el salario mínimo legal se sustituirá por un «salario digno». El salario digno se fijará en el 60 % del salario

---

<sup>80</sup> Algunas actualizaciones de 2021 ya se debían al aumento de la inflación.

mediano de un año determinado a partir de 2023. El salario mínimo nacional seguirá vigente hasta que el salario digno del 60 % se haya introducido por completo, lo que ocurrirá en 2026, pero aumentará a lo largo de los años, como de costumbre, acercándose así al salario digno. **Malta** ha creado una nueva Comisión de Salarios Bajos, que previsiblemente formulará sus primeras recomendaciones para un nuevo mecanismo de actualización del salario mínimo en 2023. Sin embargo, a pesar de estas medidas, muchos trabajadores de la UE siguen sin estar cubiertos por una protección adecuada del salario mínimo. Para ayudar a abordar esta situación, la Comisión presentó en octubre de 2020 una propuesta de Directiva sobre unos salarios mínimos adecuados en la UE, que el Parlamento Europeo adoptó el 14 de septiembre de 2022 y el Consejo, el 4 de octubre del mismo año<sup>81</sup>. El recuadro 1 del pilar explica además los principales desafíos que la Directiva pretende abordar, así como sus principales disposiciones.

**Solo unos pocos Estados miembros han adoptado medidas para contrarrestar la tendencia a la baja del número de trabajadores cubiertos por convenios colectivos.** Algunos Estados miembros han adoptado medidas para reforzar los marcos de negociación colectiva. Por ejemplo, en diciembre de 2021, como parte de una reforma más amplia, **España** estableció que, a falta de un convenio colectivo aplicable a nivel de empresa, los empleados que trabajaban para un subcontratista pasaban a estar incluidos en el ámbito de aplicación del convenio colectivo sectorial correspondiente a la actividad subcontratada. En **Rumanía**, el plan nacional de recuperación y resiliencia prevé nueva legislación en materia de diálogo social, cuya entrada en vigor está prevista para el T4-2022. El plan también incluye una revisión de la definición de los sectores económicos como base para los convenios colectivos sectoriales. En agosto de 2021, **Estonia** adoptó una nueva ley por la que se ampliaban las disposiciones sobre las condiciones de trabajo acordadas en el marco de la negociación colectiva. Las condiciones relativas a la remuneración, el tiempo de trabajo y los períodos de descanso se amplían al conjunto de cada sector, previo acuerdo de los empleadores de al menos el 40 % de la mano de obra del sector y de aquellos sindicatos que representen al menos al 15 % de los empleados.

**Algunos Estados miembros también han adoptado, o están estudiando la posibilidad de adoptar, diversas medidas relacionadas con los salarios del sector público.** Dada la importante proporción del sector público en el empleo total, estos pueden tener efectos más amplios en la economía, ya que los aumentos de los salarios del sector público respaldan el poder adquisitivo de estos empleados, pero también pueden tener efectos colaterales en los salarios del sector privado. En **Francia** se ha aprobado un aumento salarial del 3,5 % para los empleados públicos, a fin de amortiguar el impacto de la inflación en el poder adquisitivo. **Portugal** aumentó los salarios de los graduados en doctorados y los salarios de inicio de carrera en la administración pública en un 4,7 % en 2022, con el objetivo de atraer y retener el talento. En **Eslovenia**, una reforma ha modificado el sistema de salarios del sector público para incluir disposiciones sobre remuneración variable y vincular la remuneración a los resultados laborales. En **Letonia**, el Gobierno ha decidido asignar primas a los trabajadores sociales, debido al aumento de su carga de trabajo por la llegada de refugiados ucranianos.

---

<sup>81</sup> La Directiva establece un marco para mejorar el acceso a la protección de un salario mínimo adecuado en toda la UE, en particular mediante la promoción de la negociación colectiva, contribuyendo así a mejorar las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores con salarios mínimos o con salarios bajos. Véase, por ejemplo: *Commission welcomes political agreement on adequate minimum wages for workers in the EU* [«La Comisión acoge con satisfacción el acuerdo político sobre unos salarios mínimos adecuados para los trabajadores de la UE», documento en inglés], de la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, Comisión Europea (europa.eu).

**Varios Estados miembros han puesto en marcha medidas para que sus sistemas fiscales sean más justos y para mejorar los incentivos al trabajo.** En **Chequia**, el régimen uniforme del impuesto sobre la renta de las personas físicas se suprimió con la introducción de un nuevo tipo impositivo marginal progresivo. Desde 2021, se aplica un tipo impositivo del 23 % a los ingresos superiores a 1 701 168 CZK (aproximadamente 67 300 EUR), mientras que los ingresos inferiores a ese umbral siguen sujetos a un tipo del 15 %. **Austria** redujo su tipo más bajo del impuesto sobre la renta de las personas físicas del 25 al 20 % y prorrogó la aplicación del tipo máximo del 55 % hasta 2025 para los ingresos superiores a 1 millón EUR. Como última fase de un paquete de reformas fiscales más amplio que comenzó en 2017, **Croacia** redujo sus tipos del impuesto sobre la renta de las personas físicas del 36 al 30 % y del 24 al 20 % para los ingresos superiores e inferiores a 360 000 HRK (49 000 EUR), respectivamente. Esta medida ha reducido la progresividad del régimen, pero también la presión fiscal, apoyando así de manera indirecta a los hogares durante la pandemia. Croacia también redujo del 12 al 10 % el tipo impositivo sobre los dividendos. En julio de 2022, **Rumanía** modificó las normas sobre la tributación de los ingresos procedentes de contratos de trabajo a tiempo parcial. Con arreglo al nuevo régimen, los ingresos considerados para el cálculo de las cotizaciones sociales y sanitarias serán el salario mínimo básico y no los ingresos efectivamente percibidos por el empleado. En **Bélgica**, el Gobierno flamenco anunció en septiembre de 2022 la ampliación de la bonificación por empleo (prestación vinculada al ejercicio de una actividad profesional) para las personas con mayores ingresos, así como el aumento temporal del nivel de la prestación.

**Algunos Estados miembros concedieron desgravaciones fiscales para amortiguar el impacto del aumento de los precios de la energía en las personas y los hogares, en algunos casos mediante medidas dirigidas a los más vulnerables.** Por ejemplo, en **Alemania**, la Ley de descarga fiscal, adoptada en marzo de 2022, establece un aumento de la cantidad a tanto alzado, de la asignación básica y de los gastos de desplazamiento domicilio-trabajo del empleado que pueden deducirse de los impuestos sobre la renta de las personas físicas. En abril de 2022, **Portugal** aplicó un régimen extraordinario de aplazamientos fiscales para las empresas y los trabajadores autónomos del sector del transporte, que se habían visto más afectados por el aumento de los precios del combustible y la energía. **Lituania** elevó el umbral de la renta exenta a 540 EUR, aumentando así la renta neta sobre todo para los empleados que perciben el salario mínimo. El umbral no imponible se incrementó más en el caso de las personas mayores y las personas con discapacidad. Además, en **Malta**, a partir de enero de 2022, la devolución de impuestos se incrementó y es ahora de entre 60 y 140 EUR; la devolución más elevada se concedió a los perceptores de los ingresos más bajos. En **Finlandia**, el Gobierno decidió introducir una opción temporal para deducir los costes de la electricidad de la base imponible del impuesto sobre la renta, así como una ayuda limitada al pago de la electricidad para las personas que no pueden beneficiarse de la deducción fiscal destinada a los hogares en situación de pobreza. Para una visión general de las medidas de apoyo público adicionales adoptadas en respuesta a la actual crisis energética, véase el recuadro 7 del pilar en el apartado 2.4.1.

## 2.2 Orientación n.º 6: Aumentar la oferta de mano de obra y mejorar el acceso al empleo, las capacidades y las competencias

Este apartado analiza la aplicación de la orientación para las políticas de empleo n.º 6, que recomienda a los Estados miembros crear las condiciones para mejorar la oferta de mano de obra, las capacidades y las competencias, en consonancia con los principios 1 (educación, formación y aprendizaje permanente), 2 (igualdad de género), 3 (igualdad de oportunidades), 4 (apoyo activo para el empleo), 9 (equilibrio entre la vida profesional y vida privada), 11 (asistencia y apoyo a los niños) y 17 (inclusión de las personas con discapacidad) del pilar europeo de derechos sociales. El apartado 2.2.1<sup>82</sup> informa sobre los principales avances en el ámbito de la educación y las capacidades, así como sobre la situación del mercado laboral, en particular de los grupos vulnerables e infrarrepresentados. El apartado 2.2.2 informa de las medidas estratégicas adoptadas por los Estados miembros en esos ámbitos de actuación.

### 2.2.1 Indicadores clave

**La participación en la educación infantil y atención a la infancia sigue aumentando, pero los menores de edad procedentes de entornos desfavorecidos siguen encontrando obstáculos.** Entre 2015 y 2020, la participación media en la EU-27 de los niños con edades comprendidas entre los 3 años y la edad nacional de inicio de la enseñanza primaria obligatoria aumentó del 92 al 93 %, aunque la mayoría de los países muestran tasas de crecimiento lento o disminuciones muy leves. Cinco Estados miembros (Bélgica, Dinamarca, Francia, Irlanda y España) ya han alcanzado el objetivo previsto en el Espacio Europeo de Educación<sup>83</sup> para 2030 de lograr una tasa de participación de al menos el 96 %. Por el contrario, en Grecia (71,3 %), Eslovaquia (78,1 %), Rumanía (78,2 %) y Croacia (78,8 %), la tasa de participación sigue manteniéndose por debajo del 80 % (véase el gráfico 2.2.1). En todos los países de la UE, las tasas de participación de los niños en riesgo de pobreza o exclusión social son sistemáticamente inferiores a las de sus homólogos. Desde la crisis de 2008, el porcentaje de niños con edades comprendidas entre 3 años y la edad de escolarización obligatoria matriculados en educación infantil y atención a la infancia y que están en riesgo de pobreza aumentó de forma constante hasta la crisis de la COVID-19. Tras el importante impacto negativo de la pandemia, en 2021 la tasa se mantuvo por debajo de los niveles previos a esta<sup>84</sup>. Algunos grupos vulnerables experimentan una participación especialmente baja. Por ejemplo, el porcentaje de participación de los niños gitanos en la educación infantil sigue siendo inferior a la mitad del porcentaje de la población total (alrededor del 42-44 %, frente al objetivo de lograr al menos el 70 % para 2030, establecido en el nuevo Marco estratégico de la UE para la igualdad, la inclusión y la participación de los gitanos)<sup>85</sup>. También se informó de que los niños desfavorecidos sufrieron de manera

<sup>82</sup> El análisis de este apartado se basa en gran medida en el Monitor de la Educación y la Formación de 2022 de la Comisión Europea, que acompaña a la Comunicación de la Comisión Europea sobre los primeros avances hacia la consecución del Espacio Europeo de Educación.

<sup>83</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 30 de septiembre de 2020, [relativa a la consecución del Espacio Europeo de Educación de aquí a 2025](#) [COM(2020) 625 final].

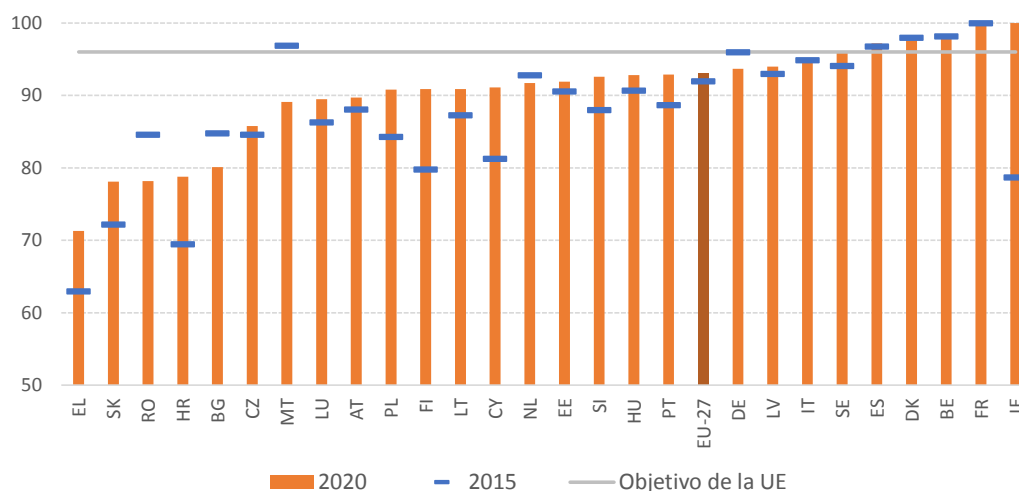
<sup>84</sup> Molinuevo, D. y Consolini, M.: *Analysis of the Child Guarantee National Action Plans. Support for refugees and trends in Member States* [«Análisis de los planes de acción nacionales de la Garantía Infantil. Apoyo a los refugiados y tendencias en los Estados miembros», documento en inglés], publicación para la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales, Departamento Temático de Políticas Económicas y Científicas y de Calidad de Vida, Parlamento Europeo, 2022.

<sup>85</sup> Sobre la base de los resultados de la última [encuesta de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea \(FRA\) a la población gitana de 2020-2021](#) para BG, CZ, EL, ES, HR, HU, PT, RO y SK (se publicará en otoño de 2022). Para más información, véase el [Marco estratégico de la UE para la igualdad, la inclusión y la participación de los gitanos para 2020-2030](#).

desproporcionada por los servicios cerrados o restringidos durante la pandemia, lo que aumentó el riesgo de exclusión<sup>86</sup>.

### Gráfico 2.2.1: Aunque aumenta en términos generales, la participación en la educación infantil y atención a la infancia sigue siendo baja en varios Estados miembros

Participación en la educación infantil y atención a la infancia de los niños con edades comprendidas entre los 3 años y la edad de escolarización obligatoria (en %)



Nota: 2015: la definición difiere para BE, EL y PT. 2020: la definición difiere para BE, EL, IE, MT y PT; provisional para FR; estimación para BG e IE; interrupción en la serie de BE.

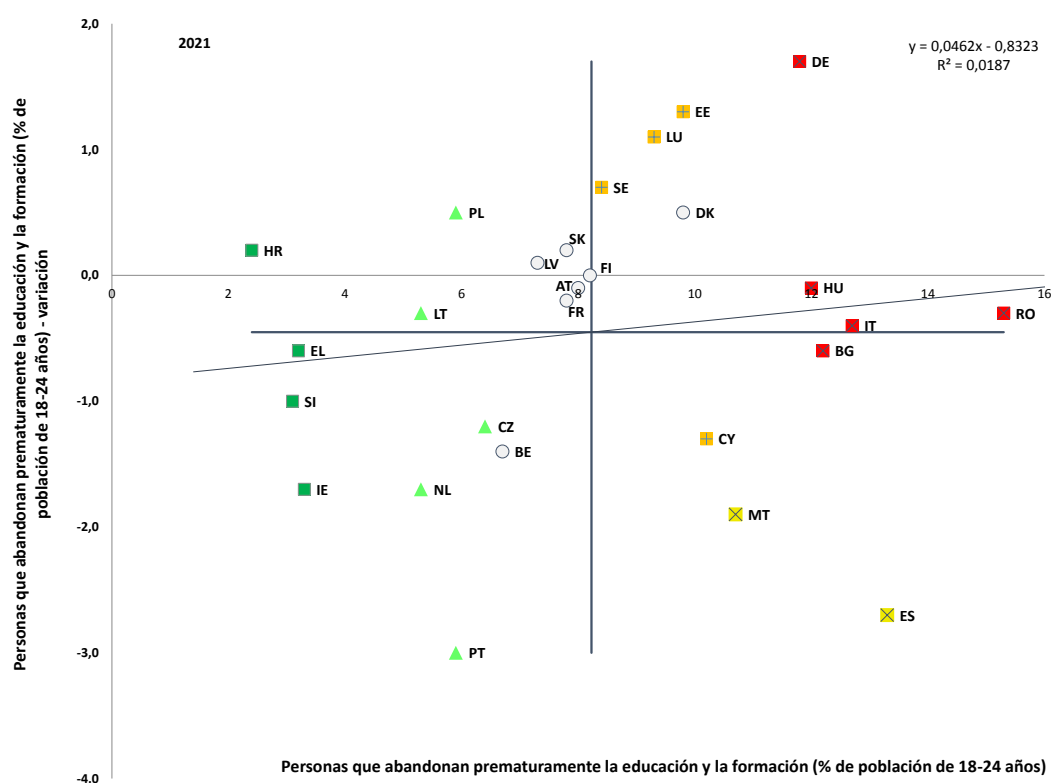
Fuente: Eurostat, [educ\_uoe\_enra21].

**La proporción de personas que abandonan prematuramente la educación y la formación varía mucho, lo que pone de manifiesto los desafíos existentes para varios Estados miembros.** Por término medio, en toda la UE, los jóvenes de entre 18 y 24 años que no habían completado el segundo ciclo de enseñanza secundaria y que ya no recibían educación ni formación representaban el 9,7 % de su cohorte en 2021. En dieciséis Estados miembros, la proporción de personas que abandonan prematuramente la educación y la formación es inferior al 9 % (objetivo del Espacio Europeo de Educación 2030 para el conjunto de la UE), entre los que Croacia (2,4 %), Eslovenia (3,1 %), Grecia (3,2 %) e Irlanda (3,3 %) son los «países con mejores resultados» según la metodología del cuadro de indicadores sociales (véase el gráfico 2.2.2). En Eslovaquia (7,8 %), aunque todavía por debajo del objetivo de la UE, la tasa ha aumentado desde una base baja (5,3 %) en 2012. Seis Estados miembros presentan tasas cercanas o superiores al 12 % (Rumanía, España, Italia, Bulgaria, Hungría y Alemania). Las diferencias entre regiones también son pronunciadas; en particular, en varias regiones de España, el sur de Italia, el este de Bulgaria y Rumanía, y el norte y el este de Hungría, el porcentaje de personas que abandona prematuramente la educación y la formación sigue siendo superior al 15 %. En el este de Eslovaquia, la tasa casi se ha duplicado durante la última década, y actualmente se aproxima al 15 % (14,4 %, frente al 7,9 % en 2012) (véase el anexo 3). Con una brecha relativamente grande, de 3,5 p.p., los hombres jóvenes (11,4 %) abandonan prematuramente la educación y la formación con mayor frecuencia que las mujeres (7,9 %).

<sup>86</sup> Comisión Europea: *Early childhood education and care and the Covid-19 pandemic - understanding and managing the impact of the crisis on the sector* [«Educación infantil y atención a la infancia y pandemia de COVID-19. Entender y gestionar las repercusiones de la crisis en el sector», documento en inglés]. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2021.

## Gráfico 2.2.2: El abandono prematuro de la educación y la formación varía considerablemente de un Estado miembro a otro y sigue suponiendo un desafío

Personas que abandonan prematuramente la educación y la formación (18-24 años), niveles de 2021 y variaciones con respecto al año anterior (en %, indicador principal del cuadro de indicadores sociales)



Nota: interrupción en la serie cronológica en 2021 de todos los Estados miembros debido a la [entrada en vigor de un nuevo marco regulador para las estadísticas sociales europeas](#). La leyenda se presenta en el anexo.

Fuente: Eurostat [[edat\\_lfse\\_14](#)], EPA-UE.

**El abandono escolar prematuro es especialmente frecuente entre los alumnos gitanos, lo que a menudo está vinculado a la segregación escolar.** En los países de la UE encuestados por la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA) en 2020-2021, por término medio, el 71 % de los gitanos con edades comprendidas entre los 18 y los 24 años abandonaron el sistema educativo antes de alcanzar el segundo ciclo de enseñanza secundaria y no reciben ningún tipo de estudios ni formación. En Grecia y Portugal, por ejemplo, se registraron las cifras más bajas, donde solo el 16 y el 10 %, respectivamente, de los alumnos gitanos de 20 a 24 años completaron al menos el segundo ciclo de enseñanza secundaria<sup>87</sup>. El nuevo Marco estratégico de la UE para los gitanos, puesto en marcha por la Comisión Europea en octubre de 2020, exige que esta brecha entre la población general y la población gitana se reduzca en al menos un tercio de aquí a 2030. También pide a los Estados miembros que redoblen sus esfuerzos para eliminar la segregación educativa, de forma que garanticen que para 2030 menos de uno de cada cinco niños gitanos (del grupo de edad de 6 a 15 años) acuda a centros educativos en los que la mayoría o la totalidad de los niños sean gitanos, en comparación con más de la mitad actualmente afectados (con picos de cerca de dos tercios en países como Bulgaria y Eslovaquia). Hasta la fecha, desde 2016, la proporción de niños en la educación segregada ha aumentado un 10 % por término medio. En 2021, la

<sup>87</sup> Véase Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea: [Roma in 10 European Countries – Main results](#) [«La situación de la población gitana en diez países europeos. Principales resultados», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2022.

segregación escolar de los alumnos gitanos fue más frecuente en Bulgaria, Eslovaquia, Croacia y Rumanía, donde la mayoría (y, en el caso de Bulgaria y Eslovaquia, casi dos tercios) de los menores de entre 6 y 15 años acudían a un centro educativo en el que todos o la mayoría de los demás niños en edad escolar eran gitanos<sup>88</sup>.

### **Recuadro 3 del pilar: Abordar el abandono escolar prematuro**

**Abordar de manera eficaz el abandono escolar prematuro es fundamental para garantizar mejores perspectivas de empleo para los jóvenes a lo largo de su vida y promover su participación activa en la sociedad**, en consonancia con los principios 1 (educación, formación y aprendizaje permanente), 3 (igualdad de oportunidades) y 11 (asistencia y apoyo a los niños) del pilar europeo de derechos sociales. La reducción del abandono escolar prematuro es, por tanto, una prioridad política clave y así se destaca en la Resolución del Consejo relativa a un marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación con miras al Espacio Europeo de Educación y más allá (2021-2030), así como en la Recomendación del Consejo por la que se establece una Garantía Infantil Europea. También figura entre los objetivos complementarios del Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales.

**La tendencia del abandono escolar prematuro está mejorando en términos generales en el conjunto de la UE, y es importante que las reducciones adicionales se centren en los grupos más desfavorecidos y de difícil acceso.** Dos grupos de jóvenes (los que tienen progenitores con bajo nivel educativo y los estudiantes nacidos en el extranjero) merecen una atención estratégica específica. El riesgo de abandono escolar prematuro es nueve veces mayor entre los jóvenes con progenitores con bajo nivel educativo (26,1 %) que entre aquellos con progenitores con un alto nivel educativo (2,9 %). Asimismo, las tasas medias de abandono escolar prematuro de los alumnos nacidos en el extranjero duplican con creces las tasas medias de los autóctonos (21,5 % frente al 8,5 %). En todos los países en los que se dispone de un desglose entre las personas nacidas en otro país de la UE y las personas nacidas fuera de la UE, ambos grupos se ven significativamente más afectados por el abandono escolar prematuro que los nativos (véase el gráfico a continuación)<sup>89</sup>.

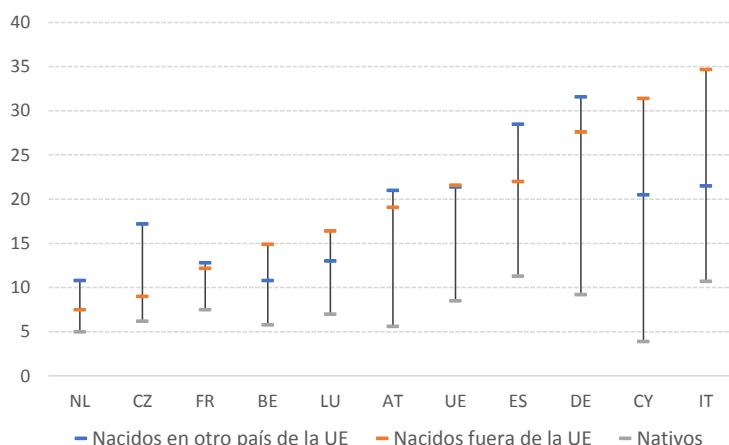
---

<sup>88</sup> *Ibidem*.

<sup>89</sup> El número de años transcurridos desde la llegada es un claro factor determinante de esta desventaja. Se ha comprobado que las tasas de abandono prematuro de la educación y la formación entre quienes llegaron al país notificador antes del inicio de la educación obligatoria son similares a las tasas de la población nativa. Por lo tanto, debe prestarse especial atención a los jóvenes que llegan al país notificador durante la edad de escolarización obligatoria y, en especial, hacia el final de la misma. Véase Comisión Europea: *Monitor de la Educación y la Formación* (disponible próximamente), basado en la extracción de datos *ad hoc* de Eurostat, 2022.

## Las personas nacidas fuera de la UE o en otro Estado miembro de la UE tienen muchas más probabilidades de abandonar la educación de forma prematura que los nativos

Tasas de abandono escolar prematuro por país de nacimiento en países seleccionados (en %, 2021)



*Nota:* nacidos en otro país de la UE: baja fiabilidad para BE, CY, CZ y FR. Nacidos fuera de la UE: baja fiabilidad para CZ y LU. Tan solo se incluye a un número limitado de Estados miembros, debido a la falta de datos disponibles.

*Fuente:* Eurostat [[edat\\_lfse\\_02](#)], EPA-UE.

**La desvinculación de la educación durante la pandemia de COVID-19 puede afectar a las tasas de abandono escolar prematuro.** Dado que el indicador de abandono escolar prematuro abarca a los jóvenes de entre 18 y 24 años, cualquier aumento de la proporción de jóvenes que han abandonado prematuramente la educación y la formación durante la COVID-19 tardará en quedar plenamente reflejado en los datos. Sin embargo, el cierre físico de los centros escolares y las medidas de confinamiento han ejercido una fuerte presión sobre la salud mental de los niños y los jóvenes y sobre su bienestar. Esto tiende a estar fuertemente vinculado a los resultados educativos, ya que los sistemas educativos no siempre han sido capaces de prestar un apoyo adecuado en ese contexto crítico<sup>90</sup>.

**La lucha contra el abandono escolar prematuro y la reducción del bajo rendimiento en las capacidades básicas son los principales objetivos de la propuesta de la Comisión de Recomendación del Consejo sobre los «Caminos hacia el éxito escolar», de 30 de junio de 2022<sup>91</sup>.** La propuesta tiene por objeto promover mejores resultados educativos y un entorno escolar inclusivo para todos los alumnos, teniendo en cuenta el papel clave del bienestar en el colegio o instituto<sup>92</sup>. En comparación con la Recomendación de 2011 relativa al abandono escolar prematuro<sup>93</sup>, adopta una perspectiva más amplia y sistémica, con un marco de acción renovado. Pide a los Estados miembros que desarrollen o sigan reforzando, de aquí a 2025, una estrategia integrada y global para el éxito escolar, basada en datos y con

<sup>90</sup> Para más información sobre un enfoque integral de la educación para la salud mental y el bienestar, véase Simões, C., Caravita S. y Cefai, C.: *A systemic, whole-school approach to mental health and welfare in school in the EU: Analytical report* [«Un enfoque sistémico e integral de la salud mental y el bienestar en los centros educativos de la UE. Informe analítico», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Comisión Europea, 2021.

<sup>91</sup> Véase <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=COM:2022:316:FIN>.

<sup>92</sup> Los resultados educativos, en términos de conocimientos, capacidades y actitudes desarrolladas durante la escolarización, se miden tradicionalmente en términos de «rendimiento educativo» (que se refiere al progreso del aprendizaje del alumnado y su alfabetización funcional real, como la comprensión lectora, la escritura, la capacidad de cálculo y las capacidades científicas) y de «nivel educativo alcanzado» (es decir, finalización con éxito de determinados niveles educativos, por ejemplo, la educación primaria o el primero o segundo ciclo de la enseñanza secundaria).

<sup>93</sup> Véase: DO C 191 de 1.7.2011, p. 1.

una atención especial a la prevención. Esto reviste especial importancia a la luz de la doble transición, ya que el abandono escolar prematuro también priva a los jóvenes de la oportunidad de adaptarse y desarrollar las capacidades necesarias para las transiciones ecológica y digital, que garantizan que todos prosperen en el nuevo mundo laboral. La Recomendación destaca la importancia de combinar medidas dirigidas a todos los alumnos con acciones más específicas e individualizadas para aquellos que corren un mayor riesgo. Pide el desarrollo de medidas a nivel sistémico destinadas a mejorar la equidad y la inclusión en la educación y la formación, abordando, en particular, aquellas estructuras y mecanismos que puedan tener un efecto especialmente perjudicial en las desigualdades. Dado que los docentes y los directores de centros educativos desempeñan un papel clave en el éxito educativo, es esencial que estén bien preparados y que reciban un apoyo adecuado para trabajar con los alumnos en situación de riesgo.

**Algunos Estados miembros han logrado avances considerables en la reducción del abandono escolar prematuro entre 2011 y 2021**<sup>94</sup>. Por ejemplo, en **Malta**, la tasa de abandono escolar prematuro disminuyó del 18,8 al 11 % hasta 2020 y alcanzó el 10,7 % en 2021. El refuerzo de la educación y formación profesionales y la puesta en marcha de programas de educación de segunda oportunidad fueron algunos de los factores que contribuyeron a este resultado. Como parte de su PRR, **Malta** tiene previsto introducir un sistema de seguimiento del abandono escolar prematuro, el proyecto «Data Warehouse», para seguir luchando contra el abandono escolar prematuro. La tasa de abandono escolar prematuro se ha reducido a la mitad en **Grecia** (3,8 % en 2020 y 3,2 % en 2021, frente al 12,9 % en 2011). El país ha centrado sus políticas en facilitar las transiciones entre los distintos itinerarios de aprendizaje, el apoyo específico a las personas que abandonan prematuramente la educación o la formación, la orientación profesional y los programas de educación de segunda oportunidad. **España** y **Portugal** también consiguieron reducir el abandono escolar prematuro (del 26,3 al 16 % y del 23,0 al 8,9 %, respectivamente, de 2015 a 2020, y situándose en el 13,3 y el 5,9 % en 2021, respectivamente), y lo hicieron centrándose principalmente en enfoques territoriales. En Portugal, el programa «Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP)», que se aplica desde 1996, ha trabajado con centros educativos situados en zonas con altos niveles de pobreza y exclusión social. Desde 2016, el «Programa Nacional de Promoção do Sucesso Escolar (PNPSE)» tiene por objeto evitar el fracaso escolar mediante la reducción de la repetición de curso a través de enfoques ascendentes, de modo que cada centro educativo puede aplicar su propio plan de acción estratégico. En España, el éxito está vinculado a la ejecución de programas de cooperación territorial como el PROA+ (con apoyo del plan nacional de recuperación y resiliencia) y sus predecesores (PROEDUCAR y PROA). Sin embargo, a pesar de las tendencias generales positivas, sigue habiendo importantes disparidades regionales en ambos países.

**Las diferencias socioeconómicas siguen reflejándose en la desigualdad de los resultados del aprendizaje.** El bajo rendimiento en lectura, matemáticas y ciencias se refleja en el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE (PISA, cuya última

---

<sup>94</sup> No se realiza una comparación con los valores anteriores a 2021 de este indicador, ya que en 2021 se produjo una interrupción en la serie cronológica de todos los Estados miembros debido a la [entrada en vigor de un nuevo marco regulador de las estadísticas sociales europeas](#).

ronda tuvo lugar en 2018)<sup>95</sup>. En toda la UE, los porcentajes de jóvenes de 15 años que no alcanzan los niveles mínimos de aprendizaje en lectura (22,5 %), matemáticas (22,9 %) y ciencias (22,3 %) son significativamente peores que el objetivo del Espacio Europeo de Educación para 2030, fijado en menos del 15 %. La brecha en el bajo rendimiento (en los tres ámbitos PISA combinados) entre los alumnos procedentes de entornos socioeconómicos desfavorecidos y entornos mejores es de 19,3 p.p. por término medio, y supera los 35 p.p. en Rumanía (39 p.p.) y Bulgaria (38,3 p.p.) (véase el gráfico 2.2.3)<sup>96</sup>. Solo en Estonia y Finlandia (dos de los países con mejores resultados en PISA) la brecha socioeconómica en el bajo rendimiento es inferior a 10 p.p. (5,1 y 9,9, respectivamente). Los estudios nacionales muestran grandes variaciones en los efectos de la pandemia de COVID-19 en los resultados del aprendizaje. Tales estudios reflejan las diferencias en el alcance de los cierres físicos de los centros educativos, las modalidades de aprendizaje a distancia o híbrido adoptados, la disposición a avanzar hacia el aprendizaje en línea, y el tipo, el alcance y el calendario de ejecución de las medidas adoptadas para mitigar las pérdidas de aprendizaje. Las investigaciones existentes indican que, en aquellos casos en que se produjeron pérdidas de aprendizaje, estas agravaron las desigualdades educativas derivadas de las lagunas socioeconómicas preexistentes. En general, se constató que los estudiantes procedentes de entornos familiares desfavorecidos habían sufrido mayores pérdidas de aprendizaje<sup>97</sup>. A su vez, en el caso de los estudiantes con un buen entorno de aprendizaje, que incluye el acceso a internet, el espacio físico y el apoyo parental, solo se registraron pequeñas pérdidas de aprendizaje<sup>98</sup>.

---

<sup>95</sup> PISA se lleva a cabo generalmente cada tres años. La próxima recogida de datos se ha retrasado hasta 2022 debido a la pandemia de COVID-19. Los resultados se publicarán a finales de 2023.

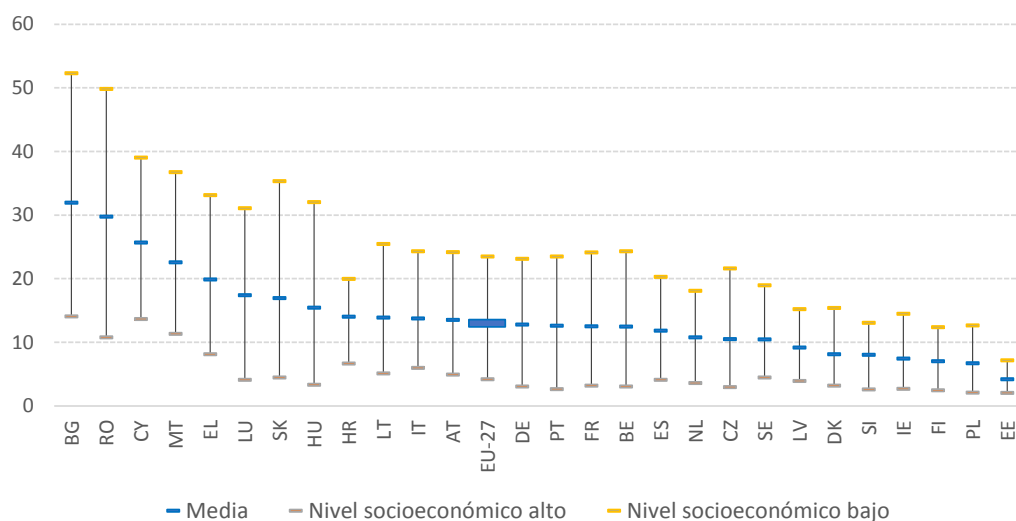
<sup>96</sup> La situación socioeconómica se refleja en el índice de estatus social, económico y cultural (ISEC) de la OCDE, al comparar los trimestres con mejores y peores resultados. Este índice firmemente consolidado mide el acceso de los estudiantes a los recursos familiares (capital financiero, social, cultural y humano). Comprende elementos como el nivel educativo de los progenitores, la situación laboral de los progenitores y el nivel de recursos domésticos.

<sup>97</sup> Véase Dorn, E. *et al.*: *COVID-19 and learning loss—disparities grow, and students need help* [«COVID-19 y pérdida de aprendizaje: las desigualdades crecen y los estudiantes necesitan ayuda», documento en inglés], McKinsey & Company, 8, pp. 6-7, diciembre de 2020, y Dorn, E. *et al.*: *COVID-19 and education: The lingering effects of unfinished learning*. [«COVID-19 y educación: la persistencia de los efectos de no terminar los estudios», documento en inglés], McKinsey & Company, 27, 2021.

<sup>98</sup> Véase Agostinelli, F. *et al.*: «When the great equalizer shuts down: Schools, peers, and parents in pandemic times», *Journal of public economics*, 206, 2022, y Andrew, A. *et al.*: *Learning during the lockdown: real-time data on children's experiences during home learning* [«El aprendizaje durante el confinamiento: datos en tiempo real sobre las experiencias de los niños durante el aprendizaje desde casa», documento en inglés], nota informativa del IFS BN288, 2020.

### Gráfico 2.2.3: El entorno socioeconómico es un factor determinante del rendimiento educativo, con grandes diferencias entre los Estados miembros

Tasa combinada de bajo rendimiento en lectura, matemáticas y ciencias por nivel socioeconómico (en %, 2018)



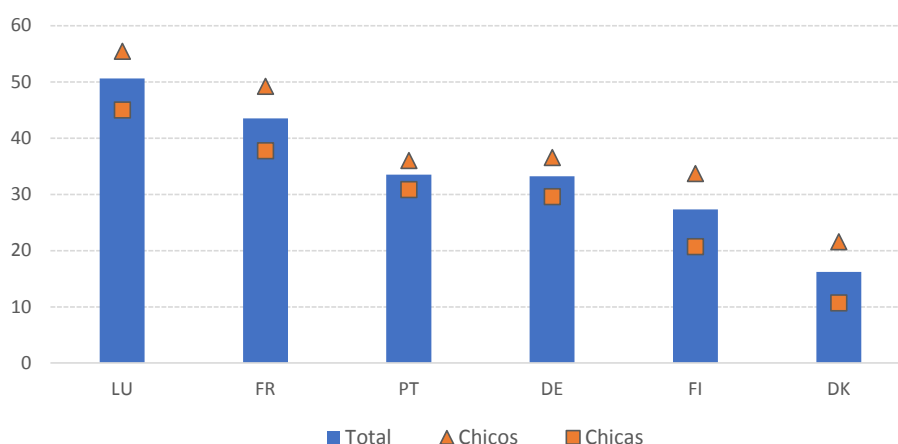
Fuente: cálculos del JRC basados en [datos PISA de 2018](#) de la OCDE.

**Las pruebas disponibles apuntan a un nivel todavía insuficiente de capacidades digitales entre los alumnos.** El objetivo del Espacio Europeo de Educación para 2030 en materia de capacidades digitales exige que la proporción de alumnos de la primera etapa de educación secundaria (de 13 o 14 años) con un bajo rendimiento en alfabetización informática y de gestión de la información sea inferior al 15 %. El Estudio Internacional de Alfabetización Informática y de la Información (ICILS, por sus siglas en inglés)<sup>99</sup> muestra que, entre los países participantes, muchos alumnos siguen sin tener un nivel adecuado de capacidades digitales (véase también el Informe Conjunto sobre el Empleo de 2022). El ICILS muestra indicios de la existencia de una brecha de género a favor de las chicas en el rendimiento medio, con una mayor proporción de chicos con un bajo rendimiento (véase el gráfico 2.2.4). El entorno socioeconómico de los alumnos sigue siendo un factor que permite predecir con notable precisión su nivel de capacidades digitales. La pandemia de COVID-19 aceleró la transición digital, pero también acentuó las carencias de capacidades digitales preexistentes y puso de manifiesto nuevas desigualdades emergentes en la UE. Es probable que un nivel socioeconómico más bajo haya exacerbado los déficits de aprendizaje debido a la falta de recursos digitales. Los menores de edad migrantes y desplazados, especialmente los refugiados y los solicitantes de asilo, fueron más vulnerables a las interrupciones de la educación en aquellos casos en que tuvieron un acceso limitado a los recursos necesarios para el aprendizaje en línea<sup>100</sup>. Además, la escasez de docentes en todos los niveles educativos amenaza cada vez más la adquisición por parte de los jóvenes y los alumnos de las capacidades más demandadas tanto actualmente como en los cambiantes mercados laborales del futuro.

<sup>99</sup> El ICILS mide el rendimiento de los alumnos mediante una evaluación informatizada en dos ámbitos de capacidades digitales: alfabetización informática y de gestión de la información, y pensamiento computacional. Hasta la fecha se han completado dos ciclos, el primero en 2013 y el segundo en 2018. Hay un tercer ciclo previsto para 2023. Nueve Estados miembros participaron en el primer ciclo y siete, en el segundo.

<sup>100</sup> Véase Comisión Europea: *Employment and Social Developments in Europe* [«Evolución social y del empleo en Europa», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2022.

**Gráfico 2.2.4: Muchos alumnos no alcanzan un nivel suficiente de capacidades digitales**  
Bajo rendimiento en capacidades digitales por género (en %, 2018)



*Nota:* el bajo rendimiento se define como el rendimiento por debajo del umbral del nivel 2 (492 puntos) en la escala de alfabetización informática y de gestión de la información del ICILS. Los resultados de Italia no son comparables a los de otros Estados miembros y se han excluido de la cifra.

*Fuente:* Asociación Internacional para la Evaluación del Rendimiento Educativo (IEA), ICILS 2018.

**La participación en la educación y formación profesionales (EFP) conduce a resultados positivos en el mercado laboral; sin embargo, las tasas de empleo de los titulados recientes de EFP aún no se han recuperado por completo del descenso relacionado con la COVID-19.** Alrededor de la mitad de los alumnos de segundo ciclo de enseñanza secundaria (el 48,7 % en 2020 en la UE, lo que corresponde a más de 8,7 millones de alumnos) se matriculan en EFP (frente a los programas con una orientación general), aunque existen grandes diferencias entre los Estados miembros. Entre 2014 y 2019, la tasa de empleo de los titulados recientes de EFP de nivel medio en la EU-27 aumentó del 72,3 al 79,1 %, avanzando así hacia el objetivo del 82 % para el año 2025<sup>101</sup>. La pandemia de COVID-19 provocó un descenso en 2020, hasta el 75,7 %, seguido de una recuperación parcial, hasta el 76,4 %, en 2021 (76,4 %)<sup>102</sup>. Aunque casi todos los Estados miembros experimentaron un descenso entre 2019 y 2020 (excepto Letonia y Rumanía), las tendencias fueron más variadas en el año siguiente<sup>103</sup>. La mayoría de los titulados de EFP se beneficiaron del aprendizaje en el trabajo (en 2021, la media de la UE se situó en el 61 %, por encima del objetivo del 60 % para 2025<sup>104</sup>), pero hubo grandes diferencias entre países. Mientras que en algunos países (en particular Alemania, España, Austria y los Países Bajos) más del 90 % de los titulados se beneficiaron del aprendizaje en el trabajo, en otros la tasa fue inferior al 20 % (Rumanía, Grecia y Polonia).

**A pesar del reciente y constante aumento de los titulados en educación superior, sigue habiendo disparidades sociales y de género.** Tras un aumento constante desde el 36,5 % en 2015 hasta el 40,5 % en 2020 en la EU-27, la tasa de adultos de entre 25 y 34 años con titulaciones de educación superior alcanzó el 41,2 % en la UE en 2021. En la actualidad, trece

<sup>101</sup> Objetivo establecido en la [Recomendación del Consejo, de 24 de noviembre de 2020, sobre la educación y formación profesionales \(EFP\) para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia \(2020/C 417/01\)](#).

<sup>102</sup> No se realiza una comparación con los valores de este indicador anteriores a 2021, ya que en 2021 se produjo una interrupción en la serie cronológica de todos los Estados miembros debido a la [entrada en vigor del Reglamento relativo a las estadísticas sociales europeas integradas](#).

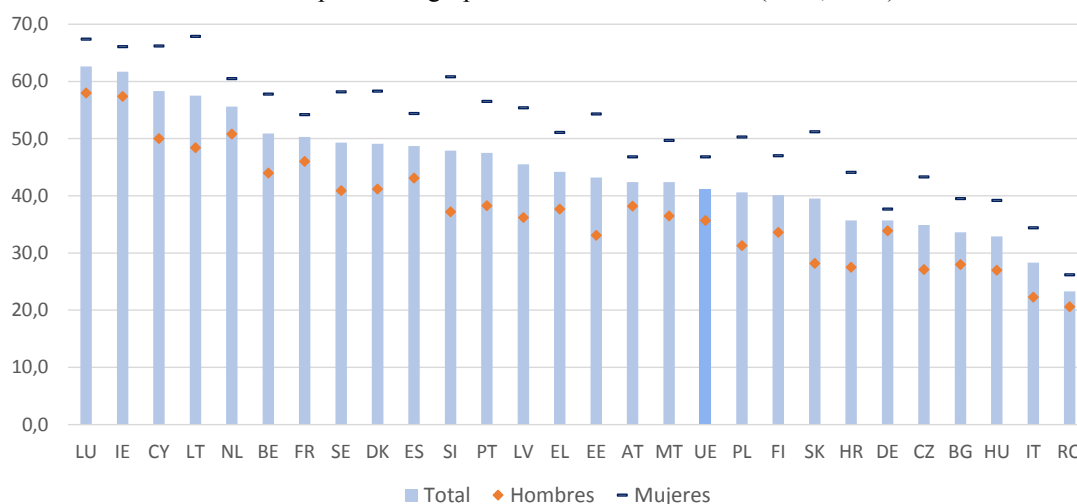
<sup>103</sup> Véase Comisión Europea: [Employment and Social Developments in Europe](#) [«Evolución social y del empleo en Europa», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2022.

<sup>104</sup> Objetivo establecido en la Recomendación sobre EFP de 2020, así como en el marco estratégico del Espacio Europeo de Educación.

Estados miembros superan el objetivo del 45 % fijado en el Espacio Europeo de Educación para 2030, entre los que Luxemburgo (62,6 %), Irlanda (61,7 %), Chipre (58,3 %), Lituania (57,5 %) y los Países Bajos (55,6 %) son los países con mejores resultados (véase el gráfico 2.2.5). En cambio, dos Estados miembros (Rumanía e Italia) siguen estando por debajo del 30 %. El porcentaje de titulados en educación superior del grupo de edad de entre 25 y 34 años es significativamente más elevado entre las mujeres que entre los hombres (46,8 % frente al 35,7 % en 2021 en la UE). Esta diferencia se ha ido ampliando en las dos últimas décadas y ahora es considerable en todos los Estados miembros. Asimismo, la tasa suele ser menor en el caso de las personas nacidas fuera de la UE (34,7 %) en comparación con las personas autóctonas (42,1 %) y las personas nacidas en otro país de la UE (40,7 %). Es necesario reducir estas diferencias para alcanzar el objetivo de la UE de aquí a 2030. Esto requerirá cambios institucionales a nivel de la educación superior para garantizar la igualdad de género y la inclusión social, acompañados de intervenciones en los niveles educativos inferiores.

### Gráfico 2.2.5: A pesar de un aumento general, el número de titulados en educación superior muestra diferencias notables entre los Estados miembros

Tasa de titulación en educación superior del grupo de edad de 25 a 34 años (en %, 2021)



Fuente: Eurostat [[edat\\_lfse\\_30](#)], EPA.

**Para seguir siendo competitiva, promover el empleo de calidad y salvaguardar su modelo social, Europa debe seguir desarrollando las capacidades de su mano de obra, en particular para respaldar las transiciones ecológica y digital.** La transformación digital y la transición hacia una sociedad climáticamente neutra han cambiado la demanda de capacidades. Este patrón se ha visto acelerado por la pandemia de COVID-19, por la actual situación geopolítica y por la transición hacia una energía limpia, que han revelado una importante escasez emergente de mano de obra y de personal cualificado. El buen funcionamiento y la eficacia de los sistemas de educación y formación iniciales son fundamentales para proporcionar a los jóvenes capacidades pertinentes para el mercado laboral; asimismo, para garantizar la constante actualización de las capacidades, es fundamental que la mano de obra existente participe suficientemente en actividades educativas. El objetivo principal de la UE para 2030 en materia de aprendizaje de adultos exige que, de aquí a 2030, sean al menos el 60 % de los adultos los que participen cada año en actividades educativas en la UE. El objetivo, y los objetivos nacionales conexos, se definen en términos de participación durante los últimos 12 meses (no se incluye la formación guiada en el puesto de trabajo), a fin de reflejar mejor la realidad de la educación continua, que se imparte en gran medida a través de cursos breves y específicos. Aunque este indicador se recogerá periódicamente a través de la Encuesta de Población Activa de 2023,

los últimos datos disponibles de la encuesta sobre la educación de adultos (AES, por sus siglas en inglés) de 2016 apuntan a una tasa media de participación del 37,4 % en la UE, muy por debajo del objetivo de 2030 (véase el apartado 1.3). La Recomendación del Consejo, de 16 de junio de 2022, relativa a las cuentas de aprendizaje individuales describe cómo los Estados miembros pueden combinar el apoyo financiero y no financiero de manera eficaz para capacitar a todos los adultos para que desarrollen sus capacidades durante toda su vida laboral y progresen hacia el objetivo de aprendizaje de adultos a lo largo de la próxima década<sup>105</sup>. Las microcredenciales tienen un enorme potencial social y económico a la hora de ofrecer una mejora de las capacidades y un reciclaje profesional rápidos y específicos para los trabajadores, los estudiantes y los demandantes de empleo. Para garantizar la calidad, el reconocimiento y la comprensión de las microcredenciales, que se utilizan cada vez con más frecuencia en los sistemas de educación y formación y en el mercado laboral, la Recomendación del Consejo, de 16 de junio de 2022, relativa a un enfoque europeo de las microcredenciales para el aprendizaje permanente y la empleabilidad tiene por objeto garantizar la calidad, el reconocimiento y la comprensión de las microcredenciales, que se utilizan cada vez más en los sistemas de educación y formación y en el mercado laboral<sup>106</sup>.

**En todos los Estados miembros, la participación en el aprendizaje de adultos es más alta entre las personas con un alto nivel de educación y disminuye en los niveles más bajos de educación; también se observan importantes diferencias entre las zonas urbanas y rurales.** Esto es válido independientemente de si la participación en actividades educativas se mide en los últimos 12 meses o solo en las últimas 4 semanas<sup>107</sup>. En 2021 (sobre la base del indicador de cuatro semanas), la tasa media de participación en la UE de las personas con una baja cualificación (4,3 %) fue aproximadamente la mitad de la tasa de la cualificación media (8,2 %), que, a su vez, fue inferior a la mitad de la de las personas con una cualificación superior (18,6 %) (véase el panel superior del gráfico 2.2.6). Este patrón es visible en todos los países, con algunas variaciones en las desigualdades, que tienden a disminuir en los países con una tasa de participación general más elevada. Las diferencias son ligeramente inferiores, pero siguen siendo importantes si se aplica el indicador de doce meses: en 2016, la tasa de participación de las personas con una baja cualificación (17,9 %) fue inferior a un tercio de la tasa de las personas con una cualificación superior, que era del 58,1 %, ya cercana al objetivo del 60 % fijado para 2030 (véase el panel inferior del gráfico 2.2.6). Son necesarios esfuerzos continuados para aumentar la participación en actividades de formación de los adultos con una baja cualificación, que en 2021 representaban alrededor de una quinta parte (20,7 %) de la población en edad laboral (de 25 a 64 años), y también una proporción significativa (14,8 %) de los adultos jóvenes (de 25 a 34 años). La intensificación de la aplicación de la Recomendación sobre los itinerarios de mejora de las capacidades, mediante una divulgación efectiva a los potenciales beneficiarios y unos incentivos financieros y no financieros adecuados, contribuiría a la consecución de este objetivo. La participación de los adultos en el aprendizaje también es más frecuente en las zonas urbanas que en las rurales en todos los Estados miembros. En 2021, la tasa de la UE de participación de los adultos en actividades de formación (según la medición del indicador de cuatro semanas) fue, por término medio, del 13,6 % en las ciudades, del 9,8 % en los municipios urbanos de menor tamaño y

---

<sup>105</sup> Recomendación del Consejo, de 16 de junio de 2022, relativa a las cuentas de aprendizaje individuales.

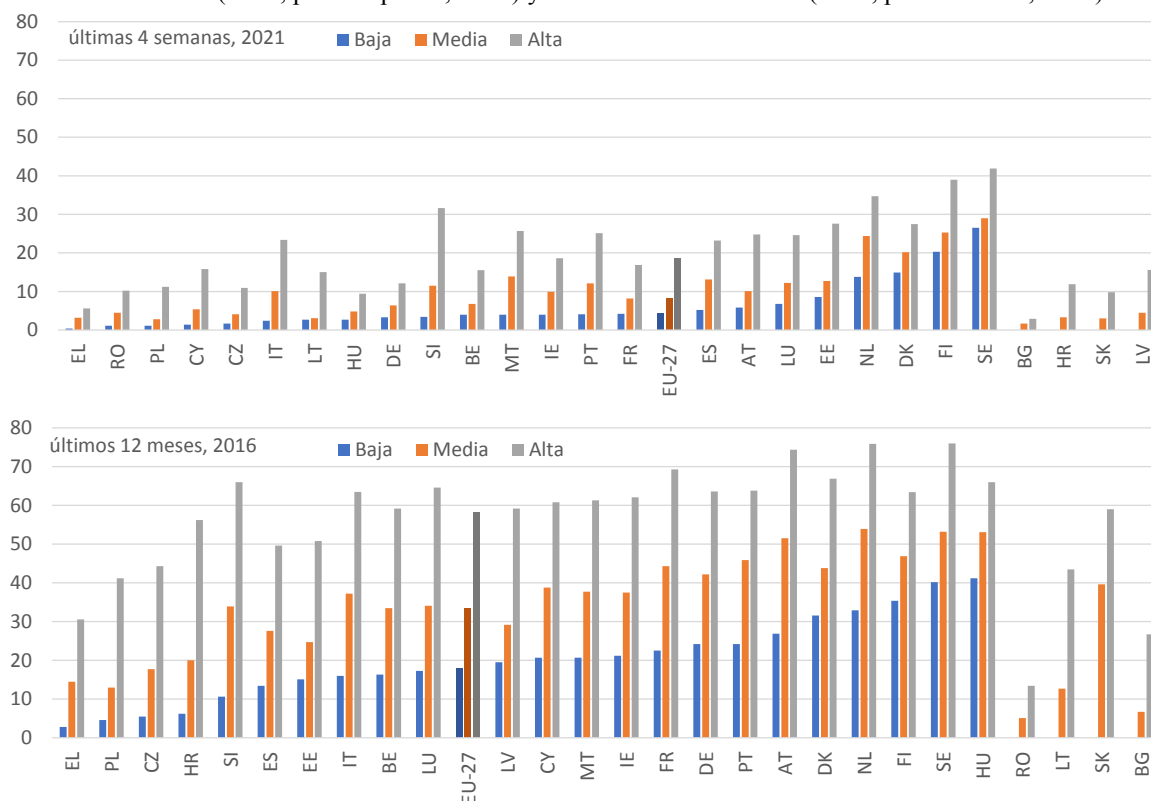
<sup>106</sup> Recomendación del Consejo, de 16 de junio de 2022, relativa a un enfoque europeo de las microcredenciales para el aprendizaje permanente y la empleabilidad.

<sup>107</sup> El indicador que analiza la participación durante las últimas 4 semanas está disponible cada poco tiempo. Eurostat, [edat\_lfse\_03], EPA. No se realiza una comparación con los valores anteriores a 2021 de este indicador, ya que en 2021 se produjo una interrupción en la serie cronológica de todos los Estados miembros debido a la [entrada en vigor de un nuevo marco regulador de las estadísticas sociales europeas](#).

del 7,8 % en las zonas rurales. Esto puede estar relacionado con el nivel educativo alcanzado, ya que las personas mejor cualificadas tienen más probabilidades de vivir en zonas urbanas, pero también puede reflejar que en las zonas con una menor densidad de población existen menos oportunidades de aprendizaje.

### Gráfico 2.2.6: Son pocos los adultos con una baja cualificación que participan en actividades de aprendizaje

Participación de los adultos en el aprendizaje por nivel educativo alcanzado (cualificación baja, media y alta) en las últimas 4 semanas (2021, panel superior, en %) y en los últimos 12 meses (2016, panel inferior, en %)



Nota: en el caso de Bulgaria, Lituania, Rumanía y Eslovaquia, no se dispone de datos de 2016 para las personas con una baja cualificación.

Fuente: Eurostat [[trng\\_lfs\\_03](#)], EPA y [[extracto especial](#)], AES.

**Es necesario adoptar medidas estratégicas para dotar a las personas de las capacidades que necesitan para la transición digital.** En 2021, según el Índice de la Economía y la Sociedad Digitales de 2022, solo el 54 % de la población adulta de la UE tenía al menos capacidades digitales básicas. Por lo tanto, existe una brecha considerable con respecto al objetivo para 2030, fijado en el 80 % según el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales y la Brújula Digital para la Década Digital<sup>108</sup>. Sobre la base del indicador de capacidades digitales 2.0<sup>109</sup> (que se basa en actividades seleccionadas relacionadas con el uso de internet y de los programas informáticos que realizan las personas de entre 16 y 74 años en cinco ámbitos específicos), existen grandes diferencias entre los Estados miembros en

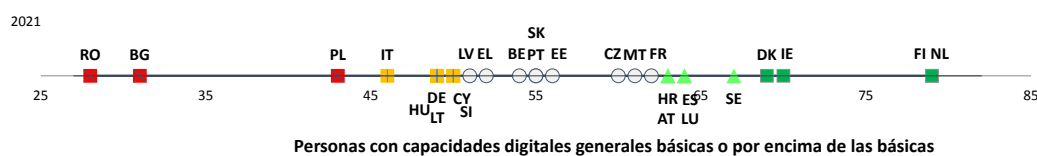
<sup>108</sup> La Década Digital es la visión estratégica de futuro de la Comisión Europea para el desarrollo de la economía digital y la transformación de las empresas europeas de aquí a 2030. La Comisión Europea presentó el plan en marzo de 2021. Además del objetivo en materia de capacidades digitales, estableció el objetivo de alcanzar los 20 millones de especialistas en TIC de aquí a 2030 (eran unos 9 millones en 2021).

<sup>109</sup> Véase Comisión Europea: *Digital Skills Indicator 2.0 Methodology* [«Metodología del indicador de competencias digitales 2.0», documento en inglés], repositorio de documentos del JRC, 2022.

términos de rendimiento. Los países con mejores resultados (los Países Bajos, Finlandia, Irlanda y Dinamarca) ya alcanzan niveles cercanos al 80 %, mientras que en Rumanía y Bulgaria menos de un tercio de la población adulta tiene capacidades digitales básicas. Estos dos últimos países, junto con Polonia, están clasificados en el cuadro de indicadores como en «situaciones críticas» (véase el gráfico 2.2.7). Por término medio, las generaciones más jóvenes son más competentes en el uso de las tecnologías digitales que los adultos de más edad. Sin embargo, incluso entre los jóvenes, existe una proporción importante que carece de capacidades digitales (29 % en la UE en 2021). Las personas con un bajo nivel educativo, los desempleados y las personas económicamente inactivas tienden a tener niveles más bajos de capacidades digitales y menos oportunidades para desarrollarlas<sup>110</sup>.

### Gráfico 2.2.7: Se observan grandes diferencias entre países en materia de capacidades digitales de los adultos

Proporción de población con capacidades digitales generales básicas o por encima de las básicas (16-74 años), niveles de 2021 y variaciones con respecto al año anterior (en %, indicador principal del cuadro de indicadores sociales)



Nota: la leyenda se presenta en el anexo. Debido a cambios sustanciales en la definición del indicador en 2021, en la evaluación de este indicador se utilizan exclusivamente niveles, de manera excepcional.

Fuente: Eurostat, código de datos en línea [\[tepsr\\_sp410\]](#).

**En el marco de la Agenda de Capacidades Europea, la Comisión Europea ha ayudado a los Estados miembros a alcanzar un entendimiento común de las capacidades necesarias para la transición ecológica.** En enero de 2022, la Comisión Europea publicó una clasificación de las capacidades para la transición ecológica en la Clasificación Europea de Capacidades, Competencias, Cualificaciones y Ocupaciones (ESCO)<sup>111</sup>. La clasificación abarca las 381 capacidades, los 185 conceptos de conocimiento y las 5 capacidades transversales consideradas más pertinentes para un mercado laboral más ecológico. Entre los ejemplos de «capacidades verdes» cabe citar cómo realizar auditorías energéticas, medir la sostenibilidad de las actividades turísticas y capacitar al personal en los programas de reciclaje. A principios de 2022, la Comisión Europea también presentó el Marco Europeo de Competencias en Materia de Sostenibilidad («GreenComp»), que ofrece una visión general de las competencias más transversales que necesitan los ciudadanos para vivir y trabajar en una sociedad más ecológica<sup>112</sup>. GreenComp comprende cuatro áreas de competencia interrelacionadas: «incorporar valores de sostenibilidad», «aceptar la complejidad de la sostenibilidad», «imaginar futuros sostenibles» y «actuar para la sostenibilidad». Juntos, la clasificación de las capacidades para la transición ecológica y GreenComp proporcionan

<sup>110</sup> Véase Centeno, C., Karpinski, Z. y Urzi Brancati, M.C.: *Supporting policies address the digital skills gap* [«Respaldo de las políticas que abordan la brecha en materia de capacidades digitales», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2022.

<sup>111</sup> Véase Comisión Europea: *Green Skills and Knowledge Concepts: Labelling the ESCO classification* [«Capacidades verdes y conceptos de aprendizaje: denominación de la clasificación ESCO», documento en inglés], informe técnico, Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, 2022.

