



Bruselas, 27 de noviembre de 2025  
(OR. en)

15277/25

SOC 769  
EMPL 507  
EDUC 434  
ECOFIN 1504

### NOTA DE TRANSMISIÓN

---

De:	Por la secretaria general de la Comisión Europea, D. <sup>a</sup> Martine DEPREZ, directora
Fecha de recepción:	25 de noviembre de 2025
A:	D. <sup>a</sup> Thérèse BLANCHET, secretaria general del Consejo de la Unión Europea
N.º doc. Ción.:	COM(2025) 958 final
Asunto:	PROPUESTA DE INFORME CONJUNTO SOBRE EL EMPLEO DE LA COMISIÓN Y DEL CONSEJO

---

Adjunto se remite a las delegaciones el documento COM(2025) 958 final.

Adj.: COM(2025) 958 final



Estrasburgo, 25.11.2025  
COM(2025) 958 final

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

# Índice

MENSAJES CLAVE .....	3
CAPITULO 1. TENDENCIAS SOCIALES Y DEL MERCADO LABORAL EN LA UE ...	30
CAPITULO 2. REFORMAS EN MATERIA SOCIAL Y DE EMPLEO: RESULTADOS Y ACTUACIÓN DE LOS ESTADOS MIEMBROS.....	35
2.1. Orientación n.º 5: Impulsar la demanda de mano de obra.....	35
2.1.1. Indicadores clave .....	35
2.1.2 Medidas adoptadas por los Estados miembros .....	52
2.2. Orientación n.º 6: aumentar la oferta de mano de obra y mejorar el acceso al empleo y la adquisición a lo largo de la vida de capacidades y competencias .....	54
2.2.1. Indicadores clave .....	54
2.2.2 Medidas adoptadas por los Estados miembros .....	92
2.3. Orientación n.º 7: Mejorar el funcionamiento de los mercados laborales y la eficacia del diálogo social.....	99
2.3.1. Indicadores clave .....	100
2.3.2. Medidas adoptadas por los Estados miembros .....	124
2.4. Orientación n.º 8: Promover la igualdad de oportunidades para todos, fomentar la integración social y combatir la pobreza.....	129
2.4.1. Indicadores clave .....	130
2.4.2. Medidas adoptadas por los Estados miembros .....	158
CAPITULO 3. PRIMERA FASE DEL ANÁLISIS DEL MARCO DE CONVERGENCIA SOCIAL .....	165
3.1. Principales conclusiones horizontales.....	165
3.2. Primera fase del análisis específico por país .....	174
Bélgica.....	174
Bulgaria .....	176
Chequia.....	178
Dinamarca.....	180
Alemania.....	182
Estonia .....	184
Irlanda.....	186
Grecia.....	188
España.....	190
Francia .....	192
Croacia.....	194

Italia .....	196
Chipre .....	198
Letonia .....	200
Lituania .....	202
Luxemburgo.....	204
Hungría .....	206
Malta.....	208
Países Bajos .....	210
Austria .....	212
Polonia.....	214
Portugal.....	216
Rumanía.....	218
Eslovenia .....	220
Eslovaquia .....	222
Finlandia .....	224
Suecia.....	226

## MENSAJES CLAVE

**El Informe conjunto sobre el empleo (o JER, por sus siglas en inglés) 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 social y del empleo en la Unión<sup>1</sup> y la aplicación de las orientaciones para las políticas de empleo.** El informe también ofrece una visión general de las recientes medidas estratégicas de los Estados miembros en los ámbitos social y del mercado laboral y señala los ámbitos prioritarios conexos para la adopción de medidas estratégicas. Mantiene un fuerte enfoque en la aplicación del pilar europeo de derechos sociales.

En el capítulo 1 del informe se presenta una breve visión general de las principales tendencias en materia social y de empleo. En el capítulo 2 se analizan los retos que se han planteado en los Estados miembros en relación con cada una de las cuatro orientaciones para las políticas de empleo, y las respuestas estratégicas que se han dado a tales retos. También se presentan los avances hacia los objetivos principales y nacionales de la UE para 2030. En el capítulo 3 se ofrecen conclusiones horizontales y un análisis para cada Estado miembro sobre la base de los principios del marco de convergencia social (MCS)<sup>2</sup>. Responde al Reglamento (UE) 2024/1263, sobre cuya base la supervisión por parte de la Comisión en el Semestre Europeo incluye un marco para detectar los riesgos para la convergencia social<sup>3</sup>.

**Abordar los retos señalados en el presente informe apoya la convergencia social al alza.** Asimismo, apoya la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la aplicación de las estrategias de la Unión de la Igualdad<sup>4</sup>. Sobre la base de la propuesta de la Comisión, y tras los intercambios mantenidos en los comités consultivos del Consejo, el informe definitivo será adoptado por el Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores (Consejo EPSCO).

**El JER hace un seguimiento de los avances hacia los objetivos principales y nacionales de la UE para 2030 en materia de empleo, capacidades y reducción de la pobreza (véanse los cuadros de objetivos en el capítulo 2)<sup>5</sup>:**

- **La UE está actualmente en vías de alcanzar su objetivo principal de tasa de empleo para 2030.** Esto ocurre a pesar de un crecimiento modesto (aunque acelerado) del PIB y de la disminución de la intensidad del crecimiento debida al

---

<sup>1</sup> El Consejo de la Unión Europea adoptó la última actualización de las orientaciones para las políticas de empleo el 27 de octubre de 2025 ([DO L, 2024/2254](#), 7.11.2025).

<sup>2</sup> Tras los debates en el Consejo EPSCO de junio de 2023 sobre un marco de convergencia social (MCS) y los [mensajes clave del Comité de Empleo \(COEM\) y del Comité de Protección Social \(CPS\)](#) sobre la base del [trabajo realizado por el Grupo de Trabajo conjunto COEM-CPS](#) entre octubre de 2022 y mayo de 2023.

<sup>3</sup> Véase el artículo 3, apartado 3, letra b), del Reglamento (UE) 2024/1263, relativo a la coordinación eficaz de las políticas económicas y a la supervisión presupuestaria multilateral. Además, el considerando 8 del mismo Reglamento establece que «[c]omo parte de su análisis integrado de la evolución social y del empleo en el contexto del Semestre Europeo, la Comisión evalúa los riesgos para la convergencia social al alza en los Estados miembros y supervisa los avances en la aplicación de los principios del pilar europeo de derechos sociales sobre la base del cuadro de indicadores sociales y de los principios del marco de convergencia social».

<sup>4</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+ 2026-2030; y la Estrategia sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad para 2021-2030.

<sup>5</sup> Los dirigentes de la UE acogieron favorablemente los objetivos principales de la UE para 2030 en la Cumbre Social de Oporto de mayo de 2021 y en el Consejo Europeo de junio de 2021.

empleo con respecto a los altos niveles de 2024<sup>6</sup>. La tasa de empleo de la UE alcanzó el 75,8 % en 2024, lo que supone un aumento de 0,5 puntos porcentuales (p. p.) con respecto a 2023 y se encuentra a tan solo 2,2 p. p. del objetivo para 2030, que es del 78 %. La mayoría de los Estados miembros siguieron avanzando hacia sus objetivos nacionales en materia de empleo en 2024, mientras que siete ya los habían alcanzado o superado.

- **Se requieren esfuerzos adicionales significativos para alcanzar el objetivo de la UE en materia de capacidades.** La proporción de adultos que participan en actividades educativas cada año solo experimentó un avance limitado en la UE (según la encuesta sobre la educación de adultos, AES, por sus siglas en inglés). Aumentó del 37,4 % en 2016 al 39,5 % en 2022, pero sigue estando más de 20 p. p. por debajo del objetivo principal de la UE para 2030, que es del 60 %. Los datos de la Encuesta de Población Activa (EPA) apuntan a un aumento general de la participación de adultos en actividades educativas entre 2022 y 2024. La mayoría de los Estados miembros están rezagados en la consecución de sus objetivos nacionales. Esto es fundamental para cumplir la ambición de que Europa siga siendo competitiva, innovadora e inclusiva, teniendo también en cuenta las tendencias demográficas. Es especialmente urgente adoptar más medidas estratégicas con vistas a reforzar la independencia estratégica de la Unión.
- **A pesar de los notables avances que se han producido, son necesarios más esfuerzos para cumplir el objetivo de reducción de la pobreza.** El número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social en la UE en 2024 era aproximadamente 2,9 millones inferior al de 2019. Esto supone un éxito notable, habida cuenta de la crisis de la COVID-19, los elevados costes de la energía y la inflación. El aumento sustancial del índice de renta bruta disponible real de los hogares (RBDH) per cápita en 2024 a escala de la UE puede contribuir más a ello. Sin embargo, sigue estando lejos del objetivo principal de la UE de reducirlo en, al menos, 15 millones de aquí a 2030. Mientras que dos Estados miembros lograron sus objetivos nacionales en 2024 y otros catorce lograron algunos avances con respecto a 2019, en once Estados miembros el número de personas en situación de riesgo fue mayor en 2024 que en 2019<sup>7</sup>. Habida cuenta de ello, los esfuerzos deberían aumentar significativamente en lo que queda de década. Esto es esencial en vista de la ambición de erradicar la pobreza en la Unión para 2050<sup>8</sup>.

**Las políticas europeas prestan un apoyo significativo al crecimiento económico inclusivo y sostenible, la resiliencia y la cohesión económica, social y territorial.** La Comisión está llevando a cabo varias iniciativas específicas con este fin, como la hoja de ruta para el empleo de calidad, la Unión de las Competencias, el Plan Europeo de Vivienda Asequible y la

---

<sup>6</sup> Véanse las [Previsiones económicas europeas de otoño de 2025](#), Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2025.

<sup>7</sup> Los dos Estados miembros que alcanzaron sus objetivos nacionales son SE e IE. Los catorce Estados miembros que han realizado algunos avances desde 2019 son: PT, EL, BG, PL, IT, RO, HU, HR, CZ, NL, BE, CY, EE y LV. Los once Estados miembros en los que el número de personas en situación de riesgo fue mayor en 2024 que en 2019 son: FR, DE, ES, SK, FI, AT, DK, LT, SI, LU y MT.

<sup>8</sup> Véase el discurso sobre el estado de la Unión de 2025 de la presidenta de la Comisión Europea, Von der Leyen, de 10 de septiembre de 2025.

Estrategia de Lucha contra la Pobreza. En el marco de la Brújula para la Competitividad, la Comisión presentó la promoción de las capacidades y el empleo de calidad como uno de los cinco facilitadores transversales necesarios para sustentar la competitividad en todos los sectores. En el actual marco financiero plurianual, el Fondo Social Europeo Plus es el principal vehículo de financiación europea en el ámbito social, que se complementa con otros instrumentos como Erasmus+. En el caso de las infraestructuras, se complementa con la financiación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Mecanismo «Conectar Europa» (MCE) y el Fondo de Transición Justa (FTJ). El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) también promueve la cohesión social mediante el apoyo a las reformas y las inversiones, para mejorar la competitividad y la resiliencia de los Estados miembros<sup>9</sup>. Todos estos instrumentos de financiación de la UE contribuyen al pilar europeo de derechos sociales.

### **La primera fase del análisis del marco de convergencia social muestra lo siguiente:**

- i. **Una continua tendencia al alza de la convergencia en los resultados del mercado laboral en todos los Estados miembros en 2024.** No obstante, es necesario seguir mejorando los resultados de empleo de determinados grupos infrarrepresentados, para los que no se observa una clara tendencia al alza de la convergencia entre países (por ejemplo, en el caso de los jóvenes y las personas con discapacidad).
- ii. **Leves mejoras a nivel de la UE en lo que respecta a las capacidades, aunque persisten riesgos para la convergencia al alza en este ámbito.** Se observa un número relativamente elevado de situaciones críticas, por ejemplo, en relación con el abandono escolar prematuro, la participación de los adultos en actividades educativas y los niveles de capacidades digitales.
- iii. **Se observan ligeras mejoras de la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social, la desigualdad de ingresos y la renta bruta disponible real de los hogares per cápita a nivel de la UE, pero sin signos de convergencia al alza entre los Estados miembros en este ámbito.**

El análisis horizontal y específico por país sobre la convergencia social al alza que conduce a estas conclusiones principales se basa en los principios del marco de convergencia social (MCS). Se analizan los retos del mercado laboral, y en materia de capacidades y sociales de los Estados miembros con el fin de detectar posibles riesgos para la convergencia social al alza. El análisis se basa en las herramientas analíticas acordadas con los Estados miembros (el cuadro de indicadores sociales y la metodología JER).

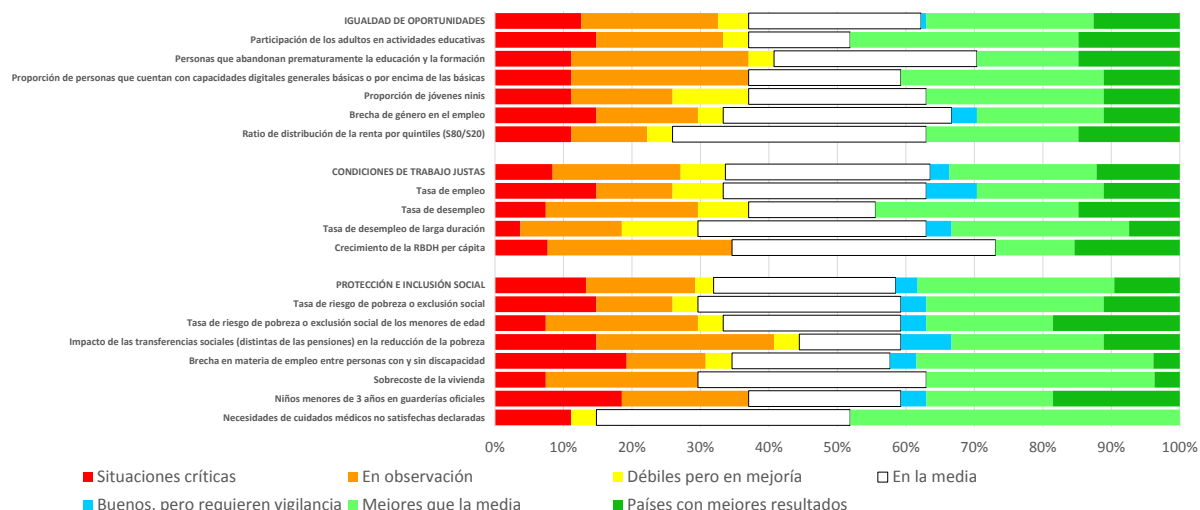
**Nueve Estados miembros serán objeto de la segunda fase del análisis del marco de convergencia social.** Entre ellos figuran Bulgaria, Grecia, España, Italia, Lituania, Luxemburgo y Rumanía, que también estuvieron en la segunda fase el año pasado. Además,

---

<sup>9</sup> El Fondo Social Europeo Plus cuenta con un presupuesto (2020-2027) de unos 142 000 millones EUR, en el que se incluye la cofinanciación nacional. Abarca, en términos generales, inversiones en los ámbitos de actuación contemplados en las orientaciones para las políticas de empleo. El FEDER y el FTJ aportan un apoyo adicional que se centra en las infraestructuras. Un total de unos 163 700 millones EUR asignados a los Estados miembros en el marco del MRR contribuye al gasto social, lo que representa alrededor del 25 % del gasto total estimado (a 13 de noviembre de 2025). Las categorías de gasto social 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.

Letonia y Finlandia entran en el grupo por primera vez este año<sup>10</sup>. Estonia, Croacia y Hungría, que se encontraban en la segunda fase del análisis el año pasado, no están presentes este año<sup>11</sup>. Los servicios de la Comisión llevarán a cabo una segunda fase de análisis, más detallado, (mediante el uso de un conjunto más amplio de datos cuantitativos y cualitativos) en relación con estos países para los que se han detectado riesgos potenciales para la convergencia social al alza.

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



*Nota:* Faltan datos para algunos indicadores de algunos países (véase el cuadro 3.1.1 en el apartado 3.1). La longitud de los segmentos de distintos colores dentro de una barra es proporcional al número de Estados miembros con la clasificación correspondiente. En el anexo 6 se ofrece una explicación de los distintos elementos de las leyendas.