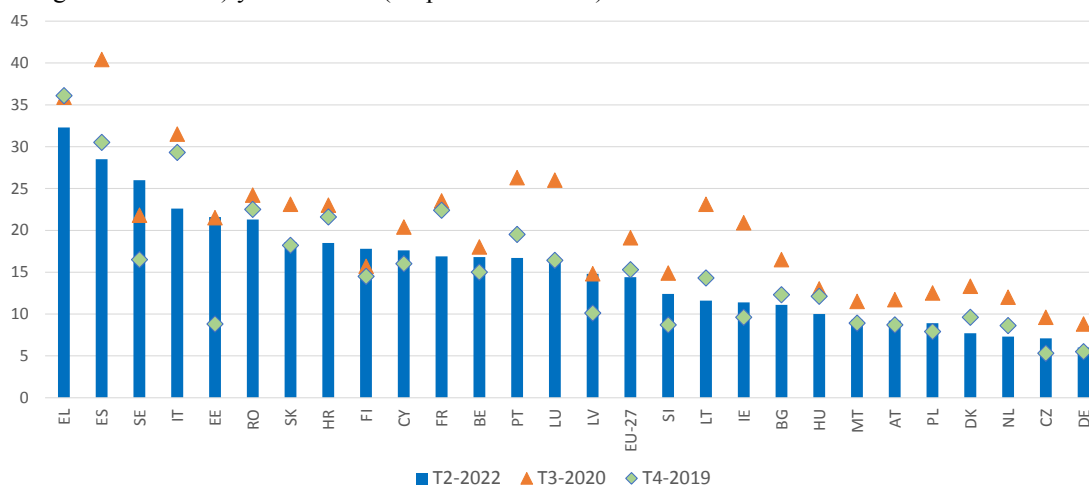
<sup>112</sup> Véase JRC: *GreenComp, el Marco Europeo de Competencias en Materia de Sostenibilidad*, repositorio de publicaciones del JRC, 2022.

orientaciones a los sistemas de educación y formación sobre cómo adaptarse a la transición ecológica.

**La situación de los jóvenes en el mercado laboral ha mejorado tras la crisis de la COVID-19, pero sigue siendo especialmente compleja en algunos Estados miembros.** La tasa de desempleo juvenil (15-24 años) en la UE se recuperó desde un máximo del 19,1 % en el T3-2020 y se sitúa ahora por debajo del nivel anterior a la crisis (14,4 % en el T2-2022, frente al 15,3 % en el T4-2019). En particular, desde su máximo en el T3-2020, descendió más de 11 p.p. en Lituania y España, y casi 10 p.p. en Luxemburgo, Portugal, Irlanda e Italia, mientras que solo siguió aumentando en Finlandia (+ 2,1 p.p.), Suecia (+ 4,2 p.p.) y Estonia (+ 0,1 p.p.). Sin embargo, la tasa de desempleo juvenil sigue siendo casi tres veces superior a la del total de la población de entre 25 y 74 años, que en el T2-2022 fue del 5,2 %. Sigue siendo especialmente elevada en Rumanía, Estonia, Italia, Suecia, España y Grecia, y todos ellos registran tasas superiores al 20 % (véase el gráfico 2.2.8). Los desafíos estructurales a los que se enfrentan los jóvenes en el mercado laboral requieren medidas estratégicas decisivas, en particular para prevenir los posibles efectos negativos a largo plazo en las capacidades de los jóvenes y en sus perspectivas del mercado laboral.

**Gráfico 2.2.8: El desempleo juvenil mejoró tras la crisis de la COVID, pero sigue siendo especialmente elevado en algunos países**

Tasa de desempleo juvenil (15-24 años, % de la población activa) en el T4-2019 (antes de la crisis), el T3-2020 (punto álgido de la crisis) y el T2-2022 (después de la crisis)



*Notas:* datos desestacionalizados. Baja fiabilidad para EE, HR, LU, MT y SI en el T4-2019 y el T3-2020, y para LU, MT y SI en el T2-2022. La definición difiere para ES y FR en el T2-2022.

*Fuente:* Eurostat [[une\\_rt\\_q](#)], EPA.

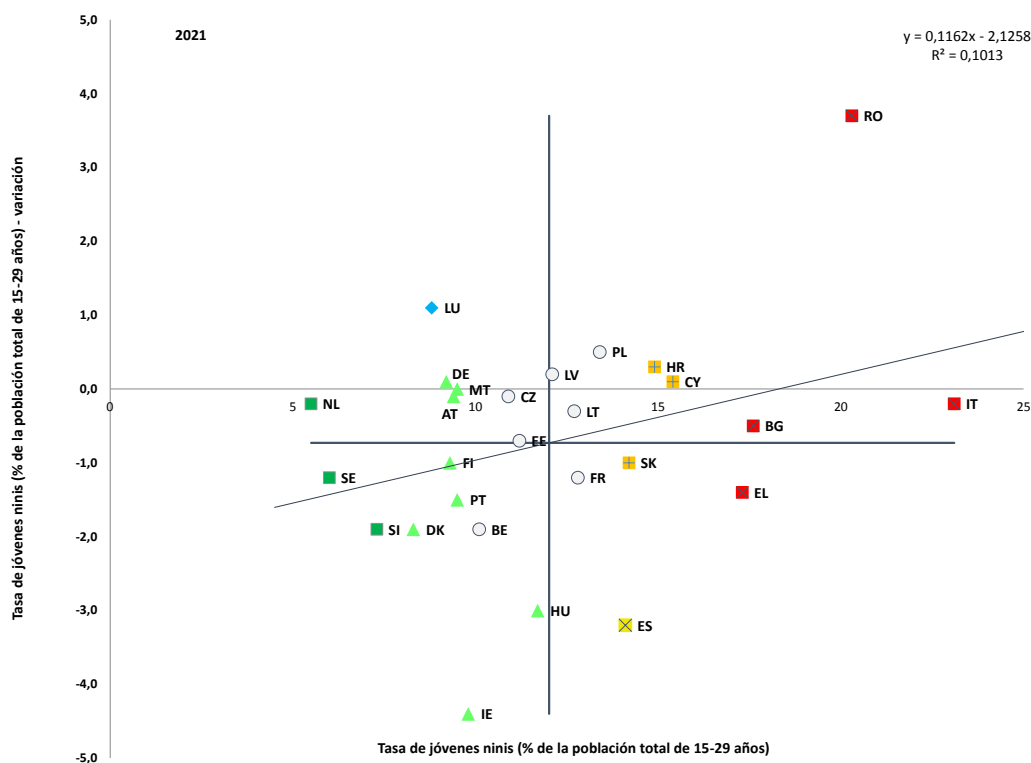
**Tras una tendencia negativa a lo largo de cinco años en la proporción de jóvenes de 15 a 29 años que ni estudian ni trabajan (tasa de ninis), las diferencias sustanciales entre los Estados miembros continúan tras la crisis de la COVID-19.** Tras una tendencia a la baja desde el 16,1 % en 2013 hasta el 12,6 % en 2019, en 2020 se registró un aumento de más de 1 p.p. en la tasa de ninis de la EU-27<sup>113</sup>. En 2021, un año después del punto álgido de la crisis de la COVID-19, la tasa de ninis de la UE se situó en el 13,1 %, con una heterogeneidad significativa entre los Estados miembros. Italia (23,1 %), Rumanía (20,3 %), Bulgaria (17,6 %) y Grecia (17,3 %) fueron los países con las tasas de ninis más elevadas en 2021, lo que apunta en todos los casos a una situación «crítica» sobre la base de la

<sup>113</sup> Eurostat [[edat\\_lfse35](#)], EPA. No se ha realizado una comparación con los valores anteriores a 2021 de este indicador, ya que en 2021 se produjo una interrupción en la serie cronológica de todos los Estados miembros debido a la [entrada en vigor de un nuevo marco regulador de las estadísticas sociales europeas](#).

metodología del cuadro de indicadores sociales, mientras que en once Estados miembros, encabezados por los Países Bajos (5,5 %), la tasa se situó por debajo del 10 % (véase el gráfico 2.2.9). La mayoría de los Estados miembros registran diferencias regionales en las tasas de ninis, que en algunos casos son significativas (véase el anexo 3). La tasa de ninis desempleados en 2021, es decir, jóvenes que no tienen empleo, aunque lo buscan de forma activa y están disponibles para trabajar, es del 5,0 %, prácticamente idéntica a la tasa previa a la crisis, del 4,9 % en 2019<sup>114</sup>. La mayoría de los ninis pertenecen a una población económicamente inactiva y, por tanto, son inactivos; este subgrupo ha sufrido especialmente el impacto de la crisis de la COVID-19 y ha pasado de constituir el 7,8 % en 2019 a suponer el 8,7 % en 2020. En 2021, la tasa de ninis inactivos era particularmente elevada en Italia (15,4 %), Rumanía (15 %), Bulgaria (13,7 %) y Polonia (10,2 %). Por el contrario, era bastante baja en Suecia (3,1 %) y los Países Bajos (3,8 %)<sup>115</sup>.

### Gráfico 2.2.9: Tras el pico de la crisis de la COVID-19, se observan diferencias considerables en las tasas de ninis de los distintos Estados miembros

Tasa de ninis (15-29 años), niveles de 2021 y variaciones con respecto al año anterior (en %, indicador principal del cuadro de indicadores sociales)



Nota: interrupción en la serie cronológica en 2021 de todos los Estados miembros debido a la [entrada en vigor de un nuevo marco regulador para las estadísticas sociales europeas](#). La definición difiere para ES y FR en 2021. La leyenda se presenta en el anexo.

Fuente: Eurostat [[edat\\_lfse\\_35](#)], EPA-UE.

**En general, la tasa de ninis sigue siendo especialmente elevada entre las mujeres y las personas de origen migrante.** La proporción de mujeres que ni estudian ni trabajan en la UE (14,5 %) fue 2,7 p.p. más elevada en 2021 que en el caso de los hombres (11,8 %), debido

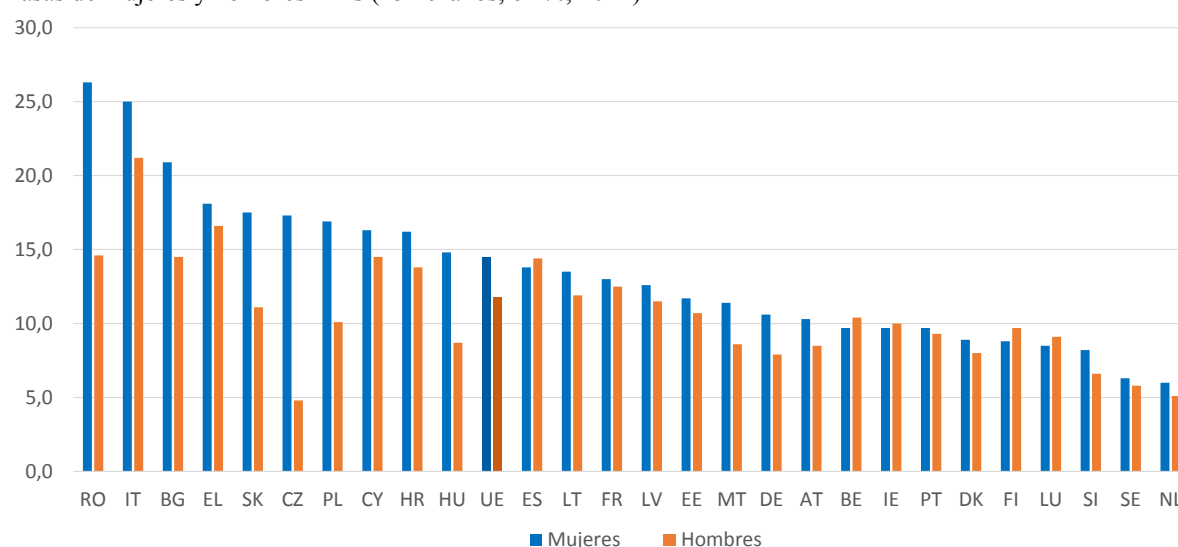
<sup>114</sup> Eurostat [[edat\\_lfse\\_20](#)], EPA.

<sup>115</sup> Véase Comisión Europea: *Employment and Social Developments in Europe* [«Evolución social y del empleo en Europa», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2022.

principalmente a unas mayores responsabilidades asistenciales (véase el gráfico 2.2.10<sup>116</sup>). La diferencia fue de menos de 1 p.p. en algunos Estados miembros (Bélgica, Dinamarca, Irlanda, Francia, España, Luxemburgo, los Países Bajos, Portugal, Finlandia y Suecia), pero de más de 10 p.p. en otros (Chequia y Rumanía). Entre las mujeres ninis, la inactividad es mucho más frecuente que el desempleo (10,2 % frente al 4,3 %), mientras que en el caso de los hombres ninis la inactividad es solo ligeramente superior al desempleo (6,3 % frente al 5,5 %)<sup>117</sup>. En 2021, la tasa de ninis de los jóvenes nacidos fuera de la UE también fue significativamente superior a la de los nativos (24,7 % frente al 12,3 %)<sup>118</sup>. Además, la situación fue, por término medio, peor en el caso de las mujeres nacidas fuera de la UE, con una tasa del 31,6 %, es decir, más de 17 p.p. por encima de la de sus homólogas autóctonas (13,3 %).

### Gráfico 2.2.10: En casi todos los Estados miembros, la tasa de ninis es más elevada entre las mujeres

Tasas de mujeres y hombres ninis (15-29 años, en %, 2021)



Nota: la definición difiere entre ES y FR.

Fuente: Eurostat [edat\_lfse\_20], EPA-UE.

**La tasa de empleo de los trabajadores de más edad siguió aumentando en 2021 en todos los Estados miembros.** Siguiendo una tendencia a largo plazo, que refleja los cambios demográficos y el aumento de la edad de jubilación en muchos Estados miembros, la tasa de empleo de las personas de entre 55 y 64 años registró un nuevo aumento en 2021, alcanzando así el 60,5 % (1,3 p.p. más que en 2020 y 15,4 p.p. más que hace una década). En general, la pandemia no ha afectado a esta tendencia al alza. No obstante, sigue habiendo diferencias entre los Estados miembros, algunos de los cuales registran tasas de empleo de los trabajadores de más edad muy superiores al 70 % (Suecia, Dinamarca, Alemania, los Países Bajos y Estonia), mientras que otros se mantienen por debajo del 50 % (Croacia, Grecia, Luxemburgo y Rumanía). En países como Luxemburgo, Eslovenia, Malta, Rumanía, Croacia y Polonia se observa una diferencia significativa (superior a 30 p.p.) entre la tasa de empleo de los trabajadores de entre 55 y 64 años y la de los trabajadores entre 25 y 54 años, frente a una diferencia media de la UE de 19,9 p.p.

<sup>116</sup> Eurofound: *Efectos de la COVID-19 en los jóvenes de la Unión Europea*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2021.

<sup>117</sup> Eurostat [edat\_lfse\_14], EPA-UE.

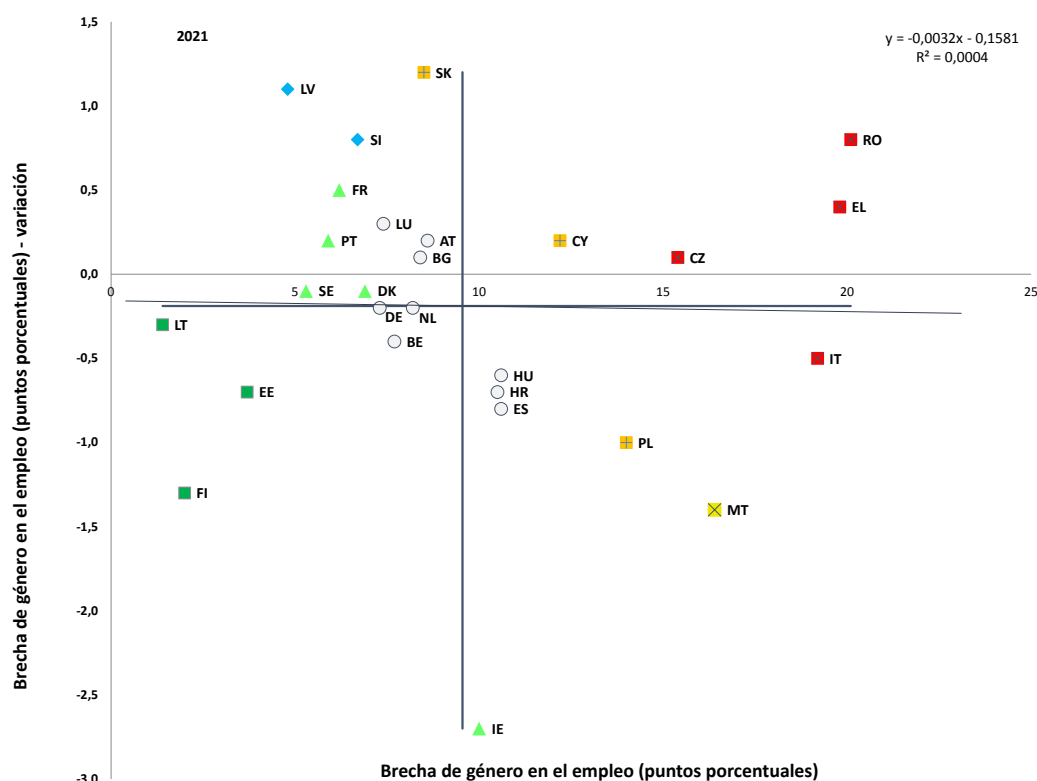
<sup>118</sup> Eurostat [edat\_lfse\_28], EPA-UE.

**La brecha de género en el empleo se mantuvo sin cambios y fue considerable durante la crisis de la COVID-19, y solo disminuyó ligeramente durante el último año.** El valor del indicador se mantuvo prácticamente estable en un nivel elevado durante la crisis de la COVID-19 (11,2 p.p. en 2019 y 11,1 p.p. en 2020). El repunte del mercado laboral de 2021 coincidió con una pequeña disminución de la brecha de género en el empleo, de 0,3 p.p., hasta situarse en 10,8 p.p. Esto refleja una dinámica algo diferente en el empleo entre las mujeres y los hombres durante la pandemia: si bien ambos grupos experimentaron un descenso de aproximadamente 1 p.p. en la tasa de empleo en 2020, la recuperación del empleo en 2021 fue algo mayor en el caso de las mujeres (1,6 p.p.) que en el de los hombres (1,3 p.p.). Así pues, en 2021, la tasa de empleo de los hombres se situó en el 78,5 %, frente al 67,7 % de las mujeres, superando en ambos casos los niveles de empleo previos a la pandemia. Tras experimentar una reducción en 2020, la brecha de género en el empleo entre los trabajadores de más edad se ha mantenido estable en 12,7 p.p., y es superior a la cifra correspondiente para el grupo de edad de 20 a 64 años (10,8 p.p.).

**Sigue habiendo diferencias significativas en las brechas de género en el empleo entre los distintos países, sin signos claros de convergencia.** Las menores brechas de género en el empleo en 2021 se registraron en Lituania (1,4 p.p.), Finlandia (2 p.p.) y Estonia (3,7 p.p.), todos ellos clasificados como «países con mejores resultados» según la metodología del cuadro de indicadores sociales (véase el gráfico 2.2.11). Por el contrario, se asignaron «situaciones críticas» a Rumanía (20,1 p.p.), Grecia (19,8 p.p.), Italia (19,2 p.p.) y Chequia (15,4 p.p.). No se aprecia un patrón claro de convergencia entre los Estados miembros. Los dos Estados miembros en los que las brechas de género en el empleo ya eran las más amplias experimentaron nuevos aumentos (Rumanía, en 0,8 p.p., y Grecia, en 0,4 p.p.), mientras que los dos países con la segunda mayor brecha (Italia y Malta) experimentaron descensos (0,5 y 1 p.p., respectivamente). Si se consideran las tasas de empleo entre las mujeres, Suecia sigue siendo el país con mejores resultados de la UE, con un 78 %, seguido de cerca por Estonia, los Países Bajos y Lituania, todos ellos por encima del 76 %. Italia y Grecia, por el contrario, registraron las tasas más bajas, ambos por debajo del 54 %, seguidos de Rumanía, con un 56,9 %.

### Gráfico 2.2.11: A pesar de una ligera reducción de la brecha de género en el empleo, siguen existiendo grandes diferencias entre los Estados miembros

Brecha de género en el empleo (20-64 años), niveles de 2021 y variaciones con respecto al año anterior (en %, indicador principal del cuadro de indicadores sociales)



Nota: la leyenda se presenta en el anexo. La definición difiere entre ES y FR.

Fuente: Eurostat, [tesem060], EPA-UE.

La brecha de género en el empleo es más amplia cuando se tienen en cuenta las horas reales trabajadas al incorporarlas al empleo equivalente en tiempo completo; este dato refleja claramente una mayor proporción de trabajo a tiempo parcial entre las mujeres (en 2021, el 28,3 % de las trabajadoras empleadas trabajaba a tiempo parcial, frente al 7,6 % de los hombres)<sup>119</sup>. En 2021, la brecha de género en el empleo equivalente a tiempo completo para las personas de entre 20 y 64 años se situó en los 16,3 p.p., lo que supone una ligera reducción (de 0,7 p.p.) en comparación con 2020. Esta reducción fue algo mayor que en el caso del número de efectivos empleados, lo que refleja un aumento del empleo a tiempo completo entre las mujeres. En 2021, las brechas en empleo equivalente a tiempo completo más bajas se registraron en Lituania, Finlandia y Letonia, y las más altas, en Italia (23,5 p.p.), Grecia (21,2 p.p.) y los Países Bajos (20,1 p.p.).

En la brecha de género en el empleo de la UE también influye el fuerte impacto de la parentalidad y otras responsabilidades asistenciales en el empleo de las mujeres, lo que apunta a la importancia clave de contar con unos servicios asistenciales asequibles y de calidad y con unas políticas adecuadas de conciliación de la vida familiar y la vida profesional, también a la luz del desafío demográfico de la reducción de las tasas de

<sup>119</sup> La tasa de empleo equivalente a tiempo completo compara las diferencias entre grupos en la media de horas trabajadas. La tasa de empleo equivalente a tiempo completo se calcula dividiendo el total de horas trabajadas en la economía (primer empleo, segundo empleo, etc.) por el número medio de horas en una jornada a tiempo completo (alrededor de 40 horas) y por el número de personas de entre 20 y 64 años. Fuente: marco de evaluación conjunto (MEC), cálculo basado en datos de Eurostat.

**natalidad.** En 2021, la tasa de empleo de las personas con al menos un hijo menor de 6 años fue más elevada entre los hombres de entre 25 y 49 años que entre sus homólogos sin hijos pequeños (de 9,7 p.p. de media en la UE) en todos los Estados miembros, mientras que fue menor para las mujeres (de 10,6 p.p. en el conjunto de la UE) en todos los Estados miembros menos en tres (Suecia, Portugal y Eslovenia) (véase el gráfico 2.2.12<sup>120</sup>). La brecha negativa para las mujeres fue especialmente grande (superior a 45 p.p.) en Chequia. Las distintas repercusiones para las mujeres y para los hombres se asocian también a una distribución desigual del trabajo no remunerado. En 2021, las mujeres dedicaron mucho más tiempo por semana al trabajo no remunerado (31 horas) que los hombres (18 horas), y gran parte de la diferencia se debió al tiempo dedicado a responsabilidades asistenciales, principalmente el cuidado de menores de edad<sup>121</sup>. En 2021, en la UE, alrededor de 1,4 millones de mujeres con edades comprendidas entre los 20 y los 64 años (el 20 % del total) decidieron no buscar empleo por sus responsabilidades asistenciales, aunque sí deseaban trabajar, frente a solo 130 000 hombres, aproximadamente (el 3 % del total). Alrededor de una de cada cuatro mujeres que trabajaban a tiempo parcial lo hacían debido a sus responsabilidades asistenciales, frente a uno de cada veinte hombres<sup>122</sup>. El impacto en el empleo está también estrechamente relacionado con las diferencias en el nivel educativo alcanzado. En 2021, la tasa de empleo de las mujeres poco cualificadas con al menos un hijo menor de 6 años se situó en el 36 %, frente al 63,9 % de las mujeres con un título de segundo ciclo de enseñanza secundaria y el 81,5 % de las mujeres con un título de educación superior. El cuidado de personas con necesidades de cuidados de larga duración es otro factor que mantiene a muchas mujeres fuera del mercado laboral. Por término medio, alrededor de 52 millones de europeos (el 14,4 % de la población de entre 18 y 74 años) prestan cuidados informales de larga duración a familiares o amigos cada semana, de los cuales el 60 % son mujeres. Cuando se utilizan equivalentes a tiempo completo, los prestadores informales de cuidados representan cerca del 80 % de los proveedores de asistencia sanitaria del conjunto de la UE<sup>123</sup>.

---

<sup>120</sup> Eurostat [[lfst\\_hheredch](#)]. No se realiza una comparación con los valores anteriores a 2021 de este indicador, ya que en 2021 se produjo una interrupción en la serie cronológica de todos los Estados miembros debido a la [entrada en vigor de un nuevo marco regulador de las estadísticas sociales europeas](#).

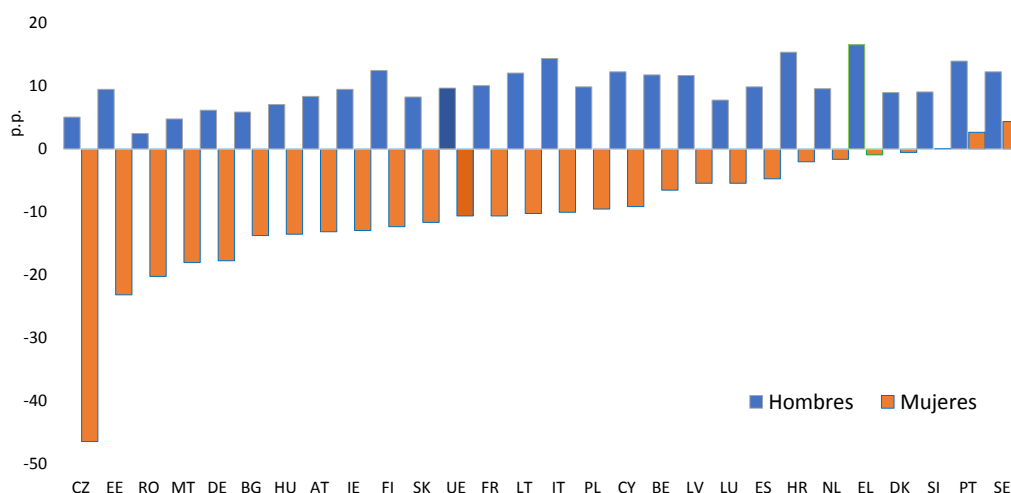
<sup>121</sup> Eurofound: *COVID-19 pandemic and the gender divide at work and home* [«La pandemia de COVID-19 y la brecha de género en el trabajo y en el hogar», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2022.

<sup>122</sup> Cálculos de la DG EMPL (Comisión Europea) sobre la base de [[lfsa\\_epgar](#)] y [[lfsa\\_epgaed](#)].

<sup>123</sup> Van der Ende, M. *et al.*: [Study on exploring the incidence and costs of informal long-term care in the EU](#) [«Estudio sobre la incidencia y los costes de los cuidados de larga duración no profesionales en la UE», documento en inglés], 2021.

## Gráfico 2.2.12: El impacto de la parentalidad en el empleo difiere entre hombres y mujeres

Diferencia en las tasas de empleo de los progenitores (de 25 a 49 años) con hijos (0-6 años) y de los adultos sin hijos, por género (en p.p., 2021)



Fuente: Eurostat [[lfst\\_hheredch](#)], EPA-UE.

**El acceso a una educación infantil y atención a la infancia de calidad y asequible es fundamental para promover la participación en el mercado laboral, especialmente entre las mujeres, así como para reducir el impacto negativo del entorno socioeconómico de los niños en el nivel educativo que puedan alcanzar en el futuro.** Sobre la base del indicador principal del cuadro de indicadores sociales, la participación de los niños menores de 3 años en la educación infantil y atención a la infancia oficial fue del 36,6 % en la UE en 2021 (superando así el objetivo de Barcelona, fijado en el 33 %) <sup>124</sup>. Sin embargo, sigue habiendo diferencias entre los Estados miembros, y la mayoría no han alcanzado aún el objetivo. En el caso de Chequia, Rumanía y Hungría, el análisis del cuadro de indicadores sociales registra una situación «crítica» (véase el gráfico 2.2.13) <sup>125</sup>. En el otro extremo del espectro, en Dinamarca, los Países Bajos y Luxemburgo, más del 60 % de los niños menores de 3 años están matriculados en educación infantil y atención a la infancia. Sin embargo, en los Países Bajos, la mayoría de ellos asisten durante menos de 30 horas semanales. Algunos Estados miembros ofrecen distintas ayudas a las familias, desde plazas garantizadas (por ejemplo, Dinamarca, Estonia y Letonia, aunque no necesariamente gratuitas), pasando por reducciones de tasas y por subvenciones que cubren parte o la totalidad de los costes, hasta créditos fiscales, aunque estos últimos tienden a ser regresivos. Aunque las ayudas específicas pueden dar lugar a reducciones significativas para los trabajadores con ingresos bajos, los costes restantes de la educación infantil y atención a la infancia pueden seguir siendo bastante elevados (1/4 de los ingresos a tiempo completo), especialmente cuando su uso implica la pérdida de las generosas asignaciones para asistencia domiciliar o educación de los hijos que se ofrecen en algunos Estados miembros (Finlandia, Eslovenia y

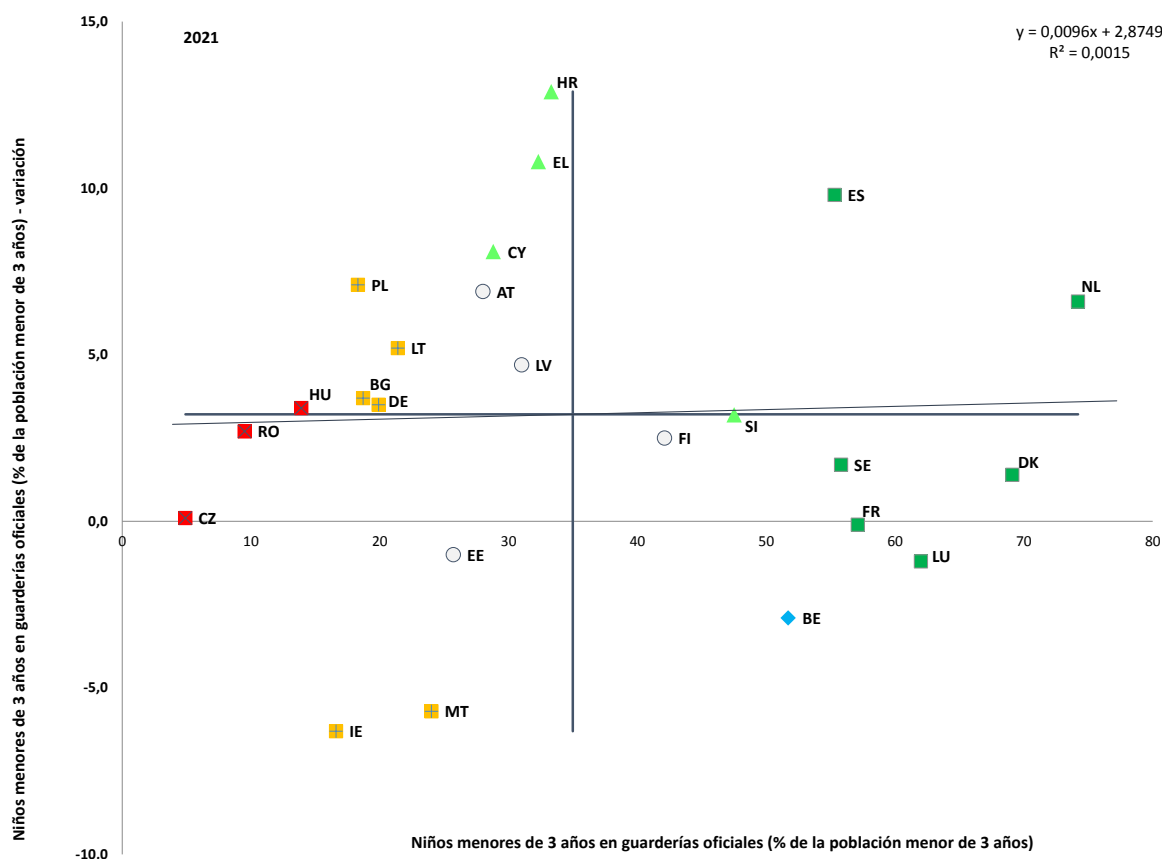
<sup>124</sup> La Estrategia Europea de Cuidados, presentada en septiembre de 2022, establece nuevos objetivos en materia de educación infantil y atención a la infancia, que conllevan una revisión de los objetivos de Barcelona. De aquí a 2030, al menos el 50 % de los niños menores de 3 años y el 96 % de los niños con edades comprendidas entre los 3 años y la edad de escolarización obligatoria deberían estar matriculados en educación infantil y atención a la infancia.

<sup>125</sup> Eslovaquia también presenta una tasa de participación muy baja (1,4 %) sobre la base de los datos de 2018 (los datos de 2019 no estaban disponibles en la fecha límite de recepción de los datos).

Eslovaquia)<sup>126</sup>. Además de unos servicios de atención a la infancia accesibles y de calidad, unas políticas adecuadas de conciliación de la vida familiar y la vida profesional, como pueden ser las fórmulas de trabajo flexible y los permisos por razones familiares, también desempeñan un papel importante a la hora de reducir los obstáculos a la participación en el mercado laboral de las personas con responsabilidades asistenciales.

### Gráfico 2.2.13: Los Estados miembros siguen registrando grandes diferencias en la participación en servicios de atención a la infancia

Niños menores de 3 años en guarderías oficiales y variación anual, niveles de 2021 y variaciones con respecto al año anterior (en %, indicador principal del cuadro de indicadores sociales)



Nota: la leyenda se presenta en el anexo. Los datos relativos a IT y PL son provisionales. Interrupción en la serie de LU. No se dispone de datos para SK ni PT.

Fuente: Eurostat [[tepsr\\_sp210](#)], EU-SILC.

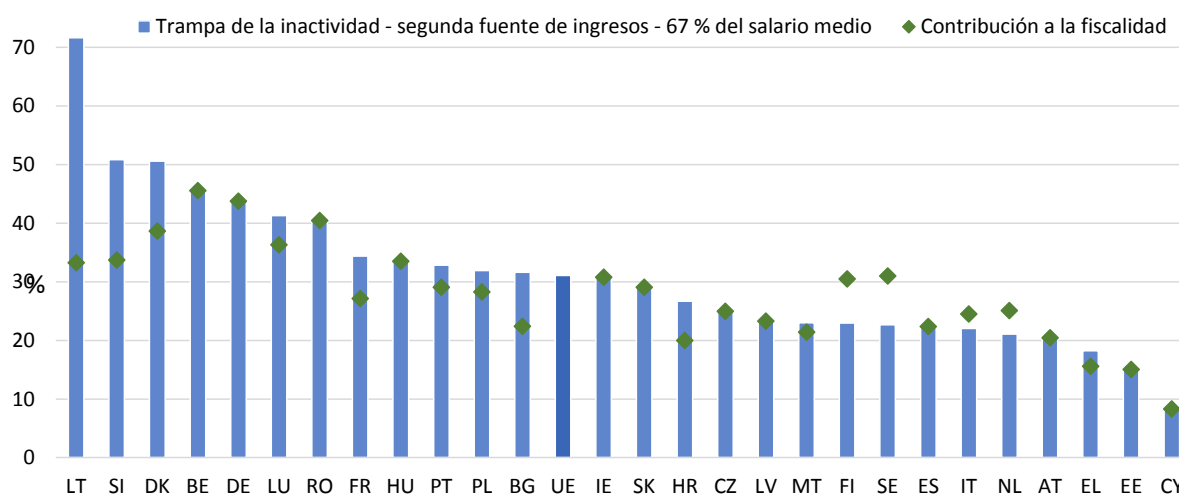
**El funcionamiento de los sistemas fiscales y de prestaciones tiene implicaciones importantes en cuanto a la igualdad de género en la participación en el mercado laboral.** La mayoría (78 %) de las segundas fuentes de ingresos en la UE son mujeres. Los sistemas de tributación progresiva conjunta pueden afectar negativamente a su incorporación al empleo y a las horas trabajadas al crear una elevada presión fiscal marginal. El grado de tributación conjunta de la renta combinada de una pareja (en particular los créditos fiscales transferibles) y el diseño del sistema de prestaciones (por ejemplo, la retirada de las prestaciones sujetas a condiciones de recursos) afectan a los incentivos para la participación en el mercado laboral y pueden dar lugar a trampas de inactividad para las segundas fuentes de ingresos. La tributación conjunta puede reducir la presión fiscal global de las parejas

<sup>126</sup> Véase OCDE: *Net childcare costs in EU countries: Impact on family incomes and work incentives, 2019* [«Costes netos del cuidado de los niños en los países de la UE: impacto sobre los ingresos familiares e incentivos al empleo», documento en inglés], 2020.

cuando los ingresos se distribuyen de forma desigual entre los miembros de la pareja. Sin embargo, puede inflar los tipos impositivos marginales para las personas sin ingresos o con salarios más bajos, ya que todos sus ingresos están sujetos efectivamente a un tipo impositivo marginal más elevado, en consonancia con su pareja, que percibe mayores ingresos. Por lo tanto, esto puede contribuir a ampliar las brechas de género en el empleo, así como las brechas salariales de género no ajustadas (debido a las diferencias en la media de horas trabajadas). La trampa de la inactividad para las segundas fuentes de ingresos es más elevada (por encima del 40 %) en Lituania, Dinamarca, Eslovenia, Bélgica, Alemania, Luxemburgo y Rumanía (véase el gráfico 2.2.14)<sup>127</sup>. En cambio, es inferior al 20 % en Grecia y Estonia, e inferior al 10 % en Chipre. La contribución a la fiscalidad es más pronunciada en Bélgica, Alemania y Rumanía.

### Gráfico 2.2.14: Los sistemas fiscales pueden desincentivar en gran medida que las segundas fuentes de ingresos acepten un trabajo remunerado

Trampa de la inactividad para las segundas fuentes de ingresos (en %, 2021)



*Nota:* los datos corresponden a una segunda fuente de ingresos que cobra el 67 % del salario medio en una familia formada por dos trabajadores y dos hijos; la principal fuente de ingresos cobra el salario medio. «Contribución a la fiscalidad (incluidas las cotizaciones a la seguridad social)» se refiere al porcentaje de renta bruta adicional que desaparece en forma de impuestos debido a la tributación y a las cotizaciones a la seguridad social (otros elementos que contribuyen a la trampa de los salarios bajos son las prestaciones por desempleo suprimidas, la asistencia social y los subsidios de vivienda).

*Fuente:* Comisión Europea, DG ECFIN, base de datos sobre fiscalidad y prestaciones, sobre la base del modelo fiscal y de prestaciones de la OCDE.

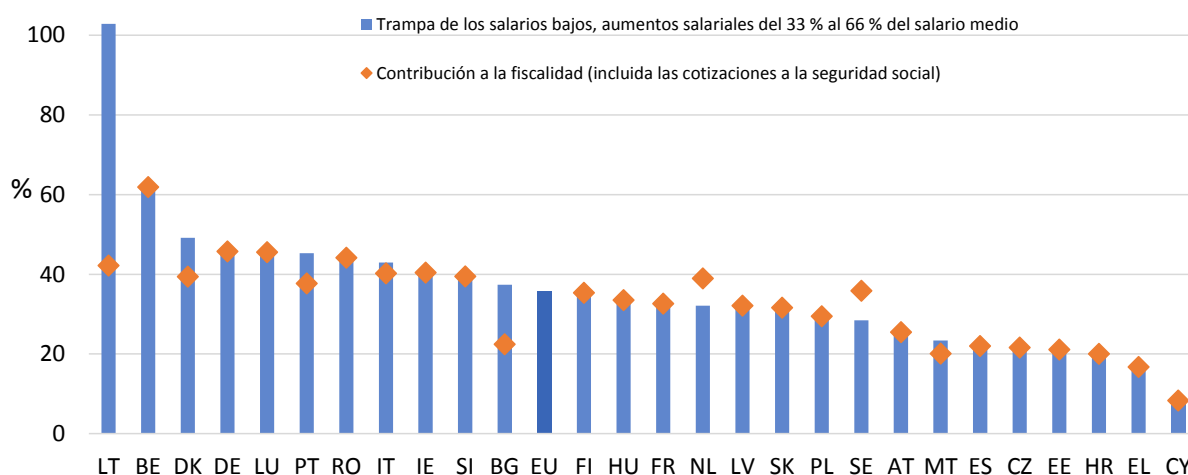
**Las trampas de los salarios bajos también pueden afectar de forma desproporcionada a las mujeres, ya que la elevada tasa de aumento de los impuestos y de retirada de las prestaciones provocada por el incremento de los ingresos reduce los incentivos para trabajar más horas y el atractivo de los puestos de trabajo mejor remunerados.** La fiscalidad también desempeña un papel fundamental a la hora de determinar el nivel de la trampa de los salarios bajos, esto es, el importe de la remuneración que desaparece en forma de impuestos si una persona con un salario bajo (que a menudo trabaja a tiempo parcial) se traslada a un trabajo con una remuneración mayor. El gráfico 2.2.15 muestra el porcentaje de ingresos adicionales que absorben los impuestos cuando las segundas fuentes de ingresos aumentan sus ingresos de un tercio a dos tercios del salario medio al trabajar un mayor número de horas. Por término medio, en la UE, las segundas fuentes de ingresos pueden

<sup>127</sup> Esto significa, por ejemplo, que si una mujer casada inactiva con dos hijos acepta un empleo al 67 % del salario medio en Lituania, perdería más del 70 % de sus ingresos como consecuencia de la aplicación de impuestos adicionales y de la retirada de las prestaciones.

perder alrededor de un tercio de sus ingresos adicionales. Debido los elevados subsidios de vivienda en ambos países, las pérdidas de ingresos adicionales pueden ser superiores al 60 % en Bélgica y, en casos extremos, incluso superiores al 100 % en Lituania. La mayor contribución de la fiscalidad a la trampa de los salarios bajos se registra en Bélgica, seguida de Alemania.

**Gráfico 2.2.15: En muchos Estados miembros, la fiscalidad desincentiva a los trabajadores con salarios bajos de trabajar más horas**

Trampa de los salarios bajos para las segundas fuentes de ingresos (en %, 2021)



*Nota:* trampa de los salarios bajos cuando el salario de la segunda fuente de ingresos aumenta del 33 al 66 % y la principal fuente de ingresos cobra el 100 % del salario medio, con dos hijos.

*Fuente:* Comisión Europea, DG ECFIN, base de datos sobre fiscalidad y prestaciones, sobre la base del modelo fiscal y de prestaciones de la OCDE.

**La brecha salarial de género sigue siendo elevada a pesar de ligeras mejoras.** La brecha salarial sin ajustar a escala de la UE se redujo ligeramente en términos interanuales, situándose así en el 13 % en 2020 (– 0,7 p.p. desde 2019 y – 2,5 p.p. desde 2015)<sup>128</sup>. Se trata de un descenso algo más rápido que el descenso medio, que era de unos 0,3 p.p. al año desde 2010. No obstante, la brecha salarial de género sin ajustar se mantuvo por encima del 20 % en Estonia y Letonia; los valores más bajos (3 % o menos) se registraron en Luxemburgo, Rumanía y Eslovenia (véase el gráfico 2.2.16). Desde 2015, la situación ha mejorado considerablemente en Chequia, Estonia, Eslovenia, España y Portugal (en alrededor de 5 p.p.), mientras que la brecha ha aumentado más de 3 p.p. en Hungría y Letonia. Estas diferencias se ven significativamente influidas por la segregación de género en las actividades económicas, así como por las diferencias en el nivel educativo alcanzado. La brecha salarial de género tiende a aparecer en una fase temprana de la carrera profesional, a pesar de que las mujeres jóvenes superan a los hombres en términos de rendimiento educativo<sup>129</sup>. También es probable que otros factores influyan, como la infrarrepresentación de las mujeres en altos cargos, las mayores dificultades para conciliar el trabajo con las responsabilidades asistenciales (lo que también da lugar a interrupciones en la carrera profesional), la

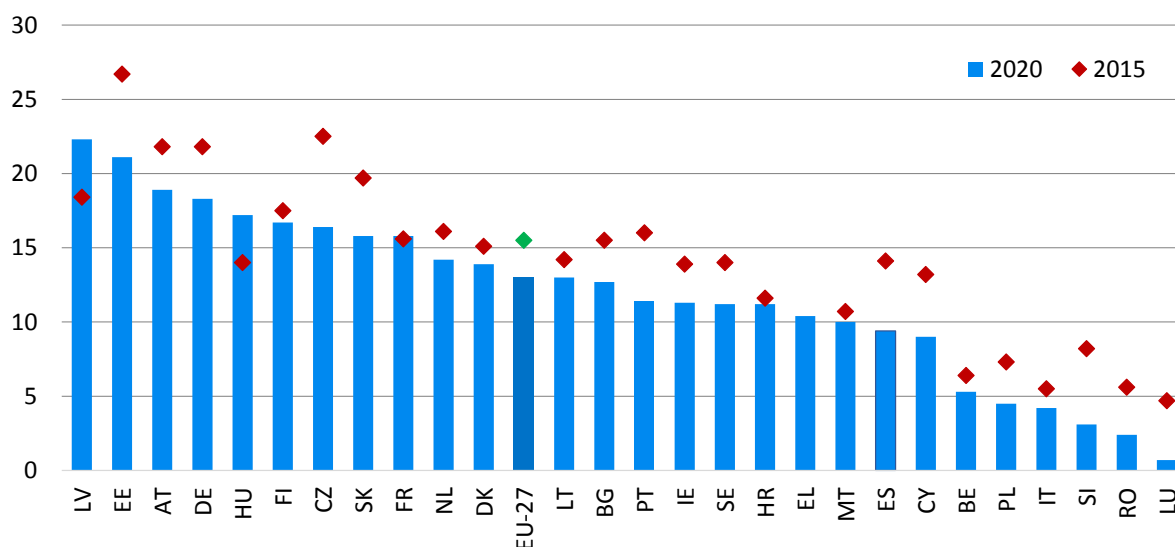
<sup>128</sup> El indicador se ha definido como «sin ajustar» porque ofrece una visión general de las desigualdades de género en términos de retribución y mide un concepto más amplio que el concepto de igualdad de retribución para un mismo trabajo. Lo utiliza Eurostat para supervisar el Objetivo de Desarrollo Sostenible n.º 5, sobre la igualdad de género (más información en el [sitio web de Eurostat correspondiente](#)).

<sup>129</sup> Véase Comisión Europea: *Employment and Social Developments in Europe* [«Evolución social y del empleo en Europa», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2022. En 2021, el 47 % de las mujeres de entre 25 y 34 años poseían un título de educación superior, frente al 36 % de los hombres de la misma edad.

discriminación y la falta de transparencia de las estructuras salariales. Las disparidades salariales tienden a acumularse a lo largo de la vida y contribuyen, por tanto, a la brecha de género en las pensiones (del 26,9 % para las personas de entre 65 y 74 años en la UE en 2020, con una heterogeneidad considerable entre los Estados miembros, desde Estonia, con menos del 1 %, hasta Luxemburgo, con un 40,5 %, en 2019).

### Gráfico 2.2.16: Las brechas salariales de género sin ajustar siguen siendo amplias a pesar de algunas mejoras

Diferencia entre los ingresos medios brutos por hora de empleados y empleadas como porcentaje de los ingresos medios brutos por hora de los hombres (en %, 2020 y 2015)



Nota: para IE y EL, los últimos datos son de 2018 en lugar de 2020. Los datos son provisionales para todos los Estados miembros.

Fuente: Eurostat [[earn\\_gr\\_gpgr2](#)], EES.

**Existe un potencial considerable para una mayor participación en el mercado laboral de las personas con discapacidad**, en consonancia con el principio 17 del pilar europeo de derechos sociales. El cuadro de indicadores sociales revisado incluye un indicador principal para supervisar su integración en el mercado laboral como medio de contribuir al logro de las ambiciones en materia de empleo establecidas en la Estrategia sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad<sup>130</sup>. En 2021, la brecha de empleo entre personas con y sin discapacidad se situó en 23 p.p. en la UE. El indicador del cuadro de indicadores sociales muestra una gran variedad en los resultados de los Estados miembros (véase el gráfico 2.2.17). La mayor diferencia se registró en Irlanda y Bélgica (con 41,3 y 38 p.p., respectivamente), Polonia, Rumanía y Alemania (más de 30 p.p.), y la más baja en Dinamarca, Italia, Luxemburgo, España, Portugal, Letonia, Estonia y Suecia (menos de 20 p.p.). La pandemia de COVID-19 agravó las limitaciones preexistentes en el acceso al empleo de las personas con discapacidad<sup>131</sup>. En general, cuatro países registraron una situación «crítica», mientras que siete se encuentran en la categoría de «en observación» (Eslovenia, Finlandia, Grecia, Lituania, Francia, los Países Bajos y Chequia). No se ha observado ningún cambio significativo en la brecha de empleo entre personas con y sin

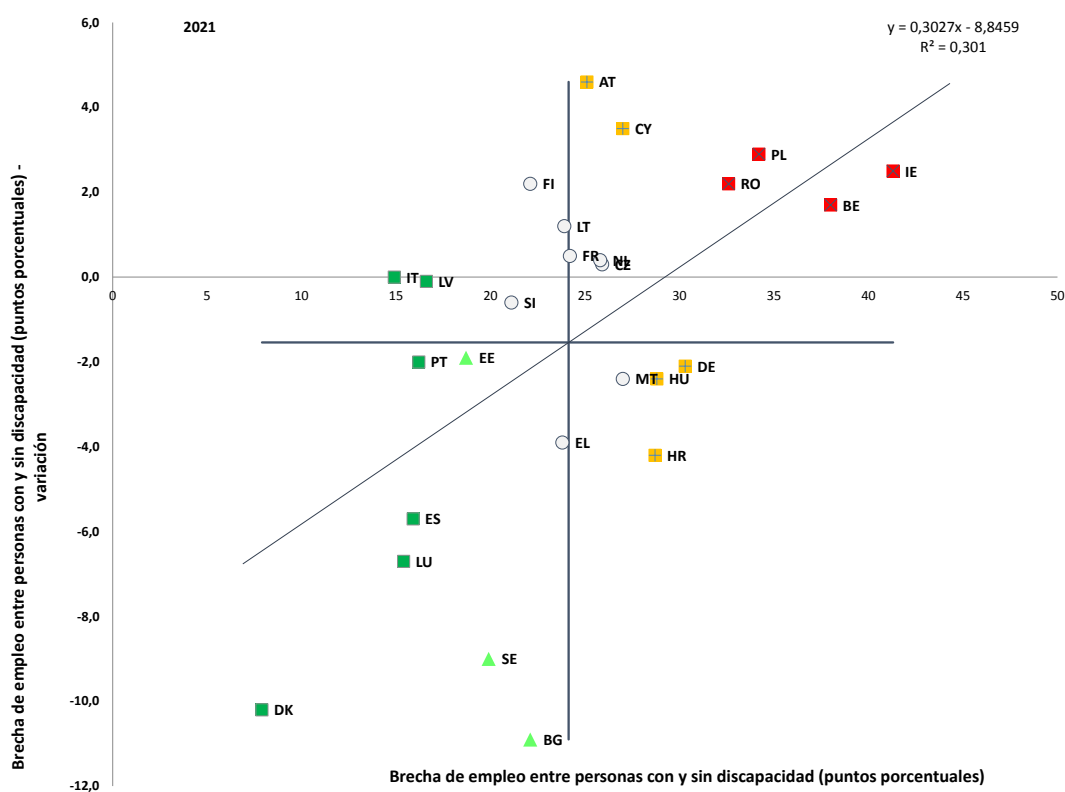
<sup>130</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 3 de marzo de 2021, titulada «*Una Unión de la Igualdad: Estrategia sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad para 2021-2030*» [COM(2021) 101 final].

<sup>131</sup> Véase Comisión Europea: *Employment and Social Developments in Europe* [«Evolución social y del empleo en Europa», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2021.

discapacidad en la UE desde que se inició el seguimiento en 2014, lo que pone aún más de manifiesto la urgente necesidad de adoptar medidas estratégicas en este ámbito. A tal fin, el paquete sobre el empleo de las personas con discapacidad, anunciado en la Estrategia sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, se puso en marcha el 20 de septiembre de 2022 en la conferencia de la Presidencia checa<sup>132</sup>. El paquete<sup>133</sup>, que consiste en orientaciones y prácticas en seis ámbitos de actuación diferentes, desde la contratación hasta la conservación del empleo, se desarrollará conjuntamente con las partes interesadas pertinentes de aquí a 2024.

### Gráfico 2.2.17: La brecha de empleo entre personas con y sin discapacidad sigue siendo amplia, con una marcada tendencia divergente entre los Estados miembros

Brecha de empleo entre las personas con y sin discapacidad (20-64 años), niveles de 2021 y variaciones con respecto al año anterior (en %, indicador principal del cuadro de indicadores sociales)



Nota: la leyenda se presenta en el anexo. Los datos relativos a IT y PL son provisionales. Interrupción en la serie de LU. Fuente: Eurostat [[h1th\\_dlm200](#)], EU-SILC.

**Aunque mejora, la tasa de empleo de las personas nacidas fuera de la UE sigue siendo inferior a la de las personas autóctonas.** En 2021, para el grupo de edad de 20 a 64 años, la brecha global entre la tasa de empleo de las personas nacidas fuera de la UE y la de las personas autóctonas se situó en 10,8 p.p. (las tasas correspondientes fueron del 74,2 % para los autóctonos y del 63,4 % para los nacidos fuera de la UE), con una ligera mejora en comparación con la brecha registrada en 2020 (-0,8 p.p.). La diferencia fue mayor (alrededor de 20 p.p. o más) en países como Bélgica, los Países Bajos y Suecia. Por el contrario, fue negativa (lo que implica una tasa de empleo más elevada para las personas nacidas fuera de la UE que para los autóctonos) en Polonia, Rumanía, Eslovaquia, Chequia, Malta y Portugal.

<sup>132</sup> Véase Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de la República Checa: [Conferencia de la Presidencia sobre la integración de las personas con discapacidad en el mercado laboral](#), 2022.

<sup>133</sup> Véase Comisión Europea: [El paquete sobre el empleo de las personas con discapacidad pretende mejorar la inserción laboral de las personas con discapacidad](#), 2022.

**La situación de las personas nacidas en el extranjero en el mercado laboral varía en función de su país de origen (ciudadanos de la UE o de terceros países) y de su nivel educativo.** Por término medio en la UE en 2021, la tasa de empleo de los autóctonos de entre 25 y 74 años fue del 79,7 % para el subgrupo con un alto nivel educativo, y tan solo del 39,8 % para las personas con un bajo nivel educativo. En el caso de las personas nacidas en la UE con un alto nivel educativo y que viven en el extranjero, la tasa de empleo fue del 77,6 %, por debajo de la de sus homólogos autóctonos, con una diferencia relativamente pequeña (2 p.p.). Cabe destacar que la tasa de empleo de los nacidos en la UE que tienen un bajo nivel educativo fue del 54,7 %, esto es, superior a la de los autóctonos con un nivel educativo similar. La situación difiere en el caso de los nacidos en un país de fuera de la UE con un índice de desarrollo humano (IDH) bajo o medio. Con una tasa media de empleo del 45,7 %, los resultados de estos son solo levemente mejores que los de los autóctonos con un bajo nivel educativo (mientras que las personas con un alto nivel educativo obtienen resultados cercanos a los de sus homólogos autóctonos, independientemente del IDH de su país de origen). Sobre la base de los datos de la EPA correspondientes a 2021, el principal obstáculo notificado con mayor frecuencia por las personas nacidas en el extranjero a la hora de obtener un empleo adecuado en el país de acogida es la falta de capacidades en la lengua o lenguas del país de acogida<sup>134</sup>.

#### **Recuadro 4 del pilar: Escasez de mano de obra y de personal cualificado<sup>135</sup>**

**La escasez de mano de obra y de personal cualificado se refiere a situaciones en las que la posible creación de puestos de trabajo se ve obstaculizada por la falta de trabajadores adecuados.** En particular, la escasez de mano de obra se produce cuando la demanda de mano de obra por parte de los empleadores supera la oferta disponible, en los salarios y condiciones de trabajo predominantes, en un lugar y momento concretos. La escasez de personal cualificado se produce cuando los empleadores no pueden ocupar un puesto de trabajo debido a la falta de candidatos debidamente cualificados y a las condiciones de remuneración. Como tal, la escasez de personal cualificado es uno de los factores determinantes de la escasez de mano de obra, aunque esta última puede tener factores adicionales (por ejemplo, el ciclo económico, el envejecimiento de la población y los patrones de movilidad laboral que contribuyen a la reducción de la mano de obra, el cambio tecnológico o las malas condiciones de trabajo en determinados sectores u ocupaciones)<sup>136</sup>. Tanto la escasez de mano de obra como la de personal cualificado afectan negativamente al potencial de crecimiento y pueden agravar los desafíos en términos de empleabilidad e inclusión social.

**La persistente escasez de mano de obra está a menudo relacionada con la falta de las capacidades adecuadas en el mercado.** En esos casos, el aumento del nivel salarial o la

<sup>134</sup> Véase Eurostat: *Main obstacles for foreign-born people to enter the labour market* [«Principales obstáculos para que las personas nacidas en el extranjero se incorporen al mercado laboral», documento en inglés], 2022; y Eurostat: *Main characteristics of foreign-born people on the labour market* [«Principales características de las personas nacidas en el extranjero por lo que respecta al mercado laboral», documento en inglés], 2022.

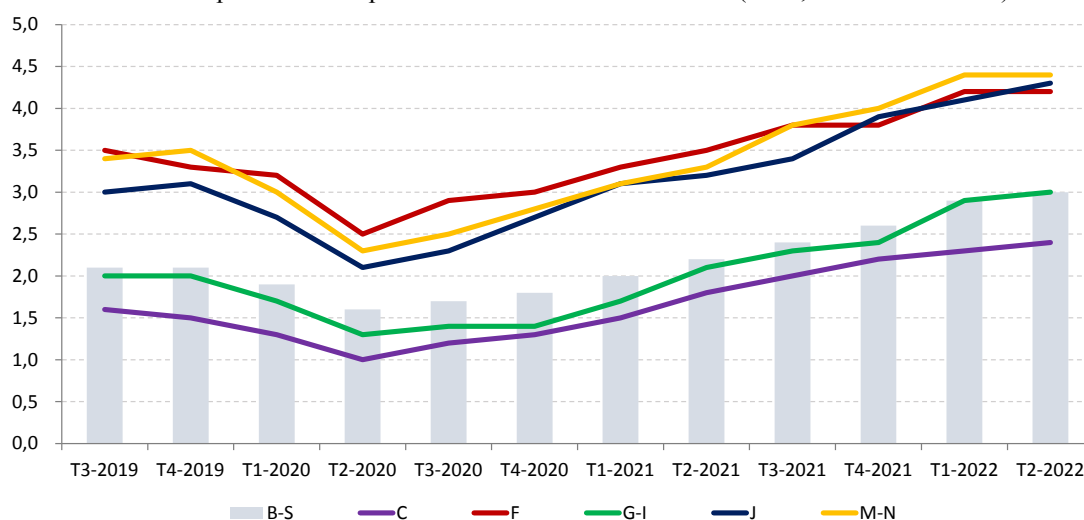
<sup>135</sup> El debate en este recuadro se basa en gran medida en el documento de Comisión Europea titulado *Skills shortages and structural changes in the labour market during COVID-19 and in the context of the digital and green transitions* [«Escasez de capacidades y cambios estructurales en el mercado laboral durante la COVID-19 y en el contexto de las transiciones digital y ecológica», documento en inglés], informe resumido, centro europeo de asesoramiento sobre las asociaciones público-privadas (EPEC), 2022 (disponible próximamente); las referencias también se relacionan con esta publicación.

<sup>136</sup> Véase *Labour Market and Wage Developments in Europe* [«Evolución del mercado laboral y de los salarios en Europa», documento en inglés], 2022 (disponible próximamente), para un análisis detallado.

mejora de las condiciones de trabajo no ayudan a cubrir los puestos vacantes a corto ni medio plazo, ya que las personas con las capacidades necesarias no están fácilmente disponibles en el mercado laboral. Abordar la escasez de personal cualificado contribuye directamente a la aplicación de los principios 1 (educación, formación y aprendizaje permanente), 3 (igualdad de oportunidades) y 4 (apoyo activo para el empleo) del pilar europeo de derechos sociales.

### La escasez de mano de obra ha ido en aumento desde el inicio de la pandemia de COVID-19

Tasas de vacantes de empleo en la UE por actividad económica NACE 2 (en %, datos trimestrales)



*Nota:* actividades de la NACE 2, B-S [industria, construcción y servicios (excepto las actividades de los hogares como empleadores y organizaciones y organismos extraterritoriales)], C (industria manufacturera), F (construcción), G-I (comercio al por mayor y al por menor; transporte y hostelería), J (información y comunicación), M-N (actividades profesionales, técnicas y científicas).

*Fuente:* Eurostat [[teilm310](#)].

**La escasez de mano de obra alcanzó o superó los niveles previos a la pandemia en varios países de la UE a finales de 2021.** Las elevadas tasas de vacantes de empleo (en relación con las condiciones imperantes en el mercado laboral), como variable sustitutiva del exceso de demanda de mano de obra, indican una escasez de mano de obra. Como se desprende de la cifra anterior, tras una caída en los primeros trimestres de 2020, las tasas de vacantes de empleo empezaron a aumentar de nuevo y superaron los niveles previos a la pandemia ya en el segundo trimestre de 2021. En 2022, las tasas de vacantes de empleo han seguido aumentando, alcanzando niveles récord en el segundo trimestre del año. Son especialmente elevadas en sectores como las TIC, la construcción y las actividades profesionales, y la hostelería y la industria manufacturera también registran aumentos sustanciales y niveles superiores a los registrados durante la crisis. Si bien la escasez de mano de obra ha ido en aumento, no hay indicios de que la adecuación entre la demanda y la oferta de mano de obra se haya deteriorado en el conjunto de la UE. Aunque la afluencia de personas desplazadas procedentes de Ucrania, junto con la migración regular procedente de otras regiones del mundo, puede ayudar, a medio y largo plazo, a aliviar esta escasez (especialmente en sectores con pocos obstáculos a la transferencia de capacidades), es poco probable que pueda resolver plenamente este problema.