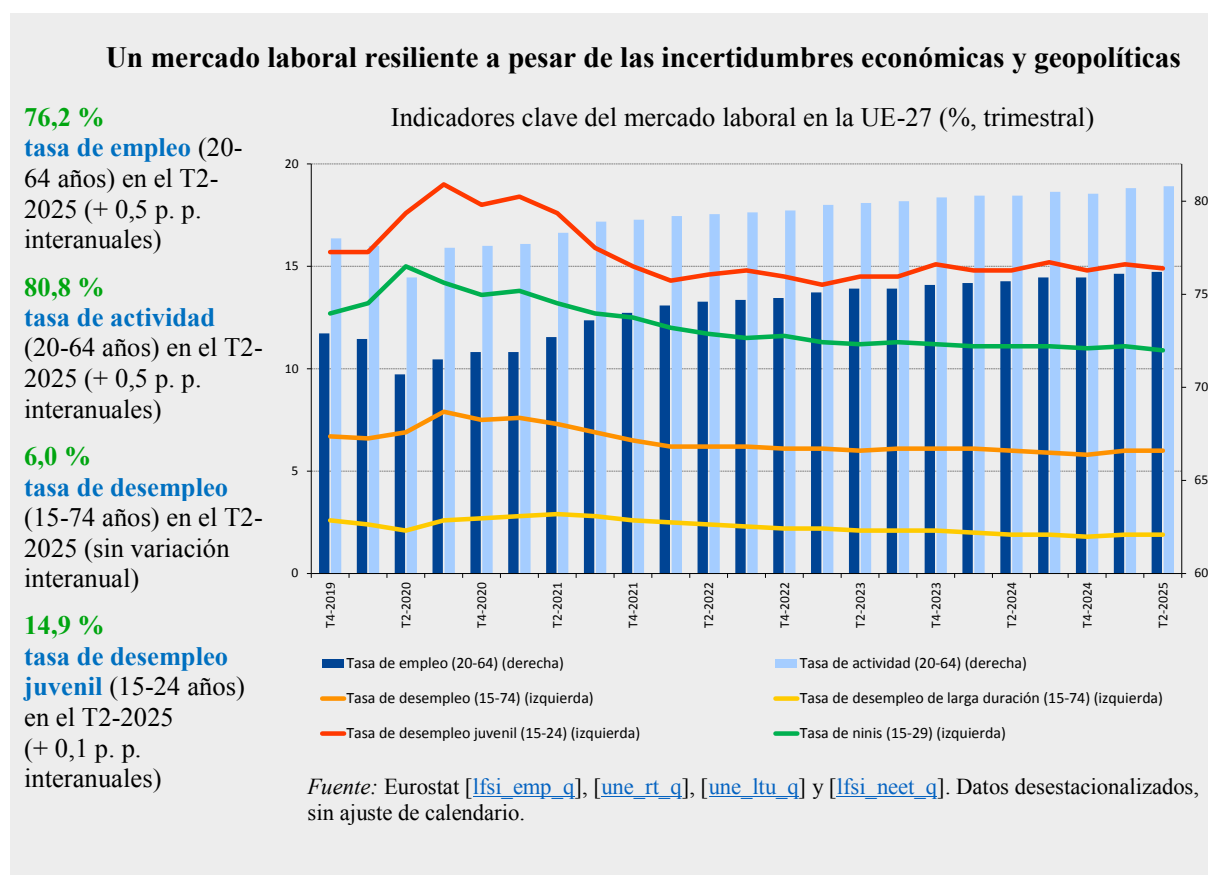
**A pesar del aumento de la incertidumbre económica y geopolítica, el mercado laboral de la UE siguió siendo resiliente en 2024 y principios de 2025, con un crecimiento del empleo moderado, pero aún sólido.** En general, en 2024, el empleo total de la UE aumentó

<sup>10</sup> En el caso de Letonia, esto se debe al aumento de la proporción de jóvenes que ni estudian, ni trabajan, ni reciben formación (ninis), así como a las tasas de desempleo y de desempleo de larga duración. También se debe al impacto bajo y decreciente de las transferencias sociales (excluidas las pensiones) en la reducción de la pobreza y a un fuerte deterioro de la participación de los niños menores de 3 años en guarderías oficiales. En el caso de Finlandia, la inclusión en la segunda fase del análisis está relacionada principalmente con el deterioro relativo de las tasas de desempleo y de desempleo de larga duración.

<sup>11</sup> Estonia, Croacia y Hungría, que también estaban en la segunda fase del análisis el año pasado, no están incluidos este año. Estonia no lo está debido a las mejoras registradas en cuanto a la desigualdad de ingresos, la renta disponible de los hogares, la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social (tasa AROPE), el impacto de las transferencias sociales en la reducción de la pobreza y las necesidades de cuidados médicos no satisfechas. Hungría tampoco se encuentra en la segunda fase del análisis, ya que los últimos datos muestran mejoras en cuanto a las personas que abandonan prematuramente la educación y la formación, la tasa AROPE (en general y para los niños), la brecha en materia de empleo entre personas con y sin discapacidad y la tasa de desempleo de larga duración. En el caso de Croacia, existe una interrupción en la serie cronológica en 2024 respecto de todos los indicadores sociales basados en EU-SILC, lo que no permite interpretar los cambios de manera satisfactoria. En particular, la interrupción estructural está detrás de la situación «en observación» de la tasa AROPE, en general y en lo que respecta a los niños.

en 1,7 millones de personas, hasta los 219,4 millones. La tasa de empleo (del grupo de edad de 20 a 64 años) alcanzó el 75,8 % en 2024, y siguió aumentando hasta alcanzar un máximo histórico del 76,2 % en el segundo trimestre de 2025. Aunque su tasa de crecimiento interanual se desaceleró, el crecimiento positivo reflejó la resiliencia del mercado laboral en un contexto de incertidumbre. Al mismo tiempo, la tasa de desempleo de la UE (del grupo de edad de 15 a 74 años) cayó a un mínimo histórico del 5,9 % en 2024.

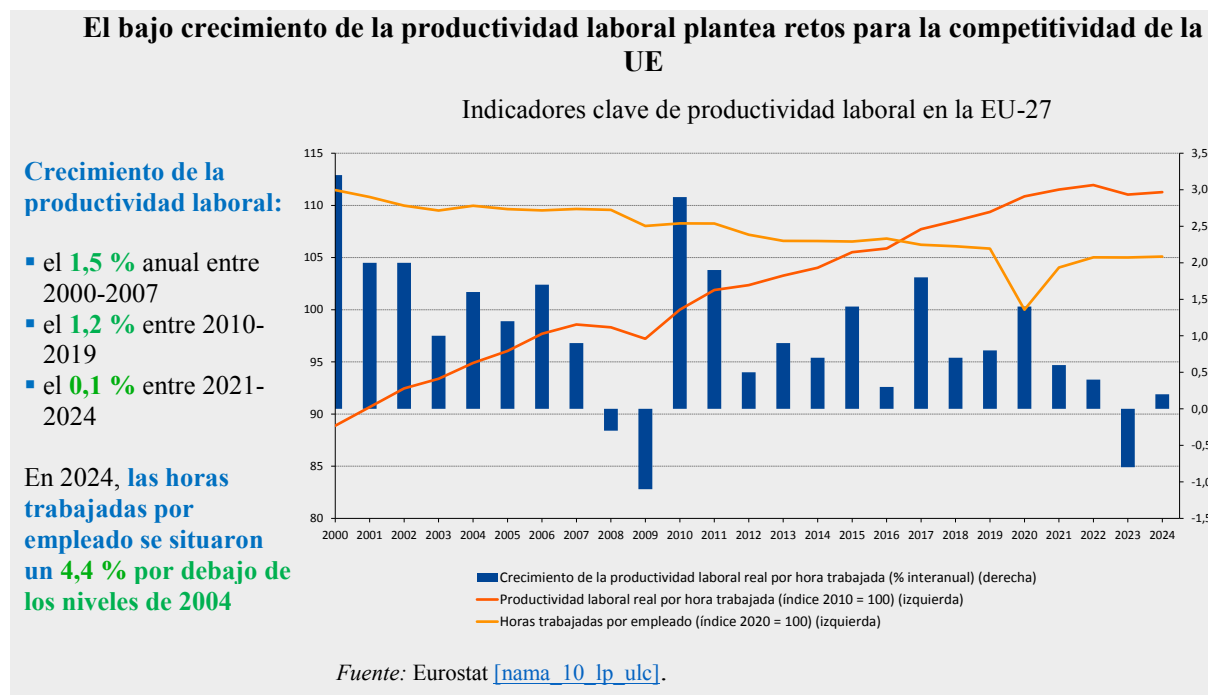
**El crecimiento del empleo registrado en 2024 se debió principalmente a una mayor participación de la población activa y, en mucha menor medida, a un menor desempleo.** La creación de empleo se concentró en los servicios y en el sector público. El trabajo autónomo (en porcentaje del empleo total) en la UE ha experimentado un descenso constante, con variaciones sectoriales y nacionales. En general, se observó una convergencia gradual al alza en las tasas de empleo en todos los Estados miembros de la UE. Al mismo tiempo, persistieron importantes disparidades regionales tanto entre países como dentro de ellos. Muchas de las regiones con tasas de empleo relativamente bajas son regiones rurales, escasamente pobladas o periféricas.



**El lento crecimiento de la productividad laboral es un reto para la competitividad de la UE y para la cohesión social**, como también señala el informe Draghi<sup>12</sup>. Esto es aún más cierto en el contexto de una evolución demográfica adversa, que tiene implicaciones para el potencial de crecimiento de la Unión, la capacidad de creación de empleo y el nivel de vida de los ciudadanos de la UE. En las últimas dos décadas y media, el crecimiento de la

<sup>12</sup> El informe Draghi: *A competitiveness strategy for Europe* [«Una estrategia de competitividad para Europa», documento en inglés], 9 de septiembre de 2024.

productividad se ha desacelerado de forma constante<sup>13</sup>. En 2024, la productividad laboral por hora aumentó solo un 0,2 %, tras un descenso del 0,8 % el año anterior. Las previsiones predicen mejoras en 2025, 2026 y 2027, que podrían compensar las pérdidas registradas desde 2023 en la mayoría de los Estados miembros<sup>14</sup>. Para reforzar su competitividad y autonomía estratégica, la UE debe aumentar su capacidad de innovación, en particular mediante la mejora de su capital humano en consonancia con la evolución de las necesidades. Esta necesidad se pone de relieve en la Brújula para la Competitividad de la Comisión<sup>15</sup>, la iniciativa de la Unión de las Competencias<sup>16</sup>, así como el Plan de Acción «Continente de IA»<sup>17</sup> y la Estrategia de uso de la inteligencia artificial<sup>18</sup>. Una mayor inversión privada, respaldada por una unión de los mercados de capitales más profunda, también puede contribuir a mejorar la productividad laboral.



**A pesar de la disminución que se ha producido con respecto al máximo alcanzado en 2022, la escasez de mano de obra y de capacidades sigue siendo elevada.** Abordar esta cuestión es crucial para impulsar la competitividad, la agenda de la UE para una mayor autonomía estratégica y el crecimiento sostenible. La tasa de vacantes de empleo en la UE disminuyó del 3,1 % en el segundo trimestre de 2022 al 2,1 % en el segundo trimestre de 2025 y se mantuvo por encima de la media previa a la pandemia (2013-2019), del 1,7 %. Según esta tasa, la escasez es especialmente pronunciada en los servicios administrativos y de apoyo; actividades profesionales, científicas y técnicas; transporte; servicios de hostelería;

<sup>13</sup> Su media anual fue del 1,7 % en el período 2000-2007, y se redujo al 1,2 % en el período 2010-2019, hasta solo el 0,1 % en el período 2021-2024.

<sup>14</sup> Véase: [Previsiones económicas europeas de otoño de 2025](#), Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2025.

<sup>15</sup> Comunicación de la Comisión Europea «Una Brújula para la Competitividad de la UE», COM(2025) 30 final, 29.1.2025.

<sup>16</sup> Comunicación de la Comisión Europea «La Unión de las Competencias», COM(2025) 90 final, 5.3.2025.

<sup>17</sup> Comunicación de la Comisión Europea, Plan de Acción «Continente de IA», COM(2025) 165 final, 9.4.2025.

<sup>18</sup> Comunicación de la Comisión Europea, «Estrategia de uso de la inteligencia artificial», COM(2025) 723 final, 8.10.2025.

construcción; e información y comunicaciones. Un análisis reciente señaló hasta veinticuatro ocupaciones pertinentes para la transición ecológica con escasez de mano de obra en varios Estados miembros<sup>19</sup>.

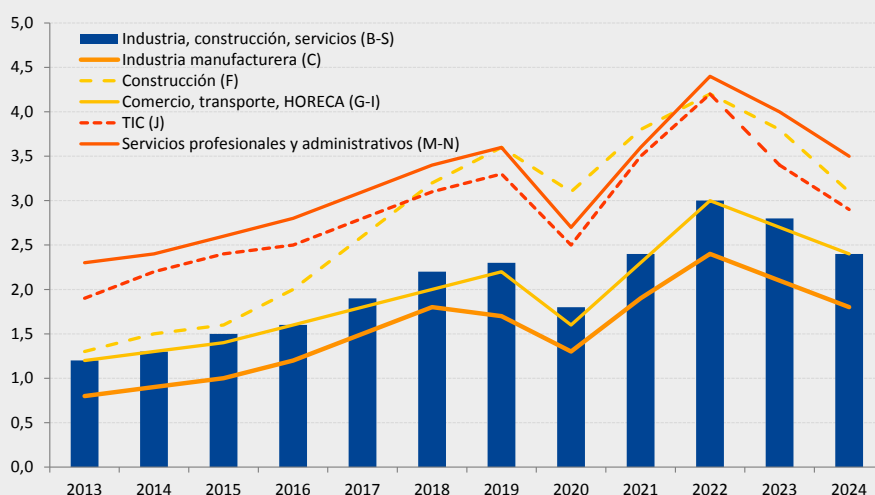
**Es probable que factores estructurales sean responsables de la escasez en algunos sectores.** Entre ellos figuran el cambio demográfico y las demandas de capacidades derivadas de las transiciones ecológica y digital, así como las malas condiciones de trabajo en algunos sectores. La movilidad sectorial sigue siendo limitada, ya que solo entre el 1,8 y el 3,9 % de los trabajadores cambian de sector cada año, una tasa que prácticamente no ha variado desde 2016<sup>20</sup>. Resolver esta escasez es esencial para apoyar el crecimiento, la productividad y la doble transición. En 2024, la Comisión presentó un plan de acción para hacer frente a la escasez de mano de obra y de capacidades en la Unión, elaborado en estrecha colaboración con los interlocutores sociales<sup>21</sup>. Este plan de acción destaca la importancia de activar a los grupos infrarrepresentados, reforzar la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional, mejorar el uso de la información estratégica sobre las capacidades, mejorar las condiciones de trabajo y aumentar la movilidad laboral para hacer frente a la escasez de mano de obra. En el marco de la Unión de las Competencias, la Comisión presenta una nueva Recomendación de Recomendación del Consejo sobre el capital humano.

**A pesar de la disminución que se ha producido con respecto al máximo alcanzado en 2022, la escasez de mano de obra en la Unión sigue siendo elevada**

**Tasas de vacantes de empleo iguales o superiores al 2,9 % en los servicios administrativos y de apoyo; actividades profesionales, científicas y técnicas; servicios de hostelería; construcción; información y comunicaciones en 2024**

**Un 5 % más de escasez de mano de obra en 2024 que en 2019**

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



*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 [jvs\_a\_rate\_r2].

<sup>19</sup> Se considera que una ocupación se enfrenta a una «escasez generalizada» si al menos cinco Estados miembros comunican escasez en dicha ocupación. Se trata de un indicador clave de rendimiento del Pacto por una Industria Limpia.

<sup>20</sup> Fulvimari A. *et al.* *Estimating labour market transition costs and social investment needs of the green transition – a new approach* [«Estimación de los costes de transición del mercado laboral y las necesidades de inversión social de la transición ecológica: un nuevo enfoque», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2025 (próxima publicación).

<sup>21</sup> Comisión Europea, *Comunicación «Escasez de mano de obra y de personal cualificado en la UE: un plan de acción»*, COM(2024) 131 final, 20.3.2024.

**Fomentar la calidad del empleo es fundamental para una economía social de mercado competitiva con una alta productividad y una mayor cohesión social.** Para fomentar el empleo de alta calidad, es esencial reducir la brecha de innovación y aplicar los facilitadores transversales<sup>22</sup> descritos en la Brújula para la Competitividad. A su vez, las instituciones del mercado laboral también desempeñan un papel importante. Como se indica en el dictamen del COEM en el Consejo EPSCO de junio de 2025<sup>23</sup>, la calidad del empleo abarca dimensiones como unos *ingresos adecuados y salarios justos, seguridad del empleo y la carrera profesional* y el *desarrollo de capacidades y la evolución profesional*. Todos ellos son elementos interdependientes que, combinados, pueden crear un ciclo virtuoso de empoderamiento personal, productividad y crecimiento económico. Al mismo tiempo, la *seguridad y salud en el trabajo*, en combinación con el *bienestar en el trabajo*, unas *modalidades óptimas de jornada laboral, la conciliación de la vida familiar y la vida profesional*, y la *autonomía en el trabajo* pueden sentar las bases del desarrollo personal y profesional y del éxito de la organización. Esto puede deberse, por ejemplo, a una mayor creatividad y responsabilidad, una mayor motivación y productividad y una menor incidencia del agotamiento profesional.

**El acceso a la protección social es un componente de la calidad del empleo.** Asimismo, la *representación y organización de intereses colectivos, la igualdad de género e igualdad de oportunidades*, así como los esfuerzos para *fomentar la transición del trabajo no declarado e infradeclarado al empleo formal* son factores cruciales para lograr un mercado laboral justo e inclusivo. El refuerzo del rendimiento en todas estas dimensiones de la calidad del empleo es fundamental para garantizar que la creación de empleo se centre también en la calidad, y no solo en la cantidad. La calidad del empleo también se ve influida por los cambios estructurales del mercado laboral. Entre ellos figuran la creciente digitalización del trabajo, la ecologización de la economía, la evolución de los contratos de trabajo y las formas de trabajo, la evolución de la cultura del lugar de trabajo y valores y objetivos sociales más amplios, como la no discriminación y la igualdad de oportunidades.

#### **Los salarios reales están repuntando, pero no se recuperaron de las pérdidas de años anteriores**

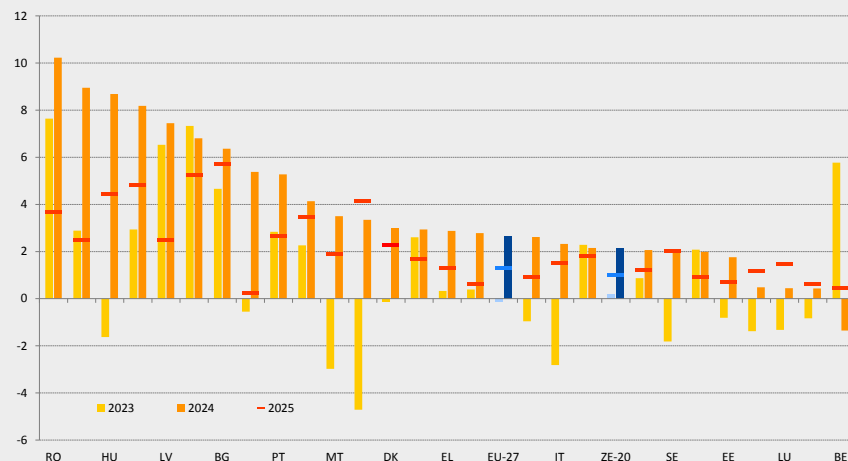
La remuneración nominal por empleado aumentó un 5,1 % en 2024 y un 4,2 % en 2025 (previsión)

Sueldos y salarios brutos reales por empleado (variación anual en %; 2023, 2024 y 2025)

<sup>22</sup> Entre estos facilitadores transversales se incluyen la simplificación del marco regulatorio, la reducción de la carga y el fomento de la agilidad y la flexibilidad; el máximo aprovechamiento de las ventajas de escala que ofrece el mercado único mediante la eliminación de obstáculos; la financiación a través de una Unión de Ahorros e Inversiones y un replanteamiento del presupuesto de la UE; el fomento de las capacidades y el empleo de calidad, garantizando al mismo tiempo la equidad social; y la mejora de la coordinación de las políticas a escala nacional y de la UE.

<sup>23</sup> Véase el [Dictamen del Comité de Empleo sobre las dimensiones de la calidad del empleo](#) presentado en junio de 2025 al Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores.

Los **salarios reales** **aumentaron un 2,7 % en 2024 y un 1,3 % en 2025 (previsión)**



*Fuente:* Comisión Europea, base de datos AMECO, sueldos y salarios brutos nominales por empleado [hwwdw], deflactor: índice armonizado de precios de consumo [AMECO 5000 ZCPIH]. Empleo total (concepto nacional) [namq\_10\_a10\_e]. Los datos de 2025 reflejan las proyecciones calculadas a partir de las previsiones económicas europeas de primavera de 2025 de la Comisión. La actualización de los sueldos y salarios brutos por empleado [código AMECO: hwwdw], pero las previsiones de otoño no estaba disponible el 19 de noviembre, fecha en la que fue posible la última actualización.

**El crecimiento de los salarios en la UE siguió siendo sólido en 2024, aunque varió significativamente de un Estado miembro a otro.** El crecimiento anual de la remuneración nominal por empleado se situó en el 5,1 %, frente al récord del 6,1 % registrado en 2023. El crecimiento de los salarios reales repuntó en 2024 y se situó en el 2,7 %. Esta evolución se vio respaldada sobre todo por la relajación de la inflación y el fuerte crecimiento de los salarios nominales. En la mayoría de los Estados miembros, los salarios reales han superado los niveles anteriores a la pandemia. Se mantienen por debajo de estos niveles en varias grandes economías (Alemania, Francia, los Países Bajos e Italia) en un contexto de debilidad de la productividad y el crecimiento económico. Por consiguiente, los salarios reales medios de la UE seguían estando ligeramente por debajo de los niveles anteriores a la pandemia en 2024, pero se prevé que superen estos niveles en 2025. Al mismo tiempo, en la mayoría de los Estados miembros, el aumento del salario mínimo legal compensa en gran medida la pérdida de poder adquisitivo de los perceptores del salario mínimo.

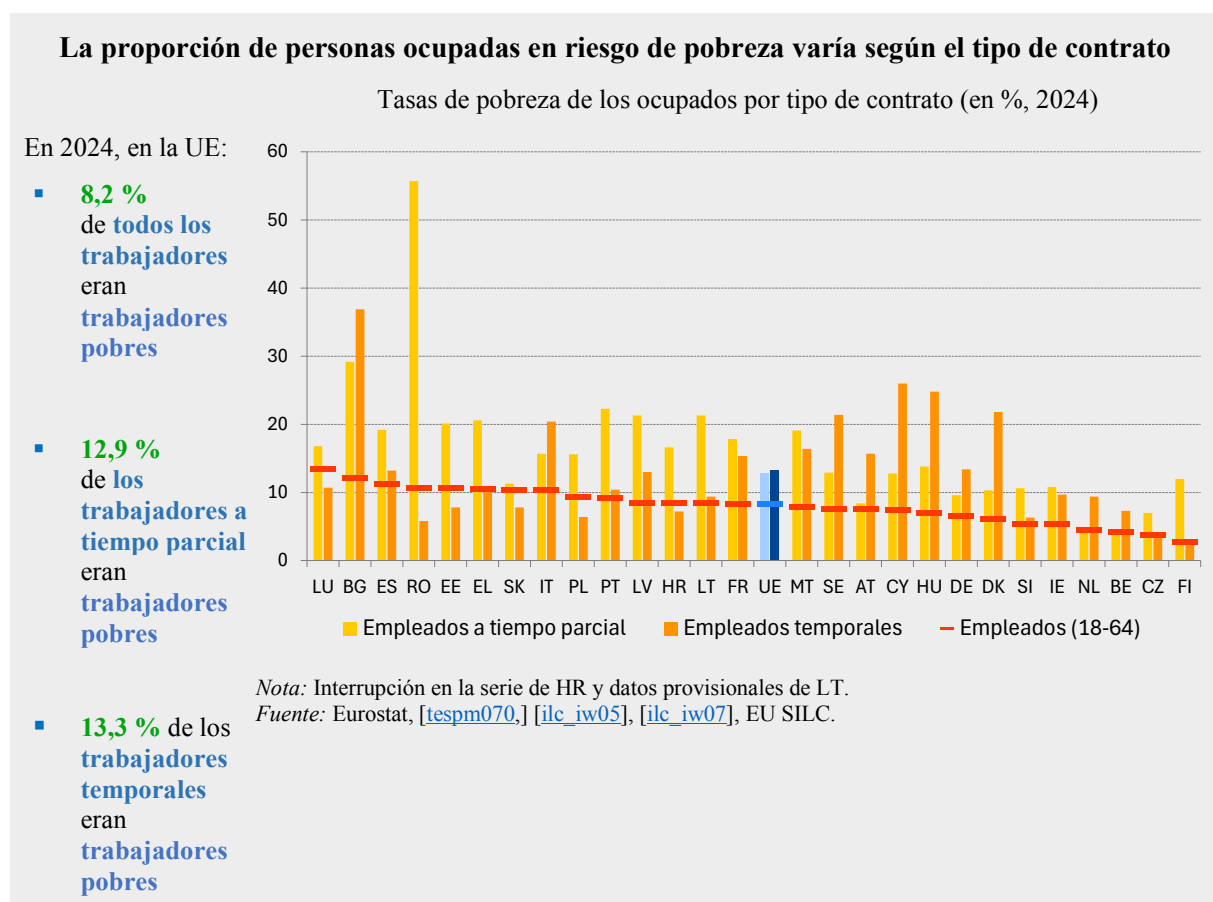
**En los países con salarios mínimos acordados mediante convenios colectivos el crecimiento de los salarios contribuyó a mejorar el poder adquisitivo en 2024, especialmente en el caso de las personas con empleos mal remunerados.** La correcta aplicación de la Directiva sobre unos salarios mínimos adecuados<sup>24</sup> es esencial para salvaguardar el poder adquisitivo de los trabajadores que perciben salarios bajos y prevenir y combatir el riesgo de pobreza entre los asalariados, al tiempo que se refuerzan los incentivos al trabajo. La Directiva también incluye medidas destinadas a fomentar la negociación colectiva, así como a mejorar los mecanismos de ejecución y supervisión en todos los Estados miembros.

**Aunque unos ingresos adecuados constituyen una dimensión clave de la calidad del empleo<sup>25</sup>, casi uno de cada doce trabajadores se encontró en riesgo de pobreza en 2024.**

<sup>24</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).

<sup>25</sup> Véase el [Dictamen del Comité de Empleo sobre las dimensiones de la calidad del empleo](#) presentado en junio de 2025 al Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores.

Esta situación es aún más grave en el caso de los trabajadores con formas de trabajo atípicas. En 2024, el porcentaje de personas empleadas (18-64 años) que estaban en riesgo de pobreza disminuyó ligeramente, hasta el 8,2 %. Las personas con formas de trabajo atípicas se vieron más afectadas, ya que a menudo tienen ingresos anuales y una intensidad laboral más bajos. Por ejemplo, en los hogares con una alta intensidad laboral la proporción de ocupados en situación de pobreza fue inferior a un tercio con respecto a aquellos hogares con una baja intensidad laboral. Además, las tasas de pobreza de los ocupados siguen siendo más elevadas entre las personas nacidas fuera de la UE, los trabajadores con un bajo nivel educativo y los hogares con menores a cargo. Los hombres también tenían más probabilidades de sufrir pobreza de los ocupados que las mujeres. Tanto la aplicación de la Directiva sobre el salario mínimo como una aplicación más estricta de la Recomendación del Consejo de 2019 relativa al acceso a la protección social para los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia pueden ayudar a abordar estos retos.



**Las disposiciones contractuales flexibles pueden ayudar a satisfacer las demandas del mercado laboral, pero también pueden contribuir a una mayor segmentación del mercado laboral y afectar a la calidad del empleo.** Las formas de trabajo atípicas, como el trabajo temporal y el trabajo a tiempo parcial, pueden ofrecer una mayor flexibilidad tanto a los empleadores como a los empleados. También pueden servir de «trampolín» hacia un empleo estable y mejores condiciones de trabajo cuando las tasas de transición son suficientemente elevadas. Sin embargo, en algunos casos, limitan la movilidad ascendente, provocan inestabilidad y se asocian con malas condiciones de trabajo, menores ingresos y un

acceso limitado a la protección social, la formación y la representación<sup>26</sup>. En un contexto de aumento de las tasas de empleo, la proporción de trabajadores temporales entre el total de empleados siguió disminuyendo y alcanzó el 11,6 % en la UE en 2024. No obstante, las diferencias entre los Estados miembros siguieron siendo importantes.

**A pesar de las ligeras mejoras, los contratos temporales son casi tres veces más habituales en los jóvenes y son más frecuentes entre las mujeres que entre los hombres.** Además, algunos Estados miembros tienen porcentajes relativamente altos de empleo temporal, junto con bajas tasas de transición a contratos indefinidos. Esto indica la existencia de problemas respecto del papel de los contratos temporales como «trampolín» hacia el empleo fijo.

**En 2024, uno de cada dos empleados temporales se encontraba de forma involuntaria en una situación de empleo temporal, lo que suponía el 6,4 % del total de empleados.** En resumen, el empleo temporal involuntario (15-64 años) sigue afectando a una parte considerable de la mano de obra, a pesar de haber disminuido 0,5 p. p. desde 2023. Existen marcadas disparidades entre los Estados miembros y, una vez más, una mayor incidencia en el caso de los jóvenes y las mujeres. También en el empleo a tiempo parcial hay un componente involuntario que sigue siendo significativo en algunos Estados miembros, a pesar de un descenso general a escala de la UE. Las políticas activas del mercado de trabajo y unos servicios de empleo eficaces que promuevan la transición hacia empleos de mayor calidad, los incentivos para que los empleadores contraten de forma indefinida y a tiempo completo, junto con un acceso adecuado a la protección social y a las oportunidades de aprendizaje, pueden ayudar a reducir la segmentación del mercado laboral y mejorar la calidad del empleo.

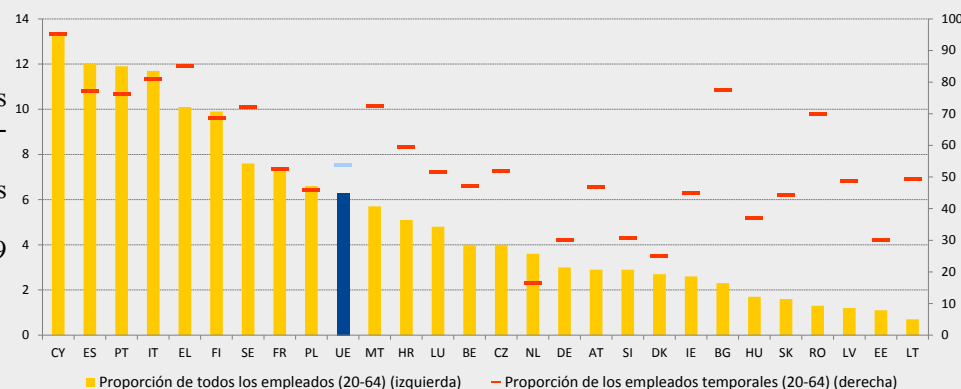
**La prevalencia del trabajo temporal involuntario varía considerablemente en la UE, pero una gran proporción de trabajadores temporales se ve afectada en la mayoría de los Estados miembros**

**Contratos temporales en 2024 en la UE:**

- **11,6 %** de todos los empleados (20-64 años)
- **33,3 %** de los empleados jóvenes (15-29 años)

**Trabajo temporal involuntario para el 53,7 % de todos los empleados temporales (alrededor de 10,6 millones de**

Empleados temporales involuntarios como porcentaje del número total de empleados (20-64 años) (en %, 2024)



*Nota:* La definición difiere para ES y FR. Interrupción en la serie de BG. Datos de baja fiabilidad para EE, MT y AT y SI. Datos relativos al total solo para «Empleo disponible únicamente con un contrato temporal» para LV y solo «No se ha encontrado empleo permanente» para SK.

*Fuente:* Eurostat [lfsa\_etgar], EPA UE.

<sup>26</sup> Véase Eurofound, [Labour market segmentation](#) [«Segmentación del mercado laboral»], Diccionario Europeo de Relaciones Laborales del Eurofound, 2019.

trabajadores)

**La transformación digital está reconfigurando los mercados laborales europeos y uno de cada diez trabajadores de la UE utiliza la inteligencia artificial generativa<sup>27</sup>.** La inteligencia artificial (IA) ofrece potentes herramientas para impulsar la innovación, impulsar la productividad y reforzar la competitividad de Europa a escala mundial. El uso de la supervisión digital en el trabajo y la gestión algorítmica de los procesos de trabajo están transformando la forma en que se organiza, coordina, supervisa y gestiona el trabajo<sup>28</sup>. La IA y los sistemas de gestión algorítmica en el lugar de trabajo, cuando se diseñan y aplican de manera responsable, puede aumentar la eficiencia, simplificar la contratación, reducir los sesgos y mejorar la calidad del empleo<sup>29</sup>. Sin embargo, estas herramientas deben gestionarse de forma correcta para abordar adecuadamente las preocupaciones sobre el aumento de la presión laboral, la supervisión constante, los posibles sesgos y los riesgos para la protección de datos de los trabajadores. A este respecto, el Reglamento de Inteligencia Artificial establece un conjunto claro de normas basadas en el riesgo para los desarrolladores y responsables del despliegue de sistemas de IA. Estas normas abarcan usos específicos de la IA y garantizan la seguridad, los derechos fundamentales y una IA centrada en el ser humano, al tiempo que refuerzan la adopción, la inversión y la innovación en IA en toda la UE<sup>30</sup>. Además, la Estrategia de uso de la inteligencia artificial, que fomenta la adopción de la IA en diez industrias de la UE y en el sector público, reconoce la importancia de un uso responsable y beneficioso de la IA en el lugar de trabajo.

**La correcta determinación de la situación laboral y la promoción de la transparencia, la equidad, la supervisión humana, la seguridad y la rendición de cuentas en la gestión algorítmica son fundamentales para los trabajadores de plataformas y para la mejora de la calidad del empleo.** El punto de referencia es la Directiva relativa al trabajo en plataformas digitales<sup>31</sup>. En 2025, se espera que 43 millones de trabajadores trabajen a través de una o varias plataformas digitales de trabajo en la Unión Europea. El trabajo en plataformas digitales ofrece flexibilidad e ingresos adicionales, o incluso primarios. También puede reducir las barreras de entrada al mercado laboral para los jóvenes, los migrantes o las personas con discapacidad. Sin embargo, el trabajo en plataformas digitales también está asociado a la precariedad, los bajos ingresos, un acceso limitado a la protección social y retos relacionados con una gestión algorítmica opaca. Además, dado que la mayor parte del trabajo a través de plataformas digitales se realiza en línea, los flujos de trabajo transfronterizos son difíciles de rastrear y, en muchos casos, están ocultos. La mayoría de las personas que

---

<sup>27</sup> Véase Eurofound, *Encuesta europea sobre las condiciones de trabajo de 2024: Primeros resultados*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2025.