**El análisis de las primas salariales en relación con los niveles previstos proporciona una indicación de los sectores en los que se ha detectado una mayor escasez de personal cualificado.** El estudio de la Comisión Económica para Europa (CEPE), sobre la base de datos de EU-SILC de 2020, detecta la escasez de personal cualificado cuando la prima salarial real (es decir, la parte de los salarios que queda sin justificación si se tienen en cuenta las características de los trabajadores) supera el valor previsto para un determinado nivel de

cualificación y sector. Según el análisis, la mayor escasez de personal cualificado se observa en relación con cualificaciones elevadas en los ámbitos de la industria manufacturera y el transporte, y en relación con cualificaciones generales intermedias en los ámbitos de las finanzas, la salud y la administración pública. A su vez, existe una menor escasez de personal cualificado por lo que respecta a trabajadores altamente cualificados en los ámbitos de la construcción y la agricultura, y a las cualificaciones específicas intermedias en los ámbitos de la fabricación, la construcción, el transporte y las finanzas.

**Las transiciones ecológica y digital han afectado significativamente a las necesidades en materia de capacidades del mercado laboral, y la mejora del rendimiento de los sistemas de educación y formación es fundamental para apoyar una oferta de capacidades pertinente y adecuada.** Los rápidos cambios debidos a la digitalización, la descarbonización y la introducción de nuevas tecnologías han aumentado la demanda de trabajadores cualificados con determinados conjuntos de capacidades. La escasez de personal cualificado, en particular en términos de capacidades digitales, se relaciona también con la calidad y eficacia de los sistemas de educación y formación. Aumentar el atractivo de la educación y la formación profesionales, así como de los ámbitos de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas (CTIM) en la educación superior, es especialmente importante para abordar los retos relacionados con la escasez de personal cualificado. No obstante, en toda la UE, el 65,5 % de los estudiantes tiene unos niveles de capacidades digitales por encima de los básicos, frente a solo el 37,4 % de los empleados, lo que indica que la futura población activa puede estar mejor equipada para satisfacer la demanda de capacidades digitales. Factores más generales, como el envejecimiento de la población, las condiciones de trabajo, los ingresos y la salud y seguridad en el trabajo, también repercuten en la oferta de mano de obra y personal cualificado.

**Por lo que respecta en especial a las pymes, el acceso a las capacidades se ha convertido en un desafío clave en toda la UE, y la escasez de mano de obra es uno de los problemas más acuciantes a los que se enfrentan,** según la encuesta sobre el acceso de las empresas a la financiación (SAFE). De todas las empresas de la zona del euro, el 67 % considera el acceso a la mano de obra como un desafío muy acuciante en 2022. Las pymes tienen dificultades para competir con las grandes empresas en el acceso al talento, debido a que disponen de recursos más limitados. Entre otras medidas, la UE está utilizando el Pacto por las Capacidades para impulsar la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional de la mano de obra de la UE, en particular en las pymes, a través de acciones concretas en asociaciones de capacidades a gran escala de los ecosistemas marco. Cada asociación se compromete a alcanzar objetivos específicos en términos de mejora de las capacidades y reciclaje profesional de su mano de obra, en función de las necesidades de capacidades de los ecosistemas correspondientes.

**El Pacto por las Capacidades es una de las acciones emblemáticas de la Agenda de Capacidades Europea.** La Comisión Europea lo adoptó el 1 de julio de 2020, con el objetivo de movilizar e incentivar a las partes interesadas privadas y públicas de los Estados miembros para que adoptasen medidas concretas dirigidas a la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional de las personas en edad laboral. Esto se logra preferentemente aunando esfuerzos en una asociación, abordando las necesidades del mercado laboral y apoyando las estrategias de crecimiento locales y regionales, así como las transiciones ecológica y digital. Hasta la fecha, más de 700 entidades se han unido al Pacto, con 12 alianzas de capacidades a gran escala para la formación de los trabajadores en 11 ecosistemas (de los 14) de la Estrategia Industrial de la UE. Estas entidades y alianzas favorecerán la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional de unos 6 millones de trabajadores en los próximos años.

**Muchos Estados miembros están abordando la escasez de personal cualificado mediante el despliegue y la ampliación de las estrategias nacionales en materia de educación, formación y empleo** (que en algunos casos se desarrollaron a lo largo de la última década). Se presta especial atención a la catalogación y la previsión de las necesidades en materia de capacidades. Por ejemplo, en países como **Bélgica** y **Estonia**, la escasez de personal cualificado se detecta mediante un proceso en el que participan las autoridades públicas, los servicios públicos de empleo, los empleadores, los interlocutores sociales y los expertos en educación. Los servicios públicos de empleo utilizan la información estratégica sobre las capacidades en canales específicos, en particular para el diseño de programas de formación (como en **Chipre** y **Luxemburgo**). Varios Estados miembros (por ejemplo, **Austria, Bulgaria, Chipre, Chequia, Alemania, Estonia, España, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Lituania, Letonia, Portugal, Suecia, Eslovaquia** y **Eslovenia**) disponen de políticas nacionales en vigor dirigidas específicamente a fortalecer las capacidades digitales, en algunos casos cuentan incluso con el apoyo del MRR y otros fondos de la UE.

**Los empleadores también toman medidas para hacer frente a la escasez de mano de obra y de personal cualificado, mediante la mejora de las capacidades, el reciclaje profesional y otras estrategias.** El enfoque más frecuente es la formación en el puesto de trabajo y fuera de él (normalmente en grandes empresas) y los programas de formación financiados con fondos públicos. En muchos Estados miembros (por ejemplo, **Austria, Bélgica, Alemania, Estonia, Grecia, España, Finlandia, Hungría, Irlanda, Lituania, los Países Bajos, Polonia, Rumanía, Suecia** y **Eslovaquia**) se informó de que los empleadores colaboraban con instituciones de educación y formación, que reconocían y certificaban las capacidades y contribuían también a la calidad de los programas de formación en línea con las necesidades del mercado laboral. En varios Estados miembros (**Austria, España, Finlandia, Croacia, Irlanda, Lituania, Letonia, Luxemburgo, Malta, Portugal, Eslovaquia** y **Eslovenia**) las empresas colaboran con los servicios públicos de empleo colaborando en la detección de la escasez de mano de obra y de personal cualificado, así como en el diseño y la ejecución de programas de mejora de las capacidades y reciclaje profesional. En muchos Estados miembros existen programas específicos de cooperación con los interlocutores sociales.

### 2.2.2. Medidas adoptadas por los Estados miembros

**Los Estados miembros están haciendo cada vez más hincapié en la educación infantil y atención a la infancia para abordar las limitaciones de capacidades en determinadas zonas geográficas, garantizando el acceso de los niños desfavorecidos y mejorando la calidad,** en consonancia con la recomendación sobre la Garantía Infantil Europea reforzada y con lo establecido en muchos de los planes de acción nacionales de la Garantía Infantil Europea presentados hasta ahora. Continúa la tendencia de reducir la edad de escolarización obligatoria e introducir derechos legales al respecto. Estas medidas suelen ir acompañadas de otras destinadas a eliminar o reducir los gastos de la escolarización o ayudar a las familias desfavorecidas, para mejorar la asequibilidad. La ampliación de las capacidades de educación infantil y atención a la infancia en general, pero también con respecto a estas últimas medidas, sigue adelante con un apoyo sustancial del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR). Si bien estas inversiones tienen el potencial de colmar las lagunas de capacidades que existen en determinadas regiones, la gran cantidad de niños somete al sector a tensiones adicionales, lo que ha dado lugar a la adaptación de algunos requisitos técnicos y de calidad en algunos países. Por ejemplo, en el marco de su PRR, **Chequia** pretende aumentar las capacidades de educación infantil y atención a la infancia en un 40 % de aquí a 2025 y crear 5 000 plazas adicionales con ayuda del FSE+, mientras que **Croacia** tiene la

intención de crear 22 500 nuevas plazas en educación infantil y atención a la infancia, a fin de aumentar la participación desde los 3 años hasta el inicio de la edad de escolarización obligatoria al 90 % de aquí a 2026, tal como prevé en su PRR. En **Rumanía**, está previsto construir 110 guarderías para un máximo de 4 500 niños de aquí a 2025. En **Italia**, se crearán alrededor de 264 000 puestos en el ámbito de iniciativas de construcción, reacondicionamiento y aumento de la protección de centros de educación infantil y guarderías. La inversión, financiada con arreglo al PRR, tiene por objeto mejorar la oferta educativa desde una edad temprana. Con un presupuesto de 10 millones EUR para el primer año y de hasta 16 millones EUR para los años siguientes, que cubren el período 2022-2025, **Chipre** adoptó en septiembre de 2022 un régimen de subvenciones para atención a la infancia para niños de entre 0 y 4 años. Pensado para un grupo destinatario inicial de 15 000 niños, se prevé que el régimen subvencione los costes de las guarderías con la ayuda del FSE+. Además, en el marco del MRR, Chipre tiene previsto reducir la edad de acceso al segundo ciclo de la educación infantil obligatoria gratuita hasta los 4 años, y establecer un plan de subvenciones que cubra los gastos escolares en guarderías públicas o privadas para aquellos niños que no pueden matricularse en guarderías públicas. En **Bulgaria**, como se indica en su PRR, la reforma consistente en reducir de los 5 a los 4 años la edad de comienzo en el segundo ciclo de la educación infantil obligatoria se ha aplicado gradualmente en todo el país y está previsto que se aplique en todos los municipios de aquí a 2023-2024. Además, para mejorar la participación en la educación infantil y atención a la infancia, una nueva ley aprobada en la primavera de 2022 permite a los progenitores matricular a sus hijos en centros de educación infantil y guarderías sin coste alguno. El PRR de Bulgaria prevé la renovación de cincuenta y siete centros de educación infantil y la construcción de ocho nuevos. **Eslovaquia** ya hizo obligatorio el segundo ciclo de la educación infantil para los niños de 5 años en septiembre de 2021, mientras que el derecho legal a tener una plaza en centros de educación infantil u otros centros que imparten educación preprimaria se introducirá para los niños de 4 años en 2024 y para los de 3 años en 2025. La reforma va acompañada de inversiones en plazas de nueva creación para niños de entre 3 y 5 años. Además, se puso en marcha un régimen piloto de subvenciones en el marco del PRR para mejorar el acceso a la educación infantil y atención a la infancia, centrado en los niños procedentes de entornos socioeconómicos pobres, en particular los procedentes de comunidades gitanas. En el marco de su PRR, y por un valor total superior a 381 millones EUR, **Polonia** tiene previsto invertir en la creación de nuevas plazas de atención a la infancia en forma de guarderías y centros infantiles para un máximo de 47 500 niños. Entre ellas se encuentran las adaptadas a las necesidades de los niños con discapacidad o que requieren cuidados especiales, que complementan las plazas creadas con cargo a la financiación del FSE+, que también cubrirán el funcionamiento de las plazas creadas en el marco de ambos fondos durante 36 meses. En noviembre de 2021, **Polonia** también adoptó una medida para subvencionar directamente la financiación de los servicios de atención a la infancia. Para el segundo hijo y cada uno de los siguientes de entre 12 y 36 meses, los progenitores pueden recibir ayudas de hasta un máximo de 12 000 PLN. En **Estonia**, las reformas en marcha tienen por objeto definir los resultados del aprendizaje y determinar las necesidades de ayuda al aprendizaje para los niños menores de 7 años (edad de escolarización obligatoria). **Lituania** revisó los planes de estudios de la educación infantil y atención a la infancia en 2022 en el marco de su PRR y en 2021 puso a prueba una metodología para la autoevaluación y la evaluación externa de la calidad de sus servicios. En **Irlanda**, se introdujo un paquete de medidas, con efecto a partir de septiembre de 2022, para mejorar la remuneración y las condiciones del sector, mejorar la calidad de la prestación y reducir los costes para los progenitores. **Grecia** utilizará los recursos que le proporciona el MRR para crear más de 53 000 nuevas plazas de atención a la infancia para niños de entre 2 meses y 2,5 años mediante la creación o ampliación de 1 000 centros de

educación infantil en varios municipios y la creación de 120 centros de educación infantil en grandes empresas.

**Las familias desplazadas y los niños procedentes de Ucrania se han beneficiado de la ampliación de la asistencia social a sus familias en varios Estados miembros que les han concedido acceso a servicios de atención a la infancia,** por ejemplo en **Bélgica, Portugal, Estonia, Hungría, Lituania, España y Eslovaquia**. En la mayoría de los Estados miembros, los niños desplazados procedentes de Ucrania tienen un acceso a servicios de atención a la infancia igual al de los nacionales del país o los migrantes que residen legalmente, independientemente de su estatuto jurídico, mientras que en otros se les concede esa igualdad de acceso una vez que hayan solicitado la protección temporal. No obstante, la disponibilidad de servicios de atención a la infancia necesaria para garantizar un acceso igualitario a todos los niños en la práctica sigue siendo un reto en varios Estados miembros, especialmente en los que acogen a un elevado número de niños que huyen de Ucrania. En **Dinamarca**, se permiten ahora excepciones a las normas anteriores establecidas en la Ley danesa de atención a la infancia y educación primaria, lo que permite a los niños ucranianos mantener un vínculo con su lengua y cultura y, al mismo tiempo, integrarse en la sociedad y el sistema educativo daneses. En **Polonia**, los cambios en la normativa del ámbito de los servicios permiten aumentar el número total de niños que se acogen a un servicio de educación infantil y atención a la infancia. Las autoridades locales también pueden crear más centros de educación infantil y atención a la infancia para satisfacer las necesidades de los niños ucranianos.

**Varios Estados miembros invirtieron en la calidad e inclusividad de la enseñanza primaria y secundaria,** en consonancia con el principio 1 del pilar (educación, formación y aprendizaje permanente). En **Bulgaria**, más de 11 000 menores participaron en el programa nacional «Cuidando juntos de cada estudiante», cuyo objetivo es facilitar la transición entre la educación infantil, la enseñanza primaria y el primer ciclo de enseñanza secundaria. **Chequia** prevé aumentar el apoyo a los centros escolares en regiones estructuralmente desfavorecidas, mediante la oferta de formación y el aumento de las competencias de los docentes. Esta medida piloto se ampliará después de 2022, se financiará con arreglo al PRR y contará con el apoyo parcial del FSE+. El PRR de **Rumanía** prevé invertir en apoyo a los centros escolares con alto riesgo de abandono escolar mediante un esquema de subvenciones, sobre la base del mecanismo de alerta temprana desarrollado recientemente, así como con objetivos acotados en el tiempo, basados en pruebas y rentables. **Estonia** aumentó la remuneración mínima de los docentes en un 7 %. En Flandes (**Bélgica**), se introdujeron las llamadas pruebas KOALA para niños de 5 años con el fin de evaluar sus capacidades lingüísticas, en el marco del PRR de Bélgica. En caso de detectarse deficiencias, se adoptan medidas correctoras para colmar la brecha antes de que los niños se incorporen a la enseñanza primaria. En la comunidad francófona, el apoyo personalizado a los alumnos se irá desplegando gradualmente con el fin de reducir el fracaso escolar y las desigualdades.

**Varios Estados miembros prosiguen sus esfuerzos por abordar las desigualdades mediante la prestación de apoyo específico a los centros escolares y alumnos desfavorecidos, pero sigue habiendo desafíos.** En consonancia con el principio 1 del pilar (educación, formación y aprendizaje permanente), los Estados miembros se proponen abordar las desigualdades proporcionando financiación adicional a los centros escolares desfavorecidos, formando a los docentes y aumentando la disponibilidad de personal de apoyo. En algunos casos, las reformas de la educación inclusiva se llevan a cabo con el apoyo de centros metodológicos que pueden orientar y apoyar a los directores de los centros educativos y al personal educativo. Utilizando la financiación del MRR, **España** está creando al menos 1 000 unidades de servicios de apoyo en distritos escolares dirigidas a alumnos

vulnerables, para proporcionarles orientación y apoyo psicoeducativo. Asimismo, en el marco de su PRR, **Rumanía** ha seleccionado la primera tanda de centros con alto riesgo de abandono escolar (1 391), que recibirán becas de apoyo a alumnos en situaciones de vulnerabilidad. En **Austria**, el proyecto piloto «100 centros escolares, 1 000 oportunidades» pone a prueba cómo el aumento de los recursos para centros escolares que se enfrentan a un mayor número de desafíos en la enseñanza primaria y secundaria podría mejorar los resultados educativos. En **Grecia**, se han establecido un marco para la educación inclusiva y las correspondientes directrices de aplicación, utilizando buenas prácticas de otros países europeos, así como un proyecto piloto de 50 centros escolares experimentales accesibles que se centra en la inclusión de las personas con discapacidad. El proyecto se ampliará al nivel nacional con el apoyo de la financiación de la UE. La asistencia lingüística adicional también figura entre las medidas clave destinadas a la integración de los estudiantes de origen migrante, por ejemplo en **Bélgica**, **Austria**, **los Países Bajos** y **Suecia**. Los cursos puente separados para los migrantes recién llegados son una práctica en vigor en varios países, pero deben aplicarse con cautela para evitar el riesgo de segregación. Con objeto de compensar las pérdidas de aprendizaje entre los niños desfavorecidos causadas por la pandemia, varios países han puesto en marcha programas específicos. Estos van a menudo acompañados de apoyo psicosocial para mitigar el impacto negativo de los cierres de los centros escolares en la salud mental de los alumnos. En el marco de su PRR, **Chequia** está ejecutando un programa nacional de tutorías a gran escala, que proporciona financiación a 400 centros escolares desfavorecidos para que estos adopten medidas de apoyo (por ejemplo, especialistas de apoyo o formación para que los docentes trabajen con grupos heterogéneos). Algunos países han adoptado medidas para eliminar los obstáculos estructurales a la inclusión. La reorganización de las redes escolares en **Letonia** y **Lituania** (prevista en el PRR) también tiene por objeto mejorar las oportunidades educativas de los alumnos de las zonas rurales. Para mejorar los resultados educativos de los alumnos desfavorecidos en toda la Unión, son necesarios esfuerzos adicionales. Por ejemplo, la separación temprana en distintos itinerarios educativos debe ser menos frecuente o debe mejorarse, y debe abordarse la segregación escolar, ya que estos ámbitos representan retos importantes en varios países.

**Algunos Estados miembros adoptaron medidas para mejorar la inclusividad de sus sistemas educativos para los alumnos con necesidades educativas especiales, en particular mediante la eliminación de barreras físicas**, en consonancia con el principio 3 del pilar (igualdad de oportunidades). En junio de 2022, **Eslovaquia** adoptó su primer «Plan de acción para la aplicación de la estrategia para un enfoque inclusivo de la educación 2022-2024» como proyecto piloto para un nuevo sistema de apoyo en las aulas para los menores con necesidades especiales. Se prestará apoyo a los menores en función de sus necesidades individuales reales y no en función del diagnóstico de su discapacidad. En el marco de su PRR, Eslovaquia también tiene previsto eliminar las barreras arquitectónicas en 252 grandes centros de enseñanza secundaria. En **Croacia**, en el marco de su Plan Nacional de Desarrollo del Sistema Educativo 2021-2027, está prevista la aplicación de medidas relacionadas con el desarrollo de un sistema de apoyo a los menores y estudiantes con discapacidad, así como a los estudiantes de grupos vulnerables. En cooperación con la Agencia Europea para las necesidades educativas especiales y la inclusión educativa, **Polonia** ha presentado planes de reforma para aumentar la inclusividad de su sistema educativo para los estudiantes con discapacidad. El proyecto de ley sobre educación inclusiva tiene por objeto desarrollar un sistema de apoyo interdisciplinar para los menores, los estudiantes y las familias, un nuevo sistema de tres niveles de apoyo al desarrollo temprano y un nuevo sistema de diagnóstico de necesidades especiales, que incluye el seguimiento y la evaluación de las medidas de apoyo individuales. El papel de los centros de educación especial se ampliará para apoyar la educación general inclusiva. Se han propuesto nuevas medidas de supervisión para garantizar

la calidad del desarrollo de las capacidades del personal docente en materia de educación inclusiva, así como para garantizar el apoyo a dicho desarrollo. En **España**, se acometió una reforma del PRR para reforzar la inclusión de los estudiantes con necesidades especiales en los centros escolares ordinarios, con el compromiso simultáneo de mantener centros de educación especial para aquellos estudiantes cuyas necesidades puedan satisfacerse mejor en este tipo de centros, así como de apoyar a los centros ordinarios en sus esfuerzos de inclusión. Con apoyo del MRR, **Grecia** aplicará programas de intervención infantil especiales, a modo de prueba, a más de 1 400 niños con discapacidad y trastornos del desarrollo de entre 0 y 6 años.

### **La integración de una gran cantidad de menores desplazados procedentes de Ucrania en los sistemas educativos nacionales plantea dificultades en algunos Estados miembros.**

Se calcula que casi 2 millones de menores han llegado a la UE tras la agresión de Rusia contra Ucrania. Sin embargo, aunque con grandes variaciones entre los Estados miembros, solo una minoría de ellos se matriculó en los sistemas educativos nacionales durante el curso escolar 2021-2022. Esto puede explicarse, en parte, por los elevados niveles de incertidumbre sobre la duración prevista de la estancia en los países de acogida. Como consecuencia de ello, muchos optan por seguir la educación en línea que ofrecen los centros escolares ucranianos. Con la prolongación de la agresión de Rusia, la inclusión de los menores de edad ucranianos en la educación general de los países de acogida a partir del curso escolar 2022-2023 será una prioridad. Al mismo tiempo, las actividades que permiten a los menores mantener una estrecha conexión con Ucrania les ayudan a prepararse para todos los posibles acontecimientos futuros, en particular para regresar a su país de origen cuando la situación lo permita. Con vistas a hacer frente a los desafíos existentes, la mayoría de los Estados miembros ya han adoptado medidas para apoyar la educación de los menores ucranianos, como la oferta de clases de idiomas, apoyo psicosocial y orientación. Las autoridades nacionales han trabajado activamente en la elaboración de orientaciones para los centros escolares, los docentes y las familias. Por ejemplo, en **Croacia**, la Asociación de profesores de educación infantil y atención a la infancia elaboró un libro de comunicación en el que se utilizaban símbolos con traducciones al ucraniano y al croata, con el fin de apoyar la integración de los niños desplazados de Ucrania en la educación infantil y atención a la infancia. Además, muchos centros escolares de todos los Estados miembros emplean a docentes ucranianos para ayudar a superar la barrera lingüística y, al mismo tiempo, ayudar a abordar la escasez de docentes.

### **Los Estados miembros reducen los requisitos para la entrada en su territorio y proporcionan financiación para facilitar la integración de los estudiantes desplazados procedentes de Ucrania en la enseñanza secundaria y la educación superior.**

Algunos Estados miembros permiten el acceso a los centros del segundo ciclo de enseñanza secundaria y de formación profesional sin pedir documentos que acrediten la finalización de ciclos educativos anteriores, por ejemplo **Bulgaria, Chipre, Chequia, Estonia, España, Lituania** y **Letonia**. Otros también muestran flexibilidad por lo que respecta a los documentos y capacidades requeridos. En **Chequia**, si los estudiantes han perdido el documento de cualificaciones educativas, pueden sustituirlo por una declaración jurada (affidávit), mientras que, en **Italia**, el Estado ofrece un procedimiento de evaluación alternativo. **Bulgaria** ofrece un itinerario alternativo para que los estudiantes que hayan suspendido un máximo de tres asignaturas al final de un curso escolar sean admitidos al siguiente curso. En **Rumanía**, los alumnos ucranianos matriculados en el sistema educativo rumano tienen derecho a matricularse en el noveno grado, sin necesidad de realizar el examen nacional final. A fin de colmar la brecha entre una enseñanza secundaria específica cursada en Ucrania y la educación superior en la UE, **Luxemburgo** ofrece cursos de transición específicos que permiten a los estudiantes obtener una acreditación válida para toda la UE de

esta enseñanza existente. Aunque los requisitos de admisión suelen fijarlos los propios centros de enseñanza superior y pueden variar dentro de los Estados miembros y entre ellos, se han adoptado distintas medidas para permitir que las personas desplazadas cursen estudios superiores. Por ejemplo, en **Austria, Croacia, Chequia, Estonia, Finlandia y Malta** se prescinde temporalmente de las tasas de matrícula o las tasas pagadas por los estudiantes internacionales, para facilitarles el acceso a la educación superior. Otros Estados miembros, por ejemplo, **Chipre, Italia y Lituania**, ofrecen financiación a los estudiantes para que continúen sus estudios de educación superior.

**Los Estados miembros siguen adoptando medidas para reforzar la profesión docente y abordar la creciente escasez de personal.** Los Estados miembros se enfrentan cada vez más a la escasez de docentes, debido en gran medida al envejecimiento de la plantilla docente y al escaso atractivo de la profesión. En general, los desafíos son más graves en determinadas materias, como las CTIM y las TIC, así como en las zonas remotas o desfavorecidas. Incluso en países con buenos resultados generales, como **Estonia, Dinamarca o Suecia**, la escasez de docentes supone un riesgo para la calidad de la enseñanza a medio plazo. En los últimos años, los salarios han aumentado significativamente en varios países, con el objetivo de mejorar el atractivo de la profesión. Por ejemplo, en septiembre de 2022, el Gobierno de **Estonia** decidió aumentar aún más los salarios de los profesores en 2023, un 24 % (a la espera de la aprobación del presupuesto). Los Estados miembros también se han fijado como objetivo atraer a más candidatos hacia la formación inicial del profesorado, ofrecer apoyo a los nuevos docentes, mejorar las condiciones de trabajo y ofrecer vías alternativas para el acceso a la profesión. Por ejemplo, **Lituania** ofrece becas a estudiantes de último curso que firmen contratos de trabajo de tres años con un centro escolar o un ayuntamiento. En los **Países Bajos**, los docentes no cualificados pueden solicitar un programa de becas para docentes para obtener un título de grado o máster, y **España** ha aprobado legislación desde julio de 2021 que, entre otras cosas, tiene por objeto reducir el número de contratos temporales de docentes en el sector público. Algunos países adoptaron reformas más exhaustivas, que implicaban cambios en los programas de formación inicial y continua del profesorado. Por ejemplo, **Estonia** adoptó un «Plan de Acción para la Nueva Generación de Docentes», centrado en la calidad de la gestión y la cultura organizativa en los centros escolares, la formación inicial y continua para docentes, las oportunidades profesionales y de desarrollo, el apoyo a lo largo de la carrera profesional y el atractivo de la profesión docente. Una reforma reciente en **Francia** obliga a todos los docentes a participar en formación continua y, a partir de enero de 2022, se abrieron nuevos centros de formación para el personal docente. **Chipre**, en el marco de su PRR, y **Polonia** están desarrollando sistemas de evaluación del profesorado e introduciendo normas de calidad de la enseñanza. Del mismo modo, **Grecia** ha introducido recientemente un marco de evaluación para los docentes y, con el apoyo del MRR, seguirá invirtiendo en el refuerzo de sus competencias. En **Bélgica** (Flandes), las personas que se incorporan a la profesión docente procedentes de otros sectores pueden beneficiarse de un reconocimiento de 10 años de su experiencia laboral previa, lo que es pertinente para determinar su remuneración.

**Tras las perturbaciones provocadas por la pandemia, se reanudan los esfuerzos de modernización destinados a mejorar las capacidades básicas y dotar a los jóvenes de las competencias necesarias en el siglo XXI**, en consonancia con el principio 1 del pilar (educación, formación y aprendizaje permanente). Se están introduciendo reformas curriculares integrales, por ejemplo en **Bélgica, Eslovaquia, Chequia, España, Grecia y Rumanía**, para reforzar la adquisición de competencias clave, a menudo centrándose en las capacidades digitales y en materia de CTIM, así como competencias relacionadas con la sostenibilidad ambiental. En **Eslovaquia**, la reforma se sustentará en la creación de 40 centros regionales que ayudarán a los centros escolares en la realización de actividades de

tutoría, asesoramiento y consulta subvencionadas con cargo al PRR En **Eslovenia, los Países Bajos, Hungría y Luxemburgo**, se están reforzando las capacidades digitales en los planes de estudios de todos los niveles educativos. En **Bulgaria**, en 2022 se puso en marcha una nueva plataforma nacional de aprendizaje virtual con el apoyo del FSE, que estará operativa para el curso escolar 2022/23. La plataforma permitirá a los docentes crear contenidos de aprendizaje a distancia, como clases, ejercicios o pruebas, por medio de diferentes recursos electrónicos. En **Rumanía** se están introduciendo pruebas normalizadas para mejorar el seguimiento de los resultados educativos. En **Grecia** se ha organizado por primera vez un programa de evaluación a nivel de todo el sistema para 12 000 alumnos de lengua griega y matemáticas. Su objetivo es evaluar la aplicación de los nuevos planes de estudios y los resultados de aprendizaje de los alumnos a distintos niveles. Además, el plan de acción de educación digital enmarcado en la Estrategia de Transformación Digital de **Grecia** para 2020-2025 abarca la revisión de los planes de estudios, la introducción de un certificado de capacidades informáticas básicas destinado a los jóvenes de 15 años, y la oferta de recursos educativos digitales para la enseñanza primaria y secundaria. En **Portugal**, la red escolar «Ciência Viva», con apoyo del MRR, tiene por objeto reforzar la enseñanza experimental de las ciencias y reforzar la cultura científica en la enseñanza primaria y secundaria.

**La transformación digital de la educación y la formación recibirá un impulso significativo por parte del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.** Los Estados miembros emprenderán importantes reformas e inversiones en el ámbito de la educación digital, con la inversión de más de 28 000 millones EUR en educación y formación digitales<sup>137</sup>. La mayor parte de los países invertirán en la infraestructura y la conectividad digitales, a menudo centrándose en cerrar la brecha digital. Estas inversiones irán acompañadas de medidas para desarrollar las capacidades digitales de estudiantes y docentes. Por ejemplo, en el marco de su PRR, **Alemania** prevé la creación de centros de cualificación para la educación digital sobre la base de un sistema de colaboración entre centros de formación del profesorado y de formación continua, universidades y centros de investigación. **Bulgaria**, en el marco de su PRR, invertirá en la creación de laboratorios de CTIM en los centros escolares, en particular aulas de alta tecnología, con el objetivo de promover la alfabetización digital y mejorar los métodos de enseñanza de las materias CTIM. Se crearán un centro nacional y tres centros regionales CTIM, que organizarán formaciones para docentes y elaborarán material didáctico. Con el apoyo del MRR, **Grecia** prevé inversiones en la infraestructura digital y de laboratorios del conjunto de su sistema educativo, y ya ha proporcionado equipos digitales (en particular, ordenadores portátiles y tabletas) a más de medio millón de alumnos y estudiantes de familias con ingresos bajos y a más de 150 000 docentes de centros de enseñanza primaria y secundaria. A finales de 2024, **España** pretende apoyar la transformación digital de la formación profesional invirtiendo en la formación digital y verde de los docentes de formación profesional, la conversión de aulas en espacios de tecnología aplicada, la creación de aulas de «emprendimiento» y la creación de una red de 50 centros de excelencia que estimulen la investigación y la innovación. A raíz de las nuevas medidas adoptadas en julio de 2021 en el marco de su PRR, España proporcionará dispositivos portátiles a, al menos, 300 000 estudiantes de grupos vulnerables en centros

---

<sup>137</sup> Esta cifra se basa en la metodología de etiquetado del pilar que se aplica en el cuadro de indicadores de recuperación y resiliencia. Corresponde al coste estimado de las medidas asignadas a «Capital humano en la digitalización» como ámbito primario o secundario. El cálculo se basa en los veintiséis planes de recuperación y resiliencia aprobados por la Comisión y el Consejo a fecha en noviembre de 2022 (todos los Estados miembros salvo Hungría). Se trata de costes estimados; la financiación real se basará en los hitos y objetivos que se alcancen. La Comisión evaluó las estimaciones de costes cuando se presentaron y aprobaron los planes iniciales. Los Estados miembros no están obligados a presentar los recibos de gasto, y la Comisión no verificará los costes reales de las medidas adoptadas con arreglo al MRR.

escolares públicos o subvencionados de aquí a 2025. También instalará, actualizará y mantendrá sistemas digitales interactivos (IDS, por sus siglas en inglés) en al menos 240 000 aulas de centros escolares públicos para permitir el aprendizaje mixto, y ofrecerá formación virtual a 700 000 docentes. En enero de 2022, **Portugal** firmó contratos para la compra de 600 000 nuevos ordenadores portátiles, financiados con cargo al MRR, para prestárselos a docentes y alumnos. Como parte de su PRR, **Irlanda** tiene previsto introducir internet de banda ancha en unos 1 100 centros de enseñanza primaria y proporcionar financiación para infraestructuras de TIC, en particular dispositivos y programas informáticos, a más de 3 100 centros de enseñanza primaria y secundaria.

**Aunque el acceso a la educación superior, en particular para los jóvenes vulnerables, sigue siendo un desafío, en algunos Estados miembros la atención estratégica se está desplazando hacia la educación superior «con perspectivas de futuro», a la luz de la doble transición.** La mayoría de los Estados miembros se centran en la calidad de la oferta académica, abordando la inadecuación de las capacidades y el acceso de los graduados al mercado laboral, así como la competitividad internacional de los centros de enseñanza superior. Algunos países también están llevando a cabo importantes reformas de la gobernanza, en particular mediante el refuerzo de la financiación basada en los resultados. En **Chipre**, se creó un grupo de trabajo nacional para aprovechar las nuevas oportunidades de la iniciativa «Universidades Europeas», que refuerza la colaboración entre los centros de enseñanza superior en Europa. En **Bulgaria**, existe un paquete de medidas que tiene por objeto aumentar los requisitos para el personal docente, mejorar el sistema de acreditación, modificar el certificado del personal docente e introducir medidas contra el plagio. Para satisfacer las necesidades de capacidades en sectores de rápido crecimiento, en algunos Estados miembros, por ejemplo en **Chequia**, **Suecia** y **Finlandia**, se crearán nuevos programas y lugares de estudio con cargo al MRR. En **Finlandia**, los centros de enseñanza superior ampliarán su admisión en los programas de grado de primer ciclo en al menos 600 plazas de estudio en 2022. En **Italia**, está prevista la creación de tres Centros de Educación Digital destinados a la transformación digital de la educación superior. En **Eslovaquia**, se introducirán contratos de ejecución entre los centros escolares y el Gobierno para apoyar la elaboración de perfiles y la diversificación de las universidades en función de sus puntos fuertes y su potencial de desarrollo. Tan solo unos pocos países cuentan con estrategias específicas para mejorar la inclusividad y la accesibilidad de la educación superior. En **Irlanda**, el marco «Funding the Future» (Financiando el futuro) aumenta la financiación destinada al apoyo de los estudiantes y establece opciones para una financiación sostenible de la educación superior, así como planes para mejorar la calidad de la educación superior. Asimismo, aborda la escasez de capacidades y fomenta la participación de los grupos infrarrepresentados, mediante una reducción gradual de las tasas estudiantiles y un aumento de las becas para estudiantes, al tiempo que elimina progresivamente los préstamos a estudiantes. Del mismo modo, **España** e **Italia** están aumentando el número de becas e invirtiendo en residencias de estudiantes.

**Varios Estados miembros han realizado reformas integrales de sus sistemas de educación y formación profesionales (EFP).** En **Portugal**, en consonancia con la reforma incluida en su PRR, el Gobierno y los interlocutores sociales celebraron un acuerdo tripartito en materia de formación profesional y cualificaciones en julio de 2021. El acuerdo tiene por objeto crear un sistema de gobernanza más flexible y con mayor capacidad de respuesta que haga hincapié en el aprendizaje digital y desarrolle los niveles postsecundarios e intermedios de la EFP. En marzo de 2022, en el marco de su PRR, **España** introdujo una ley que incorporaba dos sistemas de EFP preexistentes (uno vinculado a la educación y otro, al mercado laboral) en un marco único, destinado a aplicar una perspectiva de aprendizaje permanente. Tras esta ley llegó un acuerdo que abarcaba la innovación, la

internacionalización en la EFP, así como las transiciones ecológica y digital. En **Bulgaria**, se pondrá a prueba una actualización de las listas de ocupaciones y normas de la EFP en el marco de una operación estratégica con arreglo al FSE+ adoptada en 2022. Como parte de su PRR, se prevén nuevas modificaciones del marco regulador de la EFP, que introducen cambios en la lista de profesiones para la EFP y sus programas, de conformidad con las necesidades del mercado laboral. Además, se renovarán veinticuatro centros de excelencia profesional a través del PRR, mientras que el FSE+ prestará apoyo a sus actividades. En **Letonia**, en marzo de 2022 se introdujeron modificaciones de la Ley de educación profesional al ampliar las posibilidades de obtener cualificaciones fuera de un centro escolar concreto, por ejemplo, por movilidad, en otras instituciones educativas o en entornos laborales, así como mediante aprendizaje no formal, y al introducir un enfoque modular. La reforma también aclara las condiciones de la formación de aprendices y del aprendizaje en el trabajo, introduce un seguro de accidentes para los estudiantes, mejora el seguimiento de los graduados y clasifica determinados centros escolares de EFP como centros de excelencia. A lo largo de 2022, se han introducido o se introducirán en **Lituania** varias reformas relacionadas con la EFP, que abarcan la formación de aprendices, la evaluación de competencias, la consolidación de la red de EFP y los centros de excelencia profesional, a raíz de los compromisos contraídos en el PRR nacional.

**Los Estados miembros han ampliado las opciones para que los graduados de EFP de nivel secundario accedan a la educación postsecundaria y superior**, en consonancia con el principio 1 del pilar (educación, formación y aprendizaje permanente). Por ejemplo, a partir del año académico 2021/22, **Hungría** modificó su sistema de puntuación para la admisión a la educación superior a fin de permitir también el cálculo de los puntos de admisión sobre la base de los resultados de la EFP. En **Suecia**, se modificaron los requisitos para los programas nacionales de formación profesional en la educación secundaria postobligatoria, de forma que los estudiantes pudieran cumplir los requisitos básicos para acceder a la educación superior, por ejemplo por lo que se refiere a los requisitos para las lenguas sueca e inglesa. **Italia** está aumentando el número de organismos de formación profesional superior mediante la creación de redes formadas por empresas, universidades y centros de investigación, autoridades locales y sistemas de educación y formación. Al modificar el régimen de «cursos de especialización tecnológica», **Portugal** reforzó el papel de dichos cursos como formación profesional postsecundaria no superior de doble certificación, que proporciona una cualificación basada en la formación técnica especializada. **Rumanía** está desarrollando, en el marco de su PRR, una vía profesional completa para la educación técnica superior, garantizando un itinerario educativo completo para los estudiantes matriculados en la formación profesional secundaria dual, de modo que puedan llegar hasta los programas de educación superior. Esta reforma, acompañada de varias inversiones respaldadas por el PRR, tiene por objeto aumentar la calidad, el atractivo y la pertinencia del mercado laboral de la formación profesional dual, con un aumento del 17 al 40 % previsto de aquí a 2026 en la tasa de estudiantes de enseñanza secundaria en esta ruta.

**Las capacidades para las transiciones ecológica y digital ocupan un lugar destacado en las estrategias en materia de capacidades o en las medidas de empleo a gran escala de varios Estados miembros.** En el marco de su PRR, y como complemento del próximo Fondo Social Europeo Plus (FSE+), **España** tiene previsto financiar el reciclaje profesional de los trabajadores en riesgo de desplazamiento para que adquieran nuevas capacidades para las transformaciones digital, ecológica y productiva. Además, se realizará una encuesta para detectar las necesidades de capacidades correspondientes en al menos veintitrés sectores de producción. En el marco del PRR de **Lituania**, se puso en marcha un programa piloto para aumentar el alcance y la diversidad de sus medidas en materia de empleo. Este programa aspiraba a contribuir a los objetivos de las transformaciones digital y ecológica y promover la

economía circular. Haciendo especial hincapié en las capacidades digitales y ecológicas, **Grecia** ha reformado su sistema nacional de aprendizaje permanente y, a partir de finales de 2022, ofrecerá programas de formación específicos a cerca de medio millón de personas para que estas puedan mejorar sus capacidades digitales y ecológicas. En **Chipre**, la Estrategia Nacional de Aprendizaje Permanente 2021-2027 incluye un pilar específico sobre la transición ecológica y la sostenibilidad. Para satisfacer la demanda de capacidades, que cambia constantemente, algunos Estados miembros miden y prevén las necesidades de capacidades con el fin de basar sus políticas en ellas. Por ejemplo, **Estonia** e **Irlanda** están detectando futuras carencias de capacidades a través de un proceso participativo, que por lo general incluye a representantes de las autoridades públicas, los servicios públicos de empleo, los empleadores, los interlocutores sociales, las universidades y diferentes expertos.

**A la luz de la transformación digital, numerosos Estados miembros están aplicando estrategias integrales para mejorar las capacidades digitales de su población adulta.** En la mayoría de los casos, las medidas estratégicas se centran en proporcionar formación directa y mejorar las capacidades digitales. Por ejemplo, en el contexto de su PRR, **España** pretende mejorar el nivel de capacidades digitales de la población. Una medida prevé una red de centros de apoyo para la formación en capacidades digitales básicas y avanzadas que incluya acciones para capacitar a las personas mayores o proporcionar formación a los menores de edad vulnerables, así como diversas campañas de sensibilización. Asimismo, prevé actividades para aumentar las capacidades digitales de la población general a través de colaboraciones con el sector privado, como la plataforma de formación de libre acceso «Digitalízate Plus», así como el desarrollo de recursos digitales para la difusión y enseñanza de la lengua española de aquí a finales de 2025. Algunos Estados miembros, por ejemplo **Chequia** y **Estonia**, están realizando inversiones significativas en programas directos de mejora de las capacidades digitales dirigidos a la población en general. También incluyen programas de formación en capacidades digitales dirigidos a grupos destinatarios específicos, como los demandantes de empleo, los especialistas clave y los empleadores, especialmente las pymes. En septiembre de 2021, el Gobierno valón de **Bélgica** aprobó un nuevo proyecto de decreto sobre el refuerzo de las capacidades digitales básicas. Este decreto prevé un aumento de las horas de formación, una pedagogía normalizada, la coordinación con los servicios de empleo y una financiación más estable y reforzada de las estructuras que imparten esta formación. En **Luxemburgo**, en octubre de 2021 se adoptó un Plan de Acción Nacional para la Inclusión Digital que contiene una sección destacada sobre capacidades digitales. El plan ofrece alfabetización digital en la educación formal y no formal para todos los niveles y todos los grupos de edad, con iniciativas específicas destinadas a que los ciudadanos puedan adquirir autonomía digital. Con el fin de desarrollar la educación digital y promover las competencias digitales de los ciudadanos y los empleados de diversos sectores, **Polonia** desarrolló, en el marco de su PRR, un Plan de Desarrollo de Competencias Digitales 2023-2030. **Malta** está desarrollando un «censo de capacidades digitales» de su mano de obra, cuyos resultados deberían estar disponibles a finales de 2022. En **Finlandia**, como parte de la amplia reforma del aprendizaje continuo que figura en su PRR, en la primavera de 2022 se publicó la primera convocatoria de solicitudes para la oferta de formación destinada a reforzar las capacidades digitales o ecológicas. **Bulgaria** está invirtiendo en la creación de una plataforma para el aprendizaje de adultos en el marco de su PRR; la plataforma está destinada a formar a 500 000 personas en capacidades digitales. En el marco de una inversión del PRR, **Rumanía** tiene previsto convertir varias bibliotecas en centros de capacidades digitales, en los que 100 000 personas procedentes de comunidades desfavorecidas recibirán formación en capacidades digitales básicas. La estrategia de **Irlanda** en materia de alfabetización, capacidades de cálculo y alfabetización digital de adultos ofrece apoyo gratuito para que estos adquieran las capacidades digitales básicas necesarias para

participar en la sociedad. Como parte de su PRR, Chipre adoptó su Plan de Acción Nacional de Capacidades Digitales, destinado a reforzar las capacidades digitales de toda la sociedad.

**La educación y la formación profesionales pueden desempeñar un papel fundamental en la promoción de las capacidades digitales.** España está invirtiendo en la transformación digital de la EFP en el marco de su PRR, que contiene acciones clave en materia de formación digital y ecológica de los docentes de formación profesional, y la conversión de aulas en espacios aplicados que recrean entornos de trabajo tecnológicos. En **Lituania**, la legislación, relacionada con el PRR, sobre el sistema de formación de aprendices contiene un objetivo específico en materia de transformación digital, en el que se afirma que al menos el 40 % de la formación de aprendices se centrará en las capacidades digitales. Para satisfacer la creciente necesidad de capacidades digitales, **Portugal** está revisando los contenidos de la educación y formación profesionales incluidos en el catálogo nacional de cualificaciones correspondiente a este ámbito. Esto incluye, en particular, módulos de formación relacionados con tecnologías y herramientas, a fin de desarrollar las capacidades que son más necesarias en el contexto profesional sobre la base del diagnóstico de anticipación de las capacidades.

**En el contexto del Pacto Verde Europeo y de la necesidad de acelerar la transición hacia una energía limpia a la luz de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania, los Estados miembros están aplicando diferentes medidas para fomentar y desarrollar capacidades para la transición ecológica.** Por ejemplo, en **Estonia**, el PRR incluye inversiones en capacidades ecológicas, destinadas a la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional con el fin de preparar a una mano de obra con conocimientos y capacidades más amplios en materia de economía ecológica. La medida fomenta la adopción de tecnologías ecológicas a través de la transferencia de conocimientos, la modernización de los contenidos y la organización de programas de formación de perfeccionamiento en la educación superior y la EFP, así como la oferta de mejora de las capacidades y reciclaje profesional. Se actualizarán y, cuando proceda, se desarrollarán nuevas normas profesionales, mediante la especificación de los resultados del aprendizaje de las capacidades ecológicas y la selección de aquellos ámbitos y capacidades específicos que tengan el mayor impacto en la transición ecológica. Además, el Plan Territorial de Transición Justa para la región estonia de Ida-Viru, cuya economía depende del esquisto bituminoso, incluye medidas centradas en la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional de los trabajadores y los demandantes de empleo, así como en la oferta de asesoramiento para la búsqueda de empleo y la inclusión activa de los demandantes de empleo. En **Suecia**, el Gobierno propuso invertir 100 millones SEK en 2022 para impulsar las capacidades para el clima (*kompetenslyft för klimatet*). La Agencia Sueca de Innovación, Vinnova, está trabajando actualmente en una propuesta sobre cómo debe diseñarse esta acción, por ejemplo, qué programas se considerarán elegibles, cómo se distribuirán los fondos y qué autoridad será responsable de la administración. En **Dinamarca**, en abril de 2022 se adoptó un paquete de 100 millones DKK para la formación y la mejora de las capacidades ecológicas. La financiación se utilizará, entre otras cosas, para inversiones en equipos y el desarrollo de capacidades para formadores, principalmente en los ámbitos de la agricultura, la alimentación, la tecnología, la construcción y el transporte. De manera más general, todos los proveedores de formación empresarial y formación para el mercado laboral pueden solicitar financiación para desarrollar y probar itinerarios educativos en materia de adaptación al cambio climático y transición ecológica en el período 2022-2025.

**La oferta de formación es un ámbito estratégico importante para satisfacer las necesidades de capacidades de la transición ecológica.** En algunos Estados miembros, por ejemplo, **Irlanda y España**, se ofrecen programas de formación específicos para especialistas en sectores y ocupaciones en los que existe una gran demanda de empleos

verdes. Como parte de su PRR, **Malta** tiene la intención de introducir un programa de formación y certificación en el sector de la construcción, con una atención especial a la renovación. En **Austria**, *klimaaktiv*, la iniciativa de protección del clima del Ministerio Federal de Acción por el Clima, Medio Ambiente, Energía, Movilidad, Innovación y Tecnología, introduce contenidos innovadores en los programas educativos existentes y actualmente ofrece cualificaciones para especialistas en los ámbitos de la construcción y la renovación, la energía y la tecnología de la construcción, las tecnologías informáticas (TI) ecológicas, el ahorro de energía, la gestión de la energía, el asesoramiento energético y la movilidad. También existen iniciativas para incentivar que los desempleados comiencen a formarse en capacidades ecológicas. En **Dinamarca**, a los trabajadores no cualificados y los trabajadores con capacidades obsoletas se les concede el derecho a prestaciones por desempleo más elevadas (110 % del nivel de base) si inician la formación profesional en una profesión con escasez de mano de obra, en particular la formación para empleos verdes.

**Para aumentar la participación en el aprendizaje de adultos, en particular entre los trabajadores poco cualificados, los Estados miembros introducen medidas para un alcance más eficaz**, en consonancia con los principios 1 y 4 del pilar (educación, formación y aprendizaje permanente y apoyo activo para el empleo, respectivamente). Por ejemplo, en **Bélgica**, la Comunidad Flamenca ha puesto en marcha una estrategia, financiada parcialmente con cargo al MRR, basada en la atención a segmentos específicos de la población adulta, complementada con el desarrollo de un sistema de cuentas de aprendizaje individuales y con medidas de apoyo a los proveedores de aprendizaje de adultos y de mejora de las asociaciones en materia de aprendizaje permanente. Esto complementa el derecho individual a 5 días de formación por empleado y año (en equivalentes en tiempo completo) que se aplicará en 2024 a nivel federal en el contexto del PRR. En **Grecia**, las cuentas de aprendizaje individuales constituyen el núcleo de una reforma significativa de la oferta de aprendizaje de adultos que se aprueba en el contexto del PRR del país, destinada a responder mejor a las necesidades del mercado laboral a través de un mecanismo mejorado de anticipación de las capacidades. La aplicación de cuentas de aprendizaje individuales, apoyada a través del FSE+, se menciona en la estrategia global de aprendizaje permanente 2021-2027 de **Chipre**. La estrategia pretende garantizar, entre otras cosas, que el aprendizaje permanente sea accesible y pertinente para todos los adultos. En el marco de su PRR, **Lituania** desarrollará un nuevo sistema informático basado en el modelo de cuentas de aprendizaje individuales para aquellos adultos que deseen continuar su aprendizaje, y se les ofrecerá también acceso a servicios conexos, como la orientación profesional y el reconocimiento de capacidades y competencias. Para mejorar la adecuación entre los programas de aprendizaje de adultos y las necesidades del mercado laboral, **Croacia** armonizó los programas de aprendizaje de adultos con el Marco de Cualificaciones de Croacia (CROQF) y mejoró el reconocimiento del aprendizaje informal y no formal. En **Dinamarca**, una iniciativa de rotación de puestos de trabajo tiene por objeto permitir a los trabajadores participar en actividades de formación y beneficiarse del aprendizaje continuo ofreciendo sistemas de sustitución para quienes tienen problemas de falta de tiempo. En septiembre de 2021, **Hungría** introdujo un programa (175 millones EUR) para la mejora de las capacidades de 70 000 trabajadores hasta 2025, con incentivos para implicar a grupos desfavorecidos, como pueden ser los trabajadores poco cualificados, los jóvenes, los trabajadores de más de 50 años o las personas con discapacidad.

**Los Estados miembros tratan de garantizar la calidad, el reconocimiento y la comprensión de las microcredenciales, que se utilizan cada vez más en los sistemas de educación y formación y en el mercado laboral**, en consonancia con los principios 1 y 4 del pilar (educación, formación y aprendizaje permanente, y apoyo activo para el empleo, respectivamente). Algunos Estados miembros institucionalizan el uso y el reconocimiento de

las microcredenciales, pues son instrumentos que tienen un potencial significativo a la hora de ofrecer una mejora de las capacidades y un reciclaje profesional rápidos y específicos para los trabajadores, los alumnos y los demandantes de empleo a la luz de la doble transición. En **Irlanda**, los certificados de microcredenciales están incluidos en el Marco Nacional de Cualificaciones de Irlanda desde su creación en 2003. En 2022, estos certificados los conceden diversos proveedores, como centros de enseñanza superior, EFP y proveedores no formales. Los agentes del mercado laboral los valoran cada vez más, ya que ofrecen oportunidades específicas, flexibles y verificables de mejora de las capacidades. En los **Países Bajos**, las microcredenciales (*edubadges*) pueden emitirse en línea, y sus destinatarios pueden almacenarlas y compartirlas con sus empleadores o proveedores de educación, de modo que el aprendizaje de adultos sea más flexible y accesible. Tras la adopción de la nueva Ley de educación de adultos en el marco de su PRR, las «microcualificaciones» pasaron a formar parte de la educación formal de adultos en **Croacia** en 2021. El marco nacional de cualificaciones de Croacia incluirá unidades de resultados de aprendizaje relacionadas con cursos breves de formación, que pueden dar lugar a cualificaciones parciales o completas. En **España**, recientemente, la nueva Ley de la Formación Profesional (Ley Orgánica 3/2022) ha integrado las microcredenciales en la EFP formal mediante un itinerario que permite acumular y agregar credenciales únicas a un certificado formal de EFP. Del mismo modo, en **Letonia**, la nueva ley de EFP de marzo de 2022 permite acumular microcredenciales con vistas a obtener una cualificación completa o utilizarlas como cualificaciones independientes. Mediante la revisión (en curso) de su Ley de educación de adultos, **Estonia** pretende regular el contenido, la oferta, la calidad y la duración de las experiencias de aprendizaje que conducen a la concesión de microcredenciales. En otros Estados miembros, por ejemplo **Polonia**, **Eslovenia** y **Finlandia**, están celebrándose consultas y debates sobre iniciativas jurídicas relativas a las microcredenciales. En Polonia, la aplicación de las microcredenciales contará con el apoyo del FSE+.

**El refuerzo de la Garantía Juvenil sigue siendo la piedra angular de las políticas para impulsar reformas estructurales y medidas en apoyo de la empleabilidad de los jóvenes.** En el marco de la Garantía Juvenil reforzada, en consonancia con el principio 4 del pilar (apoyo activo para el empleo), así como en el contexto de las medidas apoyadas por los fondos de la UE (FSE+ y MRR), algunos Estados miembros han puesto en marcha nuevas iniciativas para la aplicación de la Garantía Juvenil reforzada. A finales de 2021, **Portugal** adoptó un «Plan Nacional Reforzado para la Aplicación de la Garantía Juvenil» y, en junio de 2021, **España** introdujo el «Plan de Garantía Juvenil Plus 2021-2027» junto con la «Estrategia de Juventud 2030». **Lituania**, **Suecia** y **Estonia** (la primera, como parte de su PRR) han adoptado recientemente nuevos planes de aplicación de la Garantía Juvenil. Otros Estados miembros, por ejemplo **Croacia** y **Grecia**, están actualizando sus planes de aplicación de la Garantía Juvenil, mientras que **Bulgaria** está trabajando en un acuerdo marco nacional para la aplicación de la Garantía Juvenil.

**Un número significativo de Estados miembros, apoyados también por financiación del MRR, trabajan en reformas y nuevos programas, en particular incentivos a la contratación y programas de acompañamiento dirigidos a los jóvenes.** Su objetivo es mejorar la empleabilidad de los jóvenes en consonancia con los principios 1 y 3 del pilar (educación, formación y aprendizaje permanente, e igualdad de oportunidades, respectivamente). En **Estonia**, el PRR abarca varias medidas de apoyo a los jóvenes, como una reforma de las capacidades en apoyo de la transición digital, en particular de nuevas oportunidades profesionales, tanto para los empleados como para los desempleados, a través de la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional en el ámbito de las TIC. Otra medida, denominada «Mi primer empleo», tiene por objeto reducir el desempleo juvenil fomentando la contratación de jóvenes con poca experiencia laboral mediante la combinación

de subsidios salariales y oportunidades de formación. En **Grecia**, el programa «Proto Ensimo» (Primera aportación) facilita la primera entrada de los jóvenes en el mercado laboral y crea nuevos puestos de trabajo en el sector privado mediante la concesión de subvenciones de 600 EUR (o 300 EUR para el trabajo a tiempo parcial) tanto a los empleados jóvenes como a los empleadores. **España** incluyó la Inversión 1 «Empleo Joven» en su PRR, que consta de tres programas. El programa «TándEM» tiene por objeto lograr la competencia profesional a través de una formación combinada con empleo, con al menos un 25 % del programa centrado en las capacidades relacionadas con el clima y un 25 %, en las capacidades digitales. El segundo es el programa «Primera experiencia profesional en las administraciones públicas», que facilita una primera experiencia laboral, con al menos un 20 % del programa dedicado a las capacidades relacionadas con el clima y un 20 %, a las capacidades digitales; y, por último, el «Programa investigo», que proporciona empleo vinculado al desarrollo de un proyecto de investigación. En **Chipre**, como parte del PRR, está previsto crear unidades móviles del servicio público de empleo para llegar mejor a los jóvenes que ni estudian ni trabajan (ninis). Además, el PRR de Chipre también incluye un régimen que proporciona subvenciones a los empleadores del sector privado como incentivo para contratar a jóvenes desempleados y ninis (de 15 a 29 años) y ofrecerles dos meses de formación. Chipre también tiene la intención de abordar la inadecuación de las capacidades entre la educación y el mercado laboral ampliando su mecanismo piloto de seguimiento de los graduados a todos los centros de enseñanza superior de aquí a 2023. Por último, en el marco de la financiación del FSE+, Chipre también tiene previsto aplicar la iniciativa «Aim, Learn, Master, Achieve» (ALMA), dirigida los ninis y, en particular, a los jóvenes desfavorecidos. ALMA se promoverá mediante la cooperación/asociación entre el servicio público de empleo, los empresarios y las empresas, así como otras posibles organizaciones asociadas. **Eslovaquia** tiene previsto actualizar la «Práctica de posgrado» («Graduate practice»), cuyo objetivo es aumentar la empleabilidad de los demandantes de empleo desfavorecidos (por ejemplo, los ninis o las personas que abandona la educación y la formación) a través de la adquisición y el refuerzo de las capacidades laborales mediante experiencias prácticas en las empresas.

**Algunos Estados miembros han puesto en marcha iniciativas para mejorar la integración de los trabajadores de más edad en los mercados laborales y su empleabilidad, lo que también contribuirá a abordar el desafío del cambio demográfico,** en consonancia con los principios 3 y 4 del pilar (igualdad de oportunidades y apoyo activo para el empleo, respectivamente). En el contexto de la pandemia, **Luxemburgo** flexibilizó temporalmente las normas que restringen el empleo remunerado de las personas que se han jubilado anticipadamente, a fin de cubrir la necesidad de personal en diferentes sectores, en particular en el sector de la asistencia sanitaria.

**Los Estados miembros están adoptando cada vez más medidas que conceden permisos familiares permanentes y excedencias especiales para las personas con responsabilidades asistenciales, con el fin de fomentar una mayor participación de las mujeres en el mercado laboral,** en consonancia con los principios 2 y 9 del pilar (igualdad de género, y equilibrio entre vida profesional y vida privada, respectivamente). En **Bélgica**, a partir del 1 de septiembre de 2021, la duración máxima de los permisos para ofrecer cuidados no profesionales a personas que los necesitan se incrementó a 3 meses a tiempo completo, o a 6 meses con una reducción de una quinta parte o de media jornada en un trabajo a tiempo completo. En **Dinamarca**, a partir de agosto de 2022, entraron en vigor nuevas medidas, en virtud de las cuales la asignación posterior al nacimiento se repartirá por igual entre los progenitores y ascenderá a 24 semanas de pago de permiso de maternidad/paternidad después del parto. Parte del permiso puede transferirse de un progenitor a otro. En agosto de 2022, el Gobierno de **Irlanda** aprobó el plan general del proyecto de Ley de conciliación de la vida

familiar y la vida profesional y disposiciones varias, que tiene por objeto introducir el derecho a 5 días de permiso al año por atención médica relacionada con enfermedades graves y ampliar de 6 meses a 2 años el derecho actual a las pausas de lactancia en virtud de las Leyes de protección de la maternidad. Además, la Ley de permiso parental de 2019 de Irlanda se actualizó en octubre de 2021, ampliándose así el permiso parental remunerado de 5 a 7 semanas para poder utilizarlo de forma flexible hasta que el niño cumpla dos años. En **Italia**, una reforma de junio de 2022 tiene por objeto promover la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los trabajadores con responsabilidades de cuidado, como progenitores o cuidadores no profesionales, lograr un reparto más equitativo de las responsabilidades asistenciales entre hombres y mujeres, y promover la igualdad de género tanto en el lugar de trabajo como en la familia. A partir de 2022, se actualizó la legislación para establecer un permiso de paternidad obligatorio de 10 días y un permiso facultativo de 1 día (si la transfiere la madre). Además, una ley adoptada en abril de 2022 tiene por objeto apoyar a las familias con hijos y fomentar la conciliación de la vida familiar y la vida profesional mediante el establecimiento de una asignación universal mensual para todos los hijos a cargo, la reforma de diversos tipos de permisos familiares, la introducción de incentivos para que las mujeres con responsabilidades asistenciales entren en el mercado laboral, y el desarrollo de políticas que apoyen a las familias con los gastos educativos y escolares. En noviembre de 2021, **Chipre** introdujo una reforma que aumenta el permiso de maternidad de 18 a 22 semanas en el caso de un segundo hijo o de un segundo hijo mediante adopción o madre subrogada, y a 26 semanas en el caso de un tercer hijo. La duración del permiso de paternidad es de 2 semanas, que deben disfrutarse en un plazo de 16 semanas a partir del nacimiento o la adopción del niño. Para finales de 2022, Chipre también tiene previsto introducir el derecho a un permiso parental remunerado, el derecho a disfrutar de un permiso parental de manera flexible y el derecho al permiso para cuidadores. En 2022, **Lituania** adoptó medidas para introducir días de permiso adicionales para los progenitores, teniendo en cuenta el número de hijos y la posible situación de discapacidad de los niños (véase el apartado 2.3.2). **Finlandia**, a partir del 4 de septiembre de 2022, en el marco de la reforma del permiso familiar, se propuso aumentar la igualdad en la conciliación de la vida profesional de los progenitores y, respetando las diferentes formas de familia, ambos progenitores recibirán una cuota de 160 días de asignación parental. De este importe, puede transferirse un máximo de 63 días de asignación parental a otro progenitor o tutor, cónyuge, o cónyuge del otro progenitor. El resto del embarazo está protegido por un período de prestación por embarazo de 40 días de asignación diaria. El permiso puede utilizarse en varios períodos hasta que el niño cumpla los 2 años. El 2 de agosto de 2022, los **Países Bajos** introdujeron el derecho a un permiso parental remunerado de 9 semanas a razón del 70 % del salario diario. En noviembre de 2021, **Francia** aumentó el número de días de permiso (310 días durante un período de 3 años, renovables una vez) y la ayuda económica a la que tienen derecho los progenitores en caso de enfermedad grave de un hijo. Además, los progenitores tienen derecho a 2 días de permiso si a su hijo se le diagnostica una enfermedad crónica. En 2022, en **Malta**, los servicios gratuitos de atención a la infancia se ampliaron a los empleados que trabajan por la noche, los fines de semana o por turnos. Además, una nueva ley de julio de 2022 introduce y amplía el permiso de paternidad remunerado de 10 días por nacimiento o adopción para los padres y los segundos progenitores. Además, se concede el derecho a un permiso parental remunerado de 4 meses para cada progenitor de un hijo menor de 8 años, el derecho a un permiso no remunerado de 5 días laborables al año para cuidadores, y el derecho a fórmulas de trabajo flexible para los trabajadores con hijos menores de 8 años y los cuidadores. En agosto de 2022, en **Bulgaria**, el padre o el tutor legal masculino tiene derecho a 2 meses de permiso remunerado por responsabilidades asistenciales (710 BGN, aproximadamente 363 EUR) por los niños de hasta 8 años, a condición de que no se haya beneficiado ya de regímenes similares.