<sup>28</sup> En 2024, el 37 % de los trabajadores de la UE estuvieron sometidos a supervisión digital en lo que respecta a las horas de trabajo y el 36 % a los movimientos de entrada y salida. Asimismo, los datos de la encuesta muestran que el 24 % de los trabajadores de la UE tienen su horario de trabajo asignado automáticamente.

<sup>29</sup> Véase la encuesta del Eurobarómetro de 2025.

<sup>30</sup> Véase el [Reglamento \(UE\) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial](#).

<sup>31</sup> Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la mejora de las condiciones laborales en el trabajo en plataformas digitales. Véase Consejo Europeo, [Trabajadores de plataformas digitales: el Consejo adopta nuevas normas para mejorar sus condiciones laborales](#).

trabajan a través de plataformas en la UE se consideran trabajadores autónomos, aunque en realidad se calcula que hasta 5,5 millones están clasificados erróneamente como tales<sup>32</sup>.

**Aproximadamente el 55 % de los trabajadores de plataformas digitales ganan menos del salario mínimo.** Con el fin de mejorar las condiciones laborales en el trabajo en plataformas digitales, en diciembre de 2024 entró en vigor la Directiva relativa al trabajo en plataformas digitales y los Estados miembros disponen de dos años para su transposición a la legislación nacional. La Directiva trata cuestiones como la clasificación errónea de la situación laboral, la gestión algorítmica y la transparencia con respecto al trabajo transfronterizo. Su objetivo es garantizar unas condiciones de trabajo dignas y la calidad del empleo en el trabajo en plataformas digitales y, al mismo tiempo, apoyar el crecimiento sostenible de las plataformas digitales de trabajo de la UE.

**La innovación digital puede lograr empleos más productivos y de mayor calidad, pero también puede conducir a la intensificación del trabajo y difuminar los límites con la vida privada.** Por ejemplo, las tecnologías digitales han permitido el crecimiento del teletrabajo. En 2024, alrededor del 20 % de los empleados trabajaban desde casa al menos una parte del tiempo. Según una encuesta de Eurofound de 2025, en 2024, más del 50 % de los encuestados expresó su preferencia por trabajar desde casa varias veces a la semana y el 24 % expresó su deseo de trabajar exclusivamente desde casa.

**Los avances tecnológicos y los modelos de trabajo a distancia e híbridos conexos también pueden afectar a los patrones de tiempo de trabajo.** En general, los horarios de trabajo que se desvían de la jornada normal de trabajo a tiempo completo, que pueden afectar negativamente a la calidad del empleo, han mejorado en la UE. En 2024, el 6,6 % de todas las personas empleadas (20-64 años) trabajaban largas jornadas, frente al 7,1 % en 2023. Sin embargo, la proporción de personas que trabajan en horarios atípicos sigue siendo elevada y se sitúa en el 33,6 % del empleo total (20-64 años). Tras las negociaciones no concluyentes de los interlocutores sociales intersectoriales europeos sobre la actualización de su Acuerdo marco sobre el teletrabajo de 2002, así como la Resolución del Parlamento Europeo de 2021 sobre el derecho a la desconexión<sup>33</sup>, la Comisión Europea ha realizado una consulta formal en dos fases con los interlocutores sociales sobre el derecho a la desconexión y al teletrabajo.

**El acceso a una protección social adecuada en todos los tipos de contratos y situaciones laborales sigue siendo un reto, especialmente en el caso de los trabajadores atípicos y los trabajadores autónomos.** El acceso a la protección social es otra característica clave de la calidad del empleo. En dieciocho Estados miembros se observaron carencias de cobertura formal de al menos un grupo de trabajadores atípicos, en particular en lo que respecta a las prestaciones por desempleo, enfermedad y maternidad o paternidad. En el caso de los trabajadores autónomos, se detectaron brechas de cobertura en diecinueve Estados miembros, que fueron más pronunciadas respecto del desempleo, los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales. Además, en el caso algunos grupos de trabajadores o de trabajadores autónomos, el acceso es solo voluntario (régimen de participación voluntaria), con una utilización muy desigual entre los Estados miembros.

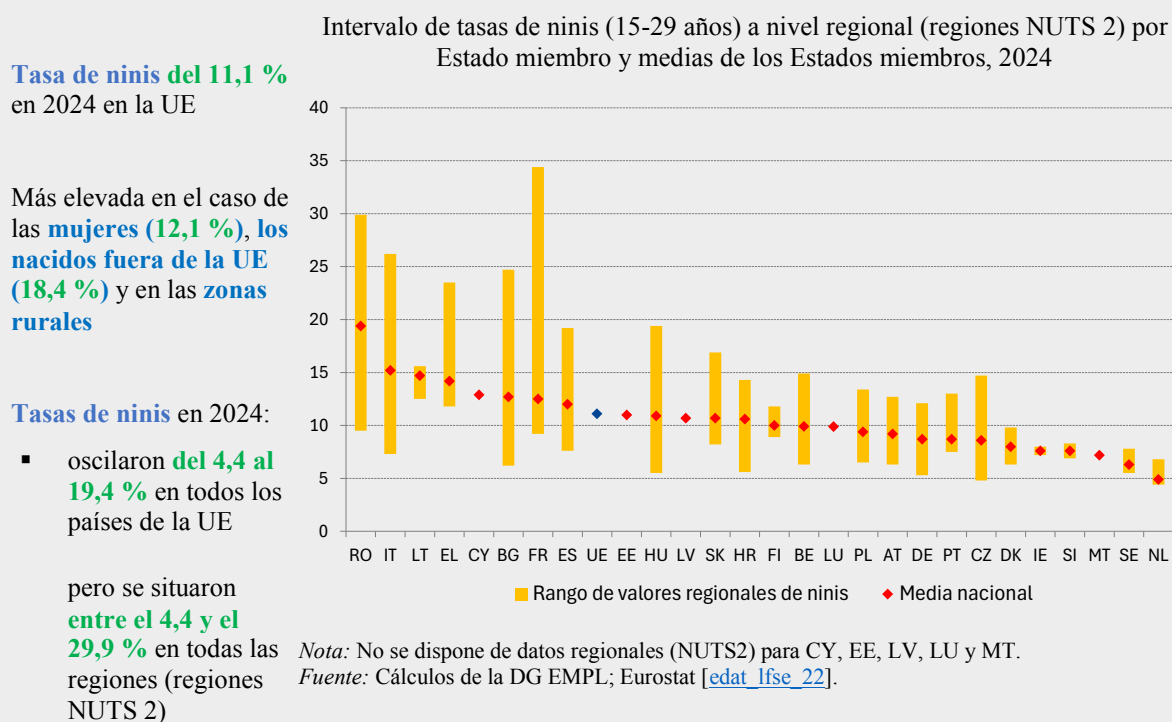
---

<sup>32</sup> Comisión Europea, [Resumen del informe de la evaluación de impacto que acompaña al documento Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la mejora de las condiciones laborales en el trabajo en plataformas digitales](#), 2021.

<sup>33</sup> Parlamento Europeo, [Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de enero de 2021, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre el derecho a la desconexión](#), 2021.

**En aproximadamente una cuarta parte de los países de la UE, los trabajadores atípicos que necesitan protección social tenían menos probabilidades de recibir prestaciones sociales que los trabajadores convencionales.** Los trabajadores autónomos siguieron siendo el grupo con menos probabilidades de recibir prestaciones sociales. La pobreza monetaria fue significativamente más frecuente en los trabajadores temporales (13,4 %) y a tiempo parcial (13,8 %), y los trabajadores autónomos (20,9 %), en comparación con los empleados fijos (6,3 %). La aplicación de la Recomendación del Consejo de 2019 relativa al acceso a la protección social para los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia es fundamental para colmar las lagunas que aún existen en la cobertura y promover sistemas adecuados y transparentes.

### Se registran variaciones regionales significativas en las tasas de ninis en toda la UE y dentro de los Estados miembros



**La proporción de jóvenes que ni estudian ni trabajan siguió disminuyendo en la UE.** Disminuyó del 11,3 al 11,1 % en 2024. Sin embargo, las tasas de jóvenes ninis (15-29 años) siguen siendo más elevadas en las mujeres que en los hombres, y en los nacidos fuera de la UE en comparación con los autóctonos, así como en las zonas rurales en comparación con las ciudades, los municipios urbanos y las zonas suburbanas. Por otra parte, tras una recuperación constante desde la COVID-19, la tasa de desempleo juvenil (15-24 años) aumentó ligeramente, hasta el 14,9 %, en 2024, y sigue duplicando con creces la tasa de desempleo global. También es especialmente elevada en los jóvenes con un nivel de cualificación más bajo y los nacidos fuera de la UE. La tasa de empleo de los titulados recientes en EFP y educación superior (20-34 años) disminuyó en 2024 en la UE (hasta el 80,0 y el 86,7 %, respectivamente), lo que posiblemente apunta a un aumento de las dificultades para acceder al mercado laboral. La situación pone de manifiesto la necesidad de seguir actuando para abordar los retos estructurales que dificultan la entrada de los jóvenes en el mercado laboral, habida cuenta del potencial perdido y de los riesgos a largo plazo para las perspectivas profesionales. La Garantía Juvenil reforzada ayuda a poner el foco en los ninis, con una oferta de empleo de calidad, formación continua, formación de aprendices o períodos

de prácticas en un plazo de cuatro meses tras quedar desempleados o abandonar la educación formal<sup>34</sup>.

**La prolongación de la vida laboral contribuye al envejecimiento activo, reduce la escasez de mano de obra y de personal cualificado y la capacidad de mantener unos sistemas de protección social sólidos.** En 2024, la tasa de empleo de las personas de entre 55 y 64 años aumentó hasta el 65,2 %. Persisten disparidades significativas entre los Estados miembros. A partir de 2030, se prevé que la UE registre una reducción anual de su población en edad laboral de 1,2 millones de personas hasta 2050. Se estima que la tasa de dependencia de las personas mayores aumentará del 36 % en 2022 al 55 % en 2050 y al 59 % en 2070. Entre los factores determinantes importantes figuran los incentivos de las pensiones, los problemas de salud y condiciones como la falta de flexibilidad en el lugar de trabajo y la discriminación por motivos de edad. En cuanto al primero, el paquete de pensiones complementarias recientemente adoptado tiene por objeto mejorar la participación y el ahorro en los regímenes de pensiones profesionales e individuales y mejorar la contribución de los fondos de pensiones a la financiación de inversiones innovadoras y productivas.

**Las mujeres mayores tenían más probabilidades de que los hombres de estar fuera de la población activa, a menudo debido a la jubilación anticipada y a las ausencias de larga duración motivadas por obligaciones de cuidados.** Las personas de entre 55 y 64 años representan una proporción significativa (28,1 %) de la población en edad laboral que está fuera de la mano de obra, a pesar de los avances logrados en el último decenio. Para abordar estos retos, es necesario un conjunto completo de políticas, como las reformas de las pensiones e iniciativas de activación y formación. La UE ha tomado medidas en este sentido, como la adopción de la Directiva 2000/78/CE<sup>35</sup> para luchar contra la discriminación en el empleo y el desarrollo de un conjunto de instrumentos sobre demografía. Asimismo, en junio de 2025, el Consejo pidió a los Estados miembros y a la Comisión que tomaran medidas para apoyar a las personas mayores a mantenerse activas y alcanzar su pleno potencial en el mercado laboral y en la sociedad<sup>36</sup>. Frente a la evolución demográfica actual y prevista y a la considerable escasez de capacidades y de mano de obra, aprovechar el potencial de los trabajadores de más edad es fundamental para apoyar el potencial de crecimiento y el modelo social de la UE.

**Las persistentes brechas en materia de empleo y salarial de género requieren más esfuerzos para abordar las desigualdades persistentes en el mercado laboral.** Si se tiene en cuenta la mayor prevalencia del trabajo a tiempo parcial entre las mujeres, la brecha se amplía aún más. La brecha de género en materia de empleo se ha reducido ligeramente en la UE en los últimos años, lo que refleja un mayor aumento del empleo femenino. No obstante, sigue siendo importante (10,0 p. p. en 2024). Presenta grandes disparidades entre los Estados miembros y las regiones, lo que demuestra que en algunas zonas de la UE la urgencia es mayor. Las brechas de género en materia de empleo son también mayores para las mujeres con hijos. Esto es aún más importante en un contexto de escasez de mano de obra y de capacidades, así como de envejecimiento de la población.

---

<sup>34</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>35</sup> Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación (DO L 303 de 2.12.2000, p. 16).

<sup>36</sup> [Conclusiones del Consejo sobre apoyar a las personas mayores a alcanzar su pleno potencial en el mercado laboral y en la sociedad](#).

**La brecha salarial de género en la UE es sustancial y se sitúa en el 12,0 % (en 2023).** En el último decenio se ha reducido en 4 p. p. Las diferencias salariales se deben a las diferencias de género en las actividades y ocupaciones económicas, a la infrarrepresentación de las mujeres en puestos directivos, a su sobrerrepresentación en formas de empleo a tiempo parcial y no permanentes, a las dificultades para conciliar el trabajo con las responsabilidades asistenciales, así como a la discriminación y a la falta de transparencia de las estructuras salariales. Estas brechas de ingresos también dan lugar a importantes brechas de género en las pensiones más tarde en la vida.

**Hay margen para una acción estratégica sostenida que aborde los obstáculos a la participación de las mujeres en el mercado laboral, en consonancia con la Estrategia para la Igualdad de Género 2020-2025 de la UE<sup>37</sup>.** Esta acción podría incluir la mejora de la oferta y la accesibilidad de la educación y cuidados de la primera infancia y de unos cuidados de larga duración asequibles y de calidad. Asimismo, unas reformas específicas del sistema fiscal podrían crear mejores incentivos para que las mujeres trabajen. Estas acciones estarían en consonancia con las Recomendaciones del Consejo relativa a la educación y los cuidados de la primera infancia (incluidos los nuevos objetivos de Barcelona) y sobre el acceso a cuidados de larga duración de alta calidad asequibles<sup>38</sup>.

**Luchar contra los obstáculos a la integración en el mercado laboral de las personas nacidas fuera de la UE puede contribuir a mitigar la escasez de mano de obra y de capacidades, abordar el cambio demográfico y fomentar la cohesión social.** Las personas nacidas fuera de la UE representan más de una décima parte de la mano de obra de la UE. Sin embargo, sus tasas de actividad y empleo siguen siendo inferiores a las de los demás grupos. Como resultado, aproximadamente 7,4 millones de ellos que están en edad de trabajar no forman parte de la población activa de la UE, a pesar de la escasez imperante. Esta deficiencia se debe a varios obstáculos relacionados con su situación en el mercado laboral y su integración social. Entre ellos se incluyen el bajo nivel educativo y de competencia lingüística, la discriminación, y el mal estado de salud. Los migrantes con educación superior (alrededor de un tercio) tienen mejores perspectivas de empleo, pero las dificultades para el reconocimiento de sus cualificaciones siguen siendo un obstáculo importante, lo que a menudo los empuja a puestos de trabajo menos cualificados. El aumento de la integración de los migrantes en el mercado laboral puede contribuir además a reducir la brecha de género en materia de empleo colmando la escasez en el sector asistencial.

---

<sup>37</sup> [Una Unión de la Igualdad: Estrategia para la Igualdad de Género 2020-2025 \[COM\(2020\) 152 final\]](#).

<sup>38</sup> [Recomendación del Consejo, de 8 de diciembre de 2022, relativa a la educación y los cuidados de la primera infancia: los objetivos de Barcelona para 2030, 2022/C 484/01](#), DO C 484 de 20.12.2022, p. 1, y [Recomendación del Consejo, de 8 de diciembre de 2022, sobre el acceso a cuidados de larga duración de alta calidad asequibles, 2022/C 476/01](#), DO C 476 de 15.12.2022, p. 1.

## Las desigualdades educativas están aumentando, con un empeoramiento relativo de los niveles de capacidades básicas entre los alumnos desfavorecidos en el último decenio

El **porcentaje de alumnos con buenos resultados procedentes de entornos desfavorecidos** disminuyó:

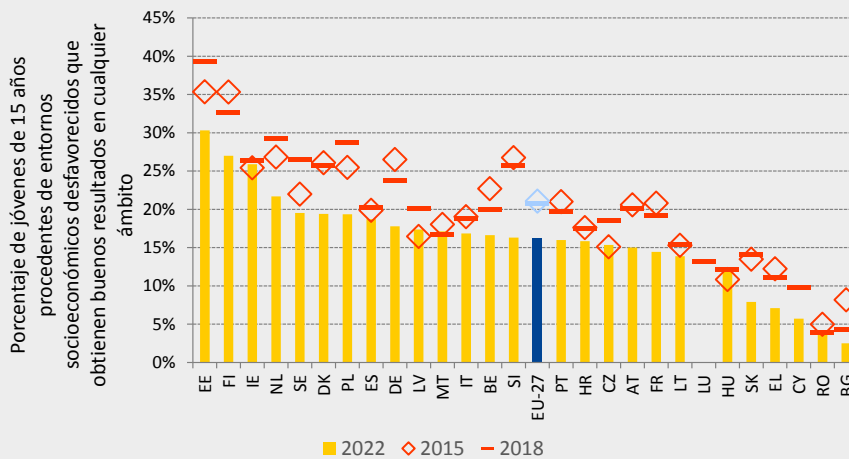
- del **21,1 %** en 2015
- y el **20,8 %** en 2018
- al **16,3 %** en 2022

frente al **59,0 %** de aquellos procedentes de entornos favorecidos

**Casi todos los Estados miembros han empeorado** en el último decenio

Siguen existiendo **grandes diferencias** entre los países de la UE

Porcentaje de jóvenes de 15 años procedentes de entornos socioeconómicos desfavorecidos que obtienen buenos resultados en lectura, matemáticas o ciencias (2022, 2018, 2015)



*Nota:* Se debe tener precaución a la hora de interpretar los datos de 2022 correspondientes a DK, IE, LV y NL, ya que estos países no cumplieron una o varias de las normas de muestreo de PISA. LU solo participó en PISA 2018.

*Fuente:* Comisión Europea (2024).

**La fuerte disminución de las capacidades básicas entre los estudiantes muestra la urgencia de actuar en nuestros sistemas de educación y formación para afrontar esta tendencia negativa.** Según PISA 2022, un fuerte descenso de las capacidades básicas de los estudiantes se pone de manifiesto por un aumento significativo de la proporción de alumnos con bajo rendimiento (29,5 %, frente al 22,9 % en 2018, en matemáticas). Los datos también muestran una disminución de la proporción de estudiantes con mejores resultados (un 7,9 %, frente al 11 % en 2018, en la misma materia). Además, solo el 16,3 % de los estudiantes procedentes de entornos socioeconómicos desfavorecidos obtuvieron buenos resultados en capacidades básicas<sup>39</sup> en 2022, frente al 59,0 % de los estudiantes procedentes de entornos favorecidos. La falta de capacidades básicas es un obstáculo importante para la mejora de las capacidades en etapas posteriores de la vida y obstaculiza el crecimiento de la productividad.

**Un nivel bajo de alfabetización digital, también la alfabetización en IA, y las competencias cívicas entre los estudiantes son motivo de preocupación, en particular en un contexto de creciente incidencia de la manipulación de la información y la desinformación.** Solo el 63 % de los estudiantes tienen conocimientos adecuados en materia de civismo (ICCS 2022) y el 43 % carecen de capacidades digitales básicas (ICILS 2023). Unas capacidades digitales escasas merman la capacidad de los alumnos para prosperar en la era digital, orientarse en el cambio tecnológico, contrarrestar la desinformación y utilizar de forma segura tecnologías emergentes como la IA. Las capacidades digitales también son esenciales para el bienestar digital, ya que ayudan a los alumnos a desarrollar relaciones más saludables y equilibradas con la tecnología. Para impulsar las capacidades digitales de los

<sup>39</sup> Lograr al menos el nivel 4 en la escala PISA de la OCDE en lectura, matemáticas o ciencias.

jóvenes y los profesores, la Comisión está aplicando el Plan de Acción de Educación Digital 2021-2027 y está preparando actualmente una hoja de ruta para el futuro de la enseñanza y las competencias en el ámbito digital. En el marco de la Unión de las Competencias, la Comisión puso en marcha un Plan de Acción para las Competencias Básicas<sup>40</sup>, con una amplia variedad de iniciativas destinadas a abordar las carencias en este ámbito.

**Como nota positiva, el abandono prematuro de la educación y la formación ha disminuido y el número de titulados en educación superior ha aumentado.** En 2024, la tasa de abandono prematuro de la educación y la formación en la UE se redujo casi a la mitad (9,4 % en los jóvenes de entre 18 y 24 años) con respecto a 2002. Sin embargo, 3,1 millones de adultos jóvenes solo llegan al primer ciclo de la enseñanza secundaria o a un nivel inferior, y las personas con discapacidad, los nacionales de terceros países y los gitanos están representados de manera desproporcionada en este grupo. Esto se traduce en unas tasas de empleo más bajas y en una menor tasa de participación en la formación continua, y pone en peligro la capacidad de las personas para desarrollar todo su potencial. También implica, con el tiempo, un aumento del gasto público asociado y una reducción de los ingresos públicos. Un título de educación y formación profesionales (EFP) o un título de educación superior puede mejorar considerablemente las perspectivas de las personas en relación con el mercado laboral. En cuanto a la EFP, esto es especialmente cierto en el caso de las personas que han obtenido recientemente su título y que han podido realizar un aprendizaje en el trabajo. La Unión ha experimentado un aumento sustancial en el número de jóvenes con titulación superior (del 36,5 al 44,1 % para los jóvenes de entre 25 y 34 años entre 2015 y 2023), impulsado por un acceso más amplio a las universidades, una creciente demanda de altas cualificaciones en el mercado laboral, las perspectivas de un menor desempleo y mayores ingresos.

**Sigue habiendo escasez de titulados con las capacidades adecuadas para trabajar en sectores estratégicos.** En particular, persiste la escasez de capacidades en ámbitos específicos como la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas (CTIM). Estas capacidades son especialmente necesarias para el éxito de la transición ecológica, así como en otros sectores estratégicos, como la seguridad y la ciberseguridad, la defensa y el espacio, la IA, las tecnologías limpias, la fabricación avanzada, la biotecnología y la asistencia sanitaria. Además, son fundamentales para la soberanía tecnológica de la UE, incluido su liderazgo digital. En este contexto, la Comisión propuso unos objetivos de la UE para 2030 de al menos el 32 y el 45 % de los estudiantes matriculados en los ámbitos CTIM, en la educación superior y en la EFP inicial de nivel medio, respectivamente. En el marco de la Unión de las Competencias, el Plan Estratégico para la Enseñanza de las CTIM<sup>41</sup> tiene por objeto impulsar la matriculación, apoyar el desarrollo de capacidades y reducir la brecha de género en los ámbitos CTIM. Además, la próxima Estrategia Europea para la Educación y Formación Profesionales tiene por objeto hacer que la EFP sea más atractiva e inclusiva y tenga mayor capacidad de respuesta. Por último, la Alianza Europea para la Formación de Aprendices contribuye al desarrollo de la formación de aprendices para niñas y mujeres en los ámbitos CTIM, con el objetivo de atraerlas a los estudios de CTIM y retenerlas en el mercado laboral.

---

<sup>40</sup> Comunicación de la Comisión sobre el Plan de Acción para las Competencias Básicas, COM(2025) 88 final, 5.3.2025.

<sup>41</sup> Comunicación de la Comisión «Plan Estratégico para las Enseñanzas de las CTIM: competencias para la competitividad y la innovación», 5.3.2025 [COM(2025) 89 final].

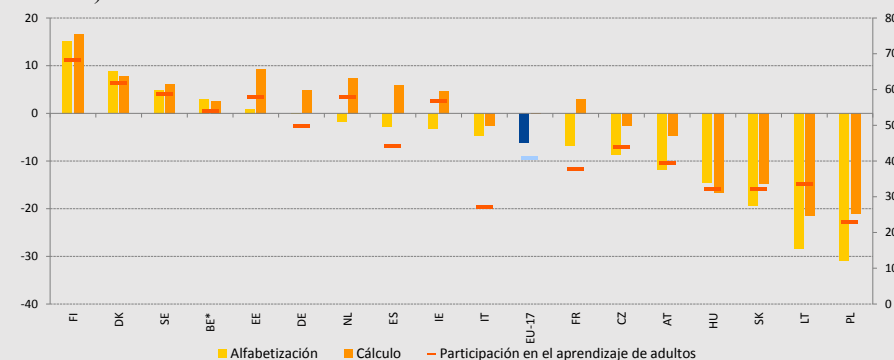
## El nivel de lectura y escritura de los adultos ha disminuido en el último decenio, especialmente en los países con una baja participación en el aprendizaje de adultos

1 de cada 5 adultos tenía bajos resultados en lectura y escritura y cálculo en 2023

Las puntuaciones de lectura y escritura disminuyeron por término medio, mientras que las puntuaciones de cálculo se mantuvieron estables en gran medida

Disminución significativa en las puntuaciones de lectura y escritura y cálculo en países con una menor participación en el aprendizaje de adultos

Cambio en las puntuaciones de lectura y escritura (16-65 años) entre 2013 y 2023 (p. p., eje izquierdo) y participación en el aprendizaje de adultos (% de adultos, eje derecho)



Nota: Los datos sobre la participación en la educación y la formación corresponden a una extracción especial ajustada a la definición de la AES y la EPA-UE; BE solo cubre Flandes

Fuente: OCDE, Evaluación de competencias de adultos (2023).

En 2023, se consideraba que alrededor de uno de cada cinco adultos de la UE tenía un bajo rendimiento en lectura, escritura y cálculo<sup>42</sup>. Se registró una reducción significativa de las capacidades de lectura, escritura y cálculo de los adultos precisamente en los países con una menor tasa de participación en el aprendizaje de adultos. También se registran grandes variaciones en la participación en el aprendizaje de adultos entre los distintos grupos de población (las personas altamente cualificadas frente a las personas con baja cualificación, o las personas empleadas frente a las personas desempleadas y aquellas que no forman parte de la población activa), así como por ocupación<sup>43</sup>. Los distintos grados de participación entre los distintos grupos indican la persistencia de obstáculos. Los presupuestos personales de formación, como las cuentas de aprendizaje individuales<sup>44</sup>, son importantes para estimular la demanda de aprendizaje. Con el fin de reforzar las oportunidades de aprendizaje, la Unión de las Competencias incluye iniciativas como las cuentas de aprendizaje individuales, la expansión de las microcredenciales<sup>45</sup> y espacios innovadores de aprendizaje comunitario, especialmente para las personas con baja cualificación. En general, la Unión de las Competencias presenta un enfoque amplio para aumentar las tasas de participación de los adultos y dotar a la mano de obra de la UE de las capacidades adecuadas para el futuro.

<sup>42</sup> Véase OCDE, [Do Adults Have the Skills They Need to Thrive in a Changing World?: Survey of Adult Skills 2023](#) [«¿Tienen los adultos las capacidades que necesitan para prosperar en un mundo cambiante? Evaluación de competencias de adultos 2023», documento en inglés], OECD Skills Studies, OECD Publishing, París, 2024.

<sup>43</sup> Mientras que el 60,9 % de los directivos, profesionales, técnicos y profesionales de nivel medio participaron en actividades de aprendizaje en 2022, la participación registrada fue mucho menor en las ocupaciones administrativas, manuales y elementales.

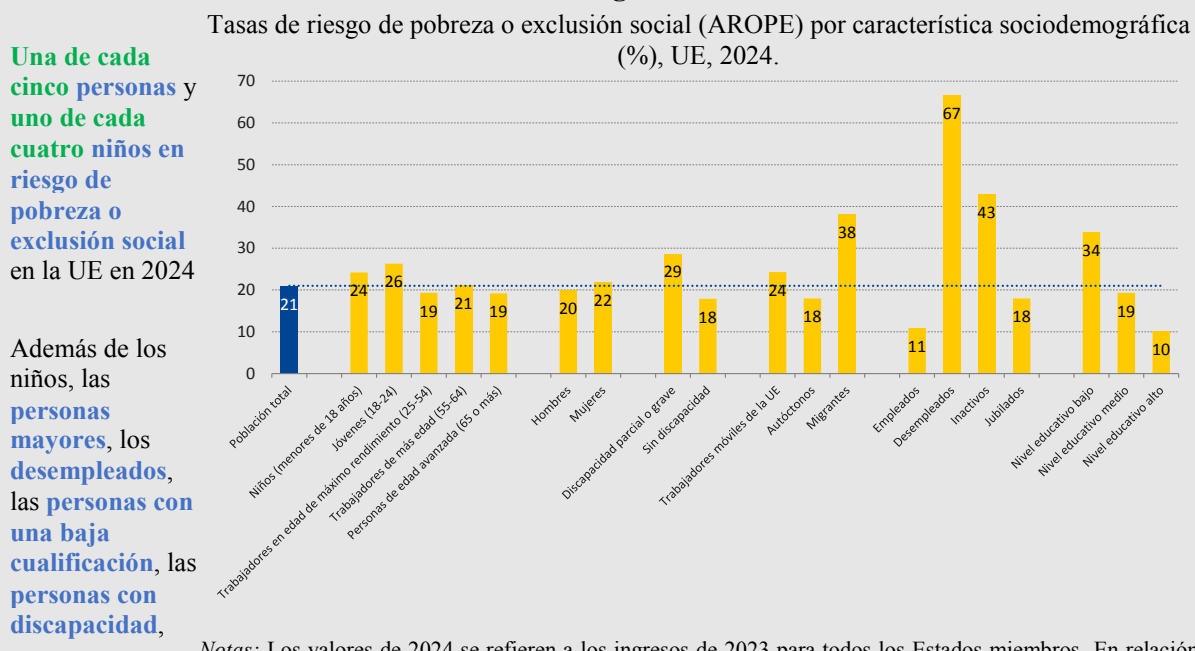
<sup>44</sup> Véase la [Recomendación del Consejo relativa a las cuentas de aprendizaje individuales](#), de mayo de 2022.

<sup>45</sup> Véase la [Recomendación del Consejo relativa a un enfoque europeo de las microcredenciales para el aprendizaje permanente y la empleabilidad](#), de junio de 2022.

**Impulsar la participación de los adultos en el aprendizaje es fundamental para afrontar la escasez y mejorar la productividad, la competitividad y la cohesión social.** Los datos de 2022 de la encuesta sobre la educación de adultos (AES) mostraron un ligero aumento de la participación en el aprendizaje de adultos (excluida la formación guiada en el puesto de trabajo<sup>46</sup>) durante los doce meses previos en la UE, del 37,4 % en 2016 al 39,5 % en 2022. Los datos de la Encuesta de Población Activa (EPA) entre 2022 y 2024 señalaron un posible aumento adicional. Sin embargo, el nivel sigue siendo demasiado bajo a la luz de las grandes transformaciones a las que se enfrenta Europa, y las disparidades entre los Estados miembros siguen siendo demasiado amplias.

**En 2024, la renta de los hogares aumentó de forma sustancial y la proporción de personas en riesgo de pobreza o exclusión social disminuyó ligeramente en la UE, sin signos claros de convergencia al alza en esta última.** El índice de renta bruta disponible real de los hogares (RBDH) per cápita (2008 = 100) aumentó sustancialmente a escala de la UE en 2024, hasta 141,3, es decir, 2,5 puntos más que en 2023, debido principalmente al aumento de la remuneración de los empleados. Se trata del mayor aumento desde 2021-2022 y también continuó en el primer semestre de 2025. El número total de personas en riesgo de pobreza o exclusión social (AROPE) disminuyó en alrededor de 2,9 millones con respecto a 2019 (frente a un objetivo de al menos 15 millones para 2030). Esto implica que, en 2024, una de cada cinco personas seguía en riesgo de pobreza o exclusión social en la UE. Los riesgos de pobreza difieren según los grupos de población, ya que los niños, las personas mayores, las personas con discapacidad, las personas con una baja cualificación, las personas nacidas fuera de la UE y los gitanos se ven más afectados. La heterogeneidad también persistió entre los Estados miembros y dentro de ellos (tanto entre regiones como entre zonas rurales y urbanas). La falta de empleo sigue siendo un factor clave de la pobreza, mientras que las prestaciones sociales no llegan a todos los hogares necesitados.

### Las tasas de pobreza o exclusión social varían significativamente según las características sociodemográficas



<sup>46</sup> Estas cifras proceden de una extracción especial de la AES, excluida la formación guiada en el puesto de trabajo, que se utiliza para hacer un seguimiento de los avances hacia el objetivo de aprendizaje de adultos para 2030 (véase también el anexo 2).

las **personas nacidas fuera de la UE** y los **gitanos** son los más afectados con la tasa AROPE, la definición es diferente en el caso de las personas de menos de 65 años y en el de las de más de 65 años, ya que este último grupo excluye el componente de «muy baja intensidad laboral». Fuente: Eurostat [[ilc\\_peps01n](#)] [[ilc\\_peps06n](#)] [[ilc\\_peps02n](#)] [[ilc\\_peps04n](#)] [[hlth\\_dpe010](#)].