**Los Estados miembros están introduciendo medidas sobre modalidades de trabajo compartido y flexible para las familias y las personas con responsabilidades asistenciales**, en consonancia con los principios 2 y 9 del pilar (igualdad de género, y equilibrio entre vida profesional y vida privada, respectivamente). En enero de 2021, **Chequia** introdujo una modificación de la ley que permite a los empleados que trabajan a tiempo parcial compartir un puesto de trabajo. Esta medida tiene por objeto ampliar las fórmulas de trabajo flexible y está cofinanciada por el FSE, con incentivos financieros que cubren una parte del salario, apoyando así a los coordinadores de las políticas familiares en las regiones, así como las guías metodológicas, los análisis de políticas y las mejores prácticas. En **Irlanda**, el proyecto de Ley de conciliación de la vida familiar y la vida profesional y disposiciones varias prevé introducir el derecho de los cuidadores a solicitar fórmulas de trabajo flexible, en particular la jornada de trabajo reducida o la jornada comprimida. A finales de 2022, **Chipre** tiene previsto conceder a los progenitores que trabajan y tienen hijos menores de 8 años y a los cuidadores el derecho a solicitar fórmulas de trabajo flexible. En 2022, en **Lituania** se adoptaron medidas para introducir la posibilidad de trabajar menos de una jornada completa y de recurrir al teletrabajo y a un horario de trabajo flexible para las mujeres embarazadas o en período de lactancia o para las familias monoparentales que crían a menores de hasta 14 años (o hasta 18, en el caso de los menores con discapacidad), así como para todos los progenitores que crían a niños de hasta 8 años.

**Varios Estados miembros adoptaron medidas para promover la activación, apoyar el empleo femenino y abordar la brecha salarial de género**, en consonancia con los principios 2 y 4 del pilar (igualdad de género y apoyo activo para el empleo, respectivamente). En **Irlanda**, la Ley de información sobre la brecha salarial de género se actualizó en julio de 2021 y exigirá a las organizaciones que informen de las diferencias salariales entre hombres y mujeres, incluidas las primas. El requisito se aplicará inicialmente a las organizaciones con 250 o más empleados, pero se extenderá con el tiempo a las organizaciones con 50 o más empleados. La Ley también exige a los empresarios que expongan las razones de las diferencias y las medidas para eliminarlas (deben proponerse, pero no son obligatorias). En **Italia**, la Ley presupuestaria de 2022 prevé un aumento de 50 millones EUR anuales a partir de 2023 para el fondo de apoyo a la igualdad salarial de género. Los recursos se destinan a intervenciones dirigidas al apoyo y reconocimiento del valor social para el desarrollo económico de la igualdad salarial entre hombres y mujeres y la igualdad de oportunidades en el lugar de trabajo. Además, el Plan Estratégico Nacional adoptado tiene por objeto detectar buenas prácticas para luchar contra los estereotipos de género, colmar la brecha de género en el empleo, lograr la paridad de participación en diferentes sectores económicos, abordar la brecha salarial y la brecha de las pensiones, y lograr el equilibrio entre hombres y mujeres en la toma de decisiones. Asimismo, el PRR de Italia prevé inversiones para promover el emprendimiento femenino, apoyar la ejecución de proyectos empresariales innovadores para las empresas creadas y dirigidas por mujeres o predominantemente por mujeres, así como inversiones en un sistema de certificación para empresas que apoyen la igualdad de género en sus prácticas. En **Francia**, la Ley de diciembre de 2021 introdujo varias medidas destinadas a fomentar la igualdad económica y profesional entre mujeres y hombres. A partir del 1 de marzo de 2022, los empleadores con al menos mil empleados deben publicar anualmente cualquier desigualdad en la representación entre mujeres y hombres que ocurra entre los altos ejecutivos y los miembros de los consejos de administración. Esta información se publicará en el sitio web del Ministerio de Trabajo, a partir del 1 de marzo de 2023. También incluye la creación de una cuota del 30 % en los puestos directivos de las empresas a partir del 1 de marzo de 2026, así como otros incrementos posteriores (del 40 % a partir del 1 de marzo de 2029). En octubre de 2021, **Grecia** adoptó el marco para la prestación de servicios de atención a la infancia a niños de

entre 2 meses y 2,5 años, así como para la aplicación de la iniciativa «Niñeras del barrio», que apoya el acceso de las mujeres al mercado laboral y promueve la conciliación de la vida familiar y la vida profesional. La aplicación a escala nacional irá precedida de una fase piloto en 33 municipios.

**Los Estados miembros introdujeron nuevas iniciativas y promulgaron reformas para mejorar la contratación y la empleabilidad de las personas con discapacidad**, en consonancia con el principio 17 del pilar (inclusión de las personas con discapacidad). En **Bélgica**, la reforma Talents-Impulsion-Mobilisation del servicio público de empleo de Valonia se financia en el marco del PRR de Bélgica y tiene por objeto proporcionar servicios más personalizados e itinerarios individuales para los demandantes de empleo vulnerables, en particular las personas con discapacidad. **Bulgaria** tiene previsto poner en marcha un programa que apoye el empleo sostenible de los grupos vulnerables, en particular de las personas con discapacidad, con un presupuesto de 51,1 millones EUR financiado por el FSE+. La operación se dirigirá a 3 600 miembros de grupos vulnerables, en particular las personas con discapacidad, apoyándolos con empleo subvencionado, tutorías, adaptación del entorno de trabajo y transporte. En octubre de 2022, **Chequia** aumentó los incentivos a la contratación para el empleo de personas con discapacidad. Para aumentar los servicios de empleo ofrecidos por los SPE a las personas con discapacidad, en julio de 2021 **Irlanda** adoptó un enfoque de intervención temprana. Con arreglo a este enfoque, que se espera que se utilice ya plenamente a finales de 2022, los SPE irlandeses ofrecerán y prestarán activamente servicios de empleo y apoyo a los demandantes de empleo con discapacidad lo antes posible. La participación será voluntaria y se centrará en las necesidades de la persona, y abordará los obstáculos a los que se enfrentan las personas con discapacidad. En febrero de 2022, **Croacia** adoptó la Ley de reforma de la Ley del Mercado Laboral, que mejora las condiciones para la concesión de ayuda financiera a personas desempleadas con discapacidad y determina que la asistencia en efectivo debe ser del 10 % del salario mínimo en el importe neto. Como parte de la aplicación de su PRR, **Letonia** adoptó en agosto de 2021 un plan para promover la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad. El plan adapta las normas que determinan la condición de discapacidad e introduce medidas para la inclusión en el mercado laboral, así como para la accesibilidad de las infraestructuras del entorno construido. En **Lituania**, se ha adoptado una modificación que amplía la aplicabilidad de las políticas activas del mercado laboral a las personas con discapacidad. La nueva iniciativa está destinada a facilitar la entrada de las personas con discapacidad en el mercado laboral abierto, donde pueden solicitar el puesto de trabajo de su elección, en lugar de elegir empleo en empresas sociales especiales, donde la elección es limitada. En 2022, **Portugal** introdujo un programa que apoya el proceso de contratación y la empleabilidad de las personas con discapacidad mediante el apoyo a la contratación, la inserción, la integración y el emprendimiento, en particular en los casos relacionados con la rehabilitación profesional. Para impulsar la estabilización y la integración en el mercado laboral, el programa tiene por objeto ajustar, reforzar y revitalizar los incentivos a la empleabilidad de carácter contributivo y los de los programas estratégicos en materia de empleo. En **Finlandia**, en el marco del PRR, un nuevo operador estatal intermediario del mercado laboral entrará en funcionamiento en 2022 para promover la adaptación y la colocación de las personas que corren un riesgo significativo de ser excluidas permanentemente del mercado laboral, en particular las personas con una capacidad reducida para trabajar. Una vez constituidas las operaciones, la empresa pretende tener aproximadamente 1 000 personas con empleo.

**Los Estados miembros tomaron medidas para apoyar y facilitar la integración en el mercado laboral de los nacionales de un tercer país.** En 2022, **Estonia** modificó el programa «Asentarse en Estonia», un programa del Gobierno estonio que consiste en un curso de adaptación y en la enseñanza de idiomas para los migrantes recién llegados, a fin de

satisfacer mejor las necesidades de los participantes, dividiendo el módulo «Trabajo y emprendimiento», previamente combinado, en dos módulos separados. Además, junto a la formación lingüística de nivel A1, el programa incluye cursos de lenguas de nivel A2, y se ha adaptado la metodología pedagógica. Por otro lado, Estonia ha aprobado la Convención Mundial sobre el Reconocimiento de las Cualificaciones relativas a la Educación Superior de la UNESCO (la «Convención Mundial»), que establece los derechos de las personas a que sus cualificaciones extranjeras se evalúen de manera transparente y no discriminatoria. Los cursos de lenguas desempeñan un papel destacado entre los Estados miembros. En **Finlandia**, por ejemplo, se asignaron fondos adicionales a la enseñanza del finés y el sueco como segunda lengua, la alfabetización y la formación de integración en la educación no formal. Más concretamente, el Gobierno finlandés propone un aumento de 5,5 millones EUR para el presupuesto de 2023 para los gastos de funcionamiento del Centro de Servicios para el Aprendizaje Continuo y el Empleo, que se utilizará para la educación y la formación destinadas a los ucranianos. En **Alemania**, en noviembre de 2021, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales concedió a los solicitantes de asilo procedentes de Afganistán un acceso temprano a las medidas de integración en el mercado laboral, como cursos de lenguas orientados al ejercicio profesional. En diciembre de 2021, **Irlanda** publicó nuevas directrices y conjuntos de medidas para ayudar a los alumnos migrantes a mejorar su conocimiento de la lengua inglesa y a progresar gracias a la educación continua, en el marco de su estrategia de alfabetización de adultos para la vida (ALL, por sus siglas en inglés). En marzo de 2022, **Francia** aplicó su programa de apoyo global e individualizado para la integración de los refugiados (AGIR, por sus siglas en francés). El programa ofrece, entre otras cosas, un sistema de apoyo adaptado que facilita el reconocimiento de la experiencia previa de los extranjeros recién llegados, simplifica su integración profesional y mejora el acceso al trabajo de las personas más apartadas del empleo en función de sus características. En **Italia**, las autoridades italianas y ACNUR firmaron un memorando de entendimiento para promover la integración de los refugiados y solicitantes de asilo en el mercado laboral a través de distintas actividades conjuntas. El acuerdo tiene por objeto aumentar la participación del sector privado, ofreciendo a las empresas información y herramientas para recibir a los refugiados y mejorando las capacidades de la red de servicios de empleo y de los agentes de la sociedad civil que apoyan los procesos de inclusión. En marzo de 2022, y financiado con cargo a su PRR, **Eslovaquia** adoptó una ley para mejorar la integración de los trabajadores migrantes, en particular los repatriados, los empleados altamente cualificados de terceros países y sus familiares, y los estudiantes universitarios extranjeros que estudian en Eslovaquia. Su objetivo es crear un marco jurídico para una «ventanilla única» que ofrezca asesoramiento y servicios integrales.

**Los Estados miembros han adoptado medidas para acelerar el reconocimiento de las cualificaciones de las personas desplazadas procedentes de Ucrania.** Al colaborar en la red ENIC-NARIC, **Austria, Estonia, Francia y Eslovenia**, por ejemplo, trabajan juntas en la prestación de asesoramiento y normas comunes para el reconocimiento de títulos. Tanto en **Portugal** como en **Austria**, se da prioridad a las solicitudes de reconocimiento de títulos de las personas desplazadas procedentes de Ucrania. A su vez, algunos Estados miembros han simplificado y abreviado los procedimientos de reconocimiento. Por ejemplo, **Alemania, Lituania, Portugal y Letonia** aceptan copias digitales de documentos y obvian el requisito de presentar una traducción jurada. En **Italia**, las autoridades facilitaron una base de datos con una amplia lista y explicaciones de las cualificaciones ucranianas a los centros de enseñanza superior, y las personas desplazadas dedicadas a los sectores social y sanitario pueden ser contratadas previa presentación del Pasaporte Europeo de Cualificaciones de los Refugiados. Del mismo modo, en **Chequia**, las autoridades publicaron un manual para armonizar y acelerar los procesos de reconocimiento. En **Finlandia**, los funcionarios

responsables del reconocimiento de las cualificaciones formales recibieron una formación específica para comprender mejor el sistema educativo ucraniano. Por su parte, **Eslovaquia** facilita el reconocimiento de las capacidades previas mediante la suspensión del requisito de apostilla para la certificación de documentos públicos extranjeros.

**Varios Estados miembros han adoptado medidas para facilitar la integración en el mercado laboral de las personas desplazadas procedentes de Ucrania a través de formación y medidas para aliviar los obstáculos a la entrada.** Los cursos de lenguas específicos para personas desplazadas procedentes de Ucrania han sido el tipo de programa predominante que los Estados miembros han desarrollado recientemente. Por ejemplo, en **Alemania** más de la mitad del número total de personas desplazadas procedentes de Ucrania participaron en cursos de lenguas. **Eslovaquia** desarrolló un proyecto educativo que proporciona conocimientos teóricos y prácticos a las personas desplazadas junto con una asignación financiera, que se recibe tras la finalización del curso y cubre las tasas de este y parte de los gastos conexos. En **Chequia**, los trabajadores sanitarios desplazados de Ucrania reciben un permiso temporal para el ejercicio profesional (por un período fijo de 12 meses) que les permite mejorar sus conocimientos de la lengua y familiarizarse con el sistema nacional de asistencia sanitaria. Este régimen de prácticas les permite adquirir los conocimientos necesarios para superar el examen de reconocimiento. En **Eslovaquia**, para poder trabajar en el sector sanitario, los trabajadores desplazados deben superar un examen complementario en una universidad o en un centro de enseñanza secundaria y presentar un certificado de estudios reconocido. En **Hungría**, los ucranianos desplazados con una cualificación en asistencia sanitaria reconocida por el Estado ucraniano pueden empezar a trabajar en su profesión mientras llevan a cabo el procedimiento de reconocimiento de cualificaciones.

## **2.3 Orientación n.º 7: Mejorar el funcionamiento de los mercados laborales y la eficacia del diálogo social**

Este apartado trata de la aplicación de la orientación para las políticas de empleo n.º 7, que recomienda que los Estados miembros mejoren el funcionamiento de los mercados laborales y la eficacia del diálogo social. Esto incluye, entre otras cosas, equilibrar la flexibilidad y la seguridad en las políticas del mercado laboral, luchar contra el trabajo no declarado, prevenir la segmentación del mercado laboral y fomentar la transición hacia contratos indefinidos, así como garantizar la eficacia de las políticas activas del mercado de trabajo. Estos objetivos están en consonancia con los principios 4 (apoyo activo para el empleo), 5 (empleo seguro y adaptable), 7 (información sobre las condiciones de trabajo y la protección en caso de despido), 8 (diálogo social y participación de los trabajadores), 10 (entorno de trabajo saludable, seguro y adaptado y protección de datos) y 13 (prestaciones por desempleo) del pilar europeo de derechos sociales. Se tratan también, sobre la base de las prácticas nacionales existentes, la promoción del diálogo social y el compromiso con las organizaciones de la sociedad civil. En el apartado 2.3.2 se informa sobre las medidas estratégicas adoptadas por los Estados miembros en estos ámbitos.

### **2.3.1 Indicadores clave**

**Abordar la segmentación del mercado laboral es fundamental para mejorar la calidad del empleo y el funcionamiento de los mercados laborales** y contribuye a la aplicación de los principios 5 (empleo seguro y adaptable) y 7 (información sobre las condiciones de trabajo y la protección en caso de despido) del pilar. La segmentación del mercado laboral implica diferencias persistentes en las condiciones de trabajo de las personas en el mercado

laboral que no pueden atribuirse a las diferencias en sus capacidades, ocupación y experiencia<sup>138</sup>. Un claro indicio de segmentación del mercado laboral es la combinación de una elevada proporción de contratos temporales para grupos específicos de trabajadores y bajas tasas de transición hacia puestos permanentes. Una elevada proporción de «falsos autónomos» también puede estar relacionada con esto.

**La proporción de empleo de duración determinada en el conjunto del total del empleo aumentó tan solo ligeramente en 2021 en la mayoría de los Estados miembros, gracias a unas condiciones económicas más favorables.** La proporción de personas con contratos de duración determinada<sup>139</sup> entre todos los empleados (de 20 a 64 años) aumentó ligeramente por término medio en la UE, pasando del 10,9 % en 2020 al 11,2 % en 2021, aún 0,8 p.p. por debajo del nivel anterior a la pandemia. Sin embargo, en términos trimestrales, la proporción de trabajadores temporales (de 20 a 64 años; datos desestacionalizados) se situó en el 13,1 % en el T2-2022, 0,1 p.p. más que en el T1-2021 y 1,1 p.p. por encima del mínimo del T2-2020. Las diferencias entre los Estados miembros son considerables. Mientras que España, los Países Bajos, Portugal e Italia y registran cifras superiores al 15 %, el porcentaje es inferior al 4 % en Estonia, Lituania, Rumanía, Letonia y Bulgaria (véase el gráfico 2.3.1). En general, los Estados miembros con las mayores proporciones de contratos temporales antes de la pandemia de COVID-19 experimentaron las mayores caídas, mientras que aquellos con niveles relativamente bajos han experimentado ligeros aumentos desde entonces<sup>140</sup>. Se han registrado reducciones significativas en Polonia (6,8 p.p.), Croacia (4,5 p.p.), Portugal (3,6 p.p.), Eslovenia (3,4 p.p.) y Grecia (2,7 p.p.) entre 2019 y 2021, mientras que se han observado aumentos en Rumanía (0,9 p.p.), Lituania y Dinamarca (0,6 p.p.) y Luxemburgo (0,2 p.p.).

---

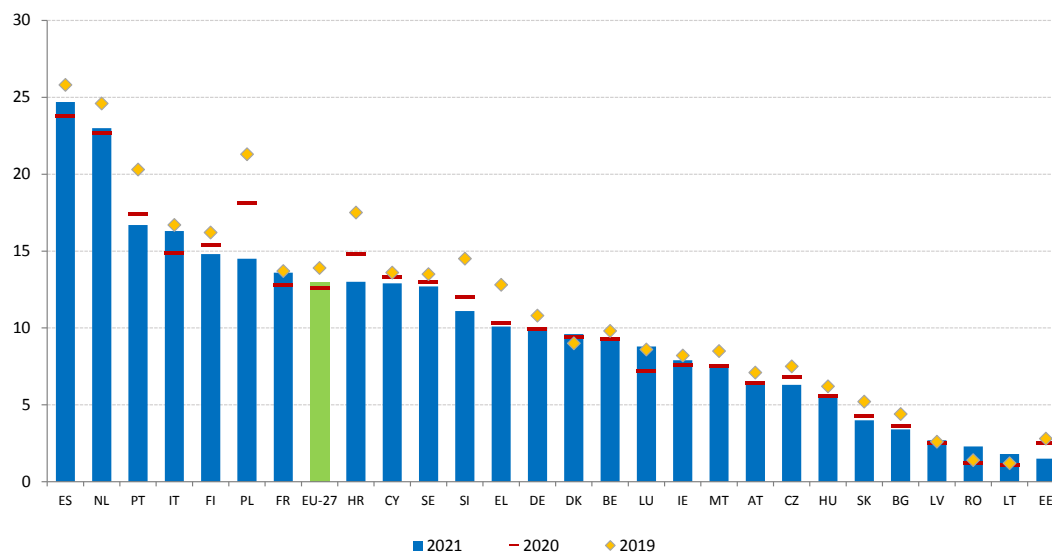
<sup>138</sup> Véase Organización Internacional del Trabajo (OIT) y Eurofound. En la práctica, esto significa que el mercado laboral se divide en submercados o segmentos, que se distinguen por características y normas de comportamiento diferentes, como acuerdos contractuales (esto es, contratos por tiempo indefinido frente a contratos de duración determinada), la naturaleza y variedad de la legislación en materia de protección del empleo en los Estados miembros (es decir, normas que rigen la contratación y el despido individuales y colectivos de trabajadores con contratos de duración determinada) o los tipos de trabajadores afectados (por ejemplo, trabajadores temporales y a tiempo parcial involuntarios, entre otros).

<sup>139</sup> Este término se refiere tanto a los acuerdos de trabajo atípicos (como los contratos flexibles, de duración determinada, de guardia y de cero horas) como a los contratos laborales a través de empresas de trabajo temporal, pero no incluye el trabajo a tiempo parcial ni a los trabajadores autónomos sin empleados. Fuente: indicadores de Eurostat [[lfsi\\_pt\\_a](#)] y [[lfsi\\_pt\\_q](#)] para datos anuales y trimestrales, respectivamente.

<sup>140</sup> Comisión Europea: *Labour Market and Wage Developments in Europe, Annual Review 2022* [«Evolución del mercado laboral y de los salarios. Revisión anual de 2022», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2022 (disponible próximamente).

### Gráfico 2.3.1: El empleo temporal sigue estando ligeramente por debajo de los niveles previos a la crisis, aunque con diferencias significativas entre los Estados miembros

Proporción de trabajadores temporales entre todos los empleados (20-64 años, en %, datos anuales)



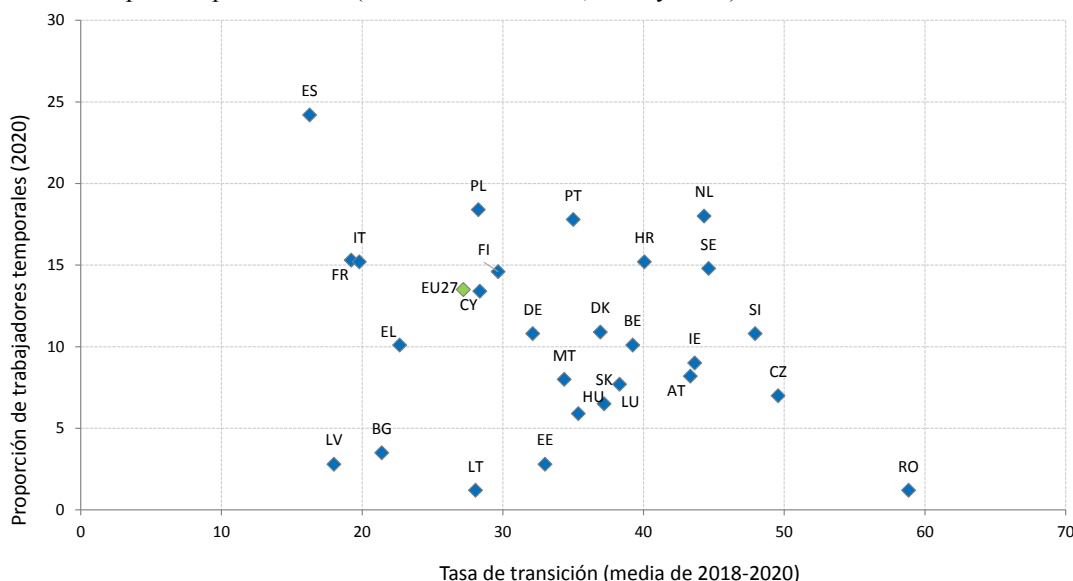
*Nota:* la definición difiere en ES y FR en 2021 (véanse los metadatos).

*Fuente:* Eurostat, [lfsi\_pt\_a], EPA-UE.

**Algunos Estados miembros se enfrentan a una elevada proporción de contratos temporales y, al mismo tiempo, a bajas tasas de transición al empleo fijo.** El gráfico 2.3.2 muestra el número de trabajadores temporales (de 20 a 64 años) como porcentaje del total reflejado en el gráfico frente a las tasas medias de transición de tres años desde contratos temporales a contratos indefinidos (esto es, entre 2018 y 2020). En 2020, las situaciones más críticas, caracterizadas por tasas elevadas de contratos temporales (por encima del 15 %), combinada con unas tasas de transición relativamente bajas (inferiores al 30 %), se observaron en España, Polonia, Francia e Italia. Otros Estados miembros, como los Países Bajos, Portugal, Croacia y Suecia, registraron tasas de empleo temporal superiores a la media de la UE (13,5 % en 2020), pero acompañadas de elevadas tasas de transición (por encima del 35 %). Por el contrario, Lituania, Letonia y Bulgaria presentan tasas muy bajas de contratos temporales (por debajo del 4 %), y también bajas tasas de transición a contratos indefinidos. Rumanía, Hungría, Eslovaquia, Chequia, Luxemburgo y Estonia presentan tasas de contratos temporales inferiores al 8 % y tasas de transición superiores al 30 %.

### Gráfico 2.3.2: Se observan diferencias significativas entre los Estados miembros en cuanto a la proporción de contratos temporales y su índice de transición a puestos permanentes

Trabajadores temporales como porcentaje del número total de empleados (20-64 años) en 2020 e índice de transición a puestos permanentes (valor medio de 2018, 2019 y 2020).



*Nota:* interrupción en la serie cronológica en 2020 en el caso de DE. La tasa de transición laboral para LV se refiere a 2017; el valor para SK es la media de 2019 y 2020 únicamente.

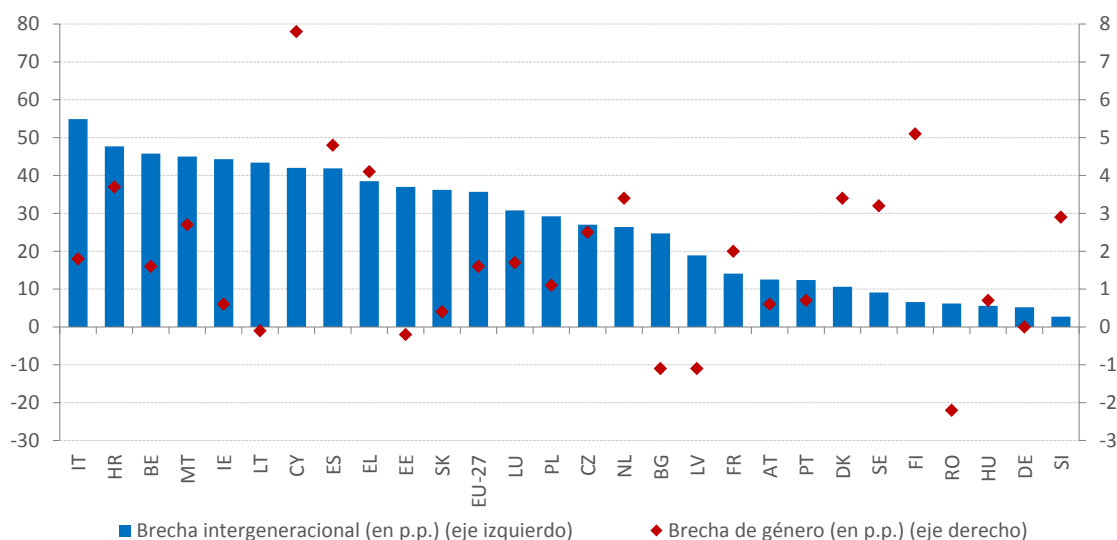
*Fuente:* Eurostat, [[lfsa\\_etpgan](#)] EPA-UE y [[ilc\\_lvh132](#)] EU-SILC.

**La proporción de personas con empleo temporal involuntario varía sustancialmente de un Estado miembro a otro, y algunos de ellos se enfrentan a desafíos particulares.** El porcentaje de empleados (de 20 a 64 años) con contratos temporales involuntarios se situó en el 7,8 % en la UE en 2021. No obstante, la diferencia entre los valores más altos y más bajos entre los Estados miembros sigue siendo significativa (15,4 p.p. en 2021), y no presenta variaciones desde 2020. Estados miembros como España (19,5 %), Italia (13,4 %), Portugal (12,2 %) y Chipre (11,9 %) se enfrentan a un reto particular a este respecto, ya que muestran las mayores proporciones de trabajadores temporales involuntarios. Por el contrario, el porcentaje es inferior al 2 % en Letonia, Rumanía, Lituania y Estonia. En términos generales, las mujeres empleadas se ven más afectadas por el empleo temporal involuntario que los hombres, aunque estas diferencias son relativamente bajas (por debajo de 1,5 p.p.), excepto en Chipre (7,5 p.p.), Grecia (5 p.p.), Croacia (3,3 p.p.) y Finlandia (3,2 p.p.).

**Los contratos temporales siguen estando más extendidos entre los jóvenes y las mujeres.** La proporción de trabajadores temporales en la UE fue del 48,9 % en 2021 en el caso de los jóvenes (de 15 a 24 años), es decir, 37 p.p. más que en el caso de las personas de entre 25 y 54 años y 42,7 p.p. por encima de las personas de entre 55 y 64 años. En 2021, los porcentajes más elevados se registraron en España (69,1 %), los Países Bajos (68,2 %), Eslovenia (63,5 %) e Italia (61,7 %), mientras que los más bajos se registraron en Estonia (6,8 %), Lituania (6,7 %) y Letonia (5,3 %). En 2021, la proporción de mujeres empleadas (de 20 a 64 años) con contratos temporales en la UE fue del 13,8 %, 0,4 p.p. más que en 2020. La brecha de género en el empleo temporal aumentó ligeramente, de una media de 1,4 p.p. en 2020 a 1,6 p.p. en 2021, con diferencias significativas entre los Estados miembros (véase el gráfico 2.3.3). En 2021, Chipre (7,8 p.p.) y Finlandia (5,1 p.p.) fueron los países con las mayores diferencias de género en la prevalencia de los contratos temporales. En Rumanía, Bulgaria y Letonia había más hombres con contratos temporales que mujeres, lo que dio lugar a una inversión de las diferencias de género.

### Gráfico 2.3.3: La incidencia de los contratos temporales es significativamente mayor en el caso de los jóvenes (grupo de edad de 15 a 24 años) y de las mujeres (con algunas excepciones)

Diferencia en la proporción de trabajadores temporales respecto del número total de empleados entre el grupo de edad de 15 a 24 años y el de 25 a 54 años («brecha intergeneracional») (en p.p., 2021, eje izquierdo). Diferencia en la proporción de trabajadores temporales respecto del total entre mujeres y hombres («brecha de género») (en p.p., 2021, eje derecho).



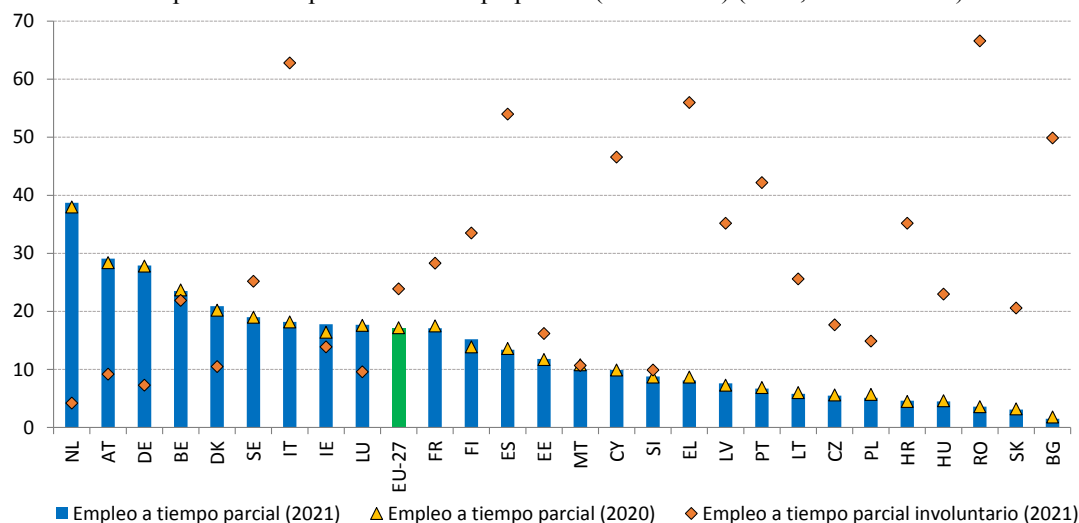
Fuente: Eurostat, [lfsi\_pt a], EPA-UE.

**La proporción de trabajo a tiempo parcial en la UE se mantuvo prácticamente estable; en varios Estados miembros, una parte significativa de este es involuntario.** Con un 17,2 % en 2021, la proporción de empleados (de entre 20 y 64 años) que trabajaban a tiempo parcial en la UE se mantuvo sin variaciones en comparación con 2020, y sigue siendo 1,5 p.p. inferior a la de 2019. Cinco Estados miembros (los Países Bajos, Austria, Alemania, Bélgica y Dinamarca) registraron cifras superiores al 20 %, mientras que otros cinco (Bulgaria, Eslovaquia, Rumanía, Hungría y Croacia) se situaron por debajo del 5 % (véase el gráfico 2.3.4). Algunos Estados miembros han registrado pequeñas disminuciones (inferiores a 1 p.p.) en la proporción de empleados que trabajaron a tiempo parcial entre 2020 y 2021 (a saber, Malta, Polonia, Grecia, Francia y Bulgaria). Por el contrario, se observaron aumentos en Irlanda (1,4 p.p.), Finlandia (1,3 p.p.), los Países Bajos, Dinamarca y Austria (0,7 p.p.). El porcentaje de trabajo a tiempo parcial involuntario en el total del empleo se situó en el 23,9 % en 2021 en la UE, una vez más con diferencias significativas entre los Estados miembros<sup>141</sup>. Rumanía, Italia, Grecia, España y Bulgaria presentan cifras iguales o superiores al 50 %, mientras que los Países Bajos, Alemania, Austria, Luxemburgo y Eslovenia muestran valores iguales o inferiores al 10 %.

<sup>141</sup> Indicador de Eurostat [lfsa\_eppgai]. No se realiza una comparación con los valores anteriores a 2021 de este indicador, ya que en 2021 se produjo una interrupción en la serie cronológica de todos los Estados miembros debido a la [entrada en vigor de un nuevo marco regulador de las estadísticas sociales europeas](#).

### Gráfico 2.3.4: La proporción de trabajo a tiempo parcial se ha mantenido prácticamente estable durante el último año, pero con un importante componente involuntario en muchos casos

Proporción del empleo a tiempo parcial respecto del empleo total (20-64 años) y del empleo a tiempo parcial involuntario respecto del empleo total a tiempo parcial (20-64 años) (en %, datos anuales).



Nota: la definición difiere en ES y FR en 2021 (véanse los metadatos).

Fuente: Eurostat, [lfsi\_pt\_a] y [lfsa\_eppgai], EPA-UE.

**La proporción de trabajadores autónomos sin empleados tiende a ser elevada, pero con diferencias considerables entre los Estados miembros.** Si bien el trabajo autónomo suele ser voluntario y un signo positivo de espíritu empresarial, a veces oculta relaciones laborales dependientes, o el denominado «empleo encubierto». En 2021, los trabajadores autónomos sin empleados (denominados «trabajadores por cuenta propia sin asalariados», que pueden utilizarse como indicador para evaluar el riesgo de «empleo encubierto») representaron el 9 % del total del empleo en la UE (grupo de edad de 20 a 64 años)<sup>142</sup>. Grecia, Polonia e Italia registraron las tasas más altas (por encima del 14 %), seguidas de Chequia, los Países Bajos y Eslovaquia, con cifras superiores al 10 %. Por el contrario, los porcentajes más bajos (por debajo del 6 %) se observaron en Alemania, Dinamarca, Luxemburgo, Suecia y Croacia.

#### Recuadro 5 del pilar: Plataformas digitales de trabajo y relaciones laborales

**Prevenir el abuso en las relaciones laborales que conducen a condiciones de trabajo precarias, en particular en relación con el trabajo en plataformas, contribuye a la aplicación del pilar europeo de derechos sociales.** El principio 5 (empleo seguro y adaptable) estipula que los trabajadores tienen derecho a un trato justo y equitativo en cuanto a las condiciones de trabajo y al acceso a la protección social y a la formación, independientemente del tipo y la duración de su relación laboral. Las formas innovadoras de trabajo, en particular mediante el emprendimiento y el trabajo autónomo, pueden contribuir de manera importante a mejorar las condiciones de trabajo. Al mismo tiempo, deben detectarse y abordarse las formas precarias de trabajo, en particular en el contexto de algunas

<sup>142</sup> Fuente: Eurostat [lfsa\_espais] y [lfsa\_egaps], EPA-UE. Nota: porcentaje de trabajadores autónomos sin empleados respecto del número total de personas empleadas. No se realiza una comparación con los valores anteriores a 2021 de este indicador, ya que en 2021 se produjo una interrupción en la serie cronológica de todos los Estados miembros debido a la [entrada en vigor de un nuevo marco regulador de las estadísticas sociales europeas](#).

plataformas digitales de trabajo, y debe evitarse el abuso de los contratos atípicos, con el fin de apoyar el empleo de calidad.

**Las plataformas digitales de trabajo se han convertido en una parte importante de las economías de la UE, y el conjunto de personas que trabajan a través de ellas es muy diverso.** El tamaño de las plataformas digitales de trabajo ha crecido, y se estima que los ingresos han aumentado en la EU-27, pasando de 3 000 millones EUR en 2016 a aproximadamente 14 000 millones EUR en 2020. Los ingresos agregados de las personas que realizan trabajos en plataformas activas en la EU-27 han pasado de los 2 600 millones EUR en 2016 a los 6 300 millones EUR en 2020<sup>143</sup>. En la actualidad, más de 28 millones de personas han trabajado, al menos en algún momento de su carrera profesional, a través de plataformas en la Unión.<sup>144</sup> Las plataformas digitales de trabajo están presentes en diversos sectores económicos; algunas de ellas ofrecen servicios *in situ*, como el alquiler de vehículos con conductor, la entrega de mercancías, o servicios de limpieza o asistenciales, mientras que otras operan exclusivamente en línea y prestan servicios como la codificación de datos, la traducción o el diseño (véase el gráfico). Las personas que realizan trabajos en plataformas digitales suelen ser jóvenes, hombres y con cualificaciones superiores, aunque el perfil de los trabajadores está fuertemente influenciado por el tipo de trabajo en plataformas que se considere<sup>145</sup>. Las mujeres, por ejemplo, están más ampliamente representadas en los servicios personales y domésticos, así como en el sector asistencial.

**El trabajo en plataformas puede dar lugar a una falsa clasificación de los empleados *de facto* como trabajadores autónomos y ocultar relaciones laborales subordinadas, a veces en relación con el uso de la gestión algorítmica.** Nueve de cada diez plataformas activas en la UE clasifican actualmente a las personas que trabajan a través de ellas como trabajadores autónomos. La mayoría de estas personas son verdaderamente trabajadores autónomos y pueden utilizar las plataformas para desarrollar sus actividades empresariales, lo que supone una contribución positiva al desarrollo empresarial, la innovación y la digitalización en la UE. Sin embargo, se calcula que hasta 5,5 millones de personas que trabajan a través de plataformas digitales de trabajo se encuentran erróneamente clasificadas como trabajadores autónomos, por lo que no tienen derecho a los derechos y protecciones que se aplican a los empleados. En estas situaciones, a menudo sufren malas condiciones laborales o un acceso inadecuado a la protección social.<sup>143</sup> También hay personas que se encuentran subordinadas a las plataformas digitales de trabajo a través de las cuales operan, por ejemplo, por la asignación del trabajo, los salarios o las condiciones de trabajo, y con distintos grados de control por parte de las plataformas. Esto también puede estar relacionado con el funcionamiento de la gestión algorítmica que las plataformas utilizan para ajustar la oferta y

---

<sup>143</sup> De Groen W., Kilhoffer Z., *et al.*: *Digital Labour Platforms in the EU: Mapping and Business Models*. Final Report [«Plataformas de trabajo digital en la UE: catalogación y modelos de negocio. Informe final», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2021.

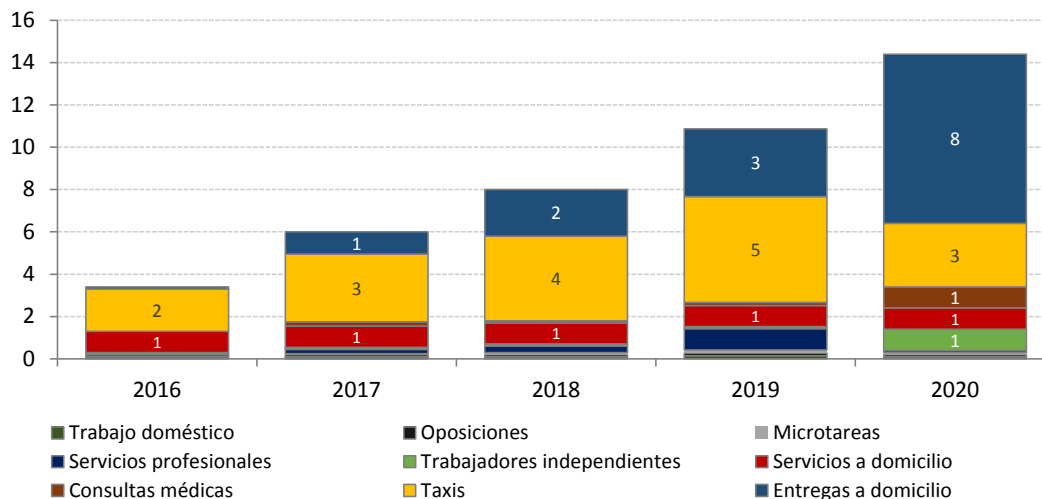
<sup>144</sup> Barcevičius, E., Gineikytė-Kanclerė, V., Klimavičiūtė, L., *et al.*: *Study to support the impact assessment of an EU initiative on improving working conditions in platform work*. Final Report [«Estudio para respaldar la evaluación de impacto de una iniciativa de la UE sobre la mejora de las condiciones laborales del trabajo en plataformas. Informe final», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Comisión Europea, 2021.

<sup>145</sup> Comisión Europea: *European Centre for Expertise (ECE) in the field of labour law, employment and labour market policy: thematic review 2021 on platform work* [«Centro europeo de asesoramiento en el ámbito de Derecho laboral, empleo y política del mercado de trabajo: revisión temática sobre el trabajo en plataformas en 2021», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2021.

la demanda de trabajo, pero también para asignar tareas, supervisar, evaluar y tomar decisiones para las personas que trabajan a través de ellas<sup>146</sup>.

### La incidencia de las plataformas digitales de trabajo ha aumentado de manera significativa en los últimos años y abarca una amplia variedad de actividades

Tamaño de las plataformas digitales de trabajo en la EU-27 por actividad económica (miles de millones EUR)



Fuente: Barcevičius, E., Gineikytė-Kanclerė, V., Klimavičiūtė, L., et al.: [Study to support the impact assessment of an EU initiative on improving working conditions in platform work](#) [«Estudio para respaldar la evaluación de impacto de una iniciativa de la UE sobre la mejora de las condiciones laborales del trabajo en plataformas», documento en inglés], Comisión Europea, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2021.

**El establecimiento de normas en el marco jurídico de la UE puede ayudar a minimizar las posibles condiciones de trabajo injustas.** A nivel de la UE, la Directiva relativa a unas condiciones laborales transparentes y previsibles contribuye a garantizar el suministro de información transparente y la previsibilidad del calendario de trabajo para todos los trabajadores. Además, la aplicación de la Recomendación del Consejo de 2019 relativa al acceso a la protección social apoya la cobertura formal y efectiva de los trabajadores atípicos y de los trabajadores por cuenta propia, así como la transparencia y la simplificación de las normas. Presentado en diciembre de 2021, un nuevo paquete de la UE tiene por objeto mejorar las condiciones laborales del trabajo en plataformas y apoyar el crecimiento sostenible de las plataformas digitales de trabajo en la UE<sup>147</sup>. La propuesta de Directiva incluye medidas sobre la gestión algorítmica, la clasificación errónea de la situación laboral y la transparencia transfronteriza. El conjunto de iniciativas también incluye un proyecto de directrices sobre la aplicación del Derecho de la competencia de la UE a los convenios colectivos relativos a las condiciones de trabajo de las personas que trabajan por cuenta propia sin asalariados (en particular, las que trabajan en plataformas), así como una Comunicación que acompaña a la propuesta legislativa.

<sup>146</sup> La bibliografía define la «gestión algorítmica» como un conjunto de prácticas de supervisión, gobernanza y control impulsadas por algoritmos. Estas prácticas también se aplican a través de herramientas tecnológicas y técnicas que estructuran las condiciones de trabajo y la gestión a distancia de los trabajadores. Para más información, véase Mateescu A. y Nguyen A.: *Algorithmic management in the workplace* [«Gestión algorítmica en el trabajo», documento en inglés], Data & Society Research Institute, 2019.

<sup>147</sup> Véase la Propuesta de Directiva de la Comisión relativa a la mejora de las condiciones laborales en el trabajo en plataformas digitales [COM(2021) 762 final] y la Comunicación de la Comisión titulada «Aprovechar todas las ventajas de la digitalización para el futuro del trabajo» [COM(2021) 323].

**Tras el fuerte crecimiento del trabajo en plataformas, varios Estados miembros presentaron medidas para mejorar las condiciones de trabajo.** Algunos Estados miembros (**Bélgica, Grecia, España, Francia e Italia**) han adoptado legislación nacional destinada a mejorar las condiciones laborales y el acceso a la protección social en el trabajo en plataformas, optando en la mayoría de los casos por una legislación sectorial, centrada generalmente en las plataformas de transporte y entrega. En **Bélgica**, el Gobierno acordó en junio de 2022 definir la situación social de los trabajadores de plataformas digitales mediante el establecimiento de ocho criterios para determinar cuándo debe considerarse que un trabajador es trabajador autónomo o trabajador por cuenta ajena; estos criterios deben ser utilizados por los órganos jurisdiccionales competentes en materia laboral. En junio de 2021, **Grecia** adoptó una nueva ley en materia de relaciones laborales que introducirá medidas para las personas que realizan trabajos en plataformas, mediante el reconocimiento de los contratos de trabajo dependientes o los contratos de servicios/trabajo independientes. En **España**, una nueva ley de 2021 introdujo la presunción legal de que quienes realizan actividades de distribución a terceros mediante el uso de medios tecnológicos tienen una relación laboral con la empresa, dejando a los operadores de la plataforma la responsabilidad de demostrar que no existe tal relación. También estableció el derecho de los representantes de los trabajadores a ser informados sobre los parámetros de los algoritmos que repercuten en las condiciones de trabajo. En 2021, **Francia** adoptó una ley que permite a los trabajadores autónomos de plataformas de alquiler de vehículos con conductor y de reparto designar a sus representantes en 2022. En virtud del Decreto se creó la Autoridad de Relaciones Sociales de las Plataformas de Trabajo (ARPE, por sus siglas en francés), como nuevo regulador público del diálogo social entre las plataformas y los trabajadores autónomos. En 2019, **Italia** adoptó legislación nacional con el fin de aumentar la protección de las condiciones de trabajo de los repartidores de comida autónomos. La legislación regional de Piamonte y Lacio aborda directamente las condiciones de trabajo y la protección social de todas las personas que trabajan en plataformas. En **Dinamarca**, la Federación Unitaria de Trabajadores «3F» y el sindicato patronal *Dansk Erhverv* alcanzaron en 2021 un acuerdo sectorial nacional para los repartidores. Del mismo modo, en **Austria**, los interlocutores sociales celebraron un convenio colectivo sectorial para los mensajeros en bicicleta asalariados que, a partir de enero de 2020, pueden beneficiarse de un salario mínimo y de un permiso remunerado. En **Suecia**, la plataforma de entrega Foodora y el sindicato sueco de trabajadores del transporte alcanzaron en 2021 un convenio colectivo para los repartidores. Como parte del PRR de **Portugal**, para finales de marzo de 2023 deberá haberse aplicado la nueva legislación laboral para las plataformas digitales de mensajería.

**Las inspecciones de trabajo desempeñan un papel clave en la detección y prevención de las malas condiciones de trabajo y en la lucha contra el trabajo no declarado.** El mayor uso de las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) y el desarrollo de la economía de plataformas (véase el recuadro 5 del pilar) han creado nuevos desafíos para las inspecciones de trabajo a la hora de desempeñar sus tareas. Como demuestra la experiencia pasada, un aumento elevado y sostenido de los precios de la energía y una fuerte presión inflacionista pueden dar lugar a un aumento del trabajo no declarado, ya que afectan a la capacidad de determinadas empresas y trabajadores, en particular los trabajadores autónomos, para pagar las cotizaciones a la seguridad social y los impuestos (véase también el apartado 2.1 y el recuadro 7 del pilar). Proporcionar recursos adecuados a las inspecciones de trabajo y poner en marcha estrategias globales para apoyar el trabajo formal en este contexto específico de crisis será especialmente importante para estimular unos mercados laborales inclusivos y justos y una protección social adecuada para todos. La Plataforma europea para reforzar la cooperación en materia de lucha contra el trabajo no declarado está preparando un

informe sobre los avances de los Estados miembros hacia enfoques integrales en la lucha contra el trabajo no declarado. En marzo de 2022, se creó también un grupo temático para fomentar la integración de los nacionales de terceros países no declarados en el empleo regular<sup>148</sup>.

**Tras la pandemia, el teletrabajo se ha convertido en una forma de trabajo consolidada en la Unión, que a veces ha requerido la adaptación de la normativa, las políticas y la cultura del trabajo.** Un estudio reciente de Eurofound realiza un seguimiento del teletrabajo en la legislación y en la negociación colectiva en los veintisiete Estados miembros más Noruega, incluidos los cambios en los marcos nacionales. En 2022, veintitrés países han establecido definiciones legales del teletrabajo y han elaborado una legislación específica al respecto<sup>149</sup>. En la mayoría de ellos, la legislación reglamentaria se complementa con convenios colectivos intersectoriales o de empresa, aunque con diferentes niveles de intensidad. Solo en Croacia, Letonia y Polonia la legislación reglamentaria es la única fuente de regulación (desarrollada principalmente mediante acuerdos individuales entre los empleadores y los empleados). Tan solo una minoría de Estados miembros no cuenta con definiciones legales de teletrabajo ni con legislación específica al respecto. Sin embargo, en este grupo los acuerdos de teletrabajo están contemplados en diferentes leyes, por ejemplo, las relativas a la salud y seguridad, al tiempo de trabajo o el Derecho laboral general. Así pues, el teletrabajo se regula a menudo a través de la negociación colectiva sectorial (por ejemplo, en Finlandia) o mediante convenios colectivos sectoriales y de empresa (por ejemplo, en Dinamarca y Suecia). En función del papel de la negociación colectiva, pueden encontrarse agrupaciones de Estados miembros, tal como se muestra en el gráfico 2.3.5.

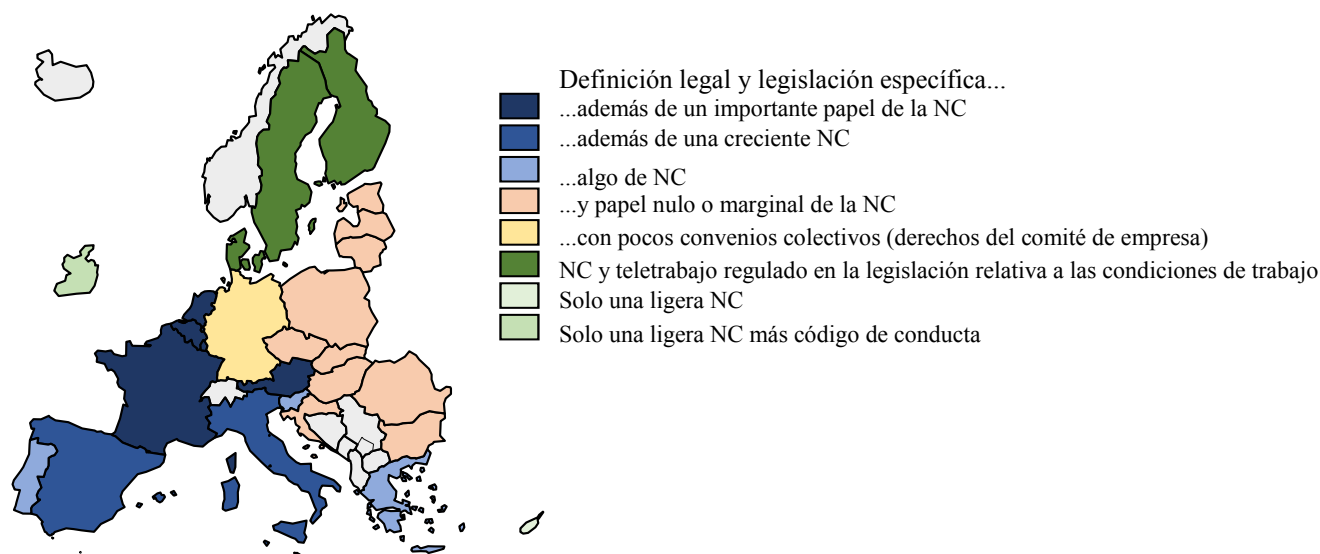
---

<sup>148</sup> Para más información, véase el sitio web de la Autoridad Laboral Europea (ALE): [www.ela.europa.eu](http://www.ela.europa.eu).

<sup>149</sup> Fuente: Vargas Llave, O., Rodríguez Contreras, R., Sanz de Miguel, P., *et al.*: *Telework in the EU: regulatory frameworks and recent updates* [«Teletrabajo en la UE: marcos reglamentarios y actualizaciones recientes», documento en inglés], Eurofound, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2022. Nota: los Estados miembros que pertenecen al primer grupo son: AT, BE, BG, CZ, DE, EE, EL, ES, FR, HR, HU, IT, LT, LU, LV, MT, NL, PL, PT, RO, SI y SK. Por su parte, CY, DK, FI, IE y SE entran en la segunda categoría.

### Gráfico 2.3.5: Existen diferencias significativas entre los Estados miembros por lo que respecta a la regulación del teletrabajo

Regulación del teletrabajo en la EU-27 y Noruega («NC» corresponde a «negociación colectiva»).



Nota: contribuciones nacionales de la red de corresponsales de Eurofound.

Fuente: Eurofound: *Telework in the EU: Regulatory frameworks and recent updates* [«Teletrabajo en la UE: marcos reglamentarios y actualizaciones recientes», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2022.

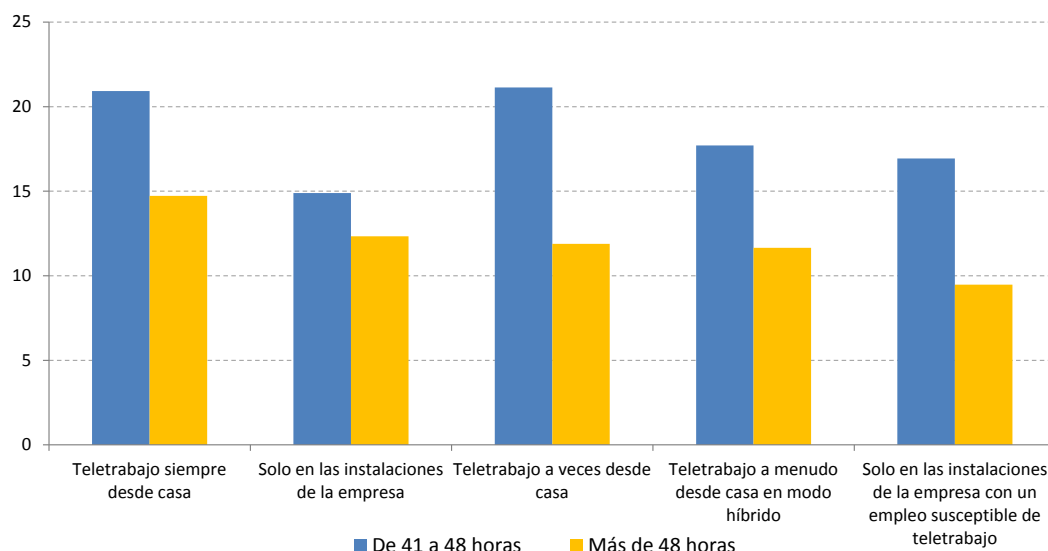
**El teletrabajo parece dar lugar a algunas mejoras en la conciliación de la vida familiar y la vida profesional, pero también conlleva riesgos que justifican un seguimiento; los métodos de trabajo híbridos, que ganaron terreno, parecen mitigar algunos de esos riesgos.** El Informe Conjunto sobre el Empleo de 2022 presentó un análisis exhaustivo de los riesgos asociados al teletrabajo (como el de trabajar fuera del horario laboral, el aislamiento laboral o los riesgos psicosociales), sobre la base de investigaciones de Eurofound. Un análisis más reciente (también de Eurofound) confirma que, durante la pandemia de COVID-19, trabajar muchas horas fue a menudo un problema para quienes únicamente hicieron teletrabajo a tiempo completo, en comparación con quienes trabajaron en las instalaciones de la empresa<sup>150</sup>. Sobre la base de las conclusiones más recientes, las personas que teletrabajan con un patrón de trabajo híbrido (esto es, combinando el trabajo desde casa con el trabajo en las instalaciones de la empresa) tenían menos probabilidades de notificar jornadas de muchas horas de trabajo que las personas con otras modalidades de teletrabajo (véase el gráfico 2.3.6). Al menos dos tercios de los empleados que teletrabajan declararon haber trabajado más de 40 horas semanales. En la UE, los empleados que teletrabajan apuntan menos a una mala conciliación de la vida familiar y la vida profesional (13 %) que los que trabajan únicamente en las instalaciones de la empresa (18 %). Las cifras a nivel nacional también muestran que los empleados que teletrabajan declaran menos casos de mala conciliación de la vida familiar y la vida laboral que los promedios nacionales (por ejemplo, en Finlandia, Estonia y Bulgaria). No obstante, en Rumanía, Luxemburgo y los Países Bajos,

<sup>150</sup> Eurofound: *Telework during the pandemic: Prevalence, Working Conditions and Regulations* [«El teletrabajo durante la pandemia: prevalencia, condiciones laborales y normativas», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2022 (disponible próximamente). Nota: debido al método de recogida de datos y al tamaño de la muestra, las pequeñas diferencias pueden no ser estadísticamente significativas.

dichas diferencias son pequeñas, mientras que en Portugal y Grecia la situación de los teletrabajadores es la misma que la de los demás trabajadores (véase el gráfico 2.3.7).

**Gráfico 2.3.6: Los empleados que solo teletrabajan tienen muchas probabilidades de trabajar más tiempo o fuera del horario de trabajo, en comparación con los trabajadores con trabajo híbrido (2021)**

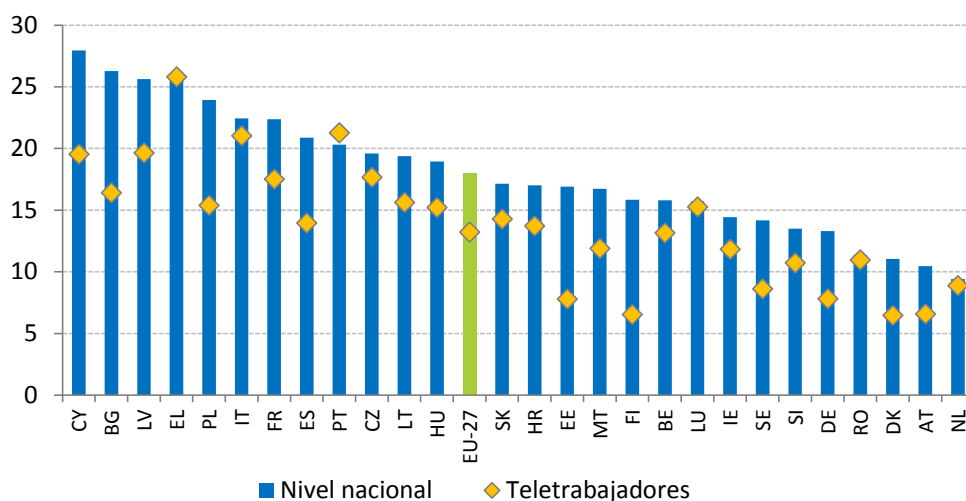
Porcentaje de empleados que trabajaron más de 40 horas semanales durante la pandemia de COVID-19.



Fuente: Eurofound: [Encuesta telefónica europea sobre las condiciones de trabajo \(EWCTS\) 2021](#).

**Gráfico 2.3.7: En general, los teletrabajadores indicaron una mejor conciliación de la vida familiar y la vida profesional en la mayoría de los Estados miembros**

Mala conciliación de la vida familiar y la vida profesional de todos los empleados y teletrabajadores en los Estados miembros (en %, 2021)



Nota: el concepto de «mala conciliación de la vida familiar y la vida profesional» incluye a los empleados que respondieron «no muy bien» y «mal» a la pregunta sobre «¿Qué tal cuadran sus horarios de trabajo con sus compromisos familiares o sociales fuera del trabajo?».