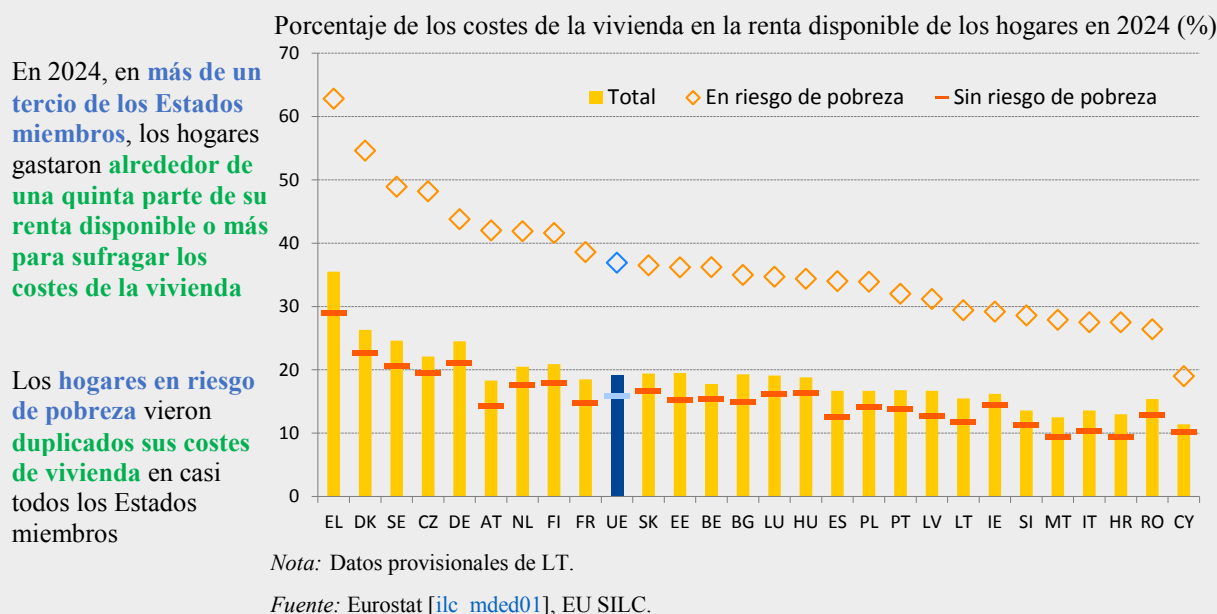
**A pesar de las recientes mejoras, en casi todos los Estados miembros, los complementos a la renta mínima no son suficientes para sacar a las personas de la pobreza.** Se estima que en 2024 el gasto en prestaciones de protección social ha aumentado en términos reales en casi todos los Estados miembros. Recientemente se han propuesto reformas para reforzar el papel de las prestaciones de renta mínima a la hora de ayudar a los beneficiarios a participar en medidas de políticas activas del mercado de trabajo y a buscar empleo de forma activa. Al mismo tiempo, el impacto de las transferencias sociales (excluidas las pensiones) en la reducción de la pobreza disminuyó ligeramente por término medio en la UE en 2024 (lo que refleja la contracción del gasto en protección social en términos reales en 2023), con una fuerte reducción en algunos Estados miembros que tenían niveles elevados. En 2024, la pobreza energética (medida por el indicador «porcentaje de personas que no pueden calentar adecuadamente su hogar») disminuyó por primera vez desde 2022, lo que refleja una combinación de factores, como la caída de los precios minoristas del gas y la electricidad, una combinación de medidas de eficiencia energética y otras medidas de apoyo. No obstante, siguió siendo significativamente superior en el caso de las personas que se encuentran en riesgo de pobreza o exclusión social. Evaluar el impacto distributivo de las reformas y las inversiones sigue siendo especialmente importante para tener en cuenta los efectos en los riesgos de pobreza y la desigualdad de ingresos y fundamentar el diseño de políticas *ex ante*.

**La proporción de menores en riesgo de pobreza o exclusión social disminuyó ligeramente en la UE, pero siguió siendo superior a la de la población total.** El número de niños (0-17 años) en riesgo de pobreza o exclusión social disminuyó de 19,96 millones en 2023 a 19,52 millones en 2024 (una media del 24,2 % en la UE). Aunque 2024 es el segundo año consecutivo de disminución de las cifras absolutas, la incidencia de la pobreza infantil sigue siendo 3,2 p. p. superior a la de la población total. En general, casi uno de cada cuatro niños de la UE se encontraba en riesgo de pobreza o exclusión social en 2024. Es fundamental sacarlos de la situación de pobreza y exclusión social a fin de ayudarlos a desarrollar todo su potencial en la sociedad y en el mercado laboral y romper así el ciclo de transmisión intergeneracional. La aplicación de la Garantía Infantil Europea<sup>47</sup> en todos los Estados miembros es esencial en este sentido.

**La proporción de personas mayores de 65 años en riesgo de pobreza o exclusión social siguió disminuyendo a nivel de la UE en 2024.** Sin embargo, la situación sigue siendo muy variada en los distintos Estados miembros. La disminución, hasta el 19,4 %, se debió a una mejora en el caso de las mujeres (que, no obstante, se siguen enfrentando a riesgos sustancialmente más elevados que los hombres). El descenso también refleja la reducción de la pobreza monetaria y de la privación material o social grave en las personas mayores. La tasa de sustitución agregada para las pensiones se mantuvo estable a nivel de la UE en 2024. No obstante, en todos los Estados miembros, la situación con respecto a la pobreza en la vejez y los ingresos de sustitución siguió siendo muy diferente. En algunos países, el riesgo de pobreza en relación con los ingresos de los mayores de 65 años fue incluso dos veces superior al de la población en edad laboral.

<sup>47</sup> [Recomendación \(UE\) 2021/1004 del Consejo, de 14 de junio de 2021, por la que se establece una Garantía Infantil Europea \(DO L 223 de 22.6.2021, p. 14\).](#)

## Los hogares en situación de pobreza dedican una parte significativa de su renta disponible a gastos de vivienda, con grandes variaciones entre los Estados miembros



La asequibilidad de la vivienda sigue siendo un reto importante, que afecta de manera desproporcionada a las personas en riesgo de pobreza. Durante el último decenio, los precios de la vivienda en la UE han crecido alrededor de un 10 % más rápido que los ingresos medios, lo que ha reducido la asequibilidad<sup>48</sup>. No obstante, existen variaciones considerables entre los Estados miembros y las regiones o los principales centros urbanos. Hasta el 8,2 % de la población de la UE vivía en hogares en los que los costes totales de la vivienda representaban más del 40 % de su renta disponible total, es decir, que se vieron sobrecargados por los costes de la vivienda<sup>49</sup>. Esta tasa alcanzó el 31,1 % en el caso de las personas en riesgo de pobreza, frente al 3,8 % del resto de la población. Aunque la vivienda social tiene un desarrollo desigual en los Estados miembros de la UE, las definiciones, los proveedores y los mecanismos de elegibilidad y asignación varían. Un mayor desarrollo de este tipo de vivienda puede contribuir a mejorar el acceso a la vivienda<sup>50</sup>. El aumento de los costes de construcción, suelo y financiación son retos que se señalan a menudo en relación con la oferta de viviendas sociales. Si bien las diferencias en las definiciones y los métodos de recopilación de datos dificultan la comparabilidad entre países, en muchos Estados miembros se observa una tendencia al alza en el sinhogarismo.

Los Tratados reconocen plenamente el papel clave del diálogo social en la economía social de mercado de la UE. La importancia del diálogo social también está consagrada en el pilar europeo de derechos sociales y en las orientaciones para las políticas de empleo. Sobre

<sup>48</sup> Véase Cousin G., Frayne C., Dias Martins V. y B. Vasicek (2025), *Housing in the European Union: Market Developments, Underlying Drivers, and Policies* [«La vivienda en la Unión Europea: evolución del mercado, factores subyacentes y políticas», documento en inglés], Documento de reflexión sobre la economía europea 228, octubre de 2025.

<sup>49</sup> Tanto los costes de vivienda como los ingresos son netos de subsidios. Para más detalles sobre el indicador, véase el anexo 2.

<sup>50</sup> El proceso de desinstitucionalización de las personas con discapacidad se está estancando debido, entre otras cosas, a la falta de soluciones de vivienda accesibles.

la base de la Declaración de los interlocutores sociales de Val Duchesse<sup>51</sup> de 2024, la Comisión y los interlocutores sociales intersectoriales firmaron el Pacto para el Diálogo Social Europeo en marzo de 2025<sup>52</sup>. En el marco de un compromiso renovado de reforzar el diálogo social en un momento de transformación mundial, el Pacto determina las medidas que deben adoptar la Comisión y los interlocutores sociales para impulsar y crear las condiciones adecuadas para movilizar todo el potencial del diálogo social en todos los niveles. Como tal, el Pacto tiene el objetivo de ofrecer un marco para que el diálogo social prospere en todos los niveles, incluidos el nacional y el europeo, el intersectorial y el sectorial.

**La Recomendación del Consejo de 2023 sobre el refuerzo del diálogo social en la UE ofrece orientaciones a los Estados miembros sobre la mejor manera de promover el diálogo social y reforzar la negociación colectiva<sup>53</sup>.** Entre otras cosas, la Comisión ha estado trabajando con los interlocutores sociales en una hoja de ruta para el empleo de calidad. Se ha comprometido a consultarlos también sobre iniciativas políticas que no entran en el ámbito de aplicación de los artículos 153 y 154 del TFUE<sup>54</sup>, pero que revisten especial importancia para ellos. A nivel de la UE, tanto los interlocutores sociales como las organizaciones de la sociedad civil participan activamente en el Semestre Europeo, con un intercambio periódico de puntos de vista y debates temáticos sobre ámbitos de especial importancia. La consulta y la participación, tanto de los interlocutores sociales como de las organizaciones de la sociedad civil, son fundamentales para la formulación de políticas y para impulsar un cambio sostenible e integrador.

**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.** En particular, en consonancia con las orientaciones para las políticas de empleo:

- Potenciar la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional de los adultos a lo largo de toda la vida para garantizar la competitividad, hacer frente a la escasez de mano de obra y de capacidades, adaptarse a la evolución de la situación y las perspectivas del mercado laboral, y fomentar las transiciones ecológica y digital, en línea con la Unión de las Competencias. Aquí se incluye la integración del uso de herramientas de información estratégica sobre las capacidades; reforzar la acreditación de derechos de formación individuales, como las cuentas de aprendizaje individuales; y fomentar el desarrollo, la aplicación y el reconocimiento de las microcredenciales, en consonancia con las Recomendaciones del Consejo sobre las cuentas de aprendizaje individuales y sobre un enfoque europeo de las microcredenciales.
- Reforzar las políticas activas del mercado de trabajo y la capacidad y eficacia de los servicios públicos de empleo, en particular mediante inversiones en infraestructuras y servicios digitales, mejora de la orientación profesional permanente, servicios de asesoramiento, información estratégica sobre capacidades y formación del personal,

---

<sup>51</sup> [Declaración Tripartita para un Diálogo Social Europeo Pujante.](#)

<sup>52</sup> [Pacto para el Diálogo Social Europeo.](#)

<sup>53</sup> RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO, de 12 de junio de 2023, sobre el refuerzo del diálogo social en la Unión Europea (C/2023/1389).

<sup>54</sup> El artículo 154 del TFUE prevé una consulta en dos fases a los interlocutores sociales europeos sobre una serie de cuestiones de política social establecidas en el artículo 153 del Tratado, como las condiciones de trabajo y la seguridad e higiene en el trabajo.

con vistas a aumentar la tasa de actividad, sobre todo de los grupos infrarrepresentados en el mercado laboral, favorecer la creación de empleo de calidad, la movilidad y las transiciones.

- Promover una movilidad justa dentro de la UE y valorar la posibilidad de atraer y retener a trabajadores cualificados nacionales de terceros países. Además, adoptar medidas que faciliten la migración legal de nacionales de terceros países que puedan trabajar en ocupaciones con escasez de mano de obra, o campos de estudio en sectores estratégicos, garantizando al mismo tiempo el respeto y el cumplimiento de los derechos laborales y sociales, con el apoyo de una política de integración eficaz, de forma complementaria al aprovechamiento de la oferta de mano de obra y las capacidades existentes dentro de la Unión.
- Garantizar la disponibilidad de planes de apoyo a la conservación del empleo, como herramienta de emergencia alternativa, diseñados de manera que se preserven los puestos de trabajo (y las empresas) en caso de crisis, incluidas las reestructuraciones, y seguir desarrollando el capital humano a través de la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional asociados.
- Prestar un apoyo adecuado a los trabajadores y los hogares más afectados por las repercusiones económicas y sociales de la adaptación al cambio climático y a las nuevas tecnologías ecológicas y digitales, en particular a los trabajadores y hogares vulnerables, por ejemplo mediante servicios de empleo y programas de empleo eficaces, incentivos a la contratación y la transición; una seguridad de ingresos adecuada con un enfoque de inclusión activa; la protección de los derechos de los trabajadores frente a los riesgos relacionados con la IA, la gestión algorítmica y el cambio climático; y la promoción del emprendimiento, en consonancia con la Recomendación del Consejo para garantizar una transición justa hacia la neutralidad climática.
- En consonancia con la legislación o las prácticas nacionales y en pleno respeto del papel y la autonomía de los interlocutores sociales, promover una evolución de los salarios que apoye la convergencia social al alza, teniendo en cuenta la evolución de la productividad, la creación de empleo de calidad y la salvaguardia de la competitividad.
- Adaptar las normativas del mercado laboral y los sistemas tributarios y de prestaciones sociales para reducir la segmentación del mercado laboral y la brecha de género en el mercado laboral y para fomentar la creación de empleo de calidad, intentando también reducir la carga fiscal, en especial para los trabajadores con salarios bajos, sin dificultar la transición hacia empleos mejor remunerados, y desplazando la fiscalidad del trabajo hacia otras fuentes que favorezcan en mayor medida la creación de empleo y el crecimiento integrador.
- Garantizar entornos de trabajo saludables, seguros y bien adaptados constituye una dimensión clave de la calidad del empleo.
- Promover la negociación colectiva y el diálogo social, en consonancia con la Recomendación del Consejo sobre el refuerzo del diálogo social en la UE y el Pacto para el Diálogo Social Europeo, junto con la participación oportuna y significativa de los interlocutores sociales en la formulación de políticas pertinentes a nivel nacional y de la UE, también con vistas a mejorar la calidad del empleo, y en particular en relación con la ejecución de los planes de recuperación y resiliencia de los Estados miembros y en el contexto del Semestre Europeo.

- Garantizar una protección social adecuada y sostenible para todos, en consonancia con la Recomendación del Consejo relativa al acceso a la protección social; mejorar la protección de las personas que no tienen cobertura suficiente, como los trabajadores con formas de empleo atípicas, en particular los que trabajan en plataformas digitales y los trabajadores autónomos, también como una dimensión clave de la calidad del empleo; de manera más general, mejorar la adecuación de las prestaciones, la transferibilidad de los derechos y el acceso a servicios de calidad, sin dejar de velar por la sostenibilidad de las finanzas públicas; y apoyar eficazmente la integración en el mercado laboral de las personas que pueden trabajar.
- Mejorar las perspectivas del mercado laboral para los jóvenes, en particular mediante una educación y formación profesionales y una educación superior inclusivas y de calidad; el apoyo específico de los servicios de empleo (en particular tutorías, orientación y asesoramiento); y la formación de aprendices y unos períodos de prácticas de calidad, en consonancia con el refuerzo de la Garantía Juvenil reforzada y la Alianza Europea para la Formación de Aprendices.
- Adoptar medidas integrales para mejorar las capacidades básicas y, en términos más generales, el desarrollo de competencias clave (incluidas las capacidades transversales) de los alumnos, y abordar los retos estructurales relacionados con el rendimiento y la equidad de los sistemas de educación y formación, en particular mediante enfoques eficaces de enseñanza, aprendizaje y evaluación. Apoyar la preparación de planes de mejora de las capacidades básicas a nivel escolar, prestando especial atención a los programas de tutoría y mentoría, el apoyo personalizado y el desarrollo profesional continuo de los profesores. Promover la excelencia en las capacidades básicas a través de la enseñanza y el aprendizaje diferenciados.
- Impulsar la excelencia y mejorar la pertinencia para el mercado laboral de la educación y formación profesionales y la educación superior mediante una cooperación más estrecha con la industria, vínculos con los sistemas de información estratégica sobre las capacidades y un mayor uso de las microcredenciales. Mejorar los procedimientos de reconocimiento mutuo de cualificaciones con el fin de abordar la escasez y el desajuste en materia de capacidades. Mejorar el acceso a la educación superior para los titulados de EFP y los grupos infrarrepresentados.
- Aumentar el número de titulados en disciplinas CTIM, en particular en ámbitos de las TIC (incluida la IA), en áreas con una gran escasez de mano de obra y en áreas estratégicas, reducir las brechas de género y reforzar la cooperación con las empresas, los proveedores de EFP y las universidades para que se conviertan en agentes del cambio en las transiciones ecológica y digital. Mejorar la formación del profesorado en asignaturas CTIM para resolver la escasez.
- Impulsar las capacidades digitales de los alumnos y adultos de todas las edades, incluida la alfabetización mediática y digital (y en IA), mejorar el pensamiento crítico 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, como la conectividad de alta velocidad para las escuelas, los equipos y la formación del profesorado; y apoyar a las instituciones con conocimientos especializados sobre digitalización, prestando especial atención a la inclusión y a la reducción de la brecha digital. También se debe considerar la posibilidad de mejorar los conocimientos y las capacidades de alfabetización financiera de los alumnos y los adultos de todas las edades.