Fuente: Eurofound: [Encuesta telefónica europea sobre las condiciones de trabajo \(EWCTS\) 2021](#).

**La consulta y la cooperación con los interlocutores sociales son fundamentales para garantizar que las normativas en materia de teletrabajo y condiciones laborales generen resultados positivos tanto para los empleadores como para los trabajadores.** Según un estudio reciente de Eurofound<sup>151</sup>, menos de la mitad de los Estados miembros introdujeron cambios reglamentarios permanentes relacionados con el teletrabajo entre 2020 y 2021 (esto es, Austria, Grecia, Letonia, Portugal, Rumanía, Eslovaquia y España sí adoptaron legislación al respecto, mientras que Bélgica, Francia y Luxemburgo desarrollaron convenios colectivos nacionales). En cuatro países se están debatiendo nuevos proyectos de ley (Alemania, Irlanda, Luxemburgo y los Países Bajos). De estos cambios, algunos han sido normas de pleno derecho sobre el teletrabajo que abordan todos o la mayoría de los aspectos del teletrabajo, mientras que otros han tenido un enfoque más limitado. En los Estados miembros en los que se introdujeron convenios colectivos sobre el teletrabajo durante la pandemia de COVID-19, la mayoría de ellos se realizaron a nivel sectorial y empresarial, en particular en sectores como las finanzas, la industria manufacturera y las tecnologías de la información y de las comunicaciones. Más recientemente, también se han celebrado acuerdos en los sectores de la administración pública, la educación, la sanidad y la acción social. Los esfuerzos de los Estados miembros y de la Comisión Europea en los ámbitos del tiempo de trabajo y de la salud y seguridad en el trabajo (véase el recuadro 6 del pilar), en estrecha colaboración con los interlocutores sociales, son fundamentales para tener en cuenta los últimos avances tecnológicos y los nuevos modelos de teletrabajo en la organización del trabajo, en beneficio tanto de las empresas como de los trabajadores.

#### **Recuadro 6 del pilar: Entornos de trabajo saludables, seguros y bien adaptados**

**Unas condiciones de trabajo saludables y seguras son un requisito previo para una mano de obra productiva y contribuyen al desarrollo de una Unión Europea de la Salud y a la aplicación del pilar europeo de derechos sociales** (principio 10). En 2018, se registraron más de 3 300 accidentes mortales y 3,1 millones de accidentes no mortales en la EU-27. Entre 2017 y 2019 unos 200 000 trabajadores murieron cada año por enfermedades relacionadas con el trabajo. En este contexto, el marco de la UE en materia de salud y seguridad en el trabajo 2021-2027 establece las prioridades y acciones clave para mejorar la salud y la seguridad de los trabajadores en el lugar de trabajo, en particular mediante la adaptación a las necesidades específicas de una mano de obra que envejece y a las transiciones ecológica y digital<sup>152</sup>.

**El marco de la UE en materia de salud y seguridad en el trabajo introduce un enfoque «visión cero» de las muertes relacionadas con el trabajo en la UE**, y prevé intercambios de experiencias y mejores prácticas en un grupo de trabajo tripartito en el seno del Comité Consultivo para la Seguridad y la Salud en el Trabajo (CCSST)<sup>153</sup>. Esta iniciativa irá acompañada de una mayor sensibilización sobre los riesgos relacionados con los accidentes de trabajo mediante campañas de información específicas. A nivel de la UE, otras de las medidas para promover la salud y seguridad en el trabajo son las modificaciones de la

<sup>151</sup> Eurofound: *Telework during the pandemic: Prevalence, Working Conditions and Regulations* [«El teletrabajo durante la pandemia: prevalencia, condiciones laborales y normativas», documento en inglés]. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2022 (disponible próximamente).

<sup>152</sup> Comunicación de la Comisión COM(2021) 323. Véase también: Propuesta de la Comisión de la Directiva 2004/37/CE, relativa a la exposición a agentes reprotóxicos, y la actualización de la Directiva 2000/54/CE, sobre agentes biológicos.

<sup>153</sup> Decisión del Consejo, de 22 de julio de 2003, relativa a la creación de un Comité consultivo para la seguridad y la salud en el trabajo (2003/C 218/01).

Directiva relativa a la exposición a agentes carcinógenos, mutágenos o (desde 2022) reprotóxicos, adoptadas por el Consejo en marzo de 2022, la actualización de la Directiva sobre agentes biológicos, la propuesta de reducir significativamente el valor límite de exposición profesional al amianto y la promoción del reconocimiento de la COVID-19 como enfermedad profesional antes de finales de 2022.

**El marco estratégico de la UE en materia de salud y seguridad en el trabajo presta especial atención a la prevención de los riesgos psicosociales y a garantizar la salud física y mental en el trabajo.** En 2021, la exposición a riesgos físicos siguió afectando a una proporción significativa de los trabajadores de la UE. Las mujeres estuvieron más expuestas que los hombres a materiales infecciosos (21 % frente al 15 %), mientras que los hombres están más expuestos que ellas a la demanda de transportar cargas pesadas (40 % frente al 29 %) <sup>154</sup>. Por lo que respecta a la salud mental, los resultados recientes de la encuesta de Eurofound muestran que el bienestar mental en la UE sigue estando por debajo del nivel registrado al inicio de la pandemia, a pesar de la eliminación gradual de las restricciones <sup>155</sup>. En particular, las personas de entre 18 y 29 años son las que declaran los niveles más bajos de bienestar mental desde 2020, mientras que las personas mayores de 60 años apuntan a un deterioro. En general, el 18 % de los encuestados declara necesidades de atención psíquica no satisfechas, con cifras más elevadas entre las mujeres encuestadas (24 %). Un estudio reciente <sup>156</sup> ha revelado que es necesario seguir apoyando medidas de gestión y prevención de los riesgos psicosociales relacionados con el uso de tecnologías digitales que permitan la gestión de los trabajadores en el lugar de trabajo. Por ejemplo, disponer de un plan de acción para prevenir el estrés relacionado con el trabajo o de iniciativas de sensibilización puede limitar la prevalencia de los riesgos psicosociales y mejorar notablemente la salud de los trabajadores en el lugar de trabajo.

**Con arreglo a la legislación de la UE, el refuerzo de las medidas preventivas y unas directrices más prácticas pueden ayudar a minimizar los riesgos derivados de los agentes carcinógenos en el lugar de trabajo.** Los cánceres relacionados con el trabajo son la principal causa de la mayoría de las pérdidas de años de vida (AVAD) en la UE (es decir, estimaciones de los años de vida ajustados por discapacidad o AVAD) (véase el gráfico siguiente). Los carcinógenos contribuyeron cada año a alrededor de 100 000 situaciones de mortalidad y morbilidad laborales en el lugar de trabajo, según las estimaciones realizadas a través de los AVAD, durante el período comprendido entre 2015 y 2017 <sup>157</sup>. Además, solo el

---

<sup>154</sup> Véase Eurofound: *Working conditions in the time of COVID-19: Implications for the future* [«Condiciones laborales en tiempos de la COVID-19; implicaciones para el futuro», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2022 (disponible próximamente).

<sup>155</sup> Eurofound: *Quinta ronda de la encuesta electrónica «Vida, trabajo y COVID-19»: Living in a new era of uncertainty* [«Vivir en una nueva era de incertidumbre», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2022.

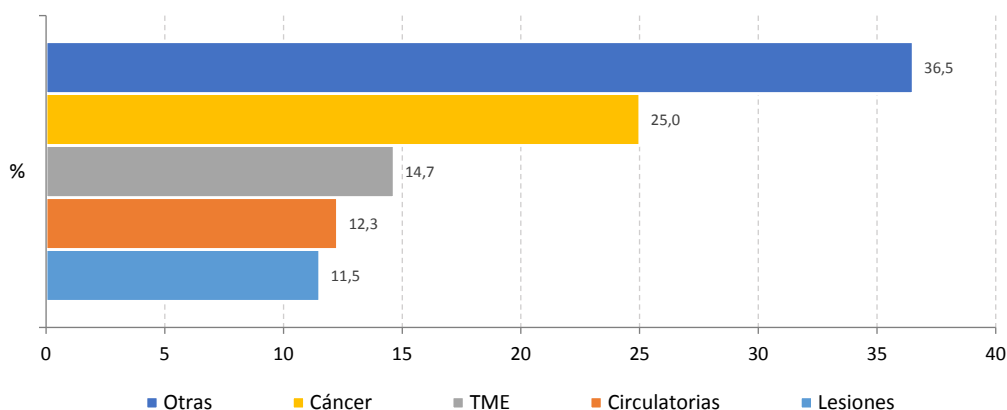
<sup>156</sup> Nota: análisis empírico de los datos de la Encuesta europea de empresas sobre riesgos nuevos y emergentes (ESENER) de la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo (EU-OSHA) de 2019. Los riesgos psicosociales considerados fueron la presión del tiempo, la escasa comunicación o cooperación, el miedo a la pérdida del empleo, el trato con clientes, pacientes o alumnos difíciles y jornadas de trabajo largas o irregulares. Fuente: Urzì Brancati, C. y Curtarelli, M.: *Digital tools for worker management and psychosocial risks in the workplace: evidence from the ESENER survey* [«Herramientas digitales para la gestión de trabajadores y riesgos psicosociales en el trabajo: datos de la encuesta ESENER», documento en inglés], Comisión Europea, 2021, JRC125714.

<sup>157</sup> Nota: un carcinógeno es una sustancia o mezcla que provoca el desarrollo de un cáncer y que cumple los criterios establecidos en el anexo I del Reglamento (CE) n.º 1272/2008. El método se basa en estimaciones de los años de vida ajustados por discapacidad (AVAD), que pueden deberse a enfermedades o a lesiones. Estas estimaciones se comparan con el escenario ideal, en el que un país no perdería ningún AVAD, ni por ausencias laborales ni por accidentes o enfermedades mortales. Las cifras obtenidas se basan en datos de la OIT, la OMS

coste de los cánceres relacionados con el trabajo asciende a 119 500 millones EUR. Las medidas para reducir la presencia de sustancias peligrosas en el lugar de trabajo y la exposición a ellas son componentes clave del Plan Europeo de Lucha contra el Cáncer, en particular las acciones preventivas<sup>158</sup>. Hasta la fecha, se han evitado los riesgos asociados a 29 sustancias mediante cuatro revisiones de la Directiva sobre los agentes carcinógenos, mutágenos o reprotóxicos, que representan la salvación de más de 100 000 vidas a lo largo de 50 años.

### El cáncer es la principal causa de mortalidad laboral en la UE

Principales causas de mortalidad y morbilidad laborales en las pérdidas de años de vida en la UE (en %, 2017).



*Nota:* la categoría «circulatorias» incluye las enfermedades osteomusculares y cardiovasculares. La categoría «otras» agrupa las enfermedades restantes, como las enfermedades mentales o las enfermedades transmisibles. Las cifras de 2017 incluyen a la EU-27 y el Reino Unido.

*Fuente:* EU-OSHA (2017).

**Tras la adopción del marco de la UE en materia de salud y seguridad en el trabajo, muchos Estados miembros han adoptado estrategias nacionales de salud y seguridad en el trabajo o documentos similares que cubren la mayoría de sus objetivos.** Por ejemplo, el Plan de acción 2022-2027 de **Bélgica** establece un enfoque «visión cero» frente a los accidentes de trabajo y comprende medidas para reducir la exposición a agentes químicos peligrosos. El Plan de Salud en el Trabajo 2021-2025 de **Francia** hace especial hincapié en la prevención de los accidentes de trabajo graves y mortales. También se da prioridad a los riesgos psicosociales y la exposición a agentes carcinógenos. El Plan Estratégico 2022-2027 de **Malta** define cinco ámbitos de la política de salud en el trabajo para cumplir con el marco estratégico de la UE. El Plan Nacional 2021-2027 de **Croacia** tiene por objeto sensibilizar sobre la importancia de la prevención de las lesiones y enfermedades profesionales, la reducción del número de muertes y el estrés laboral. La Estrategia Conjunta de Seguridad y Salud en el Trabajo de **Alemania** tiene por objeto modernizar el sistema de salud y seguridad en el trabajo y crear incentivos para que las empresas refuercen ambos aspectos. El Plan de Ejecución 2022-2023 de **Finlandia**, la Declaración Estratégica 2022-2024 de la Autoridad de Salud y Seguridad de **Irlanda**, las Directrices de la política de protección social y mercado laboral 2021-2027 de **Letonia** y el Plan de Acción para la Seguridad y la Salud 2022-2027 de **Lituania** son otros ejemplos de iniciativas en curso.

y Eurostat disponibles a escala internacional. Fuente: EU-OSHA: *Comparación a nivel internacional del coste de los accidentes y las enfermedades laborales*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2017.

<sup>158</sup> COM(2021) 44 final.

**El desempleo de larga duración<sup>159</sup> ha aumentado ligeramente, lo que refleja las repercusiones de la COVID-19; si bien la rápida respuesta estratégica impidió la aparición de tendencias negativas del mercado laboral.** La tasa de desempleo de larga duración se situó en el 2,8 % en 2021, ligeramente por encima de 2020 (0,3 p.p.), tras una tendencia a la baja de casi diez años. Como se muestra en el gráfico 2.3.8, la tasa de desempleo de larga duración en 2021 fue superior a la de 2020 en casi todos los Estados miembros, excepto en Grecia (-1,3 p.p.), Malta (-0,2 p.p.), Letonia y Bulgaria (ambas en 0,1 p.p.). Por otra parte, se produjo un aumento de la tasa de desempleo de larga duración durante el mismo período en España (1,2 p.p.), Croacia (0,7 p.p.), Portugal (0,6 p.p.), Bélgica y Chipre (ambos en 0,5 p.p.). El indicador principal del cuadro de indicadores sociales señala una «situación crítica» para España e Italia, que combinan niveles superiores a la media (6,2 % y 5,4 %, respectivamente, en 2021) con un aumento (1,2 p.p. y 0,3 p.p., respectivamente) durante el último año. Grecia está dentro de la clasificación «débil pero en mejoría» gracias a sus resultados positivos (-1,3 p.p. en 2021 en comparación con 2020), aunque sigue siendo el país con la tasa más alta de la UE (9,2 % en 2021). Eslovaquia y Croacia están «en observación», debido al deterioro a lo largo del año anterior. Por el contrario, Chequia, Alemania, Dinamarca, Hungría, Malta, los Países Bajos y Polonia se clasifican como «mejores que la media», con tasas de desempleo de larga duración bajas y estables en términos generales en 2021. Las tasas de desempleo de larga duración muestran también grandes disparidades regionales (véase el anexo 3). El seguimiento y la evaluación continuos de los avances hacia la Recomendación del Consejo de 2016 sobre la integración de los desempleados de larga duración en el mercado laboral pueden ayudar a mejorar los mecanismos y servicios prestados y, a su vez, apoyar la formación de capital humano y el crecimiento potencial en la UE<sup>160</sup>.

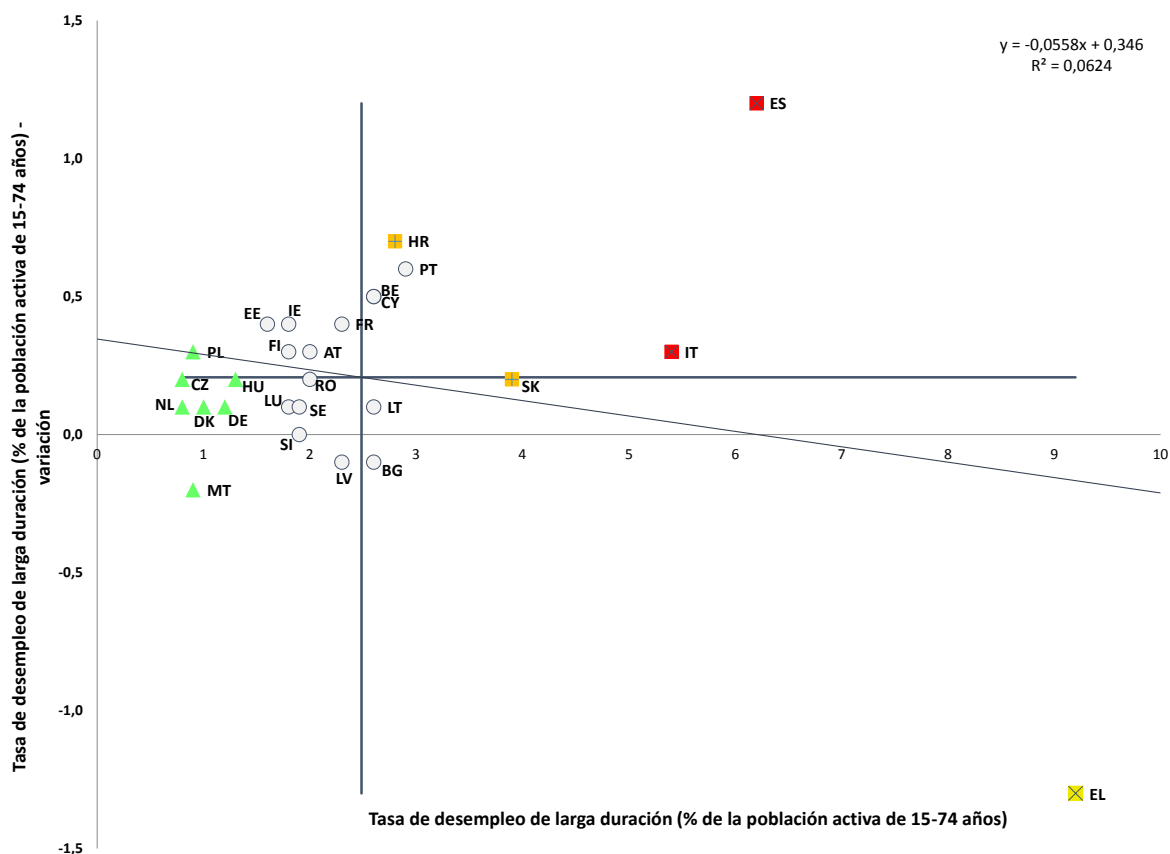
---

<sup>159</sup> Definido como el número de personas registradas en los servicios públicos de empleo y que buscan trabajo activamente durante más de un año, expresado como proporción de la población activa.

<sup>160</sup> Informe SWD(2019) 154 final, relativo a la evaluación de la Recomendación del Consejo sobre la integración de los desempleados de larga duración en el mercado laboral.

### Gráfico 2.3.8: En 2021, la tasa de desempleo de larga duración aumentó ligeramente en la mayoría de los Estados miembros, y su evolución requiere un estrecho seguimiento en el futuro

Tasa de desempleo de larga duración, niveles de 2021 y variaciones respecto al año anterior (en %, indicador principal del cuadro de indicadores sociales)



Nota: los ejes están centrados en la media no ponderada de la UE. La leyenda se presenta en el anexo.

Fuente: Eurostat [tesem130], EPA-UE.

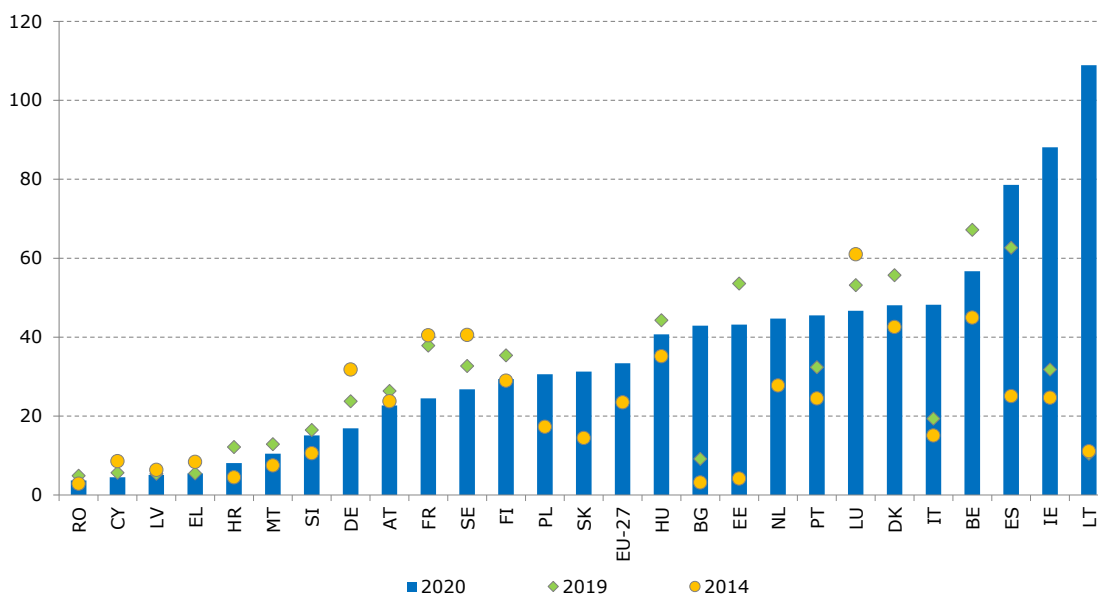
**Existen diferencias sustanciales entre los Estados miembros en cuanto a la participación en políticas activas del mercado laboral, lo que en algunos casos requiere un estrecho seguimiento.** En 2020, el porcentaje de desempleados que deseaban trabajar y que participaban en programas activos del mercado laboral fue inferior al 10 % en cinco Estados miembros (Rumanía, Chipre, Letonia, Grecia y Croacia), mientras que en otros cuatro (Lituania, Irlanda, España y Bélgica) superó el 50 % (véase el gráfico 2.3.9)<sup>161</sup>. Entre 2019 y 2020, seis Estados miembros señalaron un aumento de la participación, mientras que en otros dieciséis se observó una disminución. Si bien estas estadísticas reflejan, por supuesto, los esfuerzos de los Estados miembros por apoyar la participación en medidas relativas a políticas activas del mercado laboral, esta también se ve influida por otros factores institucionales, como el funcionamiento del sistema de protección social. Además de la cobertura, la eficacia de las políticas activas del mercado de trabajo y su grado de adecuación

<sup>161</sup> Eurostat [lmp\_ind\_actsup], fuente: DG EMPL. Las medidas relativas a políticas del mercado de trabajo (categorías 2-7) incluyen, entre otras, la prestación de formación (2), los incentivos laborales (4), el empleo protegido y la readaptación (5), la creación directa de empleo (6) y los incentivos para la creación de empresas (7). No obstante, este indicador debe interpretarse con cautela, ya que solo mide la participación en las políticas del mercado laboral (y no su eficacia). Valores estimados para DK, EL, HR y SE. Baja fiabilidad estadística para FR y LT en relación con el proceso de recogida de datos. No se dispone de datos de 2020 para CZ, EL, NL, PL y SK.

a las necesidades de los demandantes de empleo ayudan a suavizar las transiciones en el mercado laboral y apoyan las grandes transformaciones del mundo del trabajo sin dejar a nadie atrás.

### Gráfico 2.3.9: La participación en medidas activas del mercado laboral varía significativamente de un Estado miembro a otro

Participantes en intervenciones regulares en materia de políticas del mercado de trabajo (categorías 2-7) por cada 100 desempleados que desean trabajar



*Nota:* serie cronológica no disponible para CZ. No se dispone de datos de 2020 para EL, NL, PL y SK. Alertas: baja fiabilidad para FR y LT. Las cifras superiores al 100 % indicarían que las personas se registran más de una vez en el conjunto de datos de la política activa del mercado de trabajo como parte de su participación en diferentes categorías de medidas.

*Fuente:* Eurostat [[lmp\\_ind\\_actsup](#)], base de datos sobre políticas del mercado de trabajo.

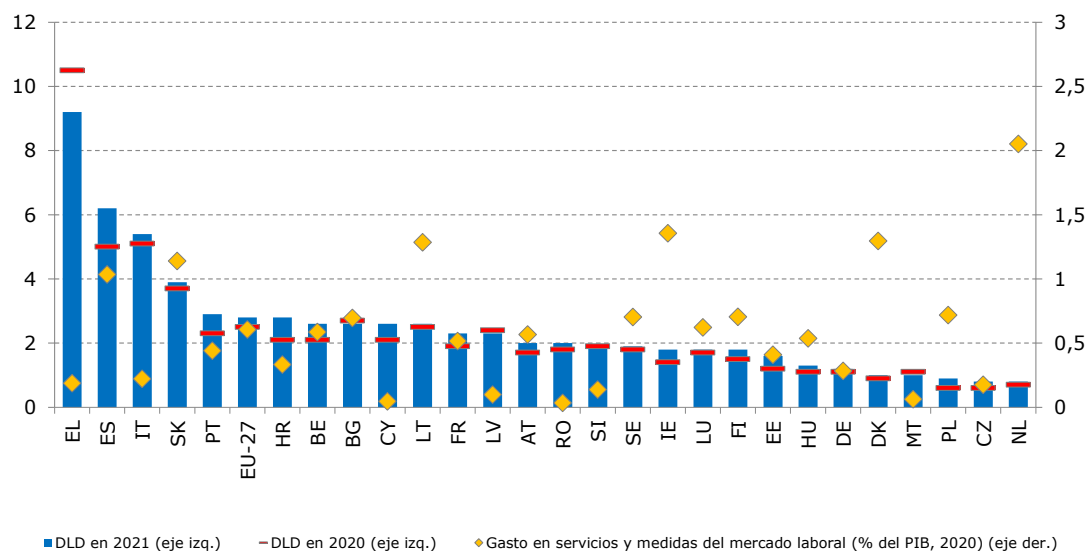
**Es fundamental con contar con unas políticas activas del mercado de trabajo eficientes y eficaces para mejorar el rendimiento, los resultados y las transiciones del mercado laboral, también a la luz del aumento de la escasez de mano de obra y de personal cualificado en la UE.** En 2021, Estados miembros como España, Eslovaquia y Lituania mostraron un gasto relativamente elevado en medidas relativas a políticas activas del mercado de trabajo (categorías 2-7) como porcentaje del PIB, pero sus tasas de desempleo de larga duración son relativamente elevadas (véase el gráfico 2.3.10). En otros países, como los Países Bajos, Irlanda y Dinamarca, el gasto en medidas relacionadas con el mercado laboral se situó por encima del 1,3 % del PIB en 2020, acompañado de resultados relativamente buenos en términos de porcentajes de desempleados de larga duración, que son más bajos. En cambio, en países como Grecia, Italia, Portugal y Croacia, el gasto en apoyo a los demandantes de empleo a través de medidas del mercado laboral es relativamente bajo (esto es, inferior o en torno al 0,3 % del PIB), y el desempleo de larga duración supera la media de la UE. En los Estados miembros que se enfrentan a mayores desafíos de integración en el mercado laboral, el refuerzo de la oferta de unas políticas activas del mercado de trabajo bien diseñadas puede ayudar a reducir los obstáculos al empleo, en particular para las personas en situación de vulnerabilidad<sup>162</sup>. Además del apoyo prestado por los fondos de la política de

<sup>162</sup> OCDE: *Building inclusive labour markets: Active labour market policies for the most vulnerable groups* [«Creación de mercados laborales inclusivos: políticas activas del mercado laboral en favor de los grupos más

cohesión (en particular, el Fondo Social Europeo)<sup>163</sup>, la ejecución de los planes de recuperación y resiliencia (PRR) nacionales está ayudando a muchos Estados miembros a reforzar sus iniciativas de integración en el mercado laboral. Estas iniciativas tienen en cuenta las transiciones ecológica y digital y se desarrollan de acuerdo con la Recomendación de la Comisión sobre un apoyo activo eficaz para el empleo.

### Gráfico 2.3.10: El gasto en medidas relativas a las políticas activas del mercado de trabajo difiere de un Estado miembro a otro

Gasto en políticas activas del mercado de trabajo (categorías 2-7, en porcentaje del PIB, 2020) y desempleo de larga duración (DLD) como porcentaje de la población activa (15-74 años) (en %, 2021)



Fuente: Eurostat [[Imp\\_expsumm](#)], base de datos de políticas del mercado de trabajo y [[lune\\_ltu\\_a](#)], EPA-UE.

**Los servicios públicos de empleo (SPE) desempeñan un papel clave en el acompañamiento de los trabajadores a través de los cambios del mercado laboral, en particular a la vista de las transiciones ecológica y digital.** Los SPE desempeñan un papel clave en lo que respecta a la integración de las personas en el mercado laboral, pues suministran información a quienes desean trabajar y actúan como intermediarios entre los demandantes de empleo y los empleadores. Han transformado sus procesos empresariales internos y han seguido avanzando en su camino hacia la digitalización, con el fin de aumentar su capacidad, en particular en términos de conocimientos especializados de su personal, y de prestar servicios más eficaces y eficientes<sup>164</sup>. Por supuesto, el aumento de la prestación de

vulnerables», documento en inglés], Respuestas estratégicas de la OCDE al coronavirus (COVID-19), OECD Publishing, 2021.

<sup>163</sup> En todos los Estados miembros de la UE se llevó a cabo un metaanálisis de las evaluaciones de impacto del FSE y la Iniciativa de Empleo Juvenil (IEJ) disponibles y que abarcaban los períodos de programación 2007-2013 y 2014-2020. Los resultados mostraron un efecto positivo de las intervenciones del FSE, con 7,3 p.p. más de probabilidad de empleo para las personas que habían participado en las acciones. El análisis ha identificado las subvenciones al empleo y las prácticas profesionales como las categorías de intervención más exitosas del FSE. Fuente: Comisión Europea: *Meta-analysis of the ESF counterfactual impact evaluations (VT/2020/052). Final Report* [«Metaanálisis de las evaluaciones de impacto contrafactuales del FSE (VT/2020/052). Informe final», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea (n.º catálogo KE-03-22-139-EN-N), 2022.

<sup>164</sup> Fuentes: Comisión Europea: *European Network of Public Employment Services, Work programme 2022*, [«Red europea de servicios públicos de empleo. Programa de trabajo para 2022», documento en inglés], 2021,

servicios digitales debe ir acompañado de la adquisición generalizada de capacidades digitales por parte de la población. En 2021, dieciocho SPE nacionales señalaron el refuerzo de las capacidades digitales entre los demandantes de empleo como uno de los objetivos con vistas a la preparación para el período posterior a la pandemia<sup>165</sup>. Al mismo tiempo, los SPE están creando asociaciones y aplicando medidas sectoriales destinadas a mejorar las previsiones del mercado laboral, la información estratégica sobre las capacidades, así como la identificación y la reparación de la escasez de mano de obra y de personal cualificado, en particular en relación con las transiciones ecológica y digital. Una nueva responsabilidad que ha emergido son los programas de mejora de las capacidades y reciclaje profesional para los grupos de trabajadores que corren el riesgo de perder sus puestos de trabajo, y algunos SPE nacionales ya han adaptado su prestación de servicios y han desarrollado programas y estrategias de formación integrales para abordar las futuras necesidades de capacidades. Formalizar las colaboraciones existentes entre los SPE y los proveedores de formación profesional y de educación superior, junto con los servicios sociales, puede ayudar a garantizar unas condiciones adecuadas para una oferta eficiente de capacidades (véase el apartado 2.2).

**Las iniciativas para apoyar la integración en el mercado laboral de las personas desplazadas procedentes de Ucrania se han convertido en una tarea importante en la agenda de los SPE<sup>166</sup>.** En varios Estados miembros (Bulgaria, Dinamarca, Finlandia, Hungría, Italia, Lituania y Letonia), las personas desplazadas procedentes de Ucrania pueden empezar a trabajar tan pronto como presenten su solicitud de registro de protección temporal, sin tener que esperar a que se tramite<sup>167</sup>. Sin embargo, la inscripción en los SPE de empleo fue relativamente baja. Según los informes de la Red de Servicios Públicos de Empleo, en mayo de 2022 solo 150 000 personas desplazadas procedentes de Ucrania se habían inscrito en los 26 miembros de la Red. Aproximadamente la mitad de estas inscripciones se produjeron en Alemania y Polonia<sup>168</sup>. Mientras que en la mayoría de los Estados miembros las responsabilidades de los SPE no van más allá de las que normalmente asumen para otros solicitantes de empleo, algunos SPE han desarrollado medidas dirigidas a los refugiados, a las que pueden optar las personas desplazadas procedentes de Ucrania (véase también el apartado 2.3.2). Varios Estados miembros también han creado grupos de coordinación, en los que participan los SPE, los ministerios nacionales y las autoridades de inmigración, para intercambiar información sobre las acciones en curso y planificar actividades comunes, también en colaboración con los empleadores y las autoridades locales y regionales<sup>169</sup>. Las modificaciones legislativas del Reglamento sobre Disposiciones Comunes para la Acción de Cohesión para los Refugiados en Europa (CARE, por sus siglas en inglés) proporcionan acceso a importes no gastados en el marco financiero plurianual 2014-2020 para financiar soluciones rápidas y flexibles para los países de la UE, en caso necesario. El apoyo

---

publicado en enero de 2022. OCDE: *Harnessing digitalisation in Public Employment Services to connect people with jobs* [«Aprovechar la digitalización en los servicios públicos de empleo para conectar personas con empleos», documento en inglés], resumen de políticas de la OCDE sobre las políticas activas del mercado de trabajo, OECD Publishing, 2022.

<sup>165</sup> Peters, M.: *Assessment report on PES capacity: 2021* [«Informe de evaluación sobre la capacidad de los SPE. 2021», documento en inglés], Comisión Europea, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, p. 39, 2022.

<sup>166</sup> [Comunicación de la Comisión sobre orientaciones para el acceso al mercado laboral, la educación y formación profesionales y el aprendizaje de adultos para las personas que huyen de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania](#), COM(2022) 4050 final.

<sup>167</sup> Nota: entre febrero y junio de 2022, había unos 312 000 solicitantes de asilo en la UE. Fuente: Eurostat [[migr\\_asyappctzm](#)] y fichas por país de la Autoridad Laboral Europea (ALE), junio de 2022.

<sup>168</sup> Encuesta de la Red de Servicios Públicos de Empleo, mayo de 2022.

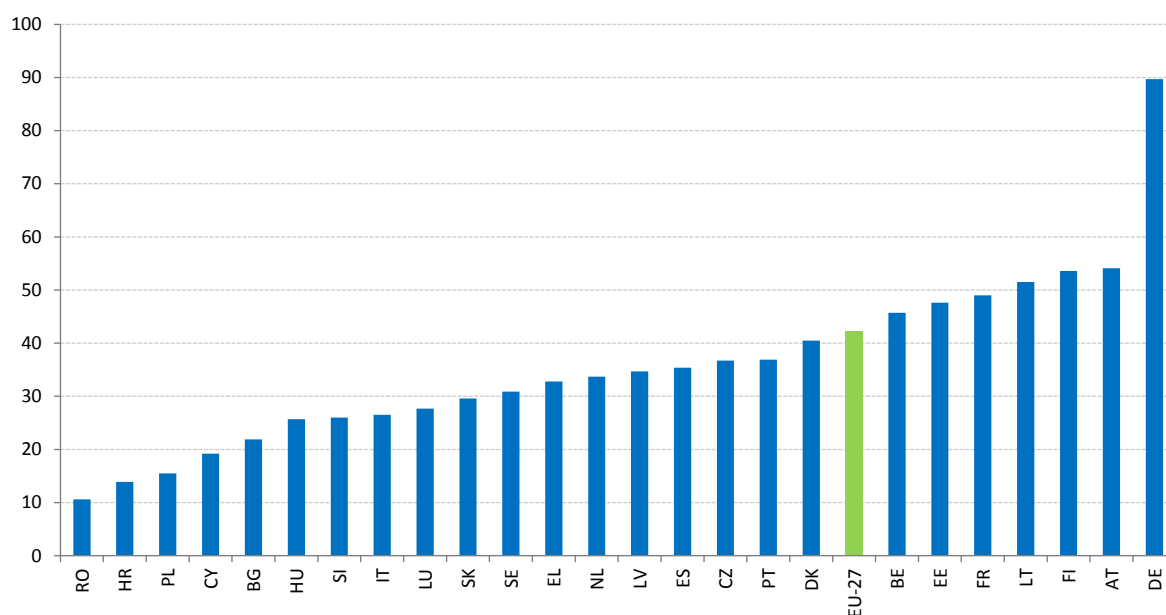
<sup>169</sup> Por ejemplo, AT, BE (a nivel regional), BG, EE, FI, HR, LT, NO, PL, RO y SK.

personalizado a través del instrumento de apoyo técnico también tiene por objeto ayudar a los países de la UE a desarrollar capacidades para acoger a los refugiados y hacer frente a sus retos en materia de integración<sup>170</sup>.

**Por término medio, 4 de cada 10 desempleados de corta duración<sup>171</sup> perciben prestaciones por desempleo en la UE (42,2 % en 2021), y existen diferencias significativas entre los Estados miembros (véase el gráfico 2.3.11). En 2021, las tasas de cobertura más altas (más del 50 %) se observaron en Alemania (89,7 %), Austria (54,1 %), Finlandia (53,6 %) y Lituania (51,5 %), seguidas de Francia, Estonia, Bélgica y Dinamarca, con cifras superiores al 40 %. Por el contrario, las coberturas más bajas se registraron en Rumanía (10,6 %), Croacia (13,9 %), Polonia (15,5 %) y Chipre (19,2 %). Estas diferencias entre países pueden explicarse por los diferentes diseños de los regímenes de prestaciones por desempleo, en especial por lo que respecta a su duración máxima, las condiciones de admisibilidad, la rigurosidad de los requisitos de búsqueda de empleo o las sinergias con otros sistemas de protección social. En 2021, solo el 37,8 % de los desempleados registrados durante menos de un año en la UE recibieron prestaciones o asistencia. El marco de evaluación comparativa en materia de prestaciones por desempleo identifica todos estos elementos como estímulos estratégicos clave para apoyar a los demandantes de empleo durante sus transiciones en el mercado laboral.**

### **Gráfico 2.3.11: Existen diferencias significativas entre los Estados miembros en lo que atañe a la proporción de desempleados de corta duración que perciben prestaciones por desempleo**

Cobertura de las prestaciones por desempleo para los desempleados de corta duración (esto es, menos de 12 meses, grupo de 15-64 años, en %, 2021)



*Nota:* no se realiza una comparación con los valores anteriores a 2021 de este indicador, ya que en 2021 se produjo una interrupción en la serie cronológica de todos los Estados miembros debido a la [entrada en vigor de un nuevo marco regulador de las estadísticas sociales europeas](#). No se dispone de datos de 2021 para IE ni MT.

*Fuente:* Eurostat, [\[lfsa\\_ugadra\]](#), EPA-UE.

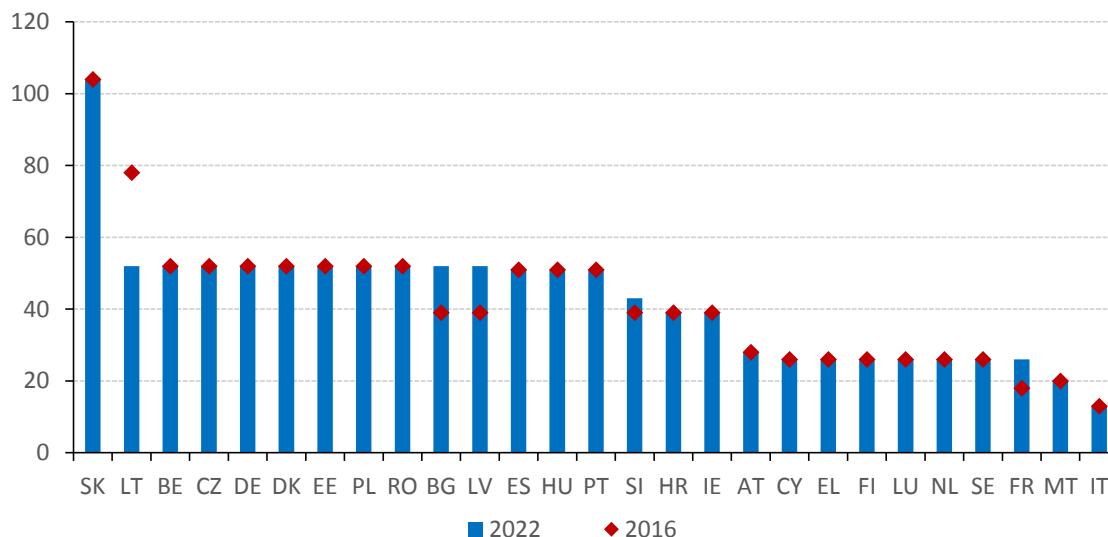
<sup>170</sup> Para más información, véase el Reglamento por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1303/2013 y (UE) n.º 223/2014 en lo que atañe a la [Acción de Cohesión para los Refugiados en Europa \(CARE\)](#). Véase también la Decisión C(2022) 1379, sobre [las decisiones de financiación y los programas de trabajo anuales del instrumento de apoyo técnico](#).

<sup>171</sup> Personas en situación de desempleo durante menos de 12 meses. Análisis de la cohorte de 15 a 64 años.

**La duración necesaria para tener derecho a las prestaciones por desempleo y el período máximo durante el que se pueden recibir se mantuvieron prácticamente sin cambios en 2022<sup>172</sup>.** El período de carencia se mantuvo estable en todos los Estados miembros, y osciló entre las 13 semanas de cotización a la seguridad social en Italia y las 104 semanas en Eslovaquia (véase el gráfico 2.3.12). La duración máxima de las prestaciones (para un trabajador con una antigüedad laboral de 1 año) varía de un Estado miembro a otro (véase el gráfico 2.3.13). En Letonia, la duración se ha reducido de 39 a 35 semanas en 2020, volviendo así al nivel de 2015. Para todos los demás Estados miembros, el período se ha mantenido sin cambios durante los últimos 5 años. En dieciséis Estados miembros, las prestaciones para desempleados con una antigüedad laboral de 1 año pueden recibirse durante un máximo de 6 meses (24 semanas). Sin embargo, en Dinamarca y Bélgica, la duración de este derecho es de hasta 2 años o más. En Luxemburgo y Grecia, la duración es exactamente de 1 año y en Lituania, Letonia e Irlanda es de unos 8 meses.

**Gráfico 2.3.12: El período de cotización para poder optar a las prestaciones por desempleo se mantuvo estable respecto de 2021, aunque con diferencias significativas entre los Estados miembros**

Duración del período de carencia exigido (en semanas, 2016 y 2022)



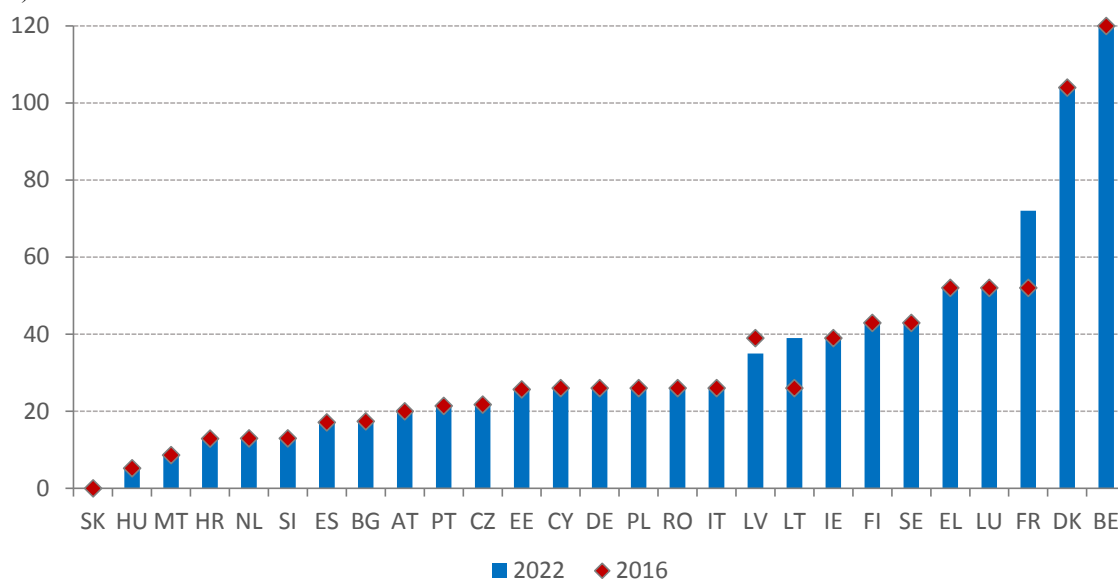
*Nota:* en Malta (2016 y 2022), deben haberse pagado al menos 50 cotizaciones semanales desde que la persona trabajó por primera vez; en Irlanda (2016 y 2022), deben haberse pagado al menos 104 cotizaciones semanales desde que la persona trabajó por primera vez; en Austria (2022), deben haberse pagado al menos 52 cotizaciones semanales para las primeras solicitudes y al menos 28 cotizaciones semanales para solicitudes posteriores.

*Fuente:* [base de datos del MISSOC](#) (enero de 2016 y enero de 2022).

<sup>172</sup> El análisis se refiere a las prestaciones por desempleo que generalmente se conceden a las personas que se registran como desempleados involuntarios, sin incluir los regímenes de carácter temporal que puedan haberse adoptado en respuesta a la situación epidemiológica relacionada con la COVID-19.

### Gráfico 2.3.13: En la mayoría de los Estados miembros, una antigüedad laboral de 1 año da acceso a las prestaciones por desempleo durante un máximo de 6 meses

Duración máxima de las prestaciones, en número de semanas, con una antigüedad laboral de 1 año (2022 y 2016)



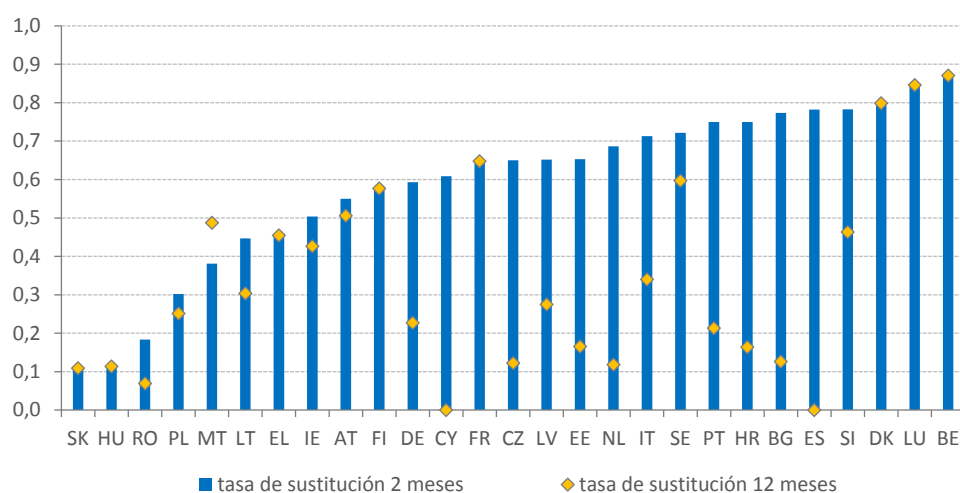
*Nota:* en Bélgica no existen límites a la duración de las prestaciones. En Chipre, las semanas se calculan sobre la base de 6 días hábiles a la semana. En Irlanda, la prestación se paga durante 39 semanas (234 días) solo a las personas que han pagado 260 o más cotizaciones semanales a la seguridad social. En Eslovaquia, una persona con una antigüedad laboral de un año no tiene derecho a prestaciones por desempleo (se requieren al menos 2 años de cotizaciones al seguro de desempleo durante los últimos 4 años). En Polonia, la duración varía en función del nivel de la tasa de desempleo de la región en relación con la media nacional.

*Fuente:* [base de datos del MISSOC](#) (enero de 2016 y enero de 2022) y legislación nacional.

**Los ingresos de sustitución para los desempleados dependen de la duración del período de desempleo.** En el gráfico 2.3.14 se comparan las tasas de sustitución netas de los trabajadores con salarios bajos (67 % de la renta media nacional) con una antigüedad laboral breve (hasta 12 meses de cotizaciones a la seguridad social) en toda la UE, en el segundo y duodécimo mes del período de desempleo. Las tasas de sustitución netas en el segundo mes de desempleo oscilan entre el 10,8 % de los ingresos (netos) anteriores en Eslovaquia hasta más del 90 % en Luxemburgo o Bélgica. En Austria o Bélgica, por ejemplo, la tasa de sustitución sigue siendo la misma en el duodécimo mes del período de desempleo. Sin embargo, en la mayoría de los Estados miembros las tasas de sustitución disminuyen, debido a la expiración de las prestaciones o a la reducción de la cuantía de los beneficios a lo largo del tiempo. En algunos países, los desempleados que han agotado las prestaciones por desempleo pueden beneficiarse de regímenes alternativos, como la asistencia social, que generalmente ofrecen niveles de prestaciones más bajos (véase el apartado 2.4.1 para más información sobre la inclusión activa, en particular la propuesta de la Comisión de Recomendación del Consejo sobre una renta mínima adecuada que procure la inclusión activa).

### Gráfico 2.3.14: Las tasas de sustitución de las prestaciones por desempleo varían en toda la UE

Tasa de sustitución neta de las prestaciones por desempleo al 67 % del salario medio, en los meses 2.º y 12.º del período de desempleo (2021)



*Nota:* el indicador se calcula para el caso de una persona soltera sin hijos, con una antigüedad laboral breve (1 año) y de 20 años de edad. Se incluyen diferentes componentes de los ingresos, prestaciones por desempleo y otras prestaciones (como asistencia social y ayudas a la vivienda).

*Fuente:* cálculos de la Comisión Europea, sobre la base del modelo fiscal y de prestaciones de la OCDE.

**El diálogo social, eficaz y de alta calidad, ha sido fundamental para la buena gestión de las complejas condiciones socioeconómicas de los últimos años.** La orientación para las políticas de empleo n.º 7 y el principio 8 (diálogo social y participación de los interlocutores sociales) del pilar europeo de derechos sociales instan a los Estados miembros a garantizar la participación oportuna y significativa de los interlocutores sociales en el diseño y la aplicación de las reformas e inversiones en materia de empleo, sociales y, en su caso, económicas, en particular apoyando el aumento de su capacidad. Durante la crisis de la COVID-19, las organizaciones sectoriales de interlocutores sociales a escala de la UE fueron muy proactivas y actuaron rápidamente para definir sus puntos de vista sobre posibles estrategias para la recuperación. A escala nacional, varios Estados miembros invitaron a los interlocutores sociales, en consonancia con sus prácticas y marcos institucionales nacionales, a debatir, negociar o aplicar medidas para apoyar las condiciones de trabajo, el funcionamiento del mercado laboral, la igualdad de oportunidades, la salud y seguridad en el trabajo, el trabajo a distancia y el derecho a la desconexión. Más recientemente, los interlocutores sociales europeos han contribuido en varias ocasiones de manera significativa a iniciativas a nivel europeo y nacional para seguir atrayendo a nuevos trabajadores a los sectores que se enfrentan a una escasez de mano de obra, en particular los que apoyan las transiciones ecológica y digital, mediante el trabajo en asociaciones en materia de talentos y la aplicación de la Asociación Europea para la Integración, de carácter multipartito<sup>173</sup>.

**La participación predecible, significativa y oportuna de los interlocutores sociales desempeña un importante papel para garantizar que las reformas se diseñen y apliquen de manera eficaz.** La asunción de responsabilidades a escala nacional ocupa un lugar central en el Semestre Europeo y en la ejecución del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. La creación de nuevos organismos tripartitos (por ejemplo, en Polonia, Rumanía y Eslovaquia, entre otros) para supervisar la aplicación de los PRR es un avance positivo que, si se gestiona

<sup>173</sup> Véase la renovación de la Asociación Europea para la Integración tras la crisis de la COVID-19. Fuente: [sitio web europeo sobre integración \(europa.eu\)](https://www.europa.eu/web/europeo-sobre-integracion).

de manera inclusiva, tiene el potencial de mejorar la participación de los interlocutores sociales y la rendición de cuentas públicas<sup>174</sup>. Una estrecha cooperación con los interlocutores sociales, en particular a lo largo del ciclo del Semestre Europeo, es esencial para garantizar que sus puntos de vista se tengan en cuenta y contribuyan al proceso de toma de decisiones; sobre todo cuando se debaten políticas de apoyo adecuadas en favor de la integración en los mercados laborales europeos de los ciudadanos ucranianos y otras personas desplazadas. Cada año, desde 2016, el Comité de Empleo (COEM) realiza revisiones de supervisión multilaterales de la participación de los interlocutores sociales nacionales en el Semestre Europeo, con objeto de evaluar tanto estos como otros desafíos y buenas prácticas. Siguen observándose diferencias en el grado de calidad y de participación significativa de los interlocutores sociales entre los Estados miembros.

**El diálogo social ha sido clave para mantener un sector sanitario fuerte, que ha sido capaz de enfrentarse a la pandemia de COVID-19 y ha contribuido a aumentar la preparación de la UE ante posibles crisis sanitarias futuras.** Todos los países se han enfrentado a la necesidad de aumentar la capacidad de sus sistemas sanitarios, especialmente en los hospitales, con el fin de satisfacer la creciente demanda de servicios sanitarios en un periodo muy breve, debido a la pandemia de COVID-19. La presión sobre los sistemas sanitarios se ejerce en un contexto donde existen otros desafíos de larga duración, como la escasez de personal sanitario. El diálogo social desempeñó un papel fundamental a la hora de abordar algunos de estos retos en los Estados miembros con instituciones ya consolidadas y una larga tradición de cooperación entre los interlocutores sociales (por ejemplo, Dinamarca, Alemania, Finlandia y Suecia), así como en aquellos que cuentan con sólidas agrupaciones de asociaciones sociales (por ejemplo, Austria, Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos). Al mismo tiempo, los países en los que el diálogo social y la negociación colectiva son menos prominentes en el sector sanitario (por ejemplo, Bulgaria, Chequia, Malta y Estonia) han experimentado un impulso en el diálogo social con motivo de la crisis de la COVID-19<sup>175</sup>.

**La participación de las organizaciones de la sociedad civil en todas las etapas del Semestre Europeo es fundamental para lograr reformas y políticas de calidad en los Estados miembros.** La Comisión Europea ya hizo hincapié en la importancia de celebrar consultas oportunas y significativas con las organizaciones de la sociedad civil en anteriores Informes Conjuntos sobre el Empleo. Sobre la base de las prácticas nacionales existentes, también ha destacado la importancia de implicar a las organizaciones de la sociedad civil en sus reuniones e intercambios periódicos con los Estados miembros. Detectar los desafíos existentes, algunos de ellos recalcados en una reciente resolución del Comité Económico y Social Europeo<sup>176</sup>, permite seguir mejorando la calidad, la transparencia, la regularidad y la previsibilidad de los intercambios. De cara al futuro, la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el ámbito social y del empleo contribuirá a reforzar la definición y la eficiencia de las reformas e inversiones necesarias para superar los desafíos socioeconómicos existentes y avanzar en las transiciones ecológica y digital.

---

<sup>174</sup> Fuente: Rodríguez Contreras, R. y Sanz, P.: *Participación de los interlocutores sociales en los planes nacionales de recuperación y resiliencia*, Eurofound, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2022. Nota: Para más información sobre la negociación colectiva, véase el apartado 2.1 del presente informe y Comisión Europea: *Employment and Social Developments in Europe* [«Evolución social y del empleo en Europa», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2022.

<sup>175</sup> Véase Eurofound: *Social dialogue and collective bargaining in the hospital sector during the COVID-19 pandemic* [«Diálogo social y negociación colectiva en el sector hospitalario durante la pandemia de COVID-19», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2022 (disponible próximamente).

<sup>176</sup> Comité Económico y Social Europeo: *Participación de la sociedad civil organizada en los planes nacionales de recuperación y resiliencia, ¿qué funciona y qué no funciona?*, resolución [ECO/592], mayo de 2022.

### 2.3.2 Medidas adoptadas por los Estados miembros

**En algunos Estados miembros prosiguen los esfuerzos para abordar las causas de la segmentación del mercado laboral**, en consonancia con el principio 5 del pilar (empleo seguro y adaptable). En julio de 2021, **España** (en el marco de su PRR) modificó el Estatuto Básico del Empleado Público para reducir el empleo temporal en el sector público, así como para prevenir y sancionar los posibles abusos, en particular la obligación de publicar todas las convocatorias de procedimientos de estabilización del personal temporal a más tardar el 31 de diciembre de 2022. También se adoptaron enmiendas sobre las normas aplicables a los empleados públicos que trabajan en los sectores de la salud y la educación. En diciembre de 2021, **España** (también en el marco de su PRR) adoptó un paquete de reformas del mercado laboral con el objetivo de reducir la elevada proporción de contratos temporales en el sector privado, mejorar las condiciones de trabajo de determinados empleados y fomentar la transición hacia el trabajo indefinido. La reforma redefinió las opciones de los contratos de trabajo subrayando el papel central de los contratos indefinidos y restringiendo aún más el uso de contratos de duración determinada (por ejemplo, reduciendo la duración máxima de los contratos de duración determinada y aumentando al mismo tiempo las sanciones por su uso fraudulento). Como parte de una reforma más amplia acometida en el marco del Programa de Trabajo Decente, **Portugal** tiene previsto reducir de 6 a 4 el número máximo de renovaciones de los contratos temporales, aumentar la indemnización por despido de los trabajadores temporales y tipificar como delito el trabajo no declarado, con penas de prisión de hasta 3 años. Una vez adoptadas, se espera que estas medidas reduzcan la proporción de contratos temporales y promuevan la transición hacia el trabajo indefinido y formal. El PRR de los **Países Bajos** contiene varias reformas del mercado laboral destinadas a abordar los retos relacionados con la segmentación de dicho mercado. Entre ellas figuran la reducción gradual de la deducción fiscal para los trabajadores autónomos, la introducción de un seguro de invalidez obligatorio para los trabajadores autónomos, y medidas para hacer frente a los falsos autónomos, en particular la modificación de la definición de lo que constituye una relación laboral y el aumento de la aplicación pública, todo ello para 2026, a más tardar. Además, en julio de 2022, los **Países Bajos** anunciaron también planes para reducir los incentivos para el uso de contratos flexibles o temporales e introducir un sistema de certificación para las empresas de trabajo temporal.

**Varios Estados miembros están proponiendo normativa nueva o modificaciones de la normativa existente en materia de protección del empleo para responder a los desafíos del mercado laboral detectados**, en consonancia con el principio 7 del pilar (información sobre las condiciones de trabajo y la protección en caso de despido). En noviembre de 2021, **Estonia** introdujo la posibilidad de que los empleadores y los empleados del sector minorista celebren contratos de trabajo más flexibles en condiciones específicas. Estos acuerdos pueden contribuir a contratar a más trabajadores, aumentando así las oportunidades de empleo y garantizando al mismo tiempo un mayor nivel de protección. Esta medida se complementó con la adopción, en diciembre de 2021, de nuevas modificaciones de la Ley de transporte por carretera. Con esta medida, **Estonia** espera apoyar unas condiciones de trabajo dignas para los conductores del sector del transporte por carretera. En febrero de 2022, **Francia** aprobó una nueva ley por la que se crea un estatuto único para los trabajadores autónomos y se protegen sus activos personales (hasta entonces, solo se protegía la residencia principal). Además, la ley amplía las condiciones para facilitar la reconversión de los trabajadores autónomos. A través de una asignación de 800 EUR al mes, el Gobierno pretende apoyar a quienes han cesado definitivamente su actividad porque se había vuelto insostenible. En junio de 2022, **Italia** adoptó nuevas disposiciones para garantizar que todos los trabajadores, en

particular los que están sujetos a contratos atípicos, se beneficien de una mayor transparencia en la relación laboral, en particular mediante requisitos mínimos de información por parte de los empleadores en relación con el período de prueba y la formación (si procede). Como parte de una amplia reforma, **Suecia** tiene previsto adoptar medidas en el segundo semestre de 2022 en relación con las normas para el despido por razones objetivas, así como aumentar la previsibilidad de las condiciones de trabajo y prevenir los conflictos laborales.

**Como complemento del análisis presentado en el recuadro 5 del pilar, varios Estados miembros introdujeron medidas para reforzar la salud y la seguridad en el trabajo**, en consonancia con el principio 10 del pilar (entorno de trabajo saludable, seguro y adaptado). Como parte de una reforma más amplia, en julio de 2021, **Francia** (en su PRR) adoptó un conjunto de medidas para reforzar la salud y la seguridad en el trabajo. Las acciones más pertinentes en términos de impacto esperado incluyen la posibilidad de que las empresas amplíen los servicios sanitarios ofrecidos en el trabajo, y la creación de un pasaporte de prevención. Además, **Francia** también ha ampliado la definición del «acoso sexual en el lugar de trabajo» y, en noviembre de 2021, ratificó el Convenio sobre la violencia y el acoso de la OIT. En diciembre de 2021, **Croacia** adoptó el Plan nacional de trabajo, seguridad en el trabajo y empleo para 2021-2027. Este plan está en consonancia con la Estrategia Nacional de Desarrollo para 2030 y representa la continuidad y la mejora de unas políticas del mercado laboral que respaldarán la oferta de un trabajo digno para todos, teniendo en cuenta al mismo tiempo las necesidades especiales de las personas vulnerables. En julio de 2022, **Bulgaria** adoptó una operación del FSE+ para apoyar el bienestar de los trabajadores y la seguridad en el lugar de trabajo, con un presupuesto total de 51,1 millones EUR. Algunas de las acciones más importantes incluyen apoyo financiero a las empresas para prevenir el síndrome de agotamiento profesional, preservar la salud mental, adquirir prendas y equipos para la seguridad en el trabajo, dotar a las empresas de zonas deportivas y de relajación, e introducir enfoques ecológicos en el comportamiento organizativo. La medida se extenderá hasta finales de 2024 y se espera que beneficie a hasta 91 000 empleados. **Italia** también tiene previsto adoptar medidas estratégicas específicas a lo largo de 2022 y 2023 para mejorar la salud y la seguridad en el trabajo.

**Algunos Estados miembros están introduciendo o modificando la normativa para definir mejor las condiciones del trabajo flexible y la organización del tiempo de trabajo**, en consonancia con el principio 9 del pilar (equilibrio entre vida profesional y vida privada). En julio de 2021, **España** aprobó disposiciones legales para regular el teletrabajo y el trabajo a distancia en los sectores público y privado. En particular, las modificaciones legislativas garantizan las mismas condiciones de trabajo a las personas que trabajan a distancia y a las que trabajan *in situ*, así como el carácter voluntario del teletrabajo, tanto para el trabajador como para el empleador. Este nuevo marco puede favorecer el trabajo híbrido, que combina el trabajo a distancia y el trabajo *in situ*. En junio de 2022, **Bélgica** adoptó nuevas medidas para mejorar la flexibilidad de las horas de trabajo y fomentar una mejor conciliación de la vida familiar y la vida profesional en el sector privado. Las principales medidas incluyen el derecho a la semana de trabajo de 4 días (mediante el aumento del número de horas diarias) o el derecho a cambiar de régimen laboral (es decir, equilibrar las horas de trabajo entre las semanas). Al mismo tiempo, **Bélgica** adoptó el «derecho a la desconexión» para las empresas con más de 20 empleados, que ahora no pueden pretender que sus empleados atiendan peticiones de trabajo una vez finalizado su horario habitual. Ambas medidas forman parte de un acuerdo federal sobre reformas del mercado laboral que también incluye una mayor flexibilidad en lo que respecta a las normas sobre los turnos de tarde y de noche en el comercio electrónico. Además, se prevén proyectos piloto para permitir los turnos de tarde y de noche de forma voluntaria, sin el acuerdo previo de un sindicato. Como parte de una reforma más amplia, **Polonia** (en su PRR) prevé introducir

disposiciones de derecho laboral para fomentar una mejor conciliación de la vida familiar y la vida profesional y unas condiciones laborales más previsibles. En particular, establecerá normas sobre fórmulas de trabajo flexible, en particular las pausas o la formación durante las horas de trabajo, y el consentimiento del empleado para realizar horas extraordinarias o por la noche o para llevar a cabo un trabajo intermitente. También se prevé modificar las disposiciones relativas a la protección de la relación laboral de las empleadas durante el embarazo, la maternidad o el permiso parental. En abril de 2022, **Estonia** también actualizó el marco jurídico vigente para garantizar unas condiciones de trabajo más flexibles (por ejemplo, tiempo parcial, teletrabajo u horario de trabajo flexible) para los trabajadores o funcionarios con responsabilidades asistenciales, fomentando al mismo tiempo la protección efectiva de los niños (menores de 14 años). **Luxemburgo** tiene previsto adoptar disposiciones para regular el acoso laboral. Se espera que la acción se aplique a los empleados, pero también a los aprendices, los trabajadores en prácticas y los estudiantes con contratos temporales especiales.

**Son varios los Estados miembros que han modificado su legislación o tienen previsto hacerlo para ofrecer fórmulas de trabajo más flexibles a los trabajadores**, en consonancia con el principio 9 del pilar (equilibrio entre vida profesional y vida privada). **España** prorrogó hasta junio de 2022 el plan sobre modificaciones del tiempo de trabajo («Plan MECUIDA»), adoptado en marzo de 2020 para reforzar la flexibilidad de los empleados que tengan responsabilidades familiares directamente relacionadas con la crisis de la COVID-19. Con arreglo a estas disposiciones, el empleador y el empleado podrían alcanzar otros cambios razonables y proporcionados en las condiciones de trabajo del empleado (por ejemplo, teletrabajo, cambios de turnos, cambio del lugar de trabajo o asignación de diferentes tareas, entre otros). En enero de 2022, **España** actualizó su marco jurídico sobre el tiempo de trabajo para ampliar las posibilidades de cuidado de los progenitores de hijos con cáncer o una enfermedad grave. El límite de edad del descendiente que necesita los cuidados se incrementó de 18 a 23 años. **Chipre** tiene previsto, como parte de su PRR, llevar a cabo un estudio sobre fórmulas de trabajo flexible en el sector público. Se espera que el estudio proporcione recomendaciones para 2023 destinadas a mejorar la eficacia del servicio público. Una vez que estén disponibles las recomendaciones del estudio, se adoptará una decisión sobre su ejecución. **Chipre**, que también se beneficia de apoyo del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, tiene la intención de adoptar, de aquí a 2023, una nueva ley que regule las fórmulas de trabajo flexible, en especial el teletrabajo. En agosto de 2022, **Lituania** modificó su marco jurídico para ofrecer más flexibilidad a determinadas familias en lo que respecta a sus fórmulas de trabajo. Estas modificaciones abarcan, entre otras cosas, días de permiso adicionales para los progenitores que crían a sus hijos, así como la posibilidad de trabajar menos de una jornada completa y de combinar el teletrabajo y horarios de trabajo flexibles para las mujeres embarazadas o en período de lactancia, los progenitores con hijos de hasta 8 años o los progenitores solteros con hijos de hasta 14 años (o de hasta 18 años, en el caso de los menores con discapacidad) (véase el apartado 2.2.2).

**Varios Estados miembros redoblaron sus esfuerzos para luchar contra el trabajo no declarado mediante recursos adicionales, en particular el aumento de la capacidad de las inspecciones de trabajo.** Como parte de la aplicación del PRR, se espera que **Italia** adopte (en su PRR) para finales de 2022 un plan nacional y una hoja de ruta para luchar contra el trabajo no declarado en todos los sectores económicos, con el objetivo de aumentar permanentemente en el número de inspecciones laborales para 2025 y de reducir los casos de trabajo no declarado para 2026. A tal fin, en febrero de 2022 se creó un grupo de trabajo interinstitucional. En octubre de 2021, **Rumanía** aprobó nuevas sanciones administrativas para limitar el trabajo no declarado e infradeclarado, así como la práctica de la entrega de salarios en mano. Estas medidas incluyen la regulación del concepto de «trabajo

infradeclarado». Posteriormente, en abril de 2022, **Rumanía** también puso en marcha un sistema de vales de servicios (que entrará en vigor el 1 de enero de 2024) para incorporar a los trabajadores domésticos a la economía formal. El trabajador doméstico estará cubierto por el sistema de seguridad social y seguro de enfermedad tras el intercambio de 85 vales. Como parte de una reforma más amplia, en febrero de 2022 **Suecia** puso en marcha un proceso para crear centros regionales contra la delincuencia laboral (que también se ocupan del trabajo no declarado). Estos centros funcionarán como núcleo para el trabajo de las autoridades en materia de planificación, aplicación y seguimiento de los controles gubernamentales conjuntos, en consulta con los interlocutores sociales y los organismos nacionales y regionales. En marzo de 2022, **Bélgica** (Región de Bruselas-Capital) adoptó una medida específica para aumentar el número de inspecciones realizadas en empresas de un sector determinado, sobre la base de una sospecha razonable de discriminación. Además, los inspectores de trabajo también pueden visitar una empresa usando un nombre falso a fin de detectar diferencias de trato. En mayo de 2022, **España** aprobó una nueva convocatoria de 90 nuevos puestos de inspector público de trabajo y seguridad social, duplicando así la aprobada en 2021. En abril de 2022, **Croacia** introdujo una nueva ley sobre los denunciantes que modificaba las disposiciones anteriores, de 2019. El objetivo de esta ley es mejorar la protección de los trabajadores que informan sobre empresas que cometen infracciones legales, en particular mediante sanciones a los empleadores que toman medidas contra los denunciantes de las irregularidades. Como parte de una reforma más amplia acometida en el marco del PRR, **Croacia** también tiene previsto adoptar, en diciembre de 2022, una nueva ley de lucha contra el trabajo no declarado, que definiría el concepto de «trabajo no declarado», reforzaría las inspecciones de trabajo, y regularía en mayor medida la transferencia de trabajadores del trabajo no declarado al trabajo declarado.

**Varios Estados miembros adoptaron medidas específicas para mejorar la situación del mercado laboral relativa a los desempleados de larga duración**, en consonancia con el principio 4 del pilar. En octubre de 2021, **Grecia** adoptó una nueva ley de reforma de la organización y el funcionamiento del servicio público de empleo (OAED). Las nuevas disposiciones incluyen la contratación de nuevos consejeros de empleo (540 para un período de 2 años) y un mayor énfasis en la intermediación entre la oferta y la demanda de mano de obra. En 2021, **Grecia** también introdujo un subsidio de trabajo para las personas que reciben prestaciones por desempleo y que encuentran un empleo, así como una prima de 300 EUR para los desempleados de larga duración (definidos como las personas que han estado desempleadas durante más de 5 años) que elaboran un plan de acción individual. Se han introducido criterios relativos a los ingresos, para combatir el abuso en relación con las prestaciones, y se ha establecido que rechazar tres puestos de trabajo adecuados o de participación en actividades de formación conducirá a la baja del registro de desempleo. Como parte de una amplia reforma en **Irlanda**, en enero de 2022 entró en funcionamiento el Servicio Local de Empleo (LAES, por sus siglas en inglés). El objetivo del servicio es proporcionar servicios de empleo mensurables y de alta calidad a los desempleados de larga duración y a otros grupos vulnerables. El nuevo servicio sigue un sistema de pago basado en resultados, en el que cada cliente recibe derechos individuales sobre la base del compromiso y la finalización de un plan de progresión personal. En febrero de 2022, **Suecia** encargó a su servicio público de empleo que reforzara el apoyo a los desempleados de larga duración, en especial en los territorios que se enfrentan a importantes desafíos socioeconómicos. También se prevén acciones para reforzar la colaboración estratégica y operativa entre los servicios públicos de empleo y las autoridades locales en relación con los demandantes de empleo vulnerables.

**Varios Estados miembros modificaron sus marcos de políticas activas del mercado de trabajo en vigor para mejorar su eficacia en la fase de recuperación de la COVID-19**, en

consonancia con el principio 4 del pilar (apoyo activo para el empleo). En 2021, **Chequia** adoptó el marco estratégico para el empleo 2030+. La estrategia contribuye al cumplimiento de las condiciones favorables establecidas en el marco de la política de cohesión y define ámbitos prioritarios para los próximos diez años. En los planes de acción que detallan este marco se establecen medidas concretas. Como parte de la aplicación de su PRR, **Grecia** adoptó medidas en 2021 y 2022 para desarrollar nuevas herramientas digitales para los servicios públicos de empleo, en particular una tarjeta digital y la posibilidad de registrar un plan de acción individual, así como la estructura necesaria para la prestación de cuentas individuales de aprendizaje. **Croacia** ha presentado medidas, como parte de una reforma más amplia acometida en el marco de su PRR, para mejorar la calidad del apoyo prestado a los grupos vulnerables, en particular los procesos relacionados con la elaboración de perfiles, la segmentación, la integración y la activación de los grupos vulnerables en los servicios públicos de empleo. Además, prosiguen los esfuerzos por desarrollar herramientas para conectar a las personas desempleadas con vacantes de empleo adecuadas y para mejorar la operatividad del sistema de seguimiento y evaluación de las políticas activas del mercado laboral. Se espera que estas acciones, junto con las actividades de divulgación previstas, conecten a 5 000 nuevos usuarios con los servicios públicos de empleo. En abril de 2022, se estableció un sistema de vales para la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional de los adultos, como base para la posible introducción de cuentas de aprendizaje individuales en el marco del FSE+. En diciembre de 2021, **Italia** aprobó nuevas inversiones estructurales para promover el desarrollo de observatorios regionales del mercado laboral y el apoyo para reforzar la interoperabilidad de los sistemas de información nacionales y regionales, mejorando así la capacidad de los servicios públicos de empleo de mejorar la adecuación entre la demanda y la oferta de mano de obra. Esta medida se complementa con la asignación de 4 400 millones EUR adicionales para la aplicación del Programa Nacional para la Garantía de los Trabajadores (GOL) durante el período 2021-2023. En agosto de 2022, **Lituania** adoptó un nuevo sistema de orientación profesional en el marco de su PRR, que establece el marco, los requisitos básicos de competencia, la gestión y la garantía de calidad del asesoramiento profesional a lo largo de la carrera personal a partir del primer curso escolar (véase también el apartado 2.2.2). Con la participación de los interlocutores sociales, también establecerá el proceso de gobernanza de las instituciones implicadas. En abril de 2022, **Luxemburgo** adoptó una nueva medida específica y temporal para proporcionar tareas temporales a desempleados de menos de 50 años durante un período de 6 meses. La ley se aplica con carácter retroactivo a partir de octubre de 2021 y dejó de ser aplicable el 30 de junio de 2022. A finales de 2022, se espera que **Polonia** (con arreglo a su PRR) adopte dos actos jurídicos clave para promover la participación en el mercado laboral. En primer lugar, se espera que la Ley sobre el empleo de nacionales de terceros países reduzca los obstáculos administrativos al empleo a los que se enfrentan y simplifique el proceso de celebración de determinados contratos de trabajo. En segundo lugar, la nueva Ley sobre la actividad laboral adoptará, entre otras cosas, medidas para facilitar la reincorporación al mercado laboral de los progenitores tras un permiso.

**Además, existen ejemplos de medidas específicas presentadas por los Estados miembros para facilitar las transiciones laborales y reforzar el componente de activación de estas,** en consonancia con el principio 4 del pilar (apoyo activo para el empleo). En junio de 2022, **Bélgica** introdujo un proceso denominado «trayectorias de transición» para permitir que los empleados que hayan recibido un preaviso de rescisión del contrato de trabajo puedan trabajar para otro empleador, con el fin de facilitar su transición. El proceso está coordinado por el servicio regional de empleo y se basa en un acuerdo entre dos empresas que sean usuarias de dicho servicio. Durante la transición, el coste de la mano de obra se repercute (total o parcialmente) al nuevo empleador y, al final del proceso, el empleado debe ser

contratado con un contrato indefinido. **Bélgica** también adoptó una medida para apoyar a los trabajadores despedidos con un preaviso de 30 semanas. Los trabajadores despedidos que cumplan los criterios tienen derecho a dedicar un tercio del período de preaviso (es decir, 10 semanas) a actividades que aumenten su empleabilidad. Esta medida se añade a la indemnización por despido a la que tienen derecho los trabajadores.

**Los sistemas de políticas activas del mercado de trabajo en vigor o de reciente creación también contribuyen a fomentar la integración en el mercado laboral de las personas desplazadas procedentes de Ucrania.** A la hora de apoyar a las personas que huyen de la guerra en Ucrania, la mayoría de los Estados miembros recurren a las políticas activas del mercado laboral existentes que están a disposición de los nacionales de cada país, o a programas desarrollados a raíz de la crisis migratoria y de los refugiados (2015-2016). En el marco de los actuales sistemas de políticas activas del mercado de trabajo, la gran mayoría de los países de la UE han ofrecido asesoramiento y orientación profesional, mientras que otros han complementado estas acciones con incentivos financieros para que los empleadores contraten a personas desplazadas, ofrezcan formación en el puesto de trabajo o pongan en marcha proyectos que fomenten el emprendimiento (véase también el apartado 2.1.2)<sup>177</sup>. Sin embargo, el número de personas desplazadas procedentes de Ucrania que han participado en actividades de formación (excluida la formación lingüística) ha sido bajo. Esto puede explicarse debido al reducido número de inscripciones en los servicios públicos de empleo. Por ejemplo, en **Austria** y **Francia** solo participaron en actividades de formación 1 216 y 1 700, respectivamente, de los 6 300 y 3 200 ucranianos registrados en los servicios públicos de empleo nacionales (véase también el apartado 2.3.1). **Estonia** es otro de los países que aplicó políticas activas del mercado de trabajo específicas para personas desplazadas procedentes de Ucrania, ofreciéndoles servicios especiales de asesoramiento laboral, mientras que **Polonia** introdujo un apoyo específico mediante prestaciones económicas y en especie para artistas y autores ucranianos que ejercen sus actividades en **Polonia** (véase el apartado 2.2.2)<sup>178</sup>.

**Los Estados miembros actualizaron el marco regulador de los servicios públicos de empleo para garantizar su capacidad y eficacia, en particular por lo que respecta a su cooperación con los servicios sociales y las partes interesadas.** En julio de 2021, **Bélgica** (región de Flandes) puso en marcha un plan de acción para mejorar la cooperación entre los servicios públicos de empleo regionales y los socios privados. El plan tiene por objeto reforzar la transparencia en lo que atañe a la contratación externa, mejorar la planificación y supervisar mejor la calidad de los servicios prestados mediante evaluaciones y prácticas de gestión de datos mejoradas. En julio de 2021, **Irlanda** actualizó su estrategia «Pathways to Work» (Itinerarios de Trabajo) para 2021-2025. El nuevo marco pretende mejorar los servicios públicos de empleo irlandeses (*Intreo*) mediante el desarrollo de su presupuesto, su capacidad y un enfoque centrado en el cliente. Con el apoyo del MRR, el marco incluye un programa de prácticas externas, mientras que el FSE apoya las asignaciones Jobsplus y las asignaciones por reincorporación al trabajo. En noviembre de 2021, **Bélgica** (región de Valonia) adoptó una nueva reforma de los servicios públicos de empleo (*TIM*) para prestar un

---

<sup>177</sup> Autoridad Laboral Europea: *Overview of national measures adopted to respond to the Ukrainian crisis with regard to employment and social security having a potential impact on the EU labour mobility* [«Resumen de las medidas nacionales adoptadas para responder a la crisis de Ucrania en los ámbitos del empleo y la seguridad social y que tienen un posible impacto para la movilidad laboral en la UE», documento en inglés], fichas por país, 2022 (ELA/2022/RS/047/ELA.323/June 2022).

<sup>178</sup> Eurofound: *In-kind support and financial support for Ukrainian artists, measure PL-2022-9/2327 (measures in Poland)* [«Ayuda en especie y ayuda económica para los artistas ucranianos, medida PL-2022-9/2327 (medidas de Polonia)», documento en inglés], EU PolicyWatch, Dublín, 2022.

apoyo más personalizado e integrado a los demandantes de empleo vulnerables y desarrollar itinerarios específicos hacia el empleo para las personas con discapacidad o en situación de vulnerabilidad (en el marco de su PRR). La nueva reforma también sienta las bases para optimizar la colaboración entre el servicio público de empleo de Valonia (*Forem*) y sus socios. En diciembre de 2021, **España** (como parte de su PRR) adoptó la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024. Este nuevo marco tiene por objeto modernizar la aplicación de las políticas activas del mercado laboral por parte de los SPE, en particular el desarrollo de itinerarios individuales, la creación de una ventanilla única para los jóvenes, y una mayor coordinación entre el empleo, los servicios sociales, las administraciones regionales y el sector privado. Al mismo tiempo, como parte de la aplicación del PRR, **España** tiene previsto reformar, antes de finales de 2022, la legislación laboral para actualizar las políticas activas del mercado laboral, en particular su estructura de gobernanza y sus mecanismos de coordinación a escala nacional, regional y local. En diciembre de 2021, **Suecia** adoptó una nueva medida destinada a fomentar que los servicios públicos de empleo apliquen las políticas de activación en el ámbito de las capacidades (véase también el apartado 2.2.2), mediante una catalogación de las competencias necesarias en relación con el sector privado. En abril de 2022, **Bélgica** (región de Flandes) adoptó una nueva medida para reforzar el papel de coordinación de las autoridades locales en la activación de los demandantes de empleo y las personas inactivas, en particular en la economía social (véase el apartado 2.1.2). En abril de 2022, **Grecia** adoptó una nueva ley para reestructurar el servicio público de empleo (de *OAED* a *DYPA*), en particular mediante la creación de un consejo de interlocutores sociales y de una cuenta de formación profesional creada por los interlocutores sociales y gestionada por una persona jurídica. Se espera que las nuevas disposiciones conduzcan a una oferta más rápida y flexible del apoyo a la activación. En mayo de 2022, como parte de su compromiso con el PRR, **Lituania** adoptó nuevas medidas para mejorar la operatividad de los servicios de empleo existentes a través de herramientas digitales y garantizar una orientación más sistemática al cliente. Esta medida incluye una revisión de los métodos de trabajo y la automatización de procesos clave para apoyar unos servicios más individualizados e integrados para los demandantes de empleo. En mayo de 2022 entró en vigor en **Finlandia** la Ley de servicios públicos de empleo y servicios a empresas, que regula el modelo nórdico de servicios de empleo para los demandantes de empleo. El objetivo es mejorar la prestación de unos servicios más personalizados e integrados para los demandantes de empleo. Se espera que la reforma ayude a unas 10 000 personas a acceder al empleo y que los efectos sobre el empleo se materialicen plenamente después de 2025.

**Varios Estados miembros han aumentado la cuantía de sus prestaciones por desempleo, también como respuesta a las actuales presiones inflacionistas.** Con el fin de limitar el impacto del aumento de los precios, **Austria** pretende adaptar sus prestaciones por desempleo anualmente. En **Estonia**, tanto las prestaciones del seguro de desempleo como las prestaciones por desempleo aumentaron en 2022. Del mismo modo, **Italia** aumentó la cuantía y el horizonte temporal del sistema de prestaciones por desempleo. En **España**, para finales de 2022 está prevista una reforma para abordar las lagunas de cobertura de la protección del desempleo, así como la fragmentación de esta, con arreglo al PRR. Además, se ha facilitado la transición a la protección social a los beneficiarios que no se reincorporan al trabajo y se encuentran en situación de vulnerabilidad. En **Dinamarca**, han aumentado tanto los requisitos relativos a la cuantía como los requisitos de admisibilidad, lo que ha dado lugar a unas prestaciones por desempleo más elevadas durante los tres primeros meses de desempleo. Al mismo tiempo, los requisitos para recibir estas prestaciones pasaron a ser más estrictos para los graduados recientes. En este caso, el período máximo de prestación para los graduados se reducirá de 2 años a 1 año y, en caso de que no encuentren trabajo en los 3 meses siguientes a conseguir su título, sus prestaciones se reducirán. En julio de 2021,

**Francia** adoptó una medida temporal para prorrogar el derecho a las prestaciones por desempleo de los trabajadores temporales en el ámbito de la cultura (esto es, aquellos que tienen el estatuto jurídico de *intermittents du spectacle*), que se ven especialmente afectados por la crisis de la COVID-19. La medida permaneció en vigor hasta diciembre de 2021. El PRR de **Malta** contiene un estudio en el que se evalúa la adecuación y la cobertura de las prestaciones por desempleo y se recomiendan opciones estratégicas para lograr una mejor adecuación y cobertura de dichas prestaciones, tanto en términos de duración como de acceso efectivo, mejorando al mismo tiempo los incentivos al trabajo. En abril de 2022, **Grecia** introdujo nuevos requisitos de búsqueda de empleo que tratan de animar a los desempleados a buscar empleo de forma activa y a aceptar las ofertas de trabajo que se les presenten.

**Varios Estados miembros adoptaron medidas para reforzar el diálogo social y apoyar la participación de los interlocutores sociales en la elaboración de políticas**, en consonancia con el principio 8 del pilar. Por ejemplo, en julio de 2021, los interlocutores sociales y el Gobierno de **Portugal** firmaron un acuerdo tripartito para mejorar los sistemas de educación y formación profesional, en particular un reglamento en materia de gobernanza (véase también el apartado 2.2.2). En **España**, los interlocutores sociales participaron en el diseño de las principales reformas del mercado laboral adoptadas desde 2020. En mayo de 2022, los interlocutores sociales y el Gobierno de **Estonia** firmaron un acuerdo de buena voluntad para reformar las pensiones preferenciales. Sobre esta base, se está elaborando un nuevo reglamento en materia de pensiones de vejez y de jubilación. Como parte de la aplicación de su PRR, **Rumanía** tiene previsto adoptar antes de finales de 2022 una nueva ley sobre diálogo social que ha sido debatida y acordada con los interlocutores sociales.

## **2.4 Orientación n.º 8: Promover la igualdad de oportunidades para todos, fomentar la integración social y combatir la pobreza**

En este apartado se examina la aplicación de la orientación para las políticas de empleo n.º 8, que recomienda que los Estados miembros promuevan la igualdad de oportunidades para todos, fomenten la inclusión social y luchen contra la pobreza, en consonancia con los principios 2 (igualdad de género), 3 (igualdad de oportunidades), 11 (asistencia y apoyo a los niños), 12 (protección social), 14 (renta mínima), 15 (pensiones y prestaciones de vejez), 16 (sanidad), 17 (inclusión de las personas con discapacidad), 18 (cuidados de larga duración), 19 (vivienda y asistencia para las personas sin hogar) y 20 (acceso a los servicios esenciales) del pilar. En el apartado 2.4.1 se ofrece un análisis de los indicadores clave, mientras que en el apartado 2.4.2 se informa sobre las medidas estratégicas adoptadas por los Estados miembros.

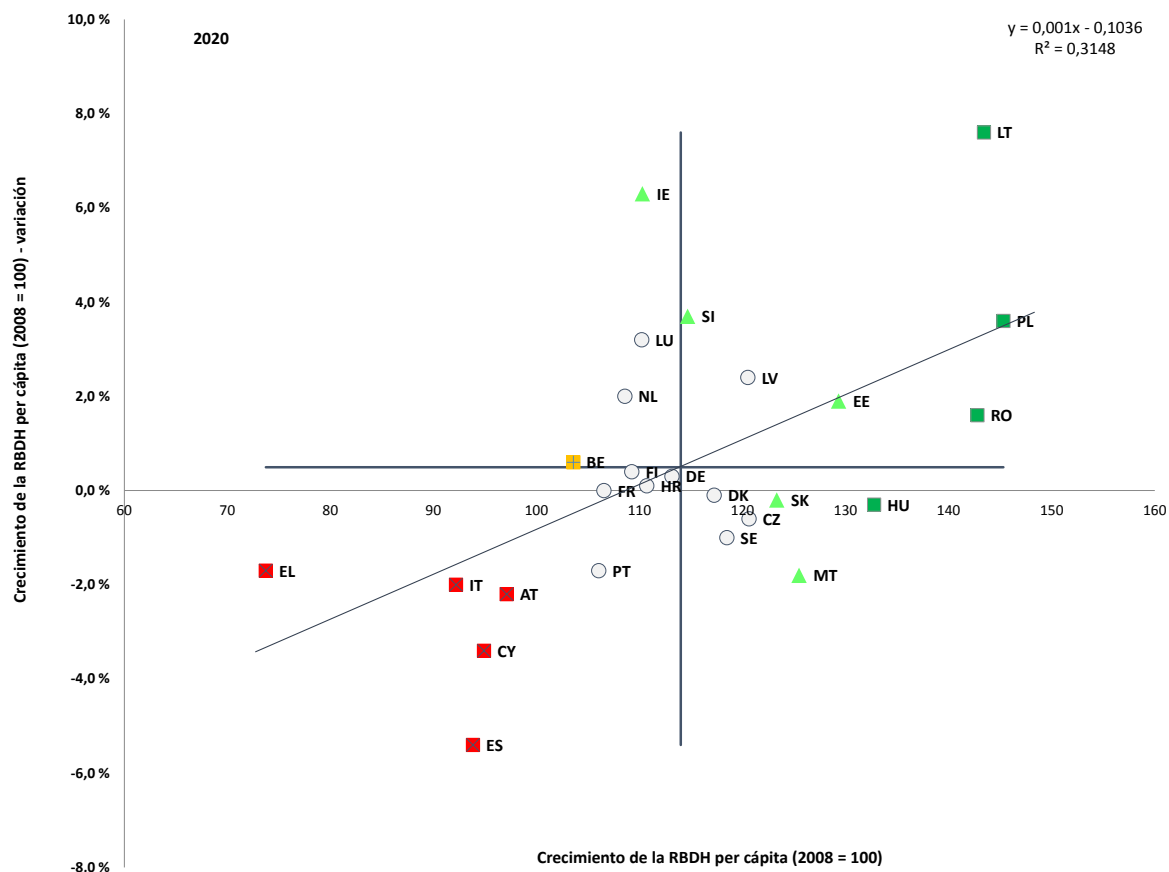
### **2.4.1 Indicadores clave**

**La renta bruta disponible de los hogares (RBDH) per cápita aumentó globalmente a nivel de la UE y en la mayoría de los Estados miembros en 2021, como consecuencia de la recuperación posterior a la COVID-19.** El mayor aumento se observó en Letonia y Hungría, mientras que los más pequeños se registraron en Malta, Chequia, Estonia y Eslovenia. Dinamarca registró la mayor disminución, seguida solo de Alemania y Lituania. Como se explica en los apartados 1.2 y 2.1.1, estos cambios reflejan el efecto combinado del crecimiento de los salarios y de otros componentes de la RBDH, como la eliminación gradual de las medidas temporales de apoyo a la renta tras la pandemia y durante la recuperación. Sobre la base de los resultados de 2020 y 2019, se han calificado como «situaciones críticas»

las de Grecia, Italia, España, Austria y Chipre<sup>179</sup>. En Bélgica el aumento fue marginal, y el valor del indicador se mantuvo próximo a sus niveles de 2008, por lo que el país se incluyó en la clasificación como «en observación».

**Gráfico 2.4.1: La renta bruta disponible de los hogares (RBDH) per cápita se mantuvo, en general, estable en todos los Estados miembros en 2021 [marcador de posición hasta la llegada completa de los nuevos datos]**

Crecimiento de la renta bruta disponible de los hogares (RBDH) per cápita (2008 = 100), niveles de 2020 y variación con respecto al año anterior (indicador principal del cuadro de indicadores sociales)



*Nota:* los ejes están centrados en la media no ponderada de la UE. La leyenda se presenta en el anexo. En la fecha límite de recepción de los datos, faltaban datos de 14 Estados miembros, por lo que el gráfico refleja los niveles de 2020 y las variaciones de 2019 a 2020.

*Fuente:* Eurostat [[tepsr\\_wc310](https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table)].

**En 2021, la proporción de personas en riesgo de pobreza o exclusión social (AROPE) se mantuvo bastante estable o disminuyó en la mayoría de los Estados miembros, pero siguen existiendo grandes diferencias entre ellos.** En 2021, Rumanía, Bulgaria, Grecia, España y Letonia registraron las tasas de riesgo de pobreza o exclusión social (AROPE) más elevadas (34,4 %, 31,7 %, 28,3 %, 27,8 % y 26,1 %, respectivamente). La situación se considera «crítica» en el caso de Grecia, España y Letonia, cuyos valores relativamente elevados se ven agravados por un aumento mayor en 2021 que el de la media de la UE (en 0,9 p.p., 0,8 p.p. y 1 p.p., respectivamente) (véase el gráfico 2.4.2). Entre los Estados miembros con los niveles más elevados, Rumanía y Bulgaria registraron un descenso (1,2

<sup>179</sup> En la fecha límite de recepción de los datos, solo se disponía de datos sobre trece Estados miembros; aplicar a estos Estados la metodología del Informe Conjunto sobre el Empleo habría inducido a error. Hasta que se utilice una nueva categorización de la actualización de los datos del año anterior.

p.p. y 1,9 p.p., respectivamente). Portugal, Luxemburgo e Italia se encuentran clasificados como «en observación», debido a un empeoramiento relativamente sustancial del indicador (en 2,4 p.p., 1,8 p.p. y 1,2 p.p., respectivamente), a pesar de que los niveles están en torno a la media de la UE o se van acercando a ella<sup>180</sup>. Entre los Estados miembros con las tasas de riesgo de pobreza o exclusión social (AROPE) más bajas, Eslovaquia tiene un nivel relativamente bajo, pero experimentó un aumento relativamente grande en 2021, por lo que entró en la categoría de «buenos, pero requieren vigilancia». Chequia, Eslovenia y Finlandia siguieron registrando una mejora, que se suma al hecho de que cuentan con los niveles más bajos, por lo que figuran como «países con mejores resultados». Las diferencias en las tasas de riesgo de pobreza o exclusión social (AROPE) son grandes entre las regiones europeas, con un intervalo más amplio que el existente entre los Estados miembros. Estas disparidades pueden aparecer en el seno de un solo Estado miembro, como ocurre en Italia, Hungría o Polonia (véase el gráfico 8 del anexo 3). En general, estos cambios en las tasas de riesgo de pobreza o exclusión social (AROPE) no parecen mostrar patrones de convergencia ni de divergencia. La evaluación continua del impacto distributivo de las reformas estratégicas en curso será crucial para garantizar que las nuevas medidas y reformas ayuden a reducir aún más la pobreza, contribuyendo así a la consecución del objetivo principal de la UE de sacar de la pobreza al menos a 15 millones de personas de aquí a 2030<sup>181</sup>.

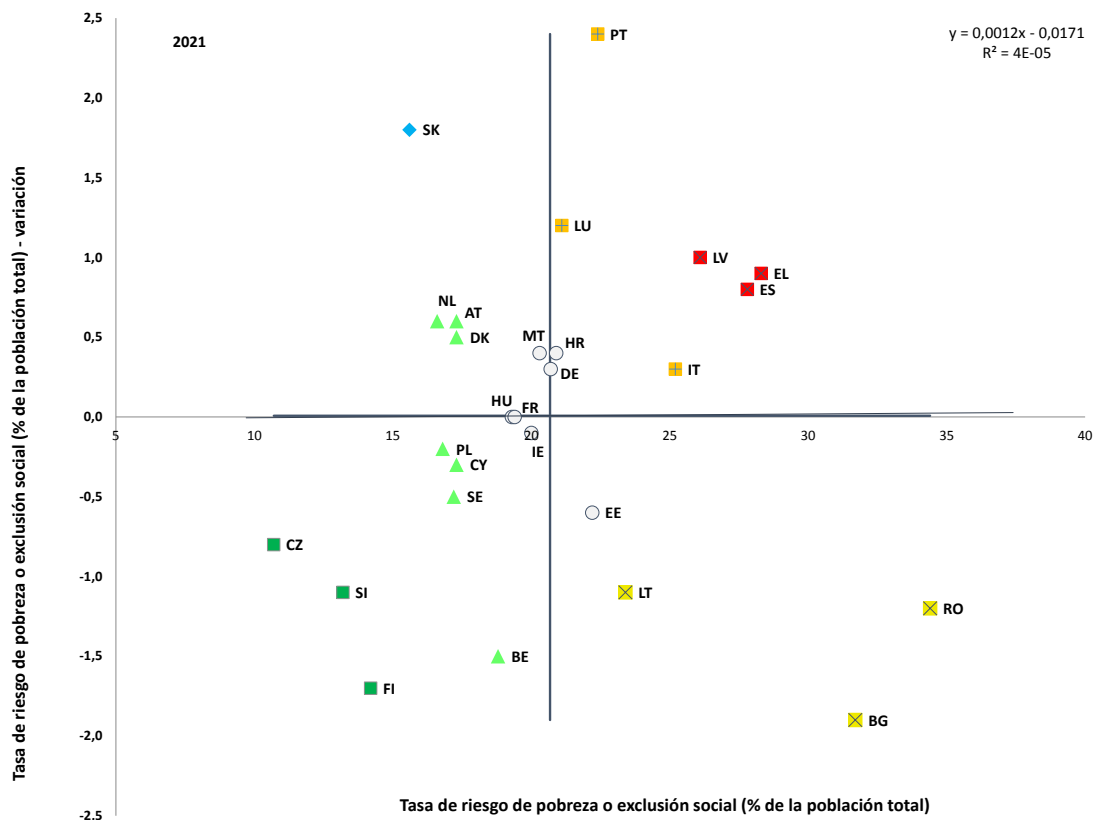
---

<sup>180</sup> Interrupción en la serie cronológica de este indicador en el caso de Luxemburgo para el año 2021.

<sup>181</sup> A tal fin, la Comisión ha publicado la [Comunicación «Evaluar mejor el impacto distributivo de las políticas de los Estados miembros»](#) [COM(2022) 494 final].

**Gráfico 2.4.2: La proporción de personas en riesgo de pobreza o exclusión social se mantuvo estable en general en 2021 e incluso se redujo en varios Estados miembros, pero siguen existiendo importantes diferencias**

Proporción de la población en riesgo de pobreza o exclusión social (en %), niveles de 2021 y variaciones con respecto al año anterior (indicador principal del cuadro de indicadores sociales)



*Nota:* los ejes están centrados en la media no ponderada de la UE. La leyenda se presenta en el anexo. Los datos relativos a IT y PL son provisionales. Interrupción en la serie de LU.

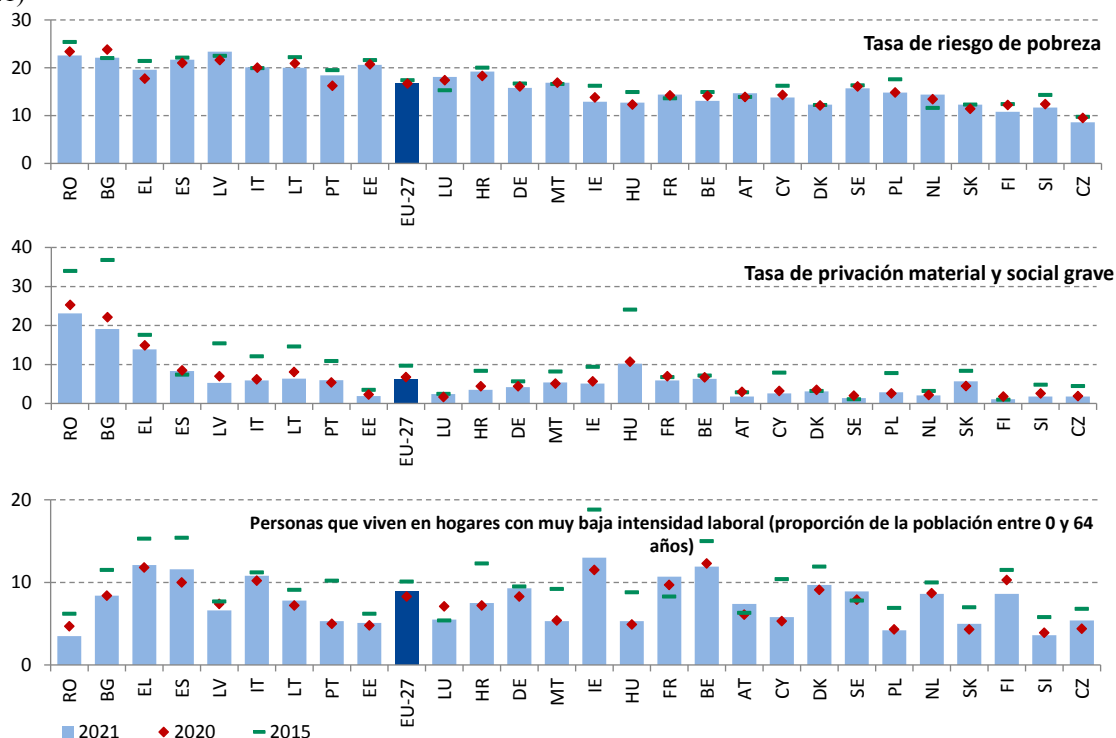
*Fuente:* Eurostat [[ilc\\_peps01n](#)], EU-SILC.

**A pesar de la presión que la crisis de la COVID-19 ha ejercido sobre muchas personas en toda la UE, una acción eficaz a escala de los Estados miembros y de la UE, respaldada también por los instrumentos de financiación de la UE, permitió evitar un aumento general de la pobreza, la privación material y social grave, y la proporción de personas que viven en hogares con (casi) todos sus miembros desempleados.** En 2021, la proporción de personas en riesgo de pobreza (AROP) se mantuvo estable o se redujo en la mayoría de los Estados miembros (en relación con los ingresos de 2020). Chequia registró la tasa más baja, seguida de Finlandia y Eslovenia; los tres países muestran un descenso en el indicador (en 0,9, 1,4 y 0,7 p.p., hasta el 8,6 %, el 10,8 % y el 11,7 % en 2021, respectivamente) (véase el panel superior del gráfico 2.4.3). Las tasas más elevadas se registraron en Letonia, Rumanía y Bulgaria (23,4 %, 22,6 % y 22,1 % en 2021, respectivamente). Según los indicadores adelantados de Eurostat relativos a los ingresos de 2021, la tasa de riesgo de pobreza (AROP) se mantuvo estable en la mayoría de los Estados miembros en comparación con 2020. En comparación con el ejercicio 2020, se registraron aumentos en Chequia, Eslovenia y Croacia, mientras que se estimó que el indicador había disminuido en España, Suecia y Austria, así como, en mayor medida, en

Grecia y Bulgaria<sup>182</sup>. El porcentaje de la población que padecía privación material y social grave en 2021 varió considerablemente en toda la UE, desde el 1,1 % en Finlandia hasta el 23,1 % en Rumanía. Los valores de los indicadores han disminuido con respecto al año anterior en todos los Estados miembros salvo en cinco (Eslovaquia, Luxemburgo, Portugal, Malta y Polonia, con aumentos de 1,2 p.p., 0,7 p.p., 0,6 p.p. y 0,3 p.p. en el caso de los dos últimos). A pesar de los grandes descensos, se observan valores elevados en Rumanía, Bulgaria, Grecia y Hungría (23,1 %, 19,1 %, 13,9 % y 10,2 %) (véase el panel intermedio del gráfico 2.4.3). El porcentaje de personas que vivían en hogares con (casi) todos sus miembros desempleados en 2021 (en relación con la situación del año civil anterior) reflejó en parte el efecto negativo de la crisis de la COVID-19 en el empleo; así, aumentó en al menos 1 p.p. o más en siete Estados miembros (España, Irlanda, Austria, Chequia, Alemania, Francia y Suecia) (véase el panel inferior del gráfico 2.4.3). Los Estados miembros con retos significativos (tasas superiores al 10 %) fueron, entre otros, Irlanda, Grecia, Bélgica, España, Italia y Francia. No obstante, los valores de la mayoría de los Estados miembros se mantuvieron estables o incluso disminuyeron ligeramente, lo que refleja los esfuerzos políticos por evitar la pérdida de puestos de trabajo en el contexto de la pandemia. También se observó una evolución positiva notoria, en particular en Finlandia, Luxemburgo<sup>183</sup> y Rumanía (con un descenso de 1,7, 1,6 y 1,2 p.p., respectivamente), lo que arroja niveles inferiores o cercanos a la media de la UE.

**Gráfico 2.4.3: Las mejoras desde 2015 en los componentes de riesgo de pobreza o exclusión social (AROPE) se mantuvieron también durante la crisis de la COVID-19 en casi todos los Estados miembros**

Componentes del indicador principal de la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social (en %, 2015, 2020 y 2021)



<sup>182</sup> Los indicadores adelantados se publicaron en agosto de 2022 y están disponibles en el [sitio web de Eurostat](#). Consultado el 29 de agosto de 2022. Solo se tratan las variaciones estadísticamente significativas. No se dispone de estimaciones para Bélgica, Francia, Irlanda ni Portugal, y faltan desgloses por grupos de edad para un conjunto más amplio de países.

<sup>183</sup> Hay una interrupción en la serie cronológica en los datos de 2021 en el caso de Luxemburgo.

*Nota:* los indicadores están clasificados según las tasas de riesgo de pobreza o exclusión social (AROPE) en 2021. Los datos relativos a IT y PL son provisionales. Interrupción en la serie de LU.

*Fuente:* Eurostat [[tessi010](#)], [[tepsr\\_lm420](#)], [[tepsr\\_lm430](#)], EU-SILC.

**La tasa de riesgo de pobreza o exclusión social de los menores de edad se mantuvo prácticamente estable en 2021, aunque con grandes variaciones y signos de divergencia entre los Estados miembros.** En 2021, la media de la UE solo aumentó marginalmente (0,4 p.p., hasta el 24,4 %). Eslovenia, Finlandia, Chequia, Dinamarca y los Países Bajos registraron las tasas más bajas, tras una disminución o un ligero aumento en comparación con 2020. Por otra parte, Rumanía, España, Bulgaria, Grecia, Italia y Luxemburgo y registraron las tasas más elevadas de riesgo de pobreza o exclusión social de los menores de edad en 2021, y todos ellos (salvo Bulgaria, gracias a la gran mejora registrada) se encuentran dentro de la clasificación como «situaciones críticas», con valores que muestran un empeoramiento<sup>184</sup>. A pesar de unos niveles relativamente inferiores en 2020, se registraron aumentos relativamente importantes en Hungría, Eslovaquia, Alemania y Portugal (1,5 p.p., 1,3 p.p., 1,2 p.p. y 1 p.p., respectivamente). Los mayores descensos de la tasa de riesgo de pobreza (AROP) de los menores de edad entre 2020 y 2021 (en relación con los ingresos de 2019 y 2020, respectivamente) se registraron en Bulgaria, Lituania y Finlandia (4,1 p.p., 2,8 p.p. y 2,5 p.p., respectivamente), mientras que, en el otro extremo del espectro, Luxemburgo<sup>185</sup> registró un aumento de 4,7 p.p., seguido de Grecia (2,8 p.p.) y Hungría (2,4 p.p.)<sup>186</sup>. Los indicadores adelantados de Eurostat (relativos a las rentas de 2021) indican una estabilidad general del indicador en comparación con 2020 para la mayoría de los países, y un descenso en Grecia, España e Italia y, en mayor medida, en Letonia y Suecia<sup>187</sup>. La proporción de menores de edad en situación de privación material y social grave ha disminuido en diecinueve Estados miembros, de forma más acusada en seis de ellos, y especialmente en Bulgaria (4,8 p.p.), que, sin embargo, sigue registrando una de las tasas más elevadas, junto con Rumanía (20 y 28,2 %, respectivamente)<sup>188</sup>. El porcentaje de menores de edad que viven en hogares con (casi) todos sus miembros desempleados aumentó más de la mitad (en 2,3 p.p. desde el 4,1 %) en Chequia, mientras que casi se redujo a la mitad (en 2,5 p.p. desde el 5,7 %) en Rumanía, manteniéndose ambos países por debajo de la media de la UE<sup>189</sup>. Irlanda, Francia, Alemania y Bulgaria tuvieron las tasas más elevadas (por encima del 10 %), y todos ellos (excepto Bulgaria) también registraron un ligero aumento.

**Los niños que crecen en la pobreza o la exclusión social tienen menos probabilidades de lograr un buen rendimiento escolar, disfrutar de buena salud y aprovechar todo su potencial en fases posteriores de la vida, en particular en lo que respecta a su participación en el mercado laboral y la sociedad.** El marco de evaluación comparativa sobre la asistencia y el apoyo a los niños se basa en varios indicadores y evalúa la situación de los niños en todos los Estados miembros<sup>190</sup>. En 2021, la tasa de pobreza persistente se mantuvo, en términos generales, estable, y fue más elevada entre los niños que en el resto de la población (del 11,9 % frente al 10,7 %)<sup>191</sup>. Según los datos de 2021 (en relación con los niveles de renta de 2020), el impacto de las transferencias sociales en la pobreza infantil siguió siendo significativamente inferior a la media de la UE en algunos Estados miembros,

<sup>184</sup> Hay una interrupción en la serie cronológica en los datos de 2021 en el caso de Luxemburgo.

<sup>185</sup> Hay una interrupción en la serie cronológica en los datos de 2021 en el caso de Luxemburgo.

<sup>186</sup> Véase el cuadro de Eurostat [[ilc\\_li02](#)].

<sup>187</sup> Véanse los cálculos de Eurostat disponibles [en línea](#).

<sup>188</sup> Véase el cuadro de Eurostat [[ilc\\_md11](#)].

<sup>189</sup> Véase el cuadro de Eurostat [[ilc\\_lv111n](#)].

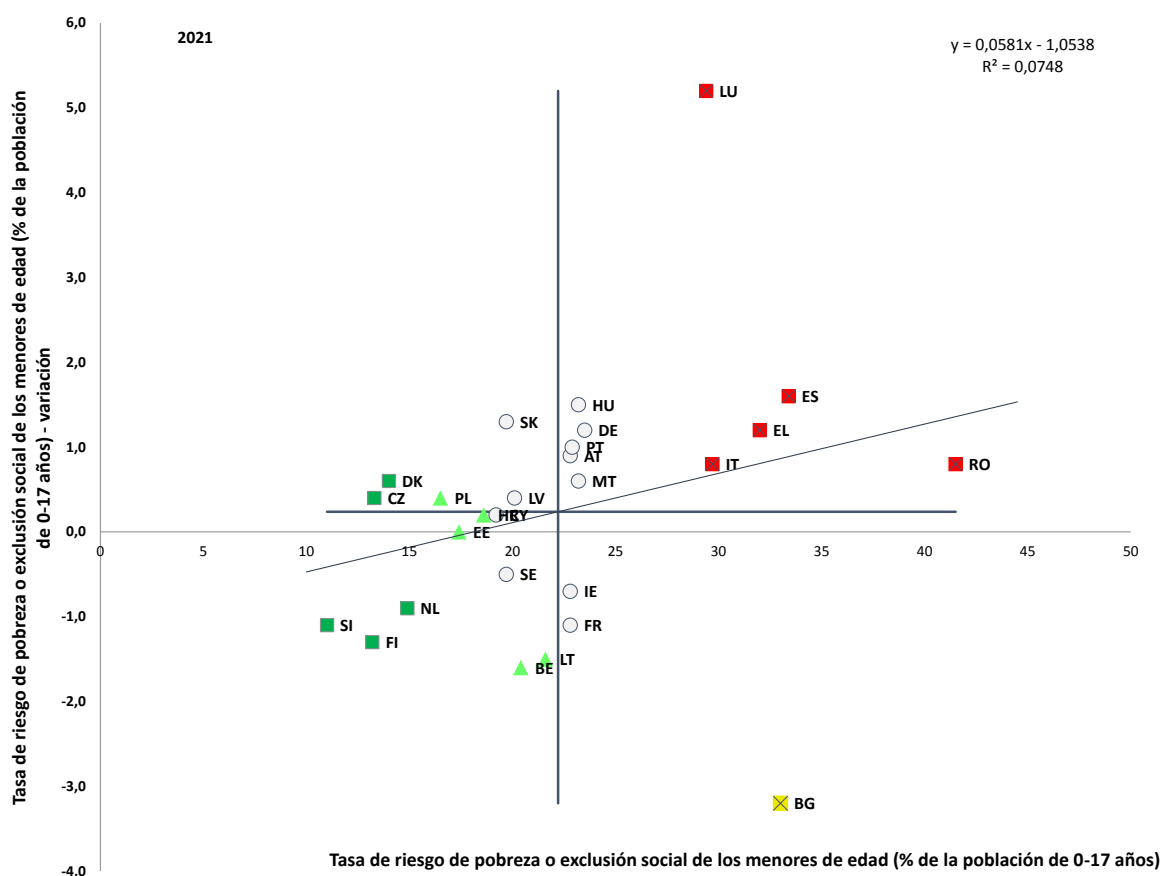
<sup>190</sup> La nota informativa correspondiente para el subgrupo de indicadores del CPS está disponible en este [enlace](#).

<sup>191</sup> Eurostat [[ilc\\_li21](#)], EU-SILC.

como Grecia, Portugal, España, Malta, Bulgaria, Rumanía y Hungría, durante el primer año de la pandemia<sup>192</sup>.

### Gráfico 2.4.4: La proporción de menores de edad en riesgo de pobreza o exclusión social se mantuvo, en términos generales, estable a pesar de la crisis de la COVID-19, con algunas divergencias entre los Estados miembros

Proporción de menores de edad (personas de 17 años o menos) en riesgo de pobreza o exclusión social (en %), niveles de 2021 y variaciones con respecto al año anterior (indicador principal del cuadro de indicadores sociales)



Nota: los ejes están centrados en la media no ponderada de la UE. La leyenda se presenta en el anexo. Los datos relativos a IT y PL son provisionales. Interrupción en la serie de LU.

Fuente: Eurostat [[tepsr\\_lm412](#)], EU-SILC.

**La intensidad de la pobreza<sup>193</sup> se mantuvo generalmente estable o disminuyó en la gran mayoría de los Estados miembros en 2021, tanto para la población total como para los menores de edad.** La brecha relativa de riesgo de pobreza de 2021 (en relación con los ingresos de 2020) fue, por término medio, del 24,4 % en la UE. La brecha fue mayor en

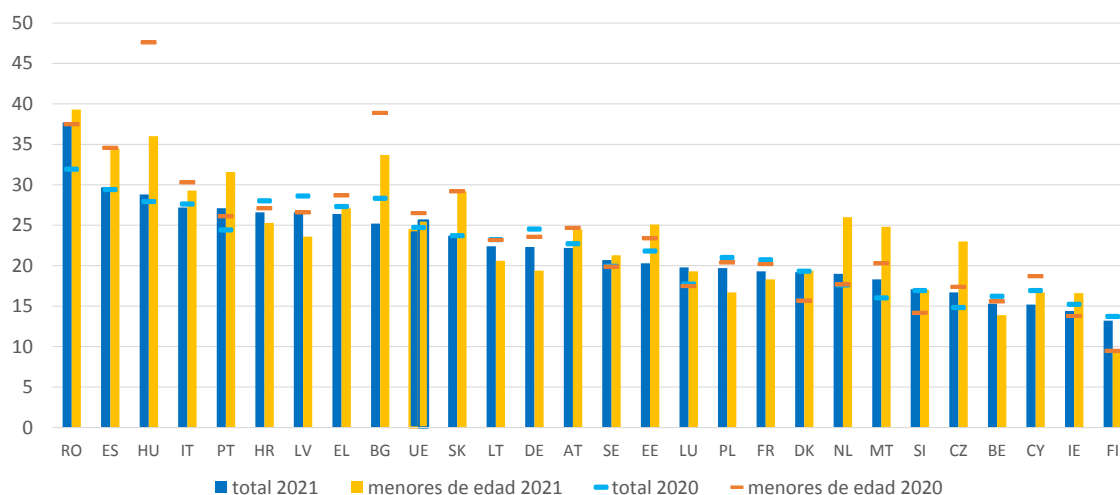
<sup>192</sup> No está disponible como indicador oficial de Eurostat, pero puede calcularse a partir de la tasa de riesgo de pobreza (AROP) de los menores de edad [después](#) y [antes](#) de las transferencias. En este análisis no se tienen en cuenta las transferencias sociales en especie, en particular, entre otras, la educación infantil y atención a la infancia gratuitos, o la educación y la asistencia sanitaria.

<sup>193</sup> Este indicador, también conocido como el desfase relativo de la renta mediana de la población en riesgo de pobreza, se calcula como la diferencia entre la mediana de la renta disponible equivalente de las personas por debajo del umbral de riesgo de pobreza y el umbral de riesgo de pobreza, expresada como porcentaje del umbral de riesgo de pobreza (punto de corte: 60 % de la mediana de la renta disponible equivalente nacional). Fuente: [Glosario: desfase relativo de la renta mediana de la población en riesgo de pobreza](#).

España, Hungría, Italia, Letonia, Croacia, Grecia (es decir, los Estados miembros en los que se mantuvo prácticamente estable o disminuyó ligeramente), Portugal (donde aumentó ligeramente) y Bulgaria (que es el Estado miembro con el mayor descenso, de 3,1 p.p.) (véase el gráfico 2.4.5). La brecha más importante fue la de Rumanía (37,7 %), que es también el único Estado miembro que registró un gran aumento (de 5,8 p.p.) durante la pandemia de COVID-19. La situación en los Estados miembros es, en términos generales, similar cuando se tiene en cuenta únicamente a los menores de edad, aunque con algunas diferencias y unas variaciones generalmente mayores entre los Estados miembros entre 2020 y 2021. Por ejemplo, la brecha de pobreza de los menores de edad se mantuvo prácticamente estable en Rumanía, a pesar de que sigue siendo la más elevada de la UE (39,3 %), mientras que aumentó significativamente en los Países Bajos (8,3 p.p.) y disminuyó notablemente en Hungría (11,6 p.p.). La pobreza es más profunda entre las personas que viven en hogares con (casi) todos sus miembros desempleados<sup>194</sup>, en torno al 36 % en la UE, según los datos de 2021 (relativos a los ingresos de 2020) para la población de entre 18 y 64 años, aunque disminuyó ligeramente (alrededor de 1 p.p.) con respecto al año anterior (datos de 2020 relativos a los ingresos de 2019). Para este grupo, Rumanía, Italia y Letonia presentan las brechas de pobreza más amplias, aunque decrecientes (todas por encima del 50 %), seguidas de cerca por Lituania y Bulgaria, que, sin embargo, registraron una amplia disminución (de alrededor de 12 p.p.). La brecha de la pobreza en este grupo mostró el mayor aumento en Malta (7,5 p.p.), aunque se mantuvo en torno a la media de la UE. Las altas tasas también apuntan a dificultades relacionadas con la adecuación y la cobertura de las prestaciones. El indicador está por debajo del 20 % en Finlandia, los Países Bajos y Bélgica.

### Gráfico 2.4.5: La profundidad de la pobreza se mantuvo en general estable o disminuyó en todos los Estados miembros, pero con mayores variaciones en el caso de los menores de edad

Desfase relativo de la renta mediana de la población en riesgo de pobreza para la población total y para los menores de edad (en %, 2020 y 2021)



Nota: los indicadores se clasifican por niveles en 2021. Los datos son provisionales para IT y PL, y no están disponibles en el caso de SK para 2021 (nivel de 2020 notificado tanto para 2020 como para 2021). Interrupción en la serie de LU.

<sup>194</sup> Eurostat calcula el indicador (no publicado) como la diferencia entre la mediana equivalente del total de ingresos netos de las personas, cuya renta disponible equivalente se encuentra por debajo del umbral de riesgo de pobreza y que viven en hogares con (casi) todos sus miembros desempleados, y el propio umbral de riesgo de pobreza, expresado como porcentaje del umbral de riesgo de pobreza. Dicho umbral se fija en el 60 % de la mediana de la renta disponible equivalente nacional de todas las personas de un país, y no de la UE en su conjunto.

Fuente: Eurostat [[ilc\\_li11](#)], EU-SILC.

**En 2021, a pesar de las mejoras, las personas con discapacidad, en especial las mujeres y las personas en edad laboral, seguían teniendo muchas más probabilidades de sufrir riesgo de pobreza o exclusión social que el resto de la población en todos los Estados miembros**<sup>195</sup>. En la mayoría de los Estados miembros, la proporción de personas con discapacidad en riesgo de pobreza o exclusión social disminuyó en comparación con 2020. La mejora más sustancial se observó en Bulgaria, donde la tasa siguió siendo, no obstante, la más alta de la UE (44,1 %, tras un descenso de 8,2 p.p. con respecto a 2020). Letonia, Lituania e Irlanda siguieron con tasas de hasta el 40,8 %, el 39,6 % y el 38,9 %, respectivamente, e incluso registraron cierto aumento (de hasta 4,9 p.p. en el caso de Irlanda). Las tasas más bajas en 2021 se registraron en Chequia (18,3 %, tras una reducción de 5,1 p.p.), Finlandia (20,7 %) y Dinamarca (21,9 %). Entre las personas con discapacidad, en casi todos los Estados miembros, las mujeres eran más propensas a estar en situación de riesgo que los hombres (media de la UE del 29,6 % y el 28,1 %, respectivamente), al igual que las personas de entre 16 y 64 años (media de la UE del 34,6 % frente al 28,9 % de la población total de más de 16 años). Ya antes de la crisis de la COVID-19, muchas personas con discapacidad se encontraban en una situación económica vulnerable. En algunos países, como Croacia y Rumanía, la pandemia ha exacerbado la probabilidad de que sufran riesgo de pobreza. También preocupa que las consecuencias económicas de la pandemia hayan anclado y acentuado la pobreza y la desigualdad relacionadas con la discapacidad, como puede ser el caso de Portugal y Croacia<sup>196</sup>.

**La proporción de personas de origen migrante y de gitanos en riesgo de pobreza o exclusión social siguió siendo superior a la de los nacionales de cada país en 2021.** En ciertos Estados miembros, las tasas de riesgo de pobreza o exclusión social (AROPE) de las personas nacidas fuera de la UE se mantuvieron mucho más altas (en la mayoría de los casos, más del doble) que las de los nativos (56,4 frente al 22,2 % en España, 51,1 frente al 31,3 % en Bulgaria, 51 frente al 25,9 % en Grecia, 44,7 frente al 21,9 % en Italia, 39,7 frente al 11,3 % en Suecia, y 39,1 frente al 15,4 % en Bélgica<sup>197</sup>). Entre los países con las tasas más elevadas, las tasas de riesgo de pobreza o exclusión social (AROPE) de las personas nacidas fuera de la UE solo disminuyeron en Bélgica (en 7,4 p.p.) en comparación con 2020. El mayor aumento (de 11,2 p.p.) se registró en Bulgaria. Las tasas más bajas en 2021 se observaron en Chequia (11,2 %) y Hungría (13,2 %), donde la diferencia respecto a las tasas de nativos también es mucho menor (esto es, menos de 10 p.p.). El riesgo de pobreza económica de los gitanos no cambió en 2021, ya que, en el conjunto de la UE, cuatro de cada cinco gitanos (el 80 %) sufrieron riesgo de pobreza<sup>198</sup>. En 2021, una proporción más pequeña, aunque muy significativa, de los gitanos sufría privación material grave (48 %). La

---

<sup>195</sup> Eurostat [[h1th\\_dpe010](#)], basado en las EU-SILC, que cubre a las personas de edad igual o superior a 16 años. Sobre la base del concepto del indicador global de limitación de actividad (GALI), se considera que las personas tienen una discapacidad si sufren limitaciones, más o menos importantes, de la actividad. No se dispone de datos relativos a SK.

<sup>196</sup> Debido al retraso en la presentación de datos detallados, esta información aún no es del todo segura. Véase [COVID-19 and people with disabilities in Europe Assessing the impact of the crisis and informing disability-inclusive next steps](#) [«COVID-19 y personas con discapacidad en Europa. Evaluación de las repercusiones de la crisis e información sobre las próximas medidas de inclusión de la discapacidad», documento en inglés], Conocimiento Europeo sobre Discapacidad, septiembre de 2021.

<sup>197</sup> Así lo muestra el indicador de Eurostat [[ilc\\_peps06n](#)] al comparar a los nacidos en países no pertenecientes a la EU-27 con los nacidos en el país notificador (personas de edad igual o superior a 18 años). No se dispone de datos de 2021 para Francia, Lituania, Polonia, Rumanía ni Eslovaquia. Interrupción de las series en los datos de 2021 correspondientes a Luxemburgo y Portugal.