- Reforzar la formación inicial y continua del profesorado, centrándose en la enseñanza de las capacidades básicas, en colaboración con los proveedores de formación del profesorado. Reducir la escasez de profesores y aumentar el atractivo de la profesión docente mediante la mejora de las condiciones de trabajo, la oferta de itinerarios profesionales atractivos, la mentoría de los profesores noveles y la atracción de profesores experimentados en escuelas desfavorecidas a través de incentivos y apoyo; y mediante la facilitación de la incorporación a la profesión por vías alternativas.
- Garantizar la no discriminación, promover la igualdad de género, mejorar la integración de la perspectiva de igualdad y reforzar la participación de las mujeres y los grupos desfavorecidos en el mercado laboral, mediante el fomento de la igualdad de oportunidades y la progresión profesional, la garantía de la igualdad de retribución por un mismo trabajo o por un trabajo de igual valor, la transparencia en las estructuras retributivas y la promoción de la conciliación de la vida profesional, familiar y privada, en particular a través del acceso a cuidados de alta calidad asequibles (educación y cuidados de la primera infancia y cuidados de larga duración) y permisos de índole familiar y fórmulas de trabajo flexible para los progenitores y otros cuidadores no profesionales, en consonancia con la Estrategia Europea de Cuidados, además de garantizar la accesibilidad de los lugares de trabajo.
- Proporcionar a todos los menores de edad en riesgo de pobreza o exclusión social un acceso libre y efectivo a servicios de asistencia sanitaria, educación y cuidados de la primera infancia, y actividades educativas, de formación y escolares; así como el acceso efectivo a una alimentación sana y a una vivienda adecuada, en consonancia con la Garantía Infantil Europea y los planes de acción nacionales conexos.
- Fomentar la igualdad de oportunidades para los menores de edad a fin de hacer frente a los elevados niveles de pobreza infantil y hacer el mejor uso posible de los recursos nacionales y de la UE. Acelerar la aplicación de la Garantía Infantil Europea, en particular mediante la prestación de servicios de educación y cuidados de la primera infancia asequibles y de alta calidad y con medidas dirigidas a evitar el abandono escolar prematuro. Apoyar el acceso a una educación de calidad de los menores de edad y los jóvenes procedentes de grupos desfavorecidos y zonas remotas, mejorar sus resultados del aprendizaje y promover la formación en todos los niveles de cualificación.
- Implantar y, en caso necesario, reforzar regímenes de renta mínima que garanticen un apoyo adecuado y estén enfocados a la inclusión activa, y reforzarlos si es necesario, en consonancia con la Recomendación del Consejo sobre una renta mínima adecuada que procure la inclusión activa y la integración en el mercado laboral de las personas que pueden trabajar; y fomentar el acceso a servicios esenciales y facilitadores como la energía, especialmente para los hogares de renta baja y vulnerables.
- Evaluar los efectos distributivos que tienen 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».
- Apoyar una oferta suficiente de vivienda para satisfacer la demanda y el acceso a viviendas asequibles, viviendas sociales o ayudas a la vivienda adecuadas, cuando proceda; prevenir y abordar el problema del sinhogarismo como la forma más extrema de pobreza y resolver la exclusión social mediante enfoques estratégicos integrados, centrados en las personas y orientados a la vivienda; promover la renovación de edificios residenciales y viviendas sociales.

- Invertir en la capacidad del sistema sanitario, en particular en lo que se refiere a los servicios de prevención y atención primaria, así como en la capacidad de salud pública, la coordinación de la asistencia, el personal sanitario y el uso de la sanidad electrónica y la inteligencia artificial; reducir los pagos directos cuando proceda; mejorar la cobertura de la asistencia sanitaria; y promover mejores condiciones de trabajo, así como la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional de los trabajadores sanitarios.
- Reforzar la prestación de servicios de cuidados de larga duración asequibles, sostenibles y de alta calidad, en consonancia con la Recomendación del Consejo sobre el acceso a cuidados de larga duración de alta calidad asequibles.
- Garantizar unos sistemas de pensiones inclusivos y sostenibles, en particular mediante el desarrollo de pensiones complementarias, que proporcionen ingresos en la vejez y equidad intergeneracional en el contexto del envejecimiento demográfico.

La financiación de la UE, en particular a través del FSE+, el MRR, el FEDER, el FTJ, Erasmus+, el IAT, así como el Fondo Social para el Clima para inversiones y reformas subvencionables, ayuda a los Estados miembros a intensificar las medidas estratégicas en estos ámbitos.

## CAPITULO 1. TENDENCIAS SOCIALES Y DEL MERCADO LABORAL EN LA UE

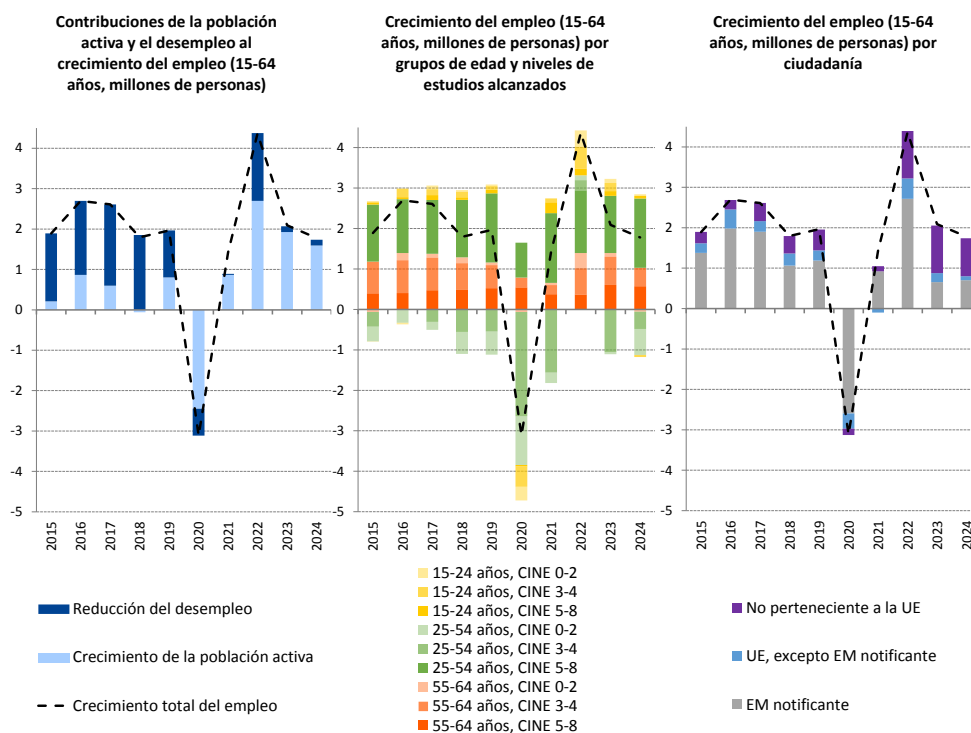
**El crecimiento del empleo siguió siendo sólido en 2024, con una tasa de desempleo históricamente baja, a pesar del aumento de la incertidumbre económica y geopolítica.** El empleo total aumentó en 1,7 millones de personas, hasta los 219,4 millones, lo que implica una tasa de crecimiento anual algo más lenta, pero sólida, del 0,8 %, y una tasa de empleo del 75,8 % (0,5 p. p. más que en 2023, véase también el recuadro de objetivos del apartado 2.1.1). El sector de la energía lideró la expansión con un aumento del 7,4 %, seguido de la minería (4,3 %), la gestión del agua y de los residuos (4,2 %), las artes y el entretenimiento (4,1 %), la hostelería (3,5 %) y las TIC (2,9 %). A excepción de la minería, estos sectores se han situado entre los que han experimentado un crecimiento más rápido en el último decenio. Al igual que en 2023, el aumento de la población activa representó el 92 % del crecimiento del empleo en las personas de entre 15 y 64 años, mientras que la reducción del desempleo solo contribuyó un 8 %, en un contexto de una tasa de desempleo históricamente baja del 5,9 %. En 2024, las expectativas de empleo a corto plazo (para los tres meses siguientes) cayeron por debajo de su media a largo plazo y siguieron disminuyendo, especialmente en el sector servicios, mientras que aumentaron y fueron mucho más positivas en el sector de la construcción. Se prevé que el crecimiento global del empleo se ralentice aún más, hasta el 0,5 % en 2025 y 2026 y, posteriormente, hasta el 0,4 % en 2027<sup>55</sup>.

---

<sup>55</sup> Véase: [Previsiones económicas europeas de otoño de 2025](#), Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2025.

## Gráfico 1.1: El crecimiento del empleo en 2024 se debió a una mayor participación de los nacionales de terceros países y de las personas mayores, y se concentró en los trabajadores con educación superior

Crecimiento del empleo (15-64 años) desglosado en crecimiento de la población activa y reducción del desempleo, y desglosado por grupo de edad, nivel educativo y nacionalidad



*Nota:* Interrupción en la serie de personas empleadas por nacionalidad en 2021.

*Fuente:* Cálculos propios sobre la base de Eurostat [[lfsa agan](#)], [[lfsa ugan](#)], [[lfsa egaed](#)], [[lfsa egan](#)].

**Los nacionales de terceros países y las personas mayores siguieron impulsando el crecimiento del empleo, mientras que los resultados de los jóvenes, los trabajadores poco cualificados y las personas con discapacidad mostraron signos de estancamiento o deterioro.** En 2024, los nacionales de terceros países representaron dos tercios (68,0 %) del crecimiento de la población activa y más de la mitad (54,2 %) del crecimiento del empleo en el grupo de edad de 15 a 64 años, unas cifras similares a las de 2023. Su porcentaje en la población activa aumentó del 5,5 % al 6,5 % entre 2022 y 2024, y el 29,9 % tenía un título de educación superior en 2024, frente al 20,6 % de hace diez años. Su tasa de empleo llegó al 64,3 %, pero sigue siendo baja y se caracteriza por una elevada proporción del empleo a tiempo parcial, con una gran brecha de género en ambos casos. Las mujeres siguen estando infrarrepresentadas en el mercado laboral en general, pero sus resultados siguieron mejorando, y la brecha total de género en el empleo se redujo por primera vez a 10 p. p. Las personas de más edad (de 55 a 64 años) siguieron registrando los mayores aumentos porcentuales en el empleo y la tasa de actividad de todos los grupos de edad, con una tasa de empleo que siguió aumentando hasta el 65,2 % y una tasa de desempleo (55-74 años) que disminuyó hasta el 4,1 % en 2024, la más baja de todos los grupos de edad. Dada su creciente proporción de población y su creciente esperanza de vida, hay margen para seguir aumentando su participación en el mercado laboral. Por otra parte, la mejora de la proporción de jóvenes (15-29 años) que ni estudian, ni trabajan, ni reciben formación (ninis) se ha ralentizado significativamente y solo ha disminuido 0,4 p. p. (hasta el 10,9 %) desde principios de 2023. Esta ralentización se produjo a pesar del aumento de la participación en la educación y la formación, en consonancia con el menor abandono escolar prematuro y la mayor matriculación en la educación superior. La tasa de desempleo juvenil de las personas

de entre 15 y 24 años aumentó hasta el 14,9 % en 2024, el primer aumento anual en más de diez años (excluido el aumento relacionado con la COVID-19 en 2020). Los trabajadores jóvenes también tienen más del doble de probabilidades que los trabajadores medios de tener contratos temporales (13,0 %) y a tiempo parcial (6,4 %) involuntarios, y casi dos tercios de sus contratos temporales tuvieron una duración inferior a dieciocho meses en 2024. Su tasa de riesgo de pobreza de los ocupados es elevada (10,9 % frente al 8,2 % para todos los trabajadores). En todos los grupos de edad, el crecimiento del empleo se sigue concentrando en los trabajadores con educación superior. En cambio, el empleo de baja cualificación solo creció en el grupo de 15 a 24 años, y la brecha en materia de empleo de las personas con una baja cualificación y una alta cualificación (25-64 años) sigue siendo importante, de 28,7 p. p. Además, las personas con discapacidad también experimentaron un fuerte aumento de su brecha en materia de empleo en 2024, de 21,4 p. p. a 24,0 p. p., acercándose a su máximo histórico de 24,4 p. p. registrado en 2019 y 2020.

**La escasez de mano de obra y de personal cualificado se ha atenuado, pero la posibilidad de nuevos avances sigue viéndose limitada por factores estructurales.** La proporción de empleadores que notificaron escasez de mano de obra disminuyó hasta el 18,2 % en el segundo trimestre de 2025, desde un máximo del 27,8 % en el segundo trimestre de 2022<sup>56</sup>. La tasa de vacantes de empleo también siguió disminuyendo en todos los sectores en 2024 y cayó por debajo de los niveles anteriores a la pandemia por primera vez en el segundo trimestre de 2025 (2,1 % frente al 2,2 % en el cuarto trimestre de 2019), pero sigue siendo elevada en los servicios administrativos y de apoyo (3,0 %). Estas mejoras reflejan en gran medida el debilitamiento de las expectativas de empleo y de las empresas, la moderación del mantenimiento preventivo de personal<sup>57</sup> y la continua afluencia de nacionales de terceros países. La disminución de los desajustes relacionados con la educación (medidos por la inadecuación macroeconómica de las capacidades<sup>58</sup> y las tasas de sobrecualificación) y los desajustes por sectores (medidos por la dispersión de las tasas de vacantes sectoriales) también pueden haber contribuido, en consonancia con una menor relación entre vacantes de empleo y desempleados. No obstante, persisten los retos estructurales a largo plazo, como el cambio demográfico, la evolución de las necesidades del mercado laboral relacionadas con las transiciones ecológica y digital y los problemas de calidad del empleo<sup>59</sup>.

**Los salarios reales repuntaron en 2024, lo que respaldó el poder adquisitivo de los hogares y redujo la desigualdad, pero se mantuvieron por debajo de los niveles anteriores a la pandemia.** Tras pasar a ser positivo en el segundo semestre del 2023, el crecimiento de los salarios reales se fortaleció en el 2024 hasta el 2,7 % anual, lo que contribuyó a un sólido crecimiento de la renta bruta disponible real de los hogares del 2,3 %. En 2024, el poder adquisitivo no había vuelto a los niveles de 2019. Se prevé que el crecimiento de los salarios reales se desacelere hasta el 1,3 % en 2025 y el 1,1 % en 2026, frenado por la incertidumbre económica<sup>60</sup>. La pobreza de los ocupados cayó al 8,2 % en 2024, tras el fuerte aumento del salario mínimo en los últimos años, que contribuyó a

---

<sup>56</sup> [Encuesta a las empresas y los consumidores.](#)

<sup>57</sup> [Encuesta a las empresas y los consumidores.](#) El indicador refleja la proporción de empresas que esperan que su producción disminuya, pero que su empleo aumente o se mantenga sin cambios.

<sup>58</sup> Véase Comisión Europea (2015), [Analytical web note: measuring skills mismatch](#), 7/2015 [«Nota analítica de la web: medir la inadecuación de las capacidades», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo.

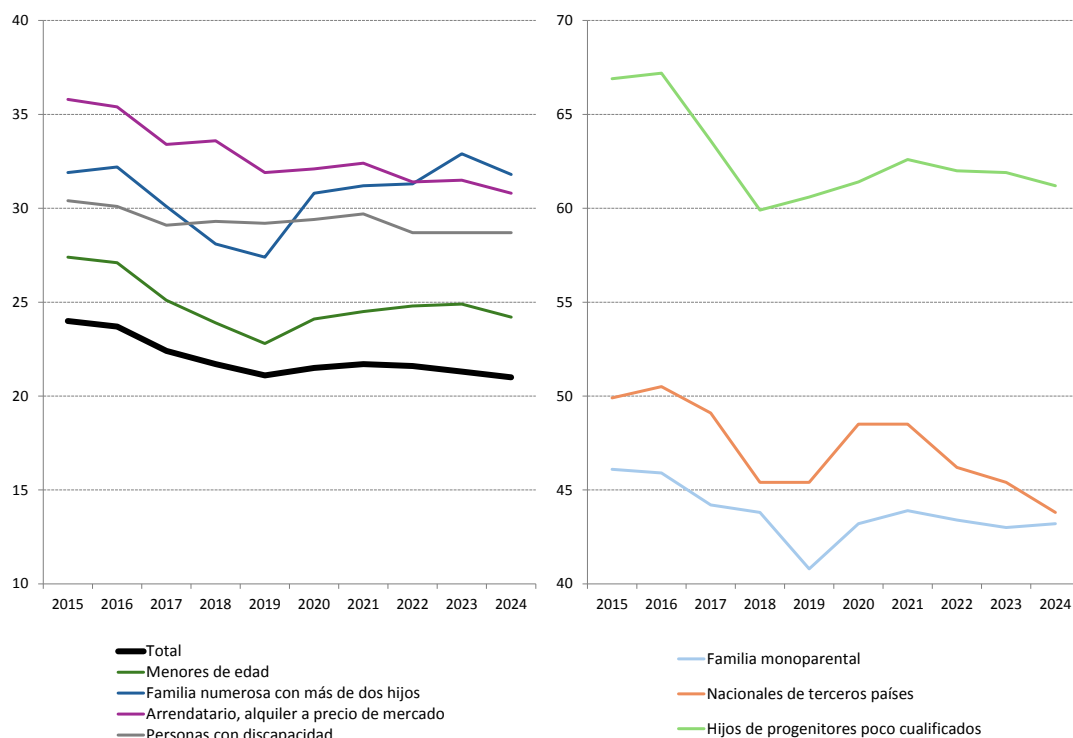
<sup>59</sup> [Eurofound, 2025: Living and working in Europe 2024, chapter 2](#) [«Vivir y trabajar en Europa, 2024, capítulo 2», documento en inglés].

<sup>60</sup> Según las previsiones de primavera de la Comisión Europea.

contrarrestar el impacto de la inflación en los trabajadores con bajos ingresos. La desigualdad de ingresos (medida con la ratio S80/S20) se redujo hasta 4,66 in 2024, en línea con la tendencia general de los últimos diez años.

### Gráfico 1.2: La tasa de pobreza y exclusión social sigue siendo elevada, especialmente en el caso de los grupos vulnerables

Tasas de riesgo de pobreza o exclusión social de la población total y de los grupos vulnerables (%)



Fuente: Eurostat [[ilc\\_peps01n](#)], [[ilc\\_peps03n](#)], [[ilc\\_peps05n](#)], [[ilc\\_peps07n](#)], [[ilc\\_peps60n](#)] [[hlth\\_dpe010](#)].

**Las tasas de pobreza y exclusión social disminuyeron ligeramente, pero siguen siendo elevadas, especialmente en los grupos vulnerables.** En 2024, la proporción de personas en riesgo de pobreza o exclusión social (AROPE) cayó por primera vez por debajo de los niveles previos a la pandemia (hasta el 21,0 %, frente al 21,1 % en 2019), tras una caída de 0,3 p. p. debida en gran medida a una reducción generalizada de la privación material y social grave en todos los grupos de edad<sup>61</sup>. Sin embargo, el riesgo de pobreza infantil sigue siendo elevado: la tasa AROPE de los niños se situó en el 24,2 %, todavía 1,4 p. p. por encima de los niveles previos a la COVID-19, a pesar de una mejora de 0,7 p. p. con respecto a 2023 y del gran impacto de las transferencias sociales en este grupo de edad. Los hijos de padres con un bajo nivel educativo tienen casi seis veces más probabilidades de estar en riesgo de pobreza o exclusión social que los de padres con un nivel educativo alto (61,2 % frente al 11,0 %), mientras que los hogares monoparentales se enfrentan con diferencia al mayor riesgo de todos los tipos de hogares (43,2 %). Las tasas AROPE también son elevadas entre las

<sup>61</sup> Todos los datos de este apartado se basan en los ingresos del ejercicio de referencia, que es el año de la encuesta para Irlanda y el año anterior para todos los demás Estados miembros. Las estimaciones preliminares de Eurostat relativas a los ingresos de 2024 indican que las tasas de riesgo de pobreza (AROP) se mantuvieron estables en la UE en promedio y en la mayoría de los Estados miembros [véase Eurostat, [Flash estimates of income inequalities and poverty indicators for 2024 \(FE 2024\), Experimental results](#)] [«Indicadores adelantados de las desigualdades de ingresos y los indicadores de pobreza para 2024 (FE 2024), Resultados experimentales», documento en inglés]. Versión 1, junio de 2025).

personas con discapacidad (28,7 %) y los nacionales de terceros países (43,8 %) (véase el gráfico 1.2). Aunque las tasas han mejorado de forma rápida para estos últimos desde 2021, los resultados de las personas con discapacidad se han estancado y los gitanos<sup>62</sup> siguen enfrentándose a riesgos de pobreza muy elevados. La profundidad de la pobreza (brecha de pobreza) disminuyó ligeramente en 2024, excepto en el caso de las personas mayores (mayores de 65 años). La estrategia de la UE de lucha contra la pobreza (véase el recuadro 8 del pilar) requiere esfuerzos adicionales significativos para alcanzar el objetivo de reducción de la pobreza de la UE para 2030, incluido el subobjetivo de reducción de la pobreza infantil (véase el recuadro de objetivos del apartado 2.4.1), y la erradicación de la pobreza de aquí a 2050.

**El aumento de los precios de la vivienda ha superado el aumento de los ingresos en los últimos diez años, lo que ha ejercido presión sobre la asequibilidad.** Durante este período, los precios de la vivienda en la UE crecieron de media alrededor de un 10 % más rápido que los ingresos, lo que redujo la asequibilidad, especialmente en el contexto de unos tipos de interés más elevados al final del período. Al mismo tiempo, los mercados de alquiler poco desarrollados no consiguieron ofrecer alternativas eficaces. En 2024, la proporción de personas que soportaban una carga excesiva del coste de la vivienda se redujo ligeramente en la UE gracias a un menor crecimiento de los precios de la energía y los servicios públicos, pero seguía siendo aproximadamente ocho veces mayor para las personas que vivían en hogares en riesgo de pobreza o exclusión social (31,1 %) que para las que vivían en otros hogares (3,8 %). El hacinamiento empeoró por primera vez desde que se tienen registros (excepto en 2020) y alcanzó el 16,9 %. En cambio, el porcentaje de hogares que no se podían calentar adecuadamente bajó hasta el 9,2 % debido a una disminución de los costes relacionados con la energía, pero se mantuvo significativamente por encima de su nivel de 2021 (6,9 %). Además, el sinhogarismo está aumentando en toda la UE, lo que plantea un reto social cada vez mayor.

---

<sup>62</sup> Véase: Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, [Rights of Roma and Travellers in 13 European countries, 2024](#) [«Derechos de los gitanos y los grupos itinerantes en trece países europeos, 2024», documento en inglés].

## 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 establecer 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 la evolución de los principales mercados laborales y refleja también sus implicaciones para la competitividad y los efectos del reciente aumento de la incertidumbre económica. El apartado 2.1.2 recoge las medidas aplicadas por los Estados miembros en estos ámbitos y presta especial atención a las medidas destinadas a aumentar el empleo y apoyar la creación de puestos de trabajo en un contexto de escasez de mano de obra y de capacidades.

#### 2.1.1. Indicadores clave

**El mercado laboral de la UE siguió siendo resiliente en 2024 y a principios de 2025, con un crecimiento del empleo moderado, pero aún sólido, y cierta convergencia al alza entre los Estados miembros.** En el segundo trimestre de 2025, obtuvieron empleo más de 900 000 trabajadores adicionales en comparación con el segundo trimestre de 2024, lo que elevó el empleo total a 220,1 millones. La tasa de empleo (20-64 años) alcanzó el 75,8 % en 2024 (un aumento de 0,5 p. p. con respecto a 2023) y un máximo histórico del 76,2 % en el segundo trimestre de 2025. De este modo, el objetivo principal de la UE de al menos un 78 % de empleo para 2030 está al alcance<sup>63</sup> (véase el recuadro de objetivos 1). Aunque el crecimiento del empleo continuó su desaceleración (del 1,2 % en 2023 al 0,8 % en 2024), siguió siendo positivo, lo que manifiesta la resiliencia del mercado laboral en los últimos años, a pesar del aumento de las incertidumbre económica y geopolítica. La tasa de empleo aumentó en veintiún Estados miembros, sobre todo en Grecia, Croacia y Malta (véase el gráfico 2.1.1). En cambio, se registraron descensos en Finlandia, Suecia, Luxemburgo, Estonia y Letonia. Italia, Rumanía, España y Bélgica se encuentran en una «situación crítica», con tasas de empleo relativamente bajas (por debajo del 72,5 %) y mejoras inferiores a la media (Bélgica). Francia, Luxemburgo y Finlandia están «en observación», tras registrar mejoras solo ligeramente superiores a la media desde niveles relativamente bajos (Francia) o descensos desde niveles ya inferiores a la media (Luxemburgo) y hasta niveles inferiores a la media (Finlandia). En cambio, los Países Bajos, Malta y Chequia son los «países con mejores resultados», con tasas de empleo superiores al 82 %. En general, se puede observar una convergencia gradual de las tasas de empleo entre los Estados miembros. La brecha de género en materia de empleo se redujo en otros 0,2 p. p. entre 2023 y 2024, ya que la tasa de mujeres aumentó ligeramente más rápido que la de los hombres (del 70,2 al 70,8 % frente al aumento del 80,4 al 80,8 %, respectivamente).

**El crecimiento del empleo se debió al aumento de la tasa de actividad y a la disminución del desempleo, con una creación de empleo que se concentró en los servicios y el sector público.** En 2024, la población en edad laboral (20-64 años) en la UE era de 259,8 millones, prácticamente sin cambios con respecto a 2023. Según los datos de la Encuesta de Población Activa, la tasa de actividad (grupo de edad de 20 a 64 años) aumentó hasta el 81,5 % en 2024 (desde el 81,1 % en 2023). En 2024, según los datos de las cuentas nacionales, se crearon

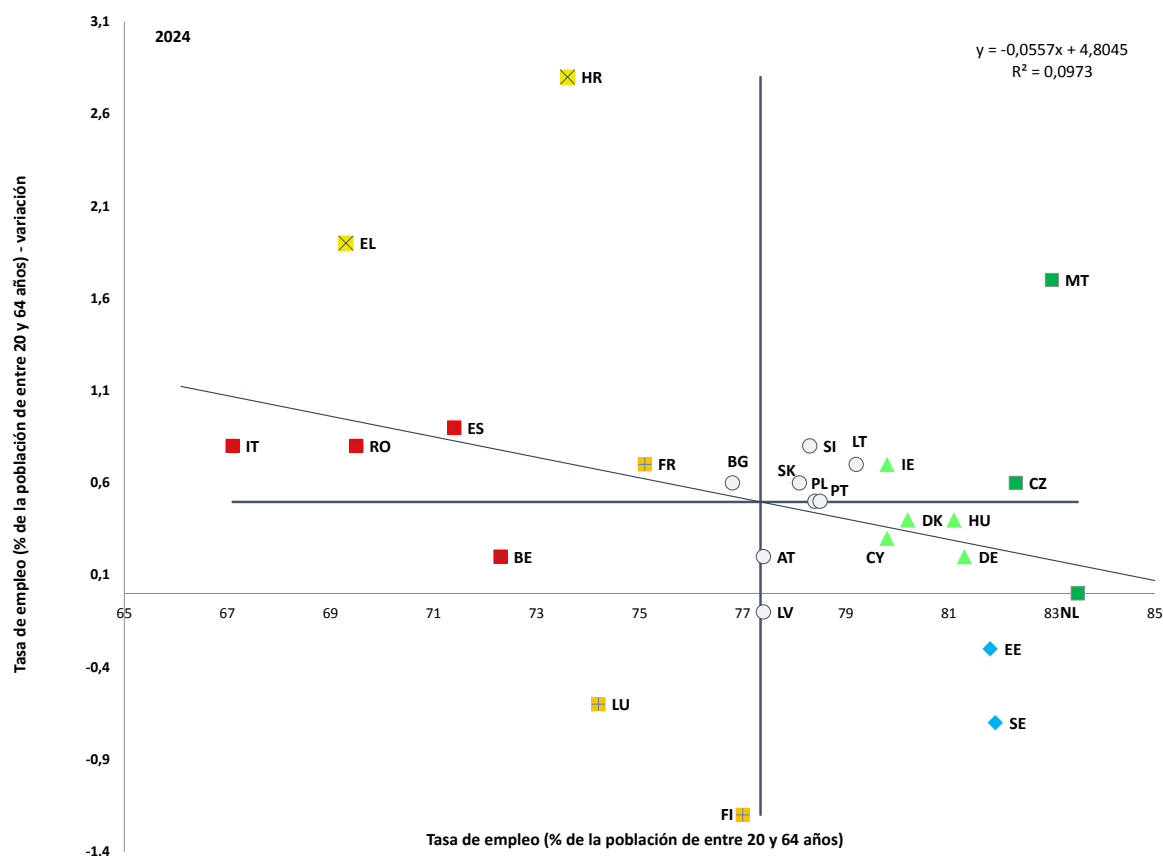
---

<sup>63</sup> Véase Comisión Europea, [Declaración de Oporto y objetivos](#), 2021.

0,94 millones de puestos de trabajo en el sector privado, principalmente en los sectores mayorista, minorista, de la hostelería, del transporte y de las tecnologías de la información<sup>64</sup>. El sector público también contribuyó de forma significativa.

### Gráfico 2.1.1: El empleo siguió aumentando en todos los Estados miembros en 2024

Tasa de empleo (20-64 años), niveles de 2024 y variaciones con respecto al año anterior (%), indicador principal del cuadro de indicadores sociales)



Nota: Los ejes se centran en la media no ponderada de la UE. La leyenda se presenta en el anexo. La definición difiere para ES y FR. Interrupción en la serie de BG.

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

**Persisten importantes disparidades regionales entre los Estados miembros y también dentro de ellos, también en las regiones ultraperiféricas.** En el nivel NUTS 2, las tasas de empleo más elevadas en 2024 se registraron en la región finlandesa de Aland (86,4 %) y la región polaca de Varsovia-Capital (86,2 %), mientras que las tasas más bajas se registraron en las regiones del sur de Italia de Campania (49,4 %) y Calabria (48,5 %). Muchas de las regiones con tasas de empleo relativamente bajas son regiones rurales, escasamente pobladas o periféricas, especialmente en el sur de España e Italia, gran parte de Grecia, partes de Rumanía y las regiones ultraperiféricas de Francia. Estas zonas suelen contar con oportunidades de empleo limitadas, especialmente para las personas con niveles de cualificación intermedios y altos<sup>65</sup>. Los resultados en materia de empleo también varían dentro de los Estados miembros. La variación más alta se registra en los países bálticos y de

<sup>64</sup> Comisión Europea (2025): [Previsiones económicas europeas: primavera 2025](#), Oficina de Publicaciones de la Comisión Europea, Luxemburgo.

<sup>65</sup> [Estadísticas del mercado laboral a nivel regional explicadas - Eurostat](#).

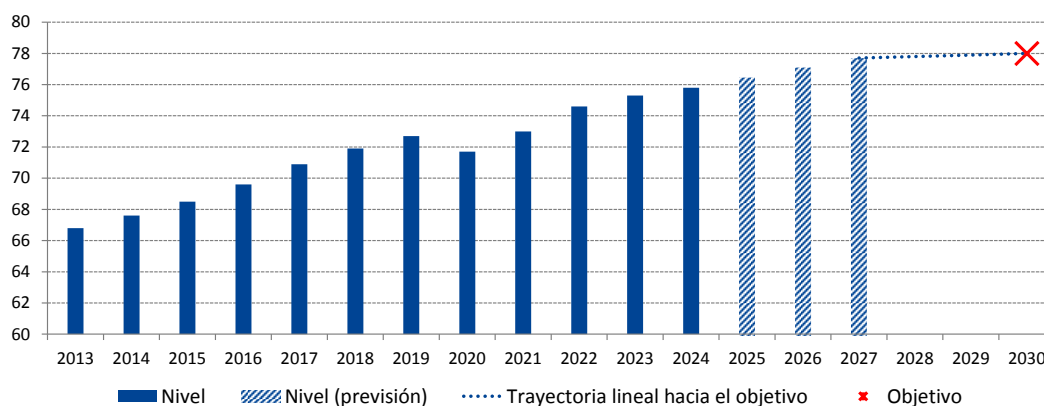
Europa central, y la más baja en el sur de la UE (con la excepción de Bulgaria, Chipre y Malta) (véase el gráfico 5 del anexo 5). En 2024, todos los países del este, así como Lituania, Dinamarca, Irlanda, Portugal y España, notificaron tasas de empleo más elevadas en las regiones de sus capitales. En cambio, en Bélgica, Alemania y Austria, las regiones de las capitales registraron algunas de las tasas de empleo más bajas. Las regiones ultraperiféricas de España y Francia tienen tasas de empleo inferiores al 67,3 %, y Guayana tan solo el 51,1 %. En cambio, las regiones ultraperiféricas portuguesas tienen tasas de empleo en torno a la media de la UE.

### Recuadro de objetivos 1: Avance hacia el objetivo de tasa de empleo para 2030

**El crecimiento del empleo se moderó en 2024, pero la UE sigue actualmente en vías de cumplir su objetivo principal en materia de empleo de aquí a 2030.** La tasa de empleo de la UE aumentó a un ritmo más lento en 2024 en comparación con 2023, con un aumento de 0,5 p. p., hasta el 75,8 %, lo que deja un diferencia de solo 2.2 p. p. con respecto al objetivo del 78 % a falta de seis años. Sobre la base de las últimas previsiones demográficas de Eurostat, una tasa media de crecimiento anual del empleo del 0,35 % entre 2024 y 2030 sería suficiente para alcanzar el objetivo. En comparación, el empleo creció un 1,1 % anual por término medio durante el período anterior a la pandemia (2013-2019; véanse los gráficos a continuación). Según las previsiones de otoño de 2025 de la Comisión, se prevé que el empleo crezca por encima del ritmo requerido durante el período de previsión, es decir, un 0,5 %, tanto en 2025 como en 2026, y un 0,4 % en 2027. En general, la UE avanza a buen ritmo hacia su objetivo de empleo para 2030.

### La UE está en camino de alcanzar su objetivo principal en materia de empleo para 2030

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



*Nota:* Los valores de 2025, 