<sup>198</sup> Los datos relativos a los gitanos proceden de la [encuesta de la FRA sobre la población gitana de 2021](#).

situación fue incluso peor en el caso de los gitanos menores de edad, pues un 83 % de ellos sufría riesgo de pobreza y un 54 %, situación de privación material grave. Los retos preexistentes, en particular por lo que se refiere al acceso a la asistencia sanitaria, la educación, la protección social y los servicios esenciales, agravaron la vulnerabilidad de los gitanos marginados durante la pandemia de COVID-19 y la consiguiente crisis económica<sup>199</sup>.

#### **Recuadro 7 del pilar: Efecto del aumento de los precios de la energía y riesgos de pobreza energética**

**Los elevados y crecientes precios de la energía observados desde 2021 durante el repunte de la crisis de la COVID-19, y aún más a raíz de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania, pueden generar un aumento de la pobreza energética y tener repercusiones negativas en el poder adquisitivo, en particular para los hogares vulnerables.** El aumento de los costes generales de la energía residencial, relacionados principalmente con la calefacción y la refrigeración, así como de los costes del transporte, provocan un mayor riesgo de que los hogares caigan en la pobreza energética o experimenten niveles más elevados de pobreza energética. Al aumentar la presión sobre los precios, no solo en el ámbito de la energía sino también en otros, es cada vez más importante que las medidas temporales de apoyo estén bien orientadas a los hogares vulnerables. Los Estados miembros han puesto en marcha medidas destinadas a contribuir a que los hogares con ingresos bajos accedan a la energía, con el fin de prevenir y mitigar estos riesgos y fomentar el acceso a servicios energéticos asequibles, tal como se detalla en este recuadro (contribuyendo así a fomentar la aplicación del principio 20 del pilar europeo de derechos sociales, relativo al acceso a los servicios esenciales).

**La pobreza energética afecta especialmente a las personas en riesgo de pobreza, a pesar de que la tendencia a la baja de la pobreza energética continuó en 2021.** El porcentaje de personas que no pueden calentar adecuadamente su hogar disminuyó en 0,6 p.p., alcanzando el 6,9 % en 2021 en la UE<sup>200</sup>. Aumentó considerablemente en 2021 en España y Hungría (3,3 y 1,2 p.p., respectivamente), mientras que disminuyó notablemente, en 3,8 p.p., en Alemania y Bulgaria, siendo este último el Estado miembro con el mayor porcentaje (23,7 %) (véase el gráfico que figura a continuación). Los porcentajes más elevados de la población total (alrededor de una quinta parte) se registraron en Bulgaria, Lituania, Chipre y Grecia (23,7 %, 22,5 %, 19,4 % y 17,5 %, respectivamente), mientras que los valores inferiores a una décima parte se registraron en Finlandia, Suecia, Eslovenia y Austria (1,3 % para Finlandia y 1,7 % para los otros tres). Aunque el descenso también fue mayor, este porcentaje fue más del doble para las personas en riesgo de pobreza (o AROP, por debajo del 60 % de la renta mediana) que para la población total, del 16,4 % en 2021<sup>201</sup>. En el caso de las personas en riesgo de

<sup>199</sup> Véase el [resumen](#) de la Comisión y el [Boletín de la FRA sobre el impacto de la COVID-19 en los gitanos](#).

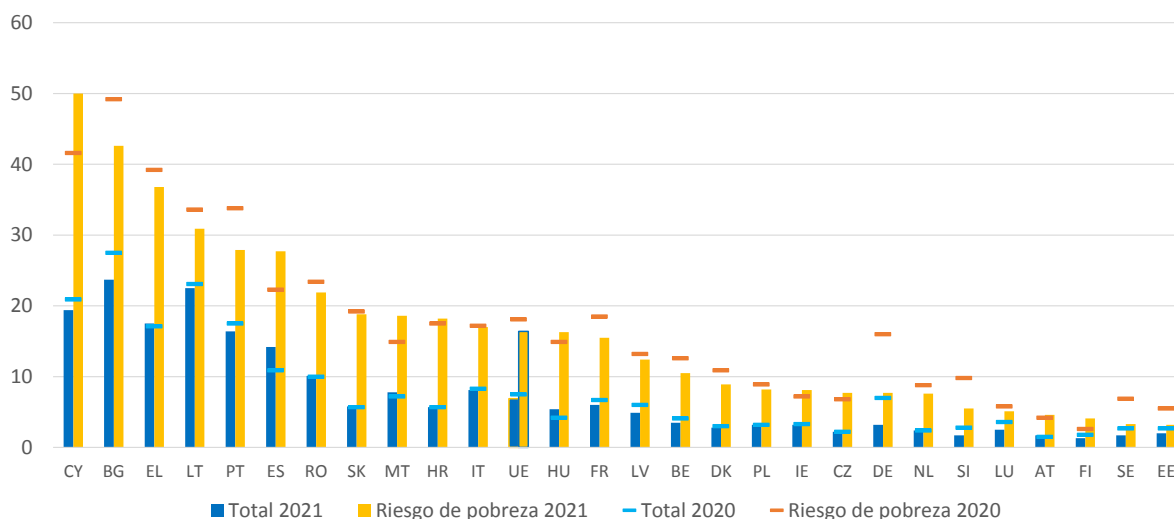
<sup>200</sup> No existe un único indicador oficial de la pobreza energética en la UE. Este indicador se basa en el estado de la incapacidad forzosa y en los datos recogidos sobre la privación material, una tensión económica particular. La pregunta conexas de la encuesta EU-SILC se refiere a uno de los elementos incluidos para generar el indicador «situación de privación material y social grave», ya debatido entre los componentes de riesgo de pobreza o exclusión social (AROPE). Más información sobre este indicador en la [página web correspondiente del glosario de Eurostat](#). Para más información, véase también la [nota del Subgrupo sobre Indicadores: Fiche on available energy poverty indicators at EU level](#) [«Ficha sobre los indicadores de pobreza energética disponibles a escala de la UE», documento en inglés].

<sup>201</sup> Eurostat, indicador [ilc\_md01]. Por el momento, no existe un único indicador oficial de la pobreza energética en la UE. Otro indicador adicional basado en la EU-SILC es la proporción de población que presenta atrasos en el pago de las facturas de servicios básicos, indicador de Eurostat [ilc\_md07]. Obsérvese que, para 2021, estos indicadores arrojan conclusiones muy similares en términos cualitativos, por lo que solo

pobreza, los porcentajes más elevados se registraron en Chipre y Bulgaria (50 % y 42,6 %, respectivamente), seguidos de Grecia y Lituania (36,8 % y 30,9 %, respectivamente). Estonia, Suecia, Finlandia y Austria presentan los porcentajes más bajos de población en riesgo de pobreza (AROP) (3,2 %, 3,3 %, 4,1 % y 4,6 %, respectivamente).

### La pobreza energética se mantuvo, en términos generales, estable o disminuyó antes de la crisis energética, pero fue mayor para las personas en riesgo de pobreza

Incapacidad de calentar adecuadamente la vivienda para la población total y la población en riesgo de pobreza (AROP) (en %, 2020 y 2021)



*Nota:* los indicadores están clasificados por niveles en 2021 para la población en riesgo de pobreza (AROP). Los datos son provisionales para IT y PL. Interrupción de las series correspondientes a LU y PT.

*Fuente:* Eurostat [[ilc\\_md01](#)], EU-SILC.

**Al mismo tiempo, la exposición de los hogares al reciente aumento de los precios, que se debe principalmente a la subida de los precios de la energía, está erosionando su poder adquisitivo, y el impacto se percibe especialmente en los hogares de renta baja, así como en algunos hogares con ingresos medios.** Del considerable aumento del coste de la vida registrado a escala de la UE entre mayo de 2021 y septiembre de 2022 (11,7 %), casi la mitad se debió al aumento de los precios de la energía (4,9 %<sup>202</sup>). Esto tiende a aplicarse también a cada uno de los Estados miembros, aunque con importantes diferencias (véase el gráfico que figura a continuación). Mientras que la contribución de las subidas de los precios de la energía es de aproximadamente dos tercios para los Países Bajos y Bélgica, es de aproximadamente la mitad para Dinamarca, Italia, Grecia, Irlanda, Letonia y Estonia, y de

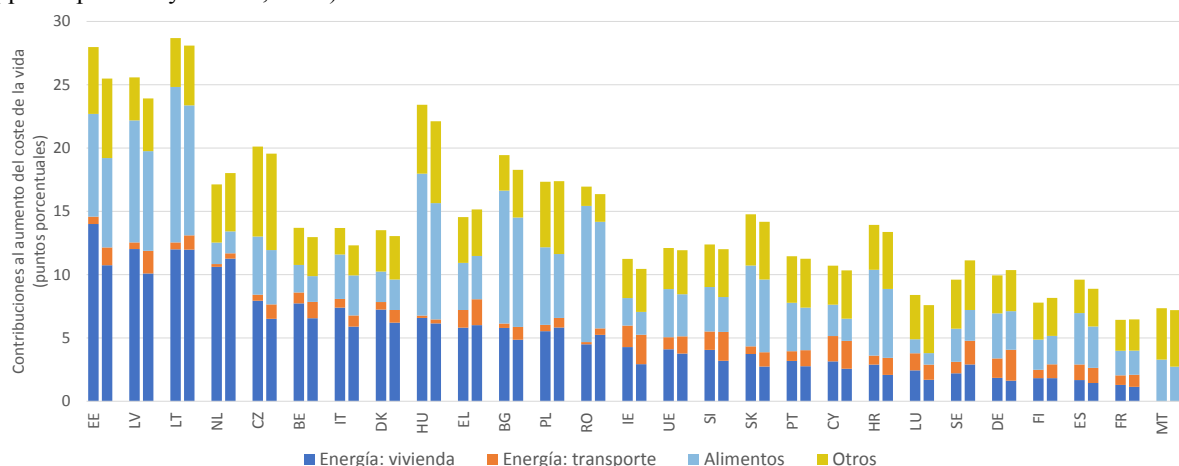
se debate uno. Además de estos indicadores, el Observatorio Europeo de la Pobreza Energética propone dos indicadores primarios adicionales basados en el gasto en su [conjunto de indicadores recomendados](#).

<sup>202</sup> Cálculos basados en datos de Eurostat [[prc\\_hicp\\_manr](#)] y en datos de gasto a nivel de los hogares. Para más información y saber más sobre los métodos, véase Menyhárt, Bálint: *The effect of increase energy and consumer prices on home finances, poverty and social exclusion in the EU - A preliminary empirical analysis* [«El efecto del aumento de los precios de la energía y de los precios al consumo sobre las finanzas de los hogares, la pobreza y la exclusión social en la UE. Un análisis empírico preliminar», documento en inglés], informe del JRC sobre ciencia al servicio de la formulación de políticas, 2022. Obsérvese que el análisis se basa en estructuras de consumo ajustadas únicamente por incrementos de los precios y excluye la plena adaptación de los hogares a dichos incrementos, y que los precios incluyen el efecto de las políticas de limitación de precios. Obsérvese asimismo que el desglose de la energía por componentes relacionados con la vivienda y el transporte es proporcional a la contribución relativa de estos subcomponentes a los ajustes del coste de la vida cuando estos subcomponentes se calculan por separado utilizando los porcentajes de gasto pertinentes sobre la base de la encuesta de presupuestos familiares y los datos del IPCA desagregados por Eurostat. Por lo tanto, los resultados presentados son estimaciones.

alrededor o menos de un tercio para Finlandia, Rumanía, Bulgaria, Francia, España y Hungría<sup>203</sup>. Durante el mismo período, los aumentos de los precios de la energía relacionados con la vivienda contribuyeron al aumento de los costes de vida casi tres veces más que los relacionados con el transporte (3,6 p.p. y 1,3 p.p., respectivamente). La contribución del aumento de los precios de la energía relacionados con la vivienda fue mayor en todos los Estados miembros, salvo en Alemania, e igual o superior al 90 % en los Países Bajos, Hungría, Lituania y Estonia. Los hogares con ingresos bajos y medios (los quintiles primero y tercero de la población, cuando se ordenan por los ingresos) han vivido una situación similar por término medio a nivel de la UE, y se han enfrentado a un aumento aproximado del 12 % de sus costes de vida<sup>204</sup>. La diferencia entre los aumentos del coste de la vida a los que se enfrentan los hogares con ingresos bajos y medios en los Estados miembros oscila entre 2,5 y 1,6 p.p. en el caso de Estonia y Letonia, donde los hogares con ingresos bajos vivieron una peor situación, y hasta -1,5 y -0,9 p.p. en Suecia y los Países Bajos, respectivamente, donde los hogares con ingresos medios se vieron más afectados que los hogares con ingresos bajos.

### **El aumento de los precios de la energía, en especial en relación con la vivienda, desempeña un papel fundamental en las variaciones del coste general de la vida que experimentan los hogares con ingresos bajos y medios en la mitad de los Estados miembros**

Contribución de los tipos de gastos al aumento del coste de la vida para los quintiles primero y tercero de la población (barras primera y segunda por Estado miembro, respectivamente), cuando se ordena por ingresos (quintil primero y tercero, en %)



*Nota:* los aumentos del coste de la vida se calculan para los porcentajes de gasto en la media dentro de los quintiles primero y tercero de la distribución de la renta disponible equivalente de los hogares. Estados miembros ordenados por contribución de las variaciones de los precios de la energía relacionadas con la vivienda para el primer quintil.

*Fuente:* cálculos del JRC sobre la base de los datos de inflación medida por la IPCA del indicador de Eurostat [[prc\\_hicp\\_manr](#)] en mayo de 2022, y microdatos de la ronda de encuestas de presupuestos familiares de la UE de 2015. Faltan los datos relativos a AT.

**Los aumentos de los precios de la energía relacionados con la vivienda y el transporte pueden generar un fuerte impacto negativo en el mercado laboral y en los resultados sociales, especialmente para los hogares vulnerables, si no se mitigan adecuadamente,**

<sup>203</sup> En la fecha límite de recepción de los datos, los precios de la energía todavía no habían cambiado en Malta en comparación con mayo de 2022. Una razón importante del impacto mencionado de las variaciones de precios es la elevada y variada proporción de la energía en el gasto de los hogares. Por término medio, los hogares europeos dedican el 13,0 % de su gasto total a energía.

<sup>204</sup> Véase, en particular, el análisis de la página 196 en Comisión Europea: [Employment and Social Developments in Europe](#) [«Evolución social y del empleo en Europa», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2019.

**ya que se propagan a través de la economía.** Las simulaciones muestran que, a falta de protección de los hogares y de ajustes de comportamiento, los efectos provocados por las subidas de precios entre junio de 2021 y junio de 2022 pueden ser considerables<sup>205</sup>.<sup>206</sup> Entre las personas que viven en hogares con una renta como máximo tan elevada como la renta mediana de su país, el porcentaje cuyo presupuesto de energía residencial representa al menos el 10 % del gasto doméstico total podría aumentar (si todo lo demás permaneciese igual) alrededor de 21 p.p., como resultado de la evolución de los precios. Esto implica que el número de personas afectadas pasaría de unos 83,1 millones a unos 126,6 millones<sup>207</sup>.<sup>208</sup> Entre las personas con una renta de, como máximo, el 60 % de la renta mediana (es decir, aquellas que están en riesgo de pobreza), se calcula que el aumento se situaría en torno a los 19 p.p. en la UE. Esto supone más de 10 millones de personas, lo que elevaría el número de afectados de unos 31,7 millones antes de la variación de precios a unos 43,4 millones tras la variación. Se calcula que los efectos directos e indirectos de los aumentos de los precios de la energía para las personas que viven en hogares con una renta inferior a la renta mediana y que destinan más del 6 % de su presupuesto a combustible para equipos de transporte personal son de 7,4 p.p. Pasarían de ser unos 79,8 millones antes de la variación de precios a unos 95,2 millones tras la variación. Por último, en el caso de las personas que viven en hogares con una renta de, como máximo, el 60 % de la renta mediana, el aumento del porcentaje de quienes destinan al menos el 6 % del presupuesto a combustible para equipos de transporte personal es superior a 4 p.p. en la UE. La cifra pasaría de unos 20,7 millones antes de la variación de precios a unos 23,3 millones tras la variación. Más allá de las simulaciones aquí analizadas, las subidas de los precios del gas y la electricidad pueden afectar a la capacidad de los empleadores para contratar, mantener los puestos de trabajo y aumentar o mantener los niveles salariales, además del impacto directo sobre el poder adquisitivo de los hogares.

**La evolución de los precios de la energía y sus efectos distributivos deben ser objeto de un estrecho seguimiento.** El apoyo temporal y específico a los hogares vulnerables para ayudarlos a hacer frente a los efectos del aumento de los precios de la energía es

<sup>205</sup> Aunque no se tienen en cuenta las medidas de apoyo específicas, estos cálculos tienen en cuenta las intervenciones generales en el mercado que afectan al usuario final (como las limitaciones de precios y las reducciones del IVA).

<sup>206</sup> Los efectos sobre el bienestar se miden aplicando las variaciones observadas de los precios al patrón de consumo de los hogares detectado en la encuesta de presupuestos familiares, lo que permite calcular las variaciones teóricas del gasto en bienes y las cuotas presupuestarias. Cálculos basados en el proyecto GD-AMEDI de EMPL-JRC. Cabe señalar que los resultados hacen referencia a veintitrés países de la UE y omiten los datos relativos a Austria, Malta, Portugal y Eslovenia.

<sup>207</sup> Al aplicar las variaciones de precios observadas en los datos de la encuesta de presupuestos familiares de 2015 a los patrones de gasto. El criterio formal es el aumento de la proporción de personas que destinan más del 10 % de su presupuesto a energía residencial. La participación en el presupuesto de energía residencial incluye los gastos de calefacción y refrigeración con arreglo a la clasificación ECOICOP de la electricidad (CP0451), el gas (CP0452) y los combustibles líquidos/aceite (para calefacción) (CP0453). Este indicador de la pobreza energética se eligió a efectos del estudio subyacente. No refleja la definición propuesta por la Comisión en el marco de la refundición de la Directiva de eficiencia energética y no debe reemplazar a las negociaciones en curso sobre dicha definición, en particular las realizadas en el marco de la refundición de dicha Directiva.

<sup>208</sup> Un enfoque alternativo basado en la incapacidad de mantener el hogar adecuadamente caliente, utilizado en la [revisión trimestral del estudio sobre la evolución social y del empleo en Europa, de octubre de 2022](#), muestra efectos que van en la misma dirección, pero que son menores. Se estima que el indicador ha aumentado en la UE en 1,8 p.p. entre enero y agosto de 2022. El impacto estimado varía de un país a otro y es significativamente mayor en el caso de los hogares en riesgo de pobreza (AROP) (6,9 p.p.), los arrendatarios (3,7 p.p.), los hogares monoparentales (4,0 p.p.) y los hogares unipersonales (3,8 p.p.). Así pues, las estimaciones dependen en gran medida del indicador utilizado para medir la pobreza energética.

especialmente importante en el contexto actual. El establecimiento de objetivos ayuda a evitar que la profundidad de la pobreza energética aumente, así como a mantener los incentivos para la reducción del consumo de energía y a promover la eficiencia energética. En octubre de 2021, la Comisión presentó una Comunicación sobre los precios de la energía, en particular un conjunto de medidas, en la que describía lo que los Estados miembros podían hacer con arreglo a las normas vigentes de la UE para ayudar a los consumidores y las empresas vulnerables a hacer frente a los elevados precios<sup>209</sup>. Cabe destacar que el Reglamento del Consejo, de 6 de octubre de 2022, relativo a una intervención de emergencia para hacer frente a los elevados precios de la energía amplió el conjunto de medidas, y se espera que también genere ingresos públicos adicionales procedentes de beneficios inesperados derivados de las tecnologías inframarginales. Se espera que estos ingresos procedentes de las contribuciones de solidaridad sobre las empresas de combustibles fósiles, destinados a ser distribuidos entre los hogares y las empresas que corren un riesgo cada vez mayor de no poder pagar sus facturas de energía, contribuyan a evitar el aumento del riesgo de pobreza, en particular de la pobreza energética, y de las desigualdades<sup>210</sup>. Un acuerdo sobre un **enfoque común para sustituir las medidas generales relativas a los precios por un sistema de precios de la energía de dos niveles, debidamente calibrado y específico, con un precio más bajo aplicado al consumo predefinido, mejoraría la protección de los hogares y empresas vulnerables**, preservaría los incentivos para reducir el consumo de energía y sería más sostenible desde el punto de vista tributario. Un complemento específico a la renta y el apoyo para emprender acciones en materia de eficiencia energética y aumentar las energías renovables pueden complementar igualmente dicho sistema de fijación de precios de la energía.

**Los Estados miembros han adoptado medidas temporales de apoyo público para hacer frente a la actual crisis energética**, aunque la mayor parte de dichas medidas de emergencia no se dirigen a las personas con ingresos bajos, sino que están destinadas a reducir los costes para todos los usuarios finales de la economía. Como parte de ellas, se introdujeron medidas de reducción del IVA sobre la electricidad o los combustibles para calefacción doméstica en **Bélgica, Chipre, Eslovenia, Polonia y Lituania**. Se señalaron otras reducciones impositivas (impuestos especiales, contribuciones a la transición ecológica y otros impuestos/derechos/cotizaciones específicos) en **Austria, Chipre, Alemania, Italia, los Países Bajos, Polonia, Eslovenia y España**. Por otra parte, se pusieron en marcha nuevos regímenes temporales de ayuda a la renta en **Bélgica, Bulgaria, Luxemburgo, Polonia, Francia, Dinamarca, Suecia, Letonia, Irlanda, Rumanía, Alemania, Eslovenia, Austria y Estonia**, y se amplió la cobertura o la cuantía de las ya existentes en **Lituania, Grecia, Chequia, los Países Bajos e Italia**. Se reforzaron la información y el asesoramiento a disposición de los consumidores en **Rumanía, Alemania, Grecia y Croacia**. Se introdujeron limitaciones de precios en **Bulgaria, Grecia, Chequia y Eslovenia**, y se introducirá una limitación temporal en los **Países Bajos** a partir del 1 de enero de 2023<sup>211</sup>. Los costes de red y distribución se redujeron en **Luxemburgo, Polonia, Estonia, Eslovenia y Letonia**. En **Rumanía y Portugal**, se adoptaron medidas para garantizar el suministro básico ininterrumpido. En 2022, algunos Estados miembros aplicaron reducciones del precio del uso del transporte público, en ocasiones destinadas específicamente a reducir los costes de

<sup>209</sup> Véase [en línea](#).

<sup>210</sup> Véase [El Consejo adopta formalmente medidas de emergencia para reducir los precios de la energía - Consilium \(europa.eu\)](#). Obsérvese que las tecnologías inframarginales abarcan, entre otras, la mayoría de las fuentes de energía renovables.

<sup>211</sup> Bélgica, Rumanía, Italia, España, Francia, Lituania, Polonia, Portugal, Eslovaquia y Hungría ya habían establecido una limitación a los precios de la energía para la población antes de la crisis, que se ha ampliado.

desplazamiento (por ejemplo, en España) o con carácter más general (por ejemplo, en Irlanda)<sup>212</sup>.

**Los Estados miembros han adoptado medidas para reducir el gasto de los hogares en energía, en particular mediante la movilización de inversiones en eficiencia energética y energías renovables, lo que también contribuye a proteger el poder adquisitivo de los hogares a la luz del aumento de los precios de la energía.** Además del asesoramiento a los consumidores de energía, los Estados miembros han puesto en marcha campañas de información para estimular el ahorro voluntario de energía, mientras que algunos de ellos han establecido requisitos de ahorro de energía para actividades específicas. Asimismo, con vistas a facilitar la transición ecológica, se introdujeron regímenes para mejorar la eficiencia energética de las viviendas existentes en **Irlanda, Francia, Austria, Portugal, Chipre, Estonia y Lituania**. Además, **Eslovaquia, Portugal, Croacia, Lituania, Chipre, Rumanía y los Países Bajos** introdujeron medidas destinadas a mejorar la eficiencia energética, mientras que en **Suecia y Dinamarca** se pusieron en marcha otras formas de apoyo e incentivos, en particular una reducción de la presión fiscal. Por medio de la financiación del MRR, los Estados miembros (según los 26 planes nacionales adoptados en noviembre de 2022) invierten un total de unos 72 000 millones EUR en la mejora de la eficiencia energética<sup>213</sup>, por ejemplo mediante inversiones en la eficiencia energética de edificios públicos y privados en **Bélgica**, o mediante la renovación y rehabilitación de viviendas privadas y sociales en **Grecia y Francia**<sup>214</sup>. A largo plazo, estas inversiones son la mejor solución para hacer frente al aumento de los precios de la energía mediante la reducción del consumo de energía, en beneficio tanto de los hogares como del medio ambiente.

**La desigualdad de ingresos se mantuvo, en términos generales, estable tras la crisis de la COVID-19, pero con signos de divergencia entre los Estados miembros.** La ratio media de distribución de la renta por quintiles de la UE aumentó solo ligeramente (del 4,89 al 4,97) en 2021 (ejercicio de 2020). La desigualdad de ingresos disminuyó de forma relativamente acusada en Bulgaria y Luxemburgo (– 0,5 p.p. y – 0,4 p.p., respectivamente), pero también en los Países Bajos, Bélgica e Irlanda, que suelen registrar niveles más bajos de desigualdad de ingresos (véase el gráfico 2.4.6). Se observaron aumentos sustanciales (más de 0,2 p.p.) en Portugal, Grecia, Rumanía, España, Letonia y Malta, que generalmente muestran niveles superiores a la media. Letonia, Lituania, Rumanía y España se encuentran clasificadas como «situaciones críticas», debido tanto a los altos niveles como a los aumentos o, en el caso de Lituania, a una disminución comparativamente pequeña. La estabilidad general de la desigualdad de ingresos se debió al funcionamiento de los estabilizadores automáticos, así como a las medidas de emergencia adoptadas en respuesta a la crisis de la COVID-19, en

---

<sup>212</sup> Las medidas indicadas en este apartado son el resultado de una catalogación realizada por Eurofound para la Comisión Europea y abarcan el período 2021-finales de la primavera de 2022. Puede encontrarse más información en [Eurofound: Access to essential services for people with low income: Energy, public transport and digital communications](#) [«Acceso de las personas con ingresos bajos a los servicios esenciales: energía, transporte público y comunicaciones digitales», documento en inglés], Dublín, 2022.

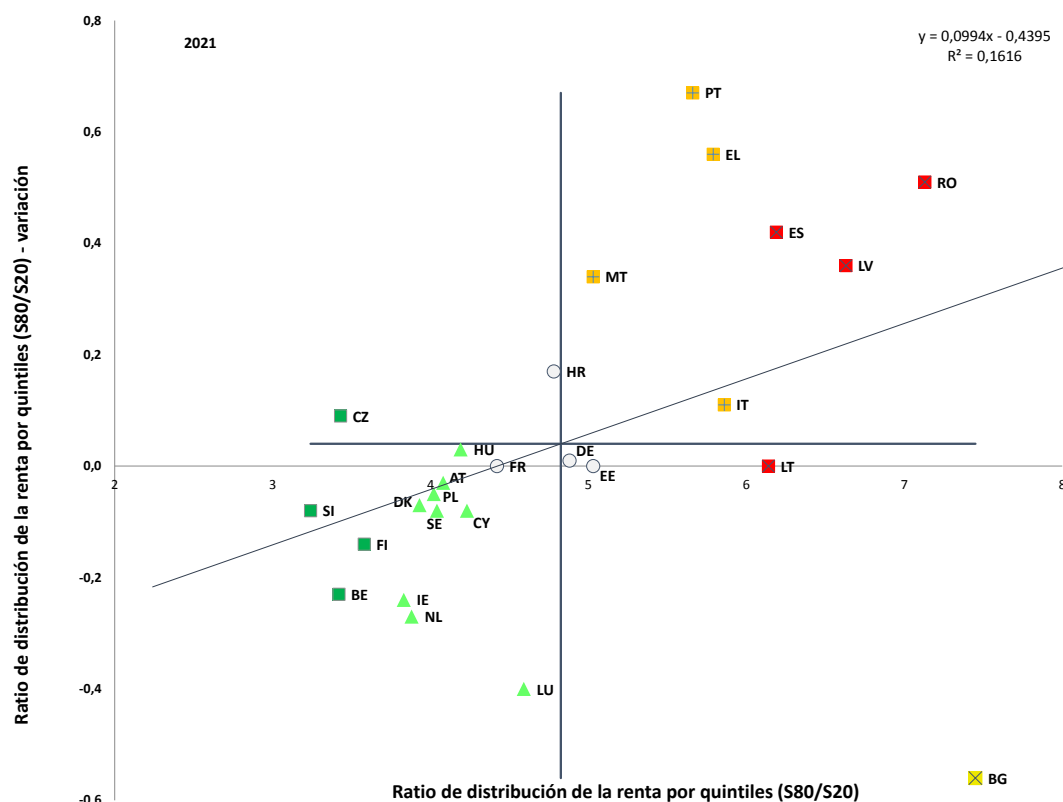
<sup>213</sup> Esta cifra se basa en la metodología de etiquetado del pilar que se aplica en el cuadro de indicadores de recuperación y resiliencia. Corresponde al coste estimado de las medidas asignadas a «Eficiencia energética» como ámbito de actuación primario o secundario. El cálculo se basa en los 26 planes de recuperación y resiliencia aprobados por la Comisión y el Consejo en noviembre de 2022. Se trata de costes estimados; la financiación real se basará en los hitos y objetivos que se alcancen. La Comisión evaluó las estimaciones de costes cuando se presentaron y aprobaron los planes iniciales. Los Estados miembros no están obligados a presentar los recibos de gasto, y la Comisión no verificará los costes reales de las medidas que respalde el MRR.

<sup>214</sup> Informe de revisión sobre la aplicación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia [COM(2022) 383 final].

particular los regímenes de reducción del tiempo de trabajo y otros regímenes de conservación del empleo. Según los indicadores adelantados de Eurostat, se estima que las desigualdades de ingresos se han mantenido en gran medida estables en la mayoría de los países también en 2021 (salvo una mejoría en Italia), lo que refleja el efecto del aumento de la renta real de los hogares, equilibrado a lo largo de la distribución de la renta.

**Gráfico 2.4.6: La desigualdad de ingresos disminuyó o se mantuvo estable en general en la UE durante la pandemia de COVID-19, aunque con algunos signos de divergencia entre los Estados miembros**

Ratio de distribución de la renta por quintiles (S80/S20), niveles de 2021 y variaciones con respecto al año anterior (indicador principal del cuadro de indicadores sociales)



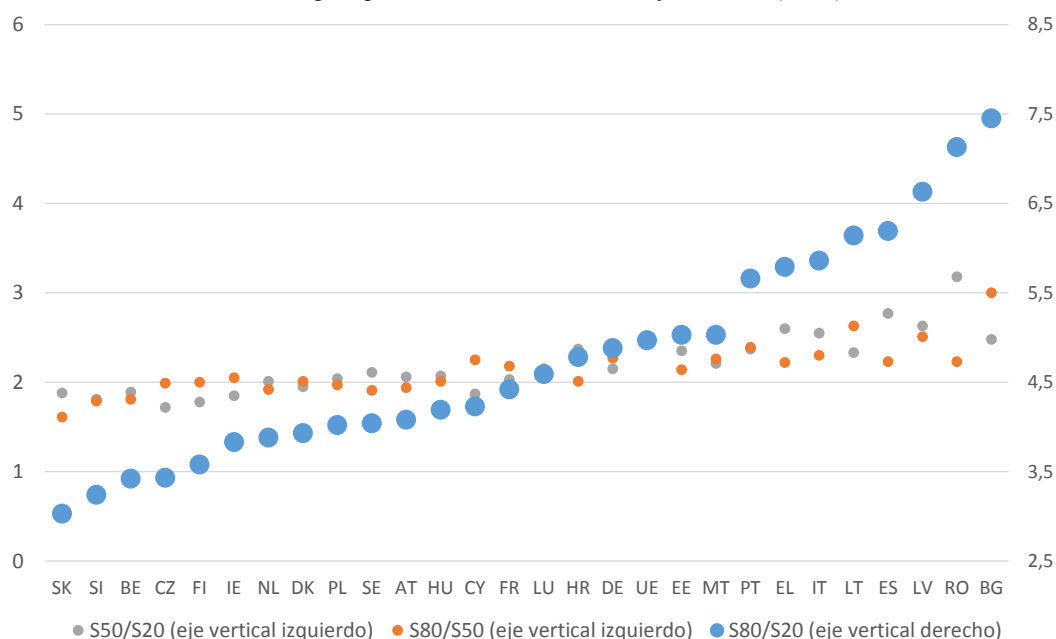
Nota: los ejes están centrados en la media no ponderada de la UE. La leyenda se presenta en el anexo. Los datos relativos a IT y PL son provisionales. Interrupción en la serie de LU.

Fuente: Eurostat [tessi180], EU-SILC.

**La forma que adquieren las desigualdades de ingresos con respecto a la distribución de la renta varía considerablemente entre los Estados miembros de la UE.** Durante la última década, los aumentos de las desigualdades se debieron principalmente, por término medio, a los aumentos en el extremo inferior de la distribución de la renta (véase el Informe Conjunto sobre el Empleo de 2021). Los Estados miembros que experimentaron una desigualdad general de ingresos (S80/S20) superior a la media de la UE presentaron también, en general, mayores desigualdades en los extremos inferior y superior de la distribución de la renta, tal como indican las respectivas ratios de distribución de la renta por quintiles (S50/S20 y S80/S50) (véase el gráfico 2.4.7). Sin embargo, esto es más pronunciado en el extremo inferior (S50/S20), como en el caso de Rumanía, España, Grecia y Estonia. El aumento de la desigualdad en el extremo inferior también impulsa la desigualdad global en los países que se encuentran por debajo de la media de la UE, como Croacia, Eslovaquia y Suecia. En otros Estados miembros (Bulgaria, Chipre, Chequia, Finlandia, Francia, Irlanda y Lituania), la desigualdad global se debió relativamente en mayor medida a una mayor desigualdad en el extremo superior (S80/S50).

## Gráfico 2.4.7: La forma que adquieren las desigualdades de ingresos con respecto a la distribución de la renta varía considerablemente entre los Estados miembros

Ratios de la distribución de la renta por quintiles S80/S20, S80/S50 y S50/S20 (2021)



Nota: los datos correspondientes a SK de 2021 no están disponibles, por lo que se utilizan valores de 2020.  
Fuente: Eurostat [[tessi180](#)], [[ilc\\_di11d](#)], [[ilc\\_di11e](#)], EU-SILC.

**Las primeras estimaciones de los niveles de gasto en prestaciones de seguridad social en 2021 muestran estabilidad en comparación con el año anterior.** En veinticuatro Estados miembros, la proporción de estos gastos en el PIB disminuyó solo ligeramente en comparación con 2020 (del 30,7 al 29,2 %), aunque se mantiene por encima del nivel anterior a la crisis (del 27,1 % en 2019)<sup>215</sup>. Los gastos aumentaron en 124 000 millones EUR (+ 3,1 %) durante el período 2020-2021, mucho menos que en 2020 (304 000 millones EUR o un + 8,3 %), pero en 2021 tendieron a aumentar más rápidamente en los Estados miembros con unos niveles inferiores a la media<sup>216</sup>. En toda la UE, los mayores aumentos se observaron en las prestaciones de asistencia sanitaria y por enfermedad<sup>217</sup> (91 000 millones EUR o + 8 %), seguidas de las prestaciones de vejez y de supervivencia (51 000 millones EUR o + 3 %), las prestaciones por discapacidad (12 000 millones EUR o + 4 %), la exclusión social<sup>218</sup> (9 500 millones EUR o + 4 %) y las prestaciones familiares (7 500 millones EUR o + 2 %). Por el contrario, el gasto en prestaciones de vivienda se mantuvo prácticamente estable (+ 0,7 %), mientras que el de las prestaciones por desempleo<sup>219</sup> disminuyó considerablemente (en 47 000 millones EUR, es decir, un - 16 % a nivel de la UE). En general, las prestaciones de vejez y de supervivencia siguieron representando la principal categoría de gastos en prestaciones en 2021 (43,8 %). El porcentaje de prestaciones de

<sup>215</sup> Eurostat: [Early estimates - Social protection](#) [«Primeras estimaciones: protección social», documento en inglés] (última actualización el 27.10.2022), que abarca todos los Estados miembros excepto EL, RO y SK. En conjunto, estos veinticuatro Estados miembros representaban alrededor del 97 % del PIB de la EU-27 en 2020 (y el 96 % del gasto en protección social).

<sup>216</sup> Los gastos aumentaron aproximadamente un 6 % o más en siete Estados miembros: BG, CZ, HR, LV, HU, PL y SI.

<sup>217</sup> Debido a un aumento de más del 10 % en nueve Estados miembros: BG, EE, FR, HR, CY, LV, HU, PT y SI.

<sup>218</sup> Se produjeron aumentos de más del 20 % en BG, ES, HR, IT y LV.

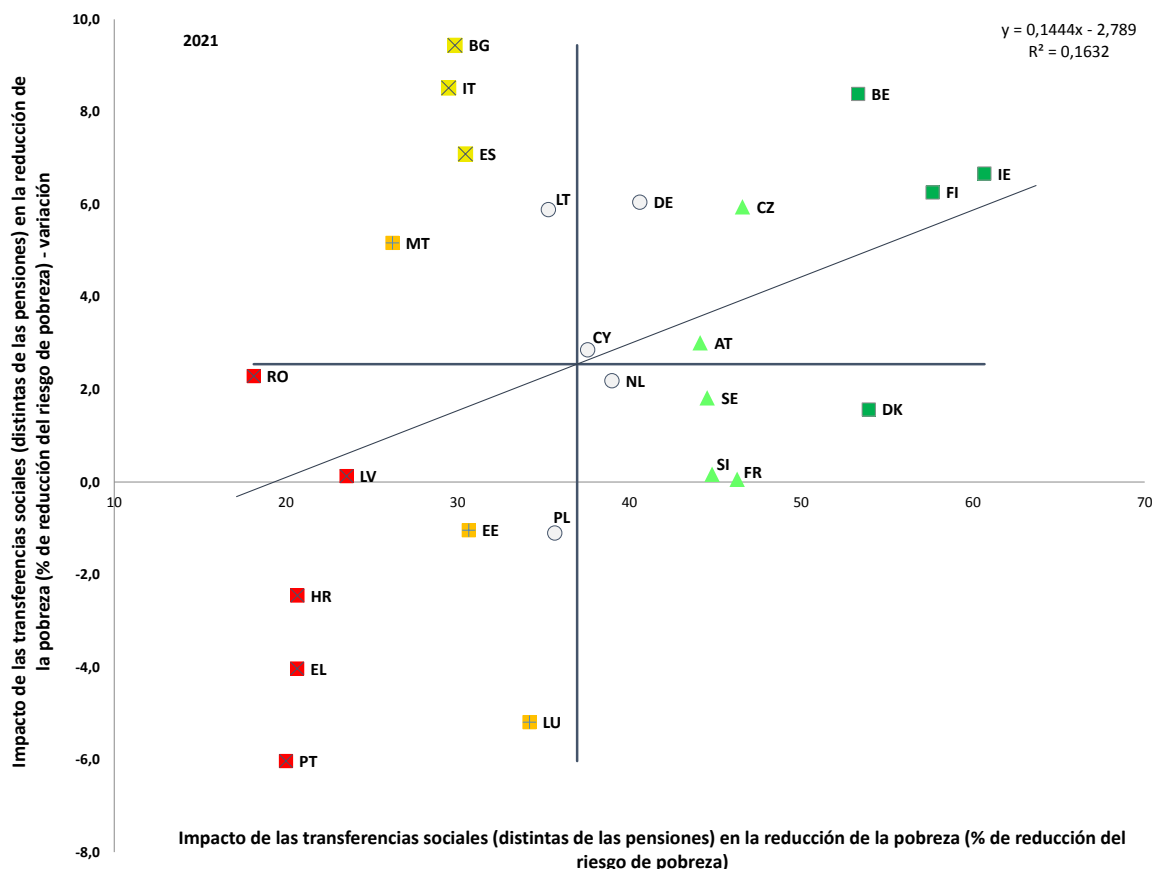
<sup>219</sup> Debido a una disminución de más del 10 % en catorce Estados miembros: BE, BG, DK, EE, ES, FR, HR, IT, LU, HU, MT, NL, AT y PL.

asistencia sanitaria y por enfermedad aumentó en casi todos los Estados miembros (22 de 24) durante el período 2020-2021 y alcanzó el 30,5 % del gasto en el conjunto de la UE (en comparación con el 29,2 % en 2020). Por el contrario, la proporción de prestaciones por desempleo en el gasto global en prestaciones se redujo en casi todos los Estados miembros (21 de 24), pasando del 7,4 % en 2020 al 6 % en 2021 en el conjunto de la UE, aunque se mantuvo por encima del nivel anterior a la crisis (4,5 % en 2019).

**El impacto de las transferencias sociales (excluidas las pensiones) en la reducción de la pobreza aumentó globalmente en la UE en 2021, pero siguen existiendo diferencias significativas entre los Estados miembros.** En 2021 (en relación con los ingresos de 2020), el indicador osciló entre el 18,1 % en Rumanía a más del triple en Irlanda (60,7 %). Otros Estados miembros con niveles relativamente elevados fueron Finlandia (57,7 %), Dinamarca (53,9 %) y Bélgica (53,3 %), donde el riesgo de pobreza se redujo más de la mitad como consecuencia del impacto de las transferencias sociales (excluidas las pensiones) durante el año de inicio de la pandemia. Todos estos países, junto con Irlanda, se consideran «países con mejores resultados» (véase el gráfico 2.4.8). El mayor aumento se registró en Bulgaria (9,4 p.p.) e Italia (8,5 p.p.) que, sin embargo, se mantuvieron en un nivel inferior a la media de la UE. Portugal, Grecia y Croacia (en torno al 20 %) se encuentran dentro de la clasificación de «situaciones críticas», con unos niveles bajos y en proceso de deterioro (– 6 p.p. en el caso de Portugal), junto con Letonia, que presenta unos niveles igualmente bajos, aunque estables, y Rumanía, que sigue situándose en el nivel más bajo de toda la UE tras una cierta mejoría. Estonia y Malta están «en observación». El impacto de las transferencias sociales en la reducción de la pobreza aumentó en la mayoría de los demás Estados miembros, pero en distinta medida. Las diferencias también son grandes entre las regiones de la UE, con valores especialmente bajos registrados en Portugal, varias regiones de Rumanía y Grecia, así como en algunas regiones de Italia (véase el gráfico 9 del anexo 3).

**Gráfico 2.4.8: Durante la crisis de la COVID-19, el impacto de las transferencias sociales en la reducción de la pobreza aumentó en términos generales, pero a un ritmo diferente en los distintos Estados miembros, con diferencias persistentes significativas**

Impacto de las transferencias sociales (distintas de las pensiones) en la reducción de la pobreza, niveles de 2021 y variaciones con respecto al año anterior (indicador principal del cuadro de indicadores sociales)



Nota: los ejes están centrados en la media no ponderada de la UE. La leyenda se presenta en el anexo. Los datos de IT y PL son provisionales y no se dispone de datos sobre SK. Interrupción en la serie de LU.

Fuente: Eurostat, [tespm050].

**La protección social desempeña un papel importante para las personas con formas de empleo atípicas, aunque la cobertura varía mucho entre los Estados miembros y las distintas categorías, y para algunos de ellos sigue existiendo el riesgo de pobreza.** En la UE, el impacto de las transferencias sociales en la reducción de la pobreza fue en 2021 (sobre la base de EU-SILC) mucho mayor para las personas con un empleo atípico<sup>220</sup> (26,5 %) que para las personas con un empleo estándar (10,1 %), lo que pone de relieve el importante papel que desempeña la protección social en los ingresos de estos colectivos. Sin embargo, esto no impide unos niveles más elevados de pobreza económica entre los trabajadores con contratos temporales, los trabajadores a tiempo parcial, los trabajadores autónomos y los trabajadores familiares en la mayoría de los Estados miembros. En general, las personas con un empleo atípico tenían más del triple de probabilidades de estar en riesgo de pobreza (16,6 %) que las personas con un empleo estándar (5 %). Esta brecha supera los 15 p.p. en cinco Estados miembros, debido principalmente a las elevadas tasas de riesgo de pobreza (AROP) entre los trabajadores autónomos (Estonia, Portugal y Rumanía) o entre los trabajadores con contratos temporales (Letonia y España). Esto se debe a que la cobertura de las prestaciones sociales

<sup>220</sup> El concepto de «empleo atípico» incluye a todos los empleados sin contrato indefinido a tiempo completo, así como a todos los trabajadores autónomos (véase también el apartado 2.3.1).

varía mucho entre estados de actividad y de un Estado miembro a otro. Por término medio, en el conjunto de la UE, el porcentaje de personas en edad laboral (de 16 a 64 años) en riesgo de pobreza que recibían prestaciones sociales (a nivel individual) fue solo ligeramente superior en 2021 entre los trabajadores atípicos (con un 39,5 %) que entre los trabajadores convencionales (37,9 %) <sup>221</sup>. Sin embargo, en catorce Estados miembros la proporción de personas que recibían prestaciones fue más elevada entre los trabajadores convencionales (que entre los trabajadores atípicos), y en cuatro Estados miembros lo fue en más de 10 p.p. (Bulgaria, Lituania, Letonia y Eslovenia). No obstante, se observa un fuerte aumento en comparación con años anteriores en la proporción de personas en edad laboral en riesgo de pobreza que reciben prestaciones sociales, para todas las categorías de estado de actividad, lo que refleja las excepcionales medidas de apoyo a la renta adoptadas en respuesta a la pandemia de COVID-19. El mayor aumento se produjo entre los trabajadores autónomos, de entre los que el 32,5 % en riesgo de pobreza recibieron alguna prestación social (frente a alrededor del 10,8 % el año anterior <sup>222</sup>), aunque sigue siendo un porcentaje inferior al 41,8 % del conjunto de los empleados. Por último, si bien alrededor de la mitad (52,7 %) de los desempleados en riesgo de pobreza recibieron prestaciones sociales en la UE en 2021, este porcentaje fue muy inferior, por debajo del 20 %, en Rumanía, Polonia, Croacia y Grecia.

**La adecuación de los regímenes de renta mínima empeoró en la mayoría de los Estados miembros en el ejercicio 2020, en comparación con 2019.** La adecuación de las prestaciones de renta mínima es objeto de seguimiento, mediante la comparación de la renta de los beneficiarios con el umbral nacional de pobreza y con la renta de un trabajador con un salario bajo <sup>223</sup>. Estas referencias proporcionan indicaciones sobre el impacto de la reducción de la pobreza, así como sobre la dimensión de activación y los efectos incentivadores de los regímenes. Aunque prácticamente no ha variado durante la última década (véase el recuadro 8 del pilar, en el que se examinan los cambios durante el período 2009-2019), en el último ejercicio disponible (2020), la adecuación de los regímenes de renta mínima se deterioró ligeramente en general en la UE. Esto fue más significativo (más de 2 p.p.) en algunos países, tanto en comparación con el umbral de pobreza (Polonia, -4,4 p.p.; Luxemburgo, -3,4 p.p.; Chequia, -2,8 p.p.; Croacia, -2,5 p.p.; Hungría, -2,4 p.p.; y los Países Bajos, -2,3 p.p.) como con el ingreso de un trabajador con un salario bajo (Lituania, -6,6 p.p., y Polonia, -2,2 p.p.). Por el contrario, la adecuación aumentó significativamente según ambas medidas en Grecia (15,4 p.p. y 7 p.p.) y Chipre (5,1 p.p. y 5,7 p.p.). La adecuación de la renta mínima supera el 80 % del umbral de pobreza en los Países Bajos, Irlanda, Luxemburgo, Dinamarca, Italia y Chipre, y mientras que sigue estando por debajo de un tercio del umbral de pobreza en Rumanía, Bulgaria, Hungría y Eslovaquia. En términos de cobertura, expresada mediante la tasa de beneficiarios de prestaciones, la situación se mantuvo prácticamente sin cambios en 2020 en comparación con 2019, con algunas mejoras (aumento de más de 5 p.p.) en Italia, Lituania y Luxemburgo, pero también con algunas disminuciones (de más de 5 p.p.) en Croacia, Chipre y Polonia, donde la tasa de beneficiarios de las prestaciones se situó por debajo del 80 % (véase el gráfico 2.4.9). En el otro extremo del espectro, las tasas de beneficiarios de prestaciones alcanzan casi el 100 % de la población en riesgo de pobreza en los hogares con casi todos los miembros desempleados de

---

<sup>221</sup> Según el indicador sobre el «acceso efectivo» aprobado por el CPS en 2020 en el contexto del marco de seguimiento del acceso a la protección social. La población destinataria es la que se encuentra en riesgo de caer en la pobreza antes de recibir transferencias sociales. Las prestaciones sociales contempladas en el indicador son las percibidas a nivel individual, excluidas las pensiones de jubilación y de supervivencia.

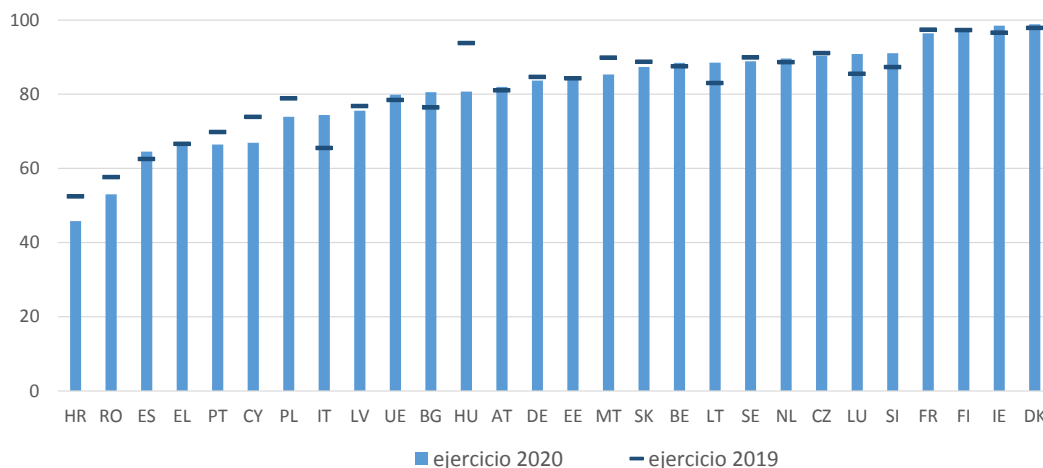
<sup>222</sup> Comparación basada en los años de referencia 2021 (ejercicio 2020) y 2020 (ejercicio 2019).

<sup>223</sup> Según la metodología acordada en el [marco de evaluación comparativa](#) de la renta mínima; véanse los Informes Conjuntos sobre el Empleo desde 2019 y el recuadro 8 del pilar.

Dinamarca, Irlanda, Finlandia y Francia. Más allá de estas dimensiones de adecuación y cobertura, la propuesta de la Comisión de Recomendación del Consejo sobre una renta mínima adecuada que procure la inclusión activa esboza ámbitos para una mayor modernización de los regímenes de renta mínima en consonancia con el enfoque de inclusión activa.

**Gráfico 2.4.9: La proporción de personas en riesgo de pobreza en hogares con (casi) todos sus miembros desempleados que reciben prestaciones sociales se mantuvo prácticamente sin cambios entre 2019 y 2020, a pesar de algunos cambios en unos pocos Estados miembros**

Tasa de beneficiarios de prestaciones para las personas en riesgo de pobreza de entre 18 y 64 años que viven en hogares con (casi) todos sus miembros desempleados (en %, ejercicios 2019 y 2020, respectivamente)



*Nota:* los datos relativos a IT y PT son provisionales. Los datos son provisionales también para HU y SK. Interrupción en la serie cronológica en el caso de LU. Los datos de las encuestas de los años 2021 y 2020 se utilizan para los ejercicios 2020 y 2019, respectivamente.

*Fuente:* Eurostat, cálculos no publicados sobre la base de EU-SILC 2020 y 2021.

**Recuadro 8 del pilar: Evaluación comparativa de la renta mínima**

**El refuerzo de la protección de la renta mínima, junto con el enfoque de inclusión activa, desempeña un papel clave en la prevención y mitigación del riesgo de pobreza o exclusión social,** contribuyendo así a la aplicación del principio 14 del pilar europeo de derechos sociales (renta mínima). En 2018, el Comité de Protección Social (CPS) estableció un marco de evaluación comparativa de la renta mínima con el fin de mejorar el análisis de los desafíos conexos y apoyar la evolución de las políticas en los Estados miembros, lo que implica una selección de indicadores pertinentes de resultados, rendimiento y estímulos estratégicos<sup>224</sup>. Se detectaron tres estímulos estratégicos clave que tienen más probabilidades

<sup>224</sup> Los indicadores de resultados son: la brecha relativa de riesgo de pobreza de la población en edad laboral, la tasa de privación material y social de la población en edad laboral y la tasa de riesgo de pobreza de la población que vive en hogares con (casi) todos sus miembros desempleados. Los indicadores de rendimiento son los siguientes: el impacto de las transferencias sociales (excluidas las pensiones) en la pobreza de la población en edad laboral, la persistencia de la tasa de riesgo de pobreza de la población en edad laboral, la tasa de beneficiarios de las prestaciones para las personas en riesgo de pobreza en hogares con (casi) todos sus miembros desempleados, la brecha en las necesidades de cuidados médicos no satisfechas declaradas, la brecha en la tasa de sobre coste de la vivienda y la brecha en la no participación en formación relacionada con la actividad profesional. En cuanto a los indicadores de estímulos estratégicos, se seleccionó el doble indicador de adecuación [renta de un beneficiario de la renta mínima como proporción de a) el umbral de riesgo de pobreza y b) la renta de un trabajador con un salario bajo]. Véase más información en la [nota informativa correspondiente para el Subgrupo sobre Indicadores del CPS](#).

de afectar al rendimiento de la protección de la renta mínima: 1) la adecuación de las prestaciones, 2) las normas de admisibilidad y la percepción de las prestaciones, y 3) la activación y el acceso a los servicios<sup>225</sup>.

**El primer informe conjunto CPS-Comisión sobre la renta mínima, sobre la base del marco de evaluación comparativa de la renta mínima**, complementado con datos adicionales e información cualitativa, **se aprobó en septiembre de 2022**, antes de la propuesta de la Comisión de Recomendación del Consejo sobre una renta mínima adecuada, de 28 de septiembre de 2022. El informe da seguimiento a las Conclusiones del Consejo de 2020, en las que el Consejo invitó a la Comisión y al CPS a elaborar periódicamente un informe conjunto para analizar y revisar los avances logrados en el desarrollo de la protección de la renta mínima en los Estados miembros. El informe detectó desafíos ligados a los indicadores del marco de evaluación comparativa<sup>226</sup>. Asimismo, concluyó que el marco había proporcionado una valiosa herramienta analítica y propuso actualizarlo periódicamente, así como considerar posibles dimensiones para su futura ampliación, en particular en los ámbitos de los criterios de admisibilidad, el acceso a los servicios, y transiciones e incentivos del mercado laboral.

**La adecuación de las prestaciones de renta mínima se ha mantenido prácticamente sin cambios en la EU-27 durante la última década, pero con variaciones notables entre los Estados miembros y un ligero deterioro observado en 2020 (último ejercicio)**<sup>227</sup>. Entre los ejercicios 2009 y 2019, la adecuación de la prestación de renta mínima se mantuvo prácticamente estable, en torno al 60 %, en la UE en relación con el umbral de pobreza y en torno al 46 % en comparación con la renta de un trabajador con un salario bajo en 2019, mientras que en 2020 se observó un ligero deterioro a nivel de la UE (para un análisis más detallado, véase el texto principal para este año pasado). En general, durante el período 2009-2019, se observaron mejoras en la adecuación en países en los que se introdujeron nuevos regímenes, como Italia y Grecia, y también se produjeron mejoras en Eslovenia y Lituania (de cerca o más de 10 p.p.; véase el gráfico que figura a continuación). En el caso de Letonia, Estonia y Luxemburgo, las comparaciones entre 2009 y 2019 de los ingresos de un trabajador con un salario bajo apuntan más bien a deterioros. La adecuación se deterioró de forma significativa durante el período 2009-2019 (en más de 10 p.p.) en Hungría, Rumanía y Eslovaquia, donde la adecuación en 2009 había sido inferior a la media, pero también en Irlanda y Malta y, en menor medida, en los Países Bajos, aunque la adecuación sigue siendo significativamente superior a la media de la UE.

---

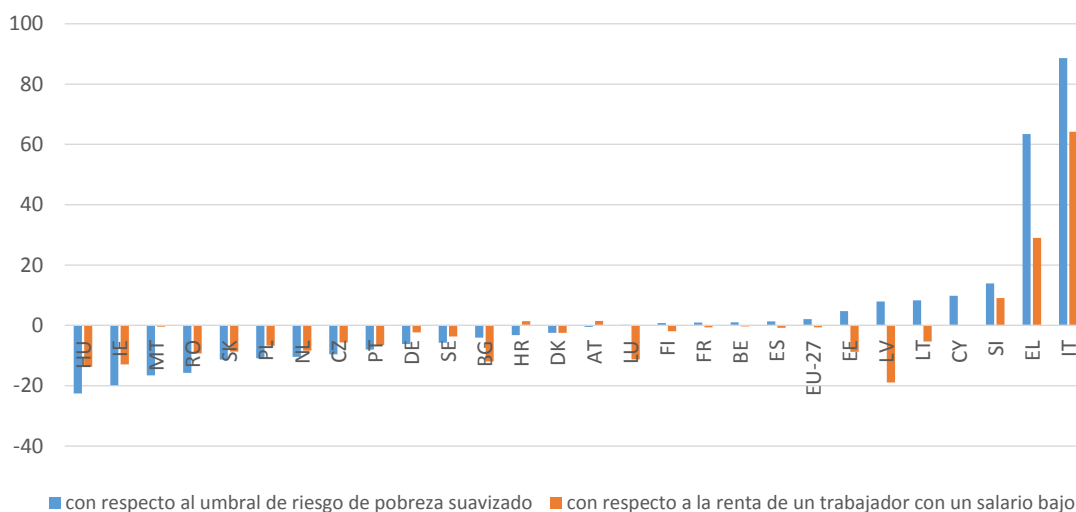
<sup>225</sup> Véanse el resumen y el texto completo de las Conclusiones del Consejo [en línea](#).

<sup>226</sup> Véase el apartado 2.4.1 sobre los avances entre los ejercicios 2019 y 2020 por lo que se refiere a la adecuación y la cobertura de la ayuda a la renta mínima, que complementa el presente análisis de tendencias a largo plazo.

<sup>227</sup> Véase el informe conjunto CPS-Comisión sobre la renta mínima.

## La adecuación se mantuvo estable durante el período 2009-2019, con amplias variaciones entre los Estados miembros

Variaciones en la adecuación medidas con respecto al umbral de riesgo de pobreza (AROP) suavizado y la renta de un trabajador con un salario bajo entre 2009 y 2019 (en p.p.)



*Nota:* UE calculada como media no ponderada. Los umbrales de riesgo de pobreza (AROP) suavizados son las medias de 2007, 2008 y 2009 para el valor de 2009 y las medias de 2018 y 2019 para el valor de 2019. No están disponibles los valores para CY ni HR y, por lo tanto, no se han contabilizado en la media de la UE para el ejercicio de 2009. Las variaciones para CY, si están disponibles, se refieren a 2011. Las variaciones para HR se refieren a 2013. Se presupone que los costes de la vivienda representan el 11 % del salario medio.

*Fuente:* cálculo de la DG EMPL sobre la base de los datos de Eurostat y el modelo fiscal y de prestaciones de la OCDE.

**Entre 2015 y 2020 se observa una mejora en términos de cobertura, lo que puede contribuir a prevenir el aumento de la profundidad de la pobreza y de la privación material, pero siguen existiendo desafíos en términos de efectividad.** De 2015 a 2020, la cobertura de la ayuda a la renta aumentó por término medio en la UE del 73 al 78 % (medida de acuerdo con la tasa de beneficiarios de las prestaciones<sup>228</sup>). Sin embargo, el riesgo de pobreza entre los hogares con casi todos sus miembros desempleados aumentó (del 61,2 % en 2015 al 64 % en 2019) y se estabilizó a nivel general en el 61,6 % en 2020, con un aumento global en casi dos tercios de los Estados miembros. Si bien el impacto de las transferencias (excluidas las pensiones) en la reducción de la pobreza ha disminuido ligeramente a lo largo de la década (del 37 al 36 %), la profundidad de la pobreza, medida de acuerdo a la brecha de riesgo de pobreza, se mantuvo prácticamente estable en torno al 27 %. Sin embargo, esta brecha es significativamente mayor entre las personas que viven en hogares con casi todos sus miembros desempleados, y se sitúa en torno al 37 %. La privación material y social ha disminuido entre 2015 y 2020 (del 18 al 13 %), al igual que la brecha en las necesidades de cuidados médicos no satisfechas y el sobrecoste de la vivienda. Sin embargo, la disminución de la tasa de privación material y social de los hogares con casi todos sus miembros desempleados (del 51 al 44 % entre 2015 y 2020) se produjo a un ritmo más lento, y en 2020 seguía siendo significativamente superior a la de la población en edad laboral.

**Algunos Estados miembros han introducido recientemente regímenes de renta mínima.** Entre 2009 y 2019, se realizaron importantes reformas en algunos Estados miembros en los

<sup>228</sup> La tasa de beneficiarios de las prestaciones se define como la proporción de personas de entre 18 y 59 años que reciben algún tipo de prestación social (distinta de las prestaciones de vejez) de entre la población en riesgo de pobreza. Este indicador lo calcula la DG EMPL a partir de los datos de EU-SILC.

que anteriormente no existían regímenes nacionales de renta mínima. En 2017, se puso en marcha en **Grecia** un régimen de renta mínima garantizada, seguido en 2019 por la nueva «renta de ciudadanía» de **Italia**, mientras que **España** introdujo su primer régimen nacional en 2020. Estos nuevos regímenes suelen seguir un enfoque de inclusión activa, complementando así el apoyo a la renta con medidas de activación y brindando a los beneficiarios acceso a los servicios. Dado que estas reformas solo se han introducido en los últimos años, su aplicación aún se está perfeccionando y es necesario llevar a cabo una supervisión estrecha. Podrían ser necesarios ajustes adicionales en relación con las demás vertientes de la inclusión activa, a saber, el acceso a los servicios sociales y los programas activos del mercado laboral. En otros Estados miembros se realizaron ajustes a menor escala, pero aun así significativos, de los regímenes existentes. Por ejemplo, en 2018, **Luxemburgo** introdujo la renta de inclusión social, cuyo foco principal es la integración de los beneficiarios en el mercado laboral, en particular mediante el cribado obligatorio y la elaboración de perfiles de capacidades de los solicitantes y de su hogar, junto con condiciones y sanciones más estrictas relacionadas con la activación.

**La tasa de sobrecoste de la vivienda se mantuvo, en términos generales, estable durante la crisis de la COVID-19, con cambios significativos a lo largo del tiempo tan solo en unos pocos Estados miembros.** En 2021, el indicador mostró que un 8,3 % de la población de la UE vivía en hogares que habían invertido el 40 % o más de su renta disponible (equivalente) en la vivienda, lo que supone un aumento de 0,5 p.p. con respecto a 2020. Grecia registró la tasa más elevada (28,8 %), pero también la mayor disminución (4,5 p.p.) en comparación con 2020. Otros Estados miembros con tasas relativamente más elevadas fueron Dinamarca (15,5 %), el único que se encontraba en la clasificación de «situaciones críticas», los Países Bajos (12,5 %), Bulgaria (11,6 %) y Alemania (10,7 %). Los Países Bajos registraron el mayor aumento (4,2 p.p.) y se encuentran «en observación», junto con Alemania, España y Portugal (con aumentos de 1,8 p.p., 1,7 p.p. y 1,7 p.p., respectivamente). Las tasas más bajas en 2021 se observaron en Chipre, Hungría y Irlanda (2,5 % cada uno), y Lituania y Malta (2,7 % cada uno) (véase el gráfico 2.4.10). En el caso de las personas en riesgo de pobreza, la tasa de sobrecoste de la vivienda fue significativamente superior a la del resto de la población, aunque con diferencias significativas entre los Estados miembros<sup>229</sup>. En Grecia, el 76,7 % de la población en riesgo de pobreza estaba sobrecargado por los costes de la vivienda, aunque con una mejora (de 3,7 p.p.) en comparación con el año anterior. En Dinamarca, este porcentaje fue del 72,1 %, tras un ligero aumento (de 1.9 p.p.). Un amplio grupo de Estados miembros presentaba tasas de alrededor del 40 y el 30 %, mientras que en Irlanda y Chipre el porcentaje era inferior al 10 % (8,8 y 9,3 %, respectivamente). En general, en todos los Estados miembros, los arrendatarios del mercado privado del alquiler tendieron a verse mucho más afectados por problemas de asequibilidad de la vivienda que los propietarios, con o sin hipoteca, y que los arrendatarios que disfrutaban de un precio reducido o de un alquiler gratuito<sup>230</sup>.

<sup>229</sup> Indicador de Eurostat [[ilc\\_lvho07a](#)], EU-SILC.

<sup>230</sup> Indicador de Eurostat [[ilc\\_lvho07c](#)], EU-SILC.



de edad aumentó o siguió siendo prácticamente la misma en todos los Estados miembros, excepto en Estonia, Letonia y Lituania, donde disminuyó.

**A lo largo de la última década, se han logrado pocos avances en la reducción del número de personas sin hogar en los Estados miembros de la UE.** Debido a la falta de una definición estadística y de una metodología comunes para contabilizar a las personas sin hogar, los datos no son comparables entre los Estados miembros, por lo que es difícil cuantificar con precisión el fenómeno a nivel de la UE. Sin embargo, en 2019, FEANTSA (Federación Europea de Organizaciones Nacionales que Trabajan con las Personas sin Hogar) y la Fundación Abbé Pierre estimaron que el número de personas sin hogar que dormían a la intemperie o en alojamientos temporales o de emergencia una noche determinada era de al menos 700 000 en la UE, lo que supone un aumento de un 70 % en 10 años<sup>233</sup>. Desde 2019, la situación de carencia de hogar ha disminuido en algunos Estados miembros gracias a las nuevas intervenciones estratégicas en el contexto de la pandemia. Sin embargo, muchas de estas medidas, en particular aquellas que buscan facilitar el acceso a una vivienda digna, la moratoria de los desahucios y el apoyo directo a los hogares, se eliminaron, al menos parcialmente, en el segundo año de la crisis de la COVID-19. Esto ha dado lugar a un aumento adicional de la situación de carencia de hogar en varios Estados miembros en comparación con los niveles anteriores a la pandemia.

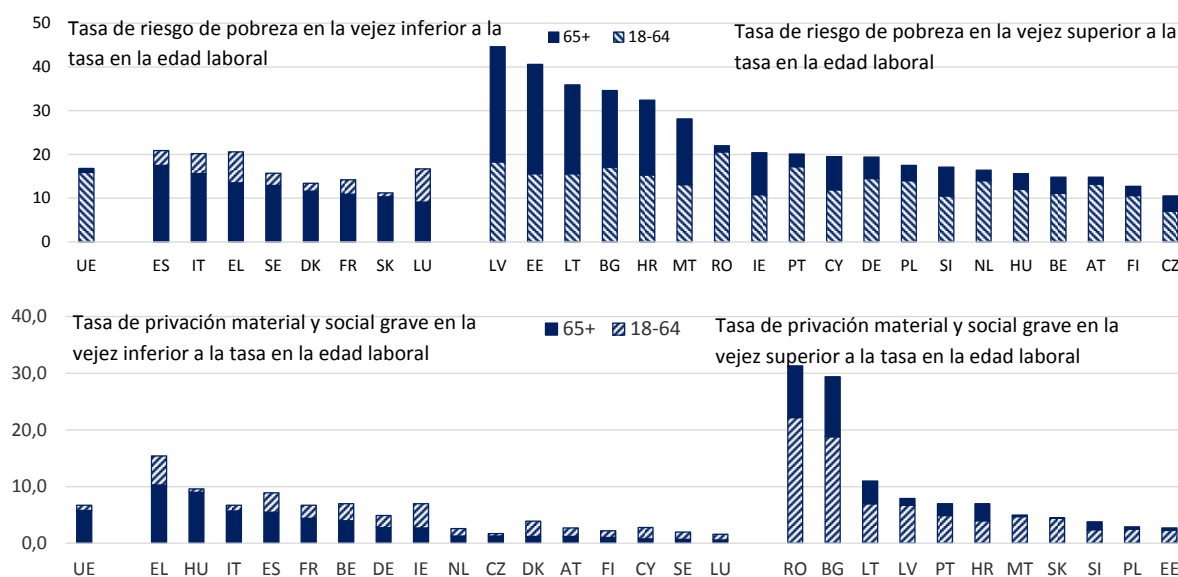
**La tasa de riesgo de pobreza o exclusión social (AROPE) de las personas de 65 años o más se mantuvo prácticamente estable en la UE entre 2020 y 2021.** La tasa se situó en el 19,6 % en 2021 en la UE, lo que representa un ligero descenso en comparación con 2020. No obstante, persiste la brecha entre las tasas de riesgo de pobreza o exclusión social (AROPE) de las mujeres y los hombres (22,1 y 16,3 %, respectivamente). La tasa de riesgo de pobreza (AROP) de las personas mayores de 65 años fue del 16,8 % en 2021 en la UE, ligeramente superior a la de las personas de entre 18 y 64 años (15,9 %). En la mayoría de los países, el porcentaje es superior al de la población en edad laboral (18-64 años), aunque la diferencia entre ambos grupos varía significativamente (véase el panel superior del gráfico 2.4.10). La tasa de privación material o social grave siguió disminuyendo (del 7,4 % en 2015 al 5,3 % en 2021) y es inferior a la de la población en edad laboral en el conjunto de la UE (6,3 % en 2021) y en la mayoría de los Estados miembros (véase el panel inferior del gráfico 2.4.12). En Rumanía y Bulgaria se observan valores especialmente elevados, así como lagunas con respecto a la población en edad laboral.

---

<sup>233</sup> Véase [6th Overview of Housing Exclusion in Europe 2021](#) [«Sexto informe sobre la exclusión en materia de vivienda en Europa, 2021», documento en inglés].

### Gráfico 2.4.11: Las personas de 65 años o más sufren un mayor riesgo de pobreza que la población en edad laboral, pero están expuestas con menos frecuencia a privaciones materiales y sociales graves

Tasas de riesgo de pobreza (panel superior) y tasas de privación material y social grave (panel inferior) por grupos de edad (en %, 2021)



*Nota:* a la izquierda, la barra de 18-64 se suma a la barra de + 65; a la derecha, la barra de + 65 se suma a la barra de 18-64. Los datos relativos a IT y PL son provisionales. Interrupción de la serie correspondiente a LU.

*Fuente:* Eurostat [[ilc\\_li02](#)] y [[ilc\\_mdsd11](#)], EU-SILC.

**Las pensiones representan, por término medio, más de la mitad de los ingresos de los últimos años de carrera profesional en la Unión.** En 2021, la pensión media de las personas de entre 65 y 74 años ascendió al 58 % de los ingresos laborales de las personas de entre 50 y 59 años<sup>234</sup>. Esta «tasa de sustitución agregada» ha ido en aumento desde 2012, año en el que se situó en el 54 %. En algunos países (como Luxemburgo, Grecia, Italia y España), se sitúa muy por encima del 70 %. Estos también se encuentran entre los Estados miembros en los que la tasa de pobreza de las personas de edad avanzada es inferior a la pobreza de las personas en edad laboral. Por otra parte, en doce Estados miembros la tasa de sustitución es inferior al 50 %, y en cinco de ellos es inferior al 40 % (Irlanda, Croacia, Lituania, Rumanía y Bulgaria). En la mayoría de ellos, esta tasa es más baja entre las mujeres, pero en ocho, las tasas de sustitución son más elevadas en el caso de las mujeres (Luxemburgo, Letonia, Alemania, Chequia, Dinamarca, Estonia, los Países Bajos, Hungría y Eslovenia).

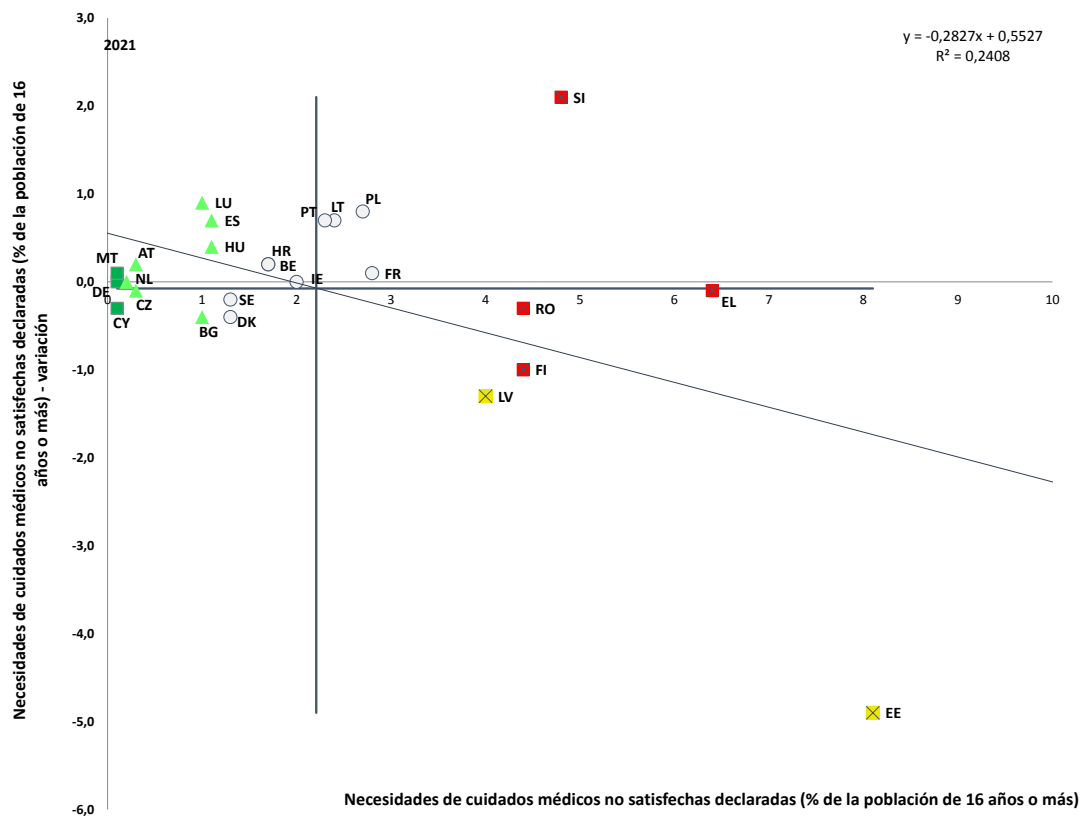
**En 2021, segundo año de la pandemia de COVID-19, las necesidades de cuidados médicos no satisfechas declaradas disminuyeron por término medio, al igual que ocurrió con las variaciones entre los Estados miembros, que, no obstante, siguieron siendo considerables** (véase el gráfico 2.4.12). Eslovenia, Luxemburgo y Polonia registraron los mayores aumentos (de 2,1 p.p., 0,9 p.p. y 0,8 p.p., respectivamente). Entre ellos, Eslovenia, junto con Grecia, Rumanía y Finlandia, se encuentran dentro de la clasificación de «situaciones críticas», debido a los elevados niveles de necesidades no satisfechas notificadas en 2021 (4,8 %, 6,4 % y 4,4 % para los dos últimos países, respectivamente). Al mismo

<sup>234</sup> Véase el [Informe sobre la adecuación de las pensiones de 2021](#), p. 40. Como muestra el indicador de Eurostat [[ilc\\_pnp3](#)], se define como la tasa de la pensión bruta individual mediana en la categoría de 65 a 74 años en relación con la renta bruta individual mediana de la categoría de 50 a 59 años, excluidas otras prestaciones sociales.

tiempo, Finlandia registró una reducción relativamente importante (de 1 p.p.), junto con Estonia y Letonia (4,9 p.p. y 1,3 p.p.), que, no obstante, se mantuvieron en niveles elevados también en 2021 (en un 8,1 y un 4 %). Al igual que en 2020, el porcentaje de personas que declararon necesidades de cuidados médicos no satisfechas siguió siendo muy bajo (por debajo del 1 %) en Alemania, Chipre y Malta (0,1 %), así como en los Países Bajos, Chequia y Austria (0,2 %, y 0,3 % en el caso de los dos últimos). Las personas que viven en hogares con ingresos bajos suelen declarar más necesidades de cuidados médicos no satisfechas, aunque la magnitud de la diferencia respecto al conjunto de la población difiere de un Estado miembro a otro<sup>235</sup>.<sup>236</sup> Polonia y Rumanía registraron cierta variación regional en cuanto a las necesidades no satisfechas declaradas (véase el gráfico 10 del anexo 3).

**Gráfico 2.4.12: Durante el segundo año de la crisis de la COVID-19, se registraron entre los Estados miembros grandes variaciones y aumentos de las necesidades de cuidados médicos no satisfechas declaradas**

Necesidades de cuidados médicos no satisfechas declaradas, niveles de 2021 y variaciones con respecto al año anterior (en %, indicador principal del cuadro de indicadores sociales)



Nota: los ejes están centrados en la media no ponderada de la UE. La leyenda se presenta en el anexo. Los datos relativos a SK no están disponibles, y los relativos a IT y PL son provisionales. Interrupción en la serie correspondiente a LU.

Fuente: Eurostat, [tespm\_110], EU-SILC.

<sup>235</sup> Eurostat [hlth\_silc\_29], EU-SILC.

<sup>236</sup> En 2021, más personas gitanas se sintieron discriminadas en los últimos 12 meses a la hora de acceder a los servicios sanitarios (14 %) que en 2016 (8 %), y el mayor porcentaje se observó en Portugal (32 %). Durante la pandemia de COVID-19, incluso el acceso básico a la atención primaria y las medidas básicas de prevención y distanciamiento social resultaron imposibles de aplicar en las comunidades gitanas marginadas remotas (el 20 % de los gitanos no tienen acceso a agua corriente y el 78 % viven en viviendas hacinadas). Fuente: Informe de 2022 sobre los derechos fundamentales de la FRA.

**La evolución demográfica, en particular las tasas de natalidad sistemáticamente bajas y la mayor esperanza de vida, están aumentando la posible necesidad de cuidados de larga duración.** Se prevé que la tasa de dependencia de las personas mayores en la UE aumente significativamente, pasando del 32,5 % en 2021 al 52,0 % en 2050. A pesar de los avances en el ámbito de la esperanza de vida con buena salud, así como en los enfoques preventivos y el uso de las tecnologías digitales, esto dará lugar a una creciente necesidad de cuidados de larga duración en el futuro<sup>237</sup>. Se prevé que el número de personas que puedan necesitar cuidados de larga duración aumente de los 30,8 millones en 2019 hasta los 33,7 millones en 2030 y los 38,1 millones en 2050<sup>238</sup>. De media, según los datos de 2019 para la EU-27, el 26,6 % de las personas de 65 años o más (32,1 % de mujeres frente a 19,2 % de hombres) y el 39,4 % de las personas de 75 años más que vivían en hogares privados necesitaron cuidados de larga duración<sup>239</sup>. En el quintil de renta más baja, el 35,9 % necesitaron cuidados de larga duración, frente al 17,2 % en el quintil de renta más alta<sup>240</sup>.

**La cobertura de la protección social es un factor importante para determinar el acceso a los servicios de cuidados de larga duración, además de la disponibilidad de servicios de calidad.** A pesar de que todos los Estados miembros ofrecen cierta cobertura de protección social, ya sea en especie o mediante prestaciones en metálico, el 35,7 % de las personas de la UE informaron de que no utilizan (más) servicios de asistencia a domicilio por motivos económicos, el 9,7 % mencionó la escasez de oferta y el 2,1 % aludió a problemas de calidad<sup>241</sup>. Con objeto de medir el grado de protección social de los cuidados de larga duración en la vejez y compararla entre los Estados miembros, la OCDE, con el apoyo de la Comisión Europea, desarrolló un conjunto de casos típicos de necesidades de cuidados de larga duración<sup>242</sup>. El análisis indica que, incluso si se cuenta con protección social, los gastos corrientes derivados de los cuidados pueden ser muy elevados, especialmente para las personas mayores con necesidades graves de cuidados de larga duración que reciben atención domiciliaria (véase el gráfico Gráfico2.4.13<sup>243</sup>).

---

<sup>237</sup> Esto se traduce en un importante potencial de creación de empleo en el sector de los cuidados de larga duración, con pruebas de que, para mantener la cobertura de los cuidados de larga duración al mismo nivel, tendrían que sumarse 1,6 millones de trabajadores dedicados a los cuidados de larga duración de aquí a 2050; véase el [documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña al documento Propuesta de la Comisión de Recomendación del Consejo sobre el acceso a cuidados de larga duración asequibles y de alta calidad](#) [SWD(2022) 441 final].

<sup>238</sup> Comisión Europea y Comité de Política Económica: [The 2021 Ageing Report - Economic and budgetary projections for the EU Member States \(2019-2070\)](#) [«Informe de 2021 sobre el envejecimiento: previsiones económicas y presupuestarias para los Estados miembros de la UE (2019-2070)», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2021.

<sup>239</sup> Eurostat [[hlth\\_ehis\\_tadle](#)], EHIS. La proporción de personas necesitadas se corresponde al valor de 1 menos la proporción de las personas que no se enfrentan a dificultades graves. Esta medida basada en la encuesta solo registra a personas en hogares privados, pero no a personas que reciben atención residencial.

<sup>240</sup> Eurostat [[hlth\\_ehis\\_tadli](#)], EHIS.

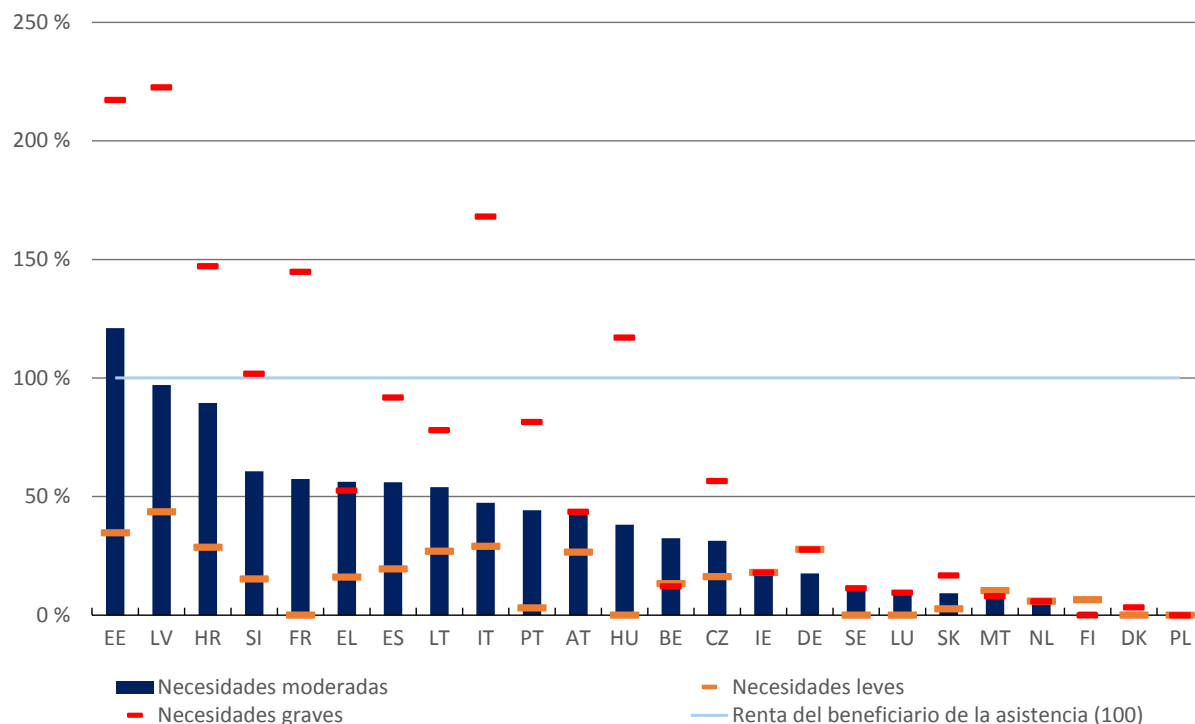
<sup>241</sup> Eurostat [[ilc\\_ats15](#)], módulo *ad hoc* de EU-SILC de 2016.

<sup>242</sup> Cravo Oliveira Hashiguchi, T. y Llena-Nozal, A.: [The Effectiveness of Social Protection for Long-term Care in Old Age: Is social protection reducing the risk of poverty associated with care needs?](#) [«La eficacia de la protección social para los cuidados de larga duración en la vejez: ¿reduce la protección social el riesgo de pobreza asociada a las necesidades de cuidados?»], documento en inglés], documentos de trabajo sobre salud de la OCDE, n.º 117, OECD Publishing, París, 2021.

<sup>243</sup> OECD: [Measuring social protection for long-term care in old age](#) [«Medición de la protección social para los cuidados de larga duración en la vejez», documento en inglés], documentos de trabajo sobre salud de la OCDE, OECD Publishing, París, 2023 (disponible próximamente).

### Gráfico 2.4.13: Los gastos corrientes derivados de los cuidados pueden ser muy elevados, especialmente para las personas mayores con necesidades graves de cuidados de larga duración que reciben atención domiciliaria

Gastos corrientes derivados de la asistencia a domicilio como porcentaje de los ingresos en la vejez (una vez recibida la ayuda pública), para los beneficiarios de cuidados con una renta mediana y sin riqueza neta, por nivel de gravedad



*Nota:* EE hace referencia a Tallin, en Estonia, IT hace referencia al Alto Adigio (Tirol del Sur), en Italia, AT a Viena, en Austria, y BE a Flandes, en Bélgica.

*Fuente:* análisis de la OCDE sobre la base del cuestionario de protección social de los cuidados de larga duración de la OCDE, la base de datos de distribución de la renta de la OCDE y la base de datos de distribución de la riqueza de la OCDE.

## 2.4.2 Medidas adoptadas por los Estados miembros

En 2021 y 2022, los Estados miembros eliminaron gradualmente las medidas temporales de apoyo a la renta que habían introducido durante la pandemia de COVID-19. Algunos Estados miembros pusieron en marcha medidas permanentes para garantizar una mejor protección social para todos, en particular la mejora de la adecuación y la cobertura de diversas prestaciones. Estas medidas tenían por objeto colmar las lagunas de los sistemas de protección social que afectan, en particular, a las personas en situación de vulnerabilidad (como los hogares con ingresos bajos sin ingresos laborales, las personas con trabajos precarios o los migrantes y refugiados). A raíz de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania y sus consecuencias socioeconómicas en Europa, algunos Estados miembros han introducido medidas específicas para abordar las repercusiones sociales de las presiones inflacionistas, en particular sobre los servicios energéticos esenciales. Sin embargo, la mayoría de estas medidas no se han dirigido a las personas más vulnerables y más expuestas a los elevados precios de la energía (véase el recuadro 7 del pilar). Además, en virtud de la Directiva de protección temporal, las personas desplazadas que huyen de Ucrania y se benefician de protección temporal tienen acceso a la asistencia sanitaria, la vivienda y la protección social, además de a la educación, la formación y el mercado laboral. Este apartado ofrece una visión general del enfoque adoptado por los Estados miembros para abordar las

circunstancias actuales, además de otras medidas que hacen frente a retos más estructurales de sus sistemas de protección social.

**Algunas de las medidas temporales introducidas durante la pandemia se han mantenido para las personas vulnerables y sus familias, y se han introducido medidas adicionales para hacer frente a los efectos del aumento de los precios.** A lo largo de la pandemia, los beneficiarios de la asistencia social en **Bélgica** recibieron una prima temporal mensual de 50 EUR desde julio de 2020 hasta septiembre de 2021, y de 25 EUR entre octubre de 2021 y marzo de 2022. Otras subvenciones y medidas, en particular la subvención COVID, la subvención de bienestar psicológico y el subsidio para jóvenes y estudiantes en situación vulnerable, también se prorrogaron hasta el 31 de marzo de 2022. En **Bulgaria**, como medida puntual, las autoridades aumentaron el umbral de la subvención para calefacción (en 30 BGN, aproximadamente 15,3 EUR) para las personas que no habían solicitado la prestación a fecha de octubre de 2021. Sin embargo, debido a la crisis energética, la ayuda se incrementó en otros 100 BGN (aproximadamente 51 EUR, esto es, en torno al 20 %) hasta alcanzar los 624 BGN (aproximadamente 319 EUR) en 2022. En **Malta**, en vista de las presiones inflacionistas, especialmente sobre los alimentos, y también para seguir apoyando la recuperación económica, el Gobierno aprobó en febrero de 2022 el desembolso de una subvención única en efectivo. Desde marzo de 2022, los trabajadores con un determinado nivel de ingresos y los estudiantes reciben cheques por valor de 100 EUR, mientras que, en el caso de los pensionistas y las personas que reciben prestaciones sociales, esta ayuda asciende hasta los 200 EUR. En **España**, se han adoptado varias medidas temporales para aumentar la renta mínima y las pensiones no contributivas y compensar así la elevada inflación, con el objetivo de apoyar a hasta 800 000 hogares vulnerables. Según una catalogación de las respuestas estratégicas nacionales para amortiguar el impacto en los ciudadanos de la creciente inflación, notificadas hasta junio de 2022 en la base de datos EU PolicyWatch de Eurofund, la mayoría de las medidas declaradas fueron temporales y *ad hoc*<sup>244</sup>. Los pagos puntuales y a tanto alzado fueron más comunes que el apoyo mensual, y la mayoría de las medidas no eran específicas. Las medidas específicas adoptaron más bien la forma de apoyo financiero, mientras que las medidas no específicas se limitaron principalmente a las facturas de la energía y los precios del combustible (para más información, véase más abajo y el recuadro 7 del pilar).

**Se adoptaron o aplicaron cambios permanentes a los regímenes existentes para seguir reforzando la resiliencia social y económica**, en consonancia con los principios 12 (protección social) y 14 (renta mínima) del pilar, **con la ayuda del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), entre otros.** En **España**, el MRR apoya hasta treinta y cuatro proyectos piloto que crean itinerarios de integración para los beneficiarios de la renta mínima. Sus objetivos son mejorar la asimilación y la eficacia del régimen de renta mínima a través de la integración socioeconómica, así como de la inclusión educativa y digital. Además, está prevista una nueva reforma en el marco del PRR para fusionar, antes de finales de 2023, las prestaciones no contributivas en torno al régimen de renta mínima, con el fin de mejorar la eficacia y la eficiencia de los recursos públicos y encauzarlos hacia una cobertura adecuada de las personas en situaciones vulnerables, así como la adecuación del apoyo a la renta. Para ello, la consolidación de las prestaciones tendrá en cuenta, por un lado, las necesidades estructurales de los hogares con menores de edad y personas con discapacidad y, por otro, vinculará la ayuda a la renta a una búsqueda activa de empleo, en aras de la

---

<sup>244</sup> Aumayr-Pintar, C. y Cantero Guerrero, M.: [First responses to cushion the impact of inflation on citizens](#) [«Primeras respuestas para amortiguar el impacto de la inflación sobre los ciudadanos», documento en inglés], Eurofound, artículo, 12 de septiembre 2022.

inclusión y con el fin de evitar las «trampas de la pobreza». En **Letonia**, de conformidad con su PRR, una reforma prevista para principios de 2023 buscará introducir una metodología de cálculo unificada y basada en datos contrastados, así como un sistema de indexación anual de la renta mínima garantizada, con el fin de alcanzar el umbral del 20 % de la renta mediana. En **Rumanía**, el Gobierno modificó una ley para aumentar el Indicador de Referencia Social, la base para determinar los importes de diversas prestaciones, en particular las prestaciones por desempleo y la asistencia social, y su indexación periódica con la tasa media de inflación anual comenzó en marzo de 2022. En **Bulgaria**, como reforma transitoria hasta que se aplique la revisión completa de la renta mínima prevista en el PRR, se ha introducido una modificación legislativa para aumentar gradualmente la adecuación y la cobertura del régimen de renta mínima, mediante aumentos obligatorios de los coeficientes de renta mínima diferenciada (DMI, por sus siglas en inglés) para todos los grupos destinatarios. **Croacia** aumentó el importe básico de la prestación mínima garantizada hasta 1 000 HRK, y también mejoró su cobertura, en particular para los hogares con menores de edad, según lo previsto en el PRR. En **Lituania**, se han aprobado algunas mejoras de la adecuación de la prestación social básica, junto con una mayor accesibilidad de las compensaciones de los costes de calefacción sujetas a condiciones de recursos, que se combinan con una modificación, en virtud del PRR, de la Ley de servicios sociales, a fin de aumentar la calidad de la asistencia social a través de un nuevo régimen de acreditación. En **Malta**, los beneficiarios de la asistencia social reciben la totalidad del ajuste de los salarios de acuerdo con el índice del coste de la vida, en lugar de los dos tercios de la indemnización, como ocurría antes. Además, se introducirá un nuevo procedimiento para ayudar a las personas sin domicilio fijo a recibir asistencia social. En los **Países Bajos**, una medida de aumento del límite de edad a los 27 años podría ayudar a mitigar el creciente riesgo de pobreza de los progenitores cuando sus hijos mayores de 21 años siguen viviendo con ellos y evitar además la situación de carencia de hogar entre los jóvenes. **Grecia** ha aplicado aumentos en las medidas permanentes de apoyo a la renta destinadas a los hogares con ingresos bajos, en particular la subvención para calefacción y las ayudas a la vivienda para los estudiantes universitarios que estudian fuera de su ciudad de origen. Además, de cara al futuro, el MRR apoyará, entre otras cosas, la integración en el mercado laboral de los beneficiarios de la renta mínima garantizada, las personas con discapacidad, los gitanos y los refugiados en Grecia.

**La mayoría de los Estados miembros prestaron apoyo financiero a las personas desplazadas procedentes de Ucrania**, concediéndoles acceso a los paquetes básicos de bienestar social vigentes para los nacionales de cada país o los migrantes en situación de residencia legal. En algunos casos se facilitó el acceso a regímenes de renta mínima, por ejemplo en **Alemania, Estonia, Lituania, Hungría, Portugal y Eslovaquia**. Algunos Estados miembros han concedido a las personas desplazadas procedentes de Ucrania acceso a subsidios para solicitantes de asilo, por ejemplo **Austria, España, Finlandia, Francia, los Países Bajos y Suecia**, mientras que en otros Estados miembros, como **Bulgaria, Chequia, Italia y Luxemburgo**, se han creado prestaciones específicas para estas personas. **Polonia** ha prestado los tres tipos de ayuda. Según la catalogación de las medidas estratégicas relacionadas con los refugiados procedentes de Ucrania realizada por Eurofound, desde el inicio de la guerra y hasta mediados de junio, se declararon un total de 144 medidas estratégicas, principalmente relacionadas con el acceso a la vivienda (19 %), la educación (13 %), la asistencia sanitaria (8 %) y la protección social (6 %), así como el acceso a los mercados laborales y a las políticas activas del mercado laboral (22 %).

**La pandemia puso de manifiesto la necesidad de modernizar los servicios sociales.** Los principales retos son la normalización o ampliación de la cartera de servicios y la mejora de la calidad de los servicios sociales, así como la mejora de la prestación integrada de servicios y prestaciones. Algunas de las reformas relacionadas con estos ámbitos comenzaron durante

las primeras oleadas de la pandemia de COVID-19 o después de estas, y algunas reciben apoyo del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Por ejemplo, **Bulgaria** adoptó una nueva ordenanza sobre la calidad de los servicios sociales (que también forma parte del PRR), en particular en lo relativo a las cualificaciones de la mano de obra. **España** siguió preparando la reforma destinada a definir, a nivel nacional, una cartera mínima de servicios sociales comunes garantizados y unas normas de calidad destinadas a reducir las disparidades en relación con el tipo, el nivel y la calidad de los servicios prestados. **Croacia** y **Lituania** están ampliando su cartera de servicios sociales, lo que, en el caso de Croacia, incluye mejoras en el acceso a los servicios sociales y la coordinación entre ellos, así como la garantía de una cartera mínima de servicios comunes y unas normas comunes para la prestación de servicios sociales en todo el país. **Chipre** y **Croacia** buscan especialmente mejorar la prestación integrada de servicios mediante el refuerzo del enfoque multidisciplinar y la prestación integrada de prestaciones y servicios, respectivamente. **Lituania** introdujo un nuevo tipo de servicio social a domicilio preventivo y proactivo para identificar a las familias y personas en situación potencialmente vulnerable desde el punto de vista social que corren el riesgo de caer en la exclusión social.

**El acceso a la protección social mejoró en varios Estados miembros, en particular para los trabajadores atípicos y los trabajadores autónomos**, de conformidad con los planes nacionales (presentados en 2021) para aplicar la Recomendación del Consejo de 2019 relativa al acceso a la protección social<sup>245</sup>. Aunque las ayudas excepcionales a la renta o la relajación temporal de las normas estándar de admisibilidad (o el aumento de los importes de las prestaciones) introducidas durante la pandemia se eliminaron gradualmente en muchos Estados miembros a finales de 2021 o principios de 2022, se han introducido reformas estructurales que amplían el acceso a la protección social. El PRR de **Chipre** incluye una reforma del sistema de seguridad social, destinada a ampliar la cobertura a los trabajadores autónomos y a las formas de empleo atípicas (como las personas que trabajan en plataformas), mientras que **Polonia** tiene previsto, como parte de su PRR, ampliar los seguros sociales obligatorios existentes y mejorar la cobertura de los seguros de pensiones y de accidentes, en particular en el caso de los contratos de Derecho civil. Varios Estados miembros están abordando la adecuación de las pensiones de los trabajadores autónomos mediante un aumento de las tasas de cotización, como es el caso de **Letonia** (que también ha introducido una base mínima de cotización) y **España**, que adoptó en 2022 la reforma del sistema de contribuciones para los trabajadores autónomos en el marco del PRR. **Francia** adoptó una ley (a finales de 2021) que incluye medidas destinadas a aumentar el nivel de las pensiones de los agricultores que prestan ayuda, y **Finlandia** presentó en junio de 2022 una propuesta relativa al desarrollo de un seguro de pensiones para los trabajadores autónomos, que el Parlamento debatirá y aprobará próximamente.

**Varias medidas buscan abordar el acceso a las prestaciones por desempleo, en especial para los trabajadores atípicos.** El PRR de **España** incluye una reforma del sistema de asistencia al desempleo (para finales de 2022) que tiene el objetivo de colmar algunos de los vacíos de cobertura, ampliar la duración máxima y simplificar el sistema. España también estableció que, a partir de marzo de 2022, facilitará el acceso de los empleados fijos o discontinuos de más de 52 años a los subsidios de desempleo. Por último, se concedió acceso a prestaciones contributivas por desempleo (a partir de octubre de 2022) a los trabajadores domésticos tras la ratificación del Convenio sobre las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos de la OIT y las correspondientes medidas de aplicación. **Italia** mejoró el acceso a

---

<sup>245</sup> Véase el recuadro 5 del pilar: Acceso a una protección social adecuada en el Informe Conjunto sobre el Empleo de 2022 y en los [planes nacionales mencionados en él](#).

las prestaciones por desempleo para los trabajadores atípicos, en particular ampliando a 12 meses el período máximo de la prestación en metálico en caso de despido involuntario de los trabajadores con un contrato de trabajo atípico (prestación DIS-COLL). También con este fin, los regímenes ordinarios (CIGO y FIS) y extraordinarios (CIGS) para los trabajadores que no estaban antes cubiertos por las prestaciones se hicieron más generosos y accesibles, para incluir a los aprendices y a los trabajadores a domicilio.

**Se han adoptado varias medidas para apoyar a los trabajadores autónomos mediante regímenes específicos de ayuda a la renta o de sustitución, en caso, por ejemplo, de permisos de maternidad o paternidad u otros períodos temporales de inactividad.** Tras la expiración del sistema de apoyo temporal a la renta (TOZO 5) de los **Países Bajos**, los trabajadores autónomos pueden optar a ayudas a la renta con arreglo a un sistema más permanente (Bbz). **Austria** amplió (hasta marzo de 2022) su régimen de sustitución de la renta también a los trabajadores por cuenta propia sin asalariados que habían cesado sus actividades debido a la COVID-19 y permitió el acceso a su Fondo *Hardship* a las personas que no reciben apoyo con arreglo a las medidas existentes (en particular, los nuevos trabajadores autónomos, los profesionales independientes, los trabajadores culturales y las personas con múltiples contratos a tiempo parcial). **Francia** flexibilizó en 2022 los requisitos para que los trabajadores autónomos puedan beneficiarse del subsidio de renta en caso de cese de actividad (en vigor desde 2019). Por último, como parte del decreto sobre conciliación de la vida familiar y la vida profesional (junio de 2022), los nuevos reglamentos sobre permiso de maternidad, paternidad y parental de **Italia** incluyen el derecho a una asignación diaria para las mujeres autónomas durante los períodos previos al parto (en caso de complicaciones), y también incluyen el derecho a un permiso parental para los padres autónomos. En **Luxemburgo**, el Gobierno aprobó (en junio de 2022) un proyecto de ley, que posteriormente presentó al Parlamento, con el objetivo de introducir prestaciones de paternidad para los trabajadores autónomos.

**En varios países se han adoptado nuevas medidas para mejorar la protección social de los profesionales del sector cultural.** Estos profesionales se encontraban entre los grupos que no estuvieron suficientemente cubiertos por la protección social durante la COVID-19, debido a la combinación de una situación laboral específica y a la disminución de las posibilidades de trabajar. Sus derechos a las prestaciones por desempleo o a ayudas temporales a la renta se ampliaron durante el período 2021-2022 en **Estonia, Luxemburgo, España y Francia**, mientras que **Alemania** adoptó medidas para mantener la cobertura de seguro de los artistas autónomos subvencionando sus cotizaciones. Cabe señalar que **Portugal** aprobó un nuevo estatuto para los profesionales del sector cultural y un fondo especial de seguridad social para ellos.

**Algunos países han introducido medidas para apoyar el acceso de todos los trabajadores a la asistencia sanitaria.** En **Luxemburgo**, el Gobierno presentó una propuesta de cobertura sanitaria universal en octubre de 2021 para ofrecer acceso a la asistencia sanitaria, mediante una afiliación al seguro de enfermedad, a cualquier persona vulnerable que residiera en el país pero no estuviese afiliada. La propuesta se encuentra actualmente en el Parlamento. Desde principios de 2022, los empleadores en **Alemania** deben informar en caso de que sus empleados con contrato de corta duración no estén cubiertos por el seguro de enfermedad. Por lo que se refiere a las prestaciones por enfermedad, **Irlanda** aprobó un proyecto de ley (pendiente de aprobación por el Parlamento) que ofrece un nivel mínimo de protección a los empleados con salarios bajos, que pueden no tener derecho al régimen de prestaciones por enfermedad de la empresa. **Estonia y Letonia** ampliaron la cobertura de las prestaciones por enfermedad a todos los empleados.

**Los Estados miembros han establecido medidas estructurales y específicas para los hogares de renta baja o sin recursos a fin de apoyar el acceso de estos a los servicios esenciales**, en consonancia con el principio 20 del pilar. Para apoyar el acceso a los servicios energéticos esenciales, las medidas estructurales más comunes incluyen, en particular, prestaciones de renta, tarifas reducidas, subvenciones y protección contra las prohibiciones y desconexiones, y pueden contribuir a amortiguar los efectos del aumento de los precios. Sin embargo, además de estas, se han adoptado medidas de emergencia para responder a los picos de precios de la energía, como se explica en el recuadro 7 del pilar.

**En el contexto de los actuales aumentos del coste de la vida, especialmente de las facturas de servicios básicos, algunos Estados miembros están adoptando medidas preventivas para proteger los arrendamientos y reducir los precios de la energía, aunque la gran mayoría no son suficientemente específicas.** Por ejemplo, en **España**, los desahucios que afectan a los arrendatarios vulnerables se suspenden hasta el 31 de diciembre de 2022, y el aumento del alquiler anual se limita al 2 %. Además, la garantía de suministros básicos (agua, gas, electricidad y telecomunicaciones) aplicada a los hogares vulnerables se ha prorrogado hasta el 31 de diciembre de 2022. Por último, el Gobierno ha adoptado varias medidas para limitar los costes de la energía y proteger el suministro, en particular un bono social de electricidad para los consumidores vulnerables y la prohibición de interrumpir el suministro de electricidad a las personas en riesgo de exclusión social. **Letonia** introdujo aumentos temporales de la ayuda a la vivienda destinada a la población de renta baja para compensar los aumentos de los costes de la energía en la temporada de calefacción 2022-2023, junto con una compensación parcial de las facturas de energía para todos los consumidores. En **Lituania**, el Estado reembolsa parte de los costes de la energía a todas las familias, mientras que **Rumanía** limita los precios de la electricidad y el gas natural. **Irlanda** también concede un crédito de 600 EUR en tres cuotas a todos los consumidores de electricidad doméstica. Además, las personas que reciban el subsidio por combustible (calefacción) recibirán un pago puntual de 400 EUR en noviembre, y más personas tendrán derecho a esta ayuda a partir de enero de 2023. En **Grecia**, las medidas temporales aplicadas para compensar las presiones inflacionistas incluyen un subsidio de 250 EUR para los pensionistas que reciben ingresos bajos, las personas de edad avanzada sin seguro y los beneficiarios de prestaciones por discapacidad, así como una cuota adicional de la renta mínima garantizada y de la prestación por hijos (estas medidas se aplicaron en abril de 2022 y se prevé que se apliquen también en diciembre de 2022).

**Se han puesto en marcha reformas para abordar la pobreza infantil en varios Estados miembros**, en particular en el ámbito del permiso parental y la educación infantil y atención a la infancia, en consonancia con el principio 11 del pilar (asistencia y apoyo a los niños) y la Recomendación del Consejo por la que se establece una Garantía Infantil Europea. La expansión de la educación infantil y atención a la infancia fue el tipo de reforma más común. El PRR de **España** prevé la creación de al menos 60 000 plazas públicas de educación infantil y atención a la infancia para niños menores de 3 años de aquí a finales de 2024. **Grecia, Italia, Eslovaquia y Chipre** también tienen previsto aumentar la oferta de servicios de guardería. **Chequia** garantizó una financiación estable de los grupos de niños una vez que finalice el apoyo del FSE, mientras que **Malta** y **Eslovenia** ampliaron los derechos a servicios gratuitos de guarderías. En consonancia con su PRR, **Lituania** puso en marcha un estudio acerca de la viabilidad de desarrollar infraestructuras de educación infantil en los municipios. En **Dinamarca**, el Gobierno ha aprobado la introducción de nuevas normas mínimas en materia de atención a la infancia a partir de 2024. A través del PRR, **Rumanía** creará, equipará y pondrá en funcionamiento 412 servicios complementarios para aumentar la capacidad y la calidad de su sistema de educación infantil de aquí a 2024, que está previsto que preste servicio a unos 20 000 niños procedentes de entornos desfavorecidos.

**Algunos Estados miembros aumentaron las prestaciones familiares y por hijo.** Estas medidas, aunque constituyen cambios estructurales en los regímenes ya existentes, pueden contribuir a ayudar a las familias a mitigar el efecto del aumento de los precios y de las presiones inflacionistas en la actual situación. **Austria, Letonia, Lituania, Rumanía y Eslovaquia** elevaron los importes de las prestaciones universales por hijo, **Bulgaria** aumentó la desgravación fiscal por hijo, e **Italia** introdujo una prestación mensual universal para todos los hijos a cargo. Los niveles de prestaciones específicas aumentaron en **Austria, Bulgaria y España**, y así lo hizo también la prima por nacimiento y adopción en **Malta**. En Irlanda habrá un pago doble de la prestación por hijo (140 EUR adicionales por hijo), y las personas que reciban el «pago de familia trabajadora» percibirán un pago único de 500 EUR en noviembre de 2022.

**En varios Estados miembros se debatió la prestación de un apoyo adicional a la renta para las personas con discapacidad y sus familias**, en consonancia con el principio 17 del pilar (inclusión de las personas con discapacidad). **Croacia** ha introducido una modificación en la legislación del mercado laboral a fin de determinar las condiciones para la concesión de ayuda financiera a personas desempleadas con discapacidad. **Lituania** ha aprobado un aumento del importe de la prestación complementaria por hijo, que incluye a los menores con discapacidad, y también adoptó en julio de 2021 una nueva ley por la que se conceden prestaciones adicionales a las personas mayores solteras y a las personas con discapacidad. **Malta** ha adoptado varias medidas para mejorar el acceso de las personas con discapacidad a las prestaciones sociales y aumentar los importes subvencionables, en particular para los cuidadores de personas con una discapacidad grave. En varios Estados miembros, las prestaciones por discapacidad también están disponibles para las personas desplazadas procedentes de Ucrania, entre ellos **Croacia, Chipre, Estonia, Francia, Irlanda, Lituania España, y Polonia.**

**Muchos Estados miembros han adoptado medidas para desarrollar los cuidados basados en la comunidad necesarios para apoyar la vida independiente de las personas con discapacidad.** Estas medidas se adoptan en el contexto de la desinstitucionalización y en consonancia con los compromisos contraídos en virtud de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas (CDPD de las Naciones Unidas). **Bulgaria** está llevando a cabo un proyecto piloto destinado a desarrollar el sistema de acogimiento familiar y cuidados basados en la comunidad para la desinstitucionalización de los menores de edad, en particular los menores de edad con discapacidad, y en asociación con UNICEF. Además, ha destinado 41,6 millones EUR en el marco del FSE+ hasta 2026 para el desarrollo de servicios sociales destinados a menores de edad pertenecientes a grupos vulnerables y menores de edad con discapacidad, desde la atención a la primera infancia hasta el asesoramiento y la mediación para el mercado laboral. Se espera que unos 40 000 menores de 18 años se beneficien de esta inversión. En el contexto del PRR, **Grecia** ha adoptado medidas para desarrollar sistemas de asistencia personal, que se pondrán a prueba en primer lugar en la región del Ática durante un período de dos años. **Croacia** ha adoptado un Plan Nacional para la Unificación de Oportunidades para las Personas con Discapacidad para el período 2021-2027, cuyo objetivo es reducir el número de personas con discapacidad en los servicios de alojamiento de larga duración mediante el desarrollo de cuidados basados en la comunidad. **Bélgica** (Valonia) adoptó una estrategia de desinstitucionalización en el contexto del PRR. Del mismo modo, **Rumanía** se ha comprometido en el PRR a llevar a cabo una reforma para avanzar en el proceso de desinstitucionalización de las personas con discapacidad.

**Varios Estados miembros han previsto inversiones e introducido nuevas medidas para mejorar el acceso a una vivienda social y asequible, en particular para los grupos**

**vulnerables, con el fin de prevenir y combatir la situación de carencia de hogar**, en consonancia con el principio 19 del pilar (vivienda y asistencia para las personas sin hogar). En **Bélgica**, el Gobierno valón se comprometió en el PRR a construir al menos 700 viviendas públicas con un alto rendimiento medioambiental, a construir y adaptar viviendas inclusivas para las personas con discapacidad y las personas mayores, y a crear nuevas plazas de acogida para grupos vulnerables. Según su PRR, **España** tiene previsto construir al menos 20 000 nuevas viviendas con fines de alquiler social o a precios asequibles que cumplan los criterios de eficiencia energética. **Letonia** está desarrollando, en el marco de su PRR, una estrategia para la preparación de un proyecto de viviendas de alquiler bajo en las regiones. **Portugal** está utilizando financiación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia para reforzar la oferta de viviendas sociales y asequibles. Como parte de los compromisos del PRR, en junio de 2022 **Rumanía** adoptó la Estrategia Nacional de Vivienda, que estará en vigor hasta 2050; uno de sus cuatro pilares está dedicado a la vivienda inclusiva, con vistas a mejorar las condiciones de vida de los grupos vulnerables, en particular los asentamientos irregulares. Esto se complementará con inversiones en la construcción de viviendas para jóvenes vulnerables. **Francia** ha adoptado una ley que introduce una nueva obligación para los arrendadores en relación con la renovación de viviendas y proporciona apoyo adicional a los hogares con menos recursos, mientras que **Malta** ha introducido subvenciones para la adaptación estructural de viviendas peligrosas. **Lituania** ha adoptado enmiendas legislativas para aumentar la accesibilidad de la vivienda social y el apoyo a las familias con tres o más hijos, las familias monoparentales con hijos y las personas con discapacidad. **España, Italia y Malta** introdujeron un impuesto sobre la vivienda o una asignación de vivienda para apoyar a los jóvenes que viven de forma independiente, mientras que España también estableció una prestación mensual de 250 EUR para los jóvenes de renta baja o media, válida durante dos años. **Luxemburgo** está introduciendo reformas legislativas para revisar diversas ayudas individuales a la vivienda y para simplificar estas ayudas individuales y hacerlas más transparentes y accesibles, junto con una reforma para estimular la creación de viviendas públicas asequibles. Por último, en **Suecia**, el Gobierno ha decidido una estrategia nacional relativa a la situación de carencia de hogar, que incluye amplias iniciativas para combatir el problema durante el período 2022-2026. Se han introducido prestaciones en metálico específicas para vivienda en varios Estados miembros, por ejemplo en **Alemania, Estonia, Irlanda, Lituania, los Países Bajos, España, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia**, para las personas desplazadas procedentes de Ucrania que se benefician de protección temporal (y posiblemente para los propietarios de viviendas que pongan sus hogares a disposición de las personas desplazadas), mientras que otros Estados miembros, como **Irlanda y Letonia**, por ejemplo, han ampliado el subsidio de vivienda en metálico ya disponible para las personas desplazadas procedentes de Ucrania.

**Algunos Estados miembros han adoptado medidas adicionales para mejorar el acceso a la vivienda, en particular para las personas con discapacidad, apoyando de esta forma su vida independiente.** Por ejemplo, **Lituania** ha introducido modificaciones en su legislación nacional para mejorar el acceso grupos vulnerables específicos a la vivienda social, en particular las personas con discapacidad. **Luxemburgo** ha revisado las normas de accesibilidad de las viviendas residenciales, con el objetivo de lograr un aumento gradual de las viviendas adaptadas a las necesidades de las personas con discapacidad. Las nuevas medidas, que serán aplicables a partir de julio de 2023, prevén la creación de un Consejo Consultivo de Accesibilidad que permitirá la participación activa de las personas implicadas. La Autoridad de la Vivienda de **Malta** ofrece una alternativa a una póliza de seguro de vida para las personas que, debido a problemas médicos pasados o a una discapacidad, no pudieron obtener dicha póliza y, por tanto, no pudieron convertirse en propietarios de viviendas.

La mayoría de las medidas estratégicas en materia de pensiones adoptadas durante el último año tenían por objeto salvaguardar la adecuación de las pensiones, en consonancia con el principio 15 del pilar (pensiones y prestaciones de vejez). En un contexto de aumento del coste de la vida, varios Estados miembros (en el caso de **España** y **Lituania**, con arreglo a sus PRR, así como **Bulgaria**, **Malta**, **Rumanía** y **Eslovenia**) adoptaron medidas para ajustar el valor de las prestaciones de pensión mediante la introducción o el ajuste de normas de indexación o mediante la introducción de aumentos *ad hoc*. **Alemania** y **Estonia** adoptaron medidas para proteger a los pensionistas que perciben ingresos bajos mediante el refuerzo de las pensiones básicas o mínimas, mientras que **Letonia**, **Malta** y **Rumanía** introdujeron suplementos destinados a los pensionistas que perciben ingresos bajos. **Malta** reforzó las pensiones de supervivencia de las personas viudas. **Estonia**, **Letonia** y **Malta** introdujeron modificaciones en la tributación de las pensiones, en particular mediante un aumento de las desgravaciones fiscales para las prestaciones de pensión. Para que sus sistemas de pensiones fueran más inclusivos, **Malta** empezó a reconocer las cotizaciones al régimen de pensiones pagadas desde una edad más temprana. En comparación con años anteriores, fueron menos las reformas de las pensiones que abordaron la cuestión de la edad de jubilación. **España**, como parte de su PRR, adoptó una reforma que modifica las sanciones por jubilación anticipada y aumenta los incentivos para retrasar la jubilación, mientras que **Italia** decidió ampliar las vías temporales de jubilación anticipada para algunas categorías.

**Aunque la pandemia de COVID-19 siguió desarrollándose en 2021 y principios de 2022, varios Estados miembros emprendieron reformas para fomentar unos sistemas sanitarios más resilientes**, en consonancia con el principio 16 del pilar (sanidad), como parte de su PRR<sup>246</sup>. Las recientes reformas sanitarias abordan los desafíos generados por la pandemia, como la mejora de las capacidades de salud pública. **Alemania** siguió reforzando gradualmente las capacidades digitales de las funciones de salud pública en su sistema sanitario. **Chipre** tiene previsto aplicar una solución similar a más tardar en marzo de 2023. En junio de 2022, **España** adoptó una nueva estrategia de salud pública, que redefine el marco político e institucional de respuesta a situaciones de crisis. **Dinamarca** adoptó medidas para garantizar un nivel adecuado de capacidad de almacenamiento de medicamentos esenciales. La pandemia también ha desplazado las medidas estratégicas hacia el ámbito de la prevención. Por ejemplo, **Grecia** inició la aplicación de su Programa Nacional de Prevención de la Salud Pública «Spiros Doxiadis». **España** avanzó en sus campañas de prevención y reforzó las medidas estratégicas de prevención en el marco de la Estrategia de Salud Pública recientemente adoptada. Otras iniciativas para hacer frente a retos sanitarios de carácter global fueron la adopción del Programa Nacional Oncológico 2022-2030 de **Chequia** y la introducción por parte de **Portugal** de un Decreto-ley sobre salud mental en diciembre de 2021. En la misma línea, **Grecia** está trabajando en reformas en el ámbito de la salud mental, cuyos primeros resultados se esperan para finales de 2022. Algunos Estados miembros se centraron en una revisión exhaustiva de las estrategias nacionales de salud. La catalogación a nivel nacional de las necesidades de asistencia sanitaria prevista por parte de **Bulgaria** servirá de base para la revisión de su marco estratégico para el sector sanitario, que ha comenzado con la adopción de la Estrategia de Asistencia Psiquiátrica 2021-2030, y **Francia** ha empezado a aplicar la Estrategia Nacional para la Transformación del Sistema Sanitario. **Letonia** llevará a cabo, para mediados de 2023, una amplia reforma para allanar el camino hacia una asistencia sanitaria integrada y segura desde el punto de vista epidemiológico, respaldada por inversiones adecuadas en infraestructuras sanitarias.

---

<sup>246</sup> En este y en los dos apartados siguientes, todas las medidas relacionadas con la salud forman parte del PRR del Estado miembro de que se trate, salvo en el caso del programa de grado de Luxemburgo.

**Finlandia, Italia y Lituania** están reorganizando sus sistemas sanitarios para mejorar el acceso a la asistencia sanitaria a nivel local. Con una importante asignación de recursos en el PRR y un programa de salud específico para 2021-2027, **Rumanía** se comprometió a reforzar la resiliencia de su sistema sanitario invirtiendo en infraestructuras hospitalarias modernas para garantizar la seguridad de los pacientes, junto con múltiples medidas para mejorar el acceso a la asistencia sanitaria.

**En algunos casos, los esfuerzos estratégicos se centraron en la atención primaria, también como parte de los PRR. Estonia, España y Portugal** adoptaron reformas en la atención primaria con vistas a modernizar el sector mediante la digitalización, mejorar el acceso a las áreas carentes de servicios adecuados y aumentar el papel de la atención primaria. **Irlanda** empezó a poner en marcha redes sanitarias comunitarias, que deberán estar operativas para finales de 2022, y amplió los servicios gratuitos de medicina general a los niños de hasta 7 años. **Eslovaquia** adoptó nueva legislación para establecer una red nacional de proveedores de atención primaria. Los Estados miembros también tratan de reforzar el personal sanitario. **Estonia, Letonia y Rumanía** adoptarán estrategias específicas en materia de recursos humanos para el sector sanitario. Otros países tienen como objetivo específico la formación y la entrada en el mercado laboral de más profesionales sanitarios a través de sus sistemas educativos. En octubre de 2021, **Luxemburgo** introdujo un nuevo programa de grado en medicina general y **Polonia** adoptó medidas legislativas para atraer a más estudiantes a las facultades de medicina. Los PRR de Estados miembros como **Luxemburgo y Malta** también incluyen medidas para poner en marcha instrumentos destinados a mejorar la planificación del personal sanitario. Las acciones también abarcan aspectos organizativos más amplios de la salud. **Austria** está creando una red de enfermeros comunitarios que amplía las funciones de estos como coordinadores de cuidados y en el ámbito de la prevención. **Malta** está trabajando en aras de una mejor integración de los trabajadores sanitarios extranjeros. Los **Países Bajos** están trabajando en la creación de una reserva estructural de personal sanitario.

**Los Estados miembros tratan de aprovechar los beneficios de la digitalización, fomentando la asistencia integrada, a menudo como parte de reformas más amplias, también como parte de las reformas de la atención primaria, y en el contexto de sus PRR.** En **Alemania** está realizándose la transformación digital del sistema sanitario, a raíz de la entrada en vigor de un marco jurídico específico a mediados de 2021, así como en **Portugal**, en particular la mejora de las redes de tecnologías de la información y la implantación de nuevas funcionalidades para la telemedicina y la telemonitorización para finales de 2022. Entre las soluciones más específicas figura un módulo de telemedicina que está desarrollando **Luxemburgo** y que estará en funcionamiento en marzo de 2023, a más tardar. En diciembre de 2021, **Lituania** adoptó una ley sobre el uso secundario de los datos sanitarios, y **Croacia** tiene previsto implantar un sistema central de información sanitaria para aprovechar el potencial de los datos sanitarios. El nuevo sistema de farmacia virtual de **Irlanda**, que cuenta también con apoyo del MRR, proporcionará una mejor visibilidad del uso y los costes de los medicamentos y, posiblemente, permitirá el uso de herramientas de prescripción digital en los hospitales y, gracias a ello, facilitará el acceso a la asistencia sanitaria.

**Varios Estados miembros están llevando a cabo reformas e inversiones en cuidados de larga duración para ampliar la asistencia a domicilio y los cuidados basados en la comunidad, mejorar la calidad de la asistencia, así como las condiciones de trabajo en el sector,** en consonancia con el principio del pilar 18 (cuidados de larga duración). Varias de estas medidas están vinculadas a reformas e inversiones emprendidas en el marco de los planes nacionales de recuperación y resiliencia. **Rumanía y Bulgaria** están planeando

reformas para desarrollar cuidados basados en la comunidad o ampliar los servicios de asistencia a domicilio, por ejemplo mediante la formación del personal y la ampliación de los servicios móviles de asistencia a domicilio. Como parte de su PRR, **Lituania** está mejorando el acceso a los cuidados de larga duración mediante la creación de centros de día de cuidados de larga duración y equipos móviles. **Bulgaria, Portugal y España** están invirtiendo en sus sistemas de cuidados de larga duración como parte de sus PRR para modernizar sus infraestructuras y servicios de cuidados de larga duración y adaptarlos al nuevo modelo de cuidados de larga duración, más orientado a los cuidados basados en la comunidad. Como parte de su PRR, **Estonia** ha introducido una definición formal de lo que suponen los «cuidados de larga duración». Además, Estonia aumentó sustancialmente los salarios de los cuidadores profesionales, financiándolos mediante el aumento del precio de los servicios asistenciales. Con el objetivo de mejorar la calidad de los cuidados, **Suecia** ha adoptado medidas para crear un centro nacional de competencia para el cuidado de personas mayores, y **España** está llevando a cabo una reforma centrada, entre otras cosas, en el refuerzo de la calidad de los servicios asistenciales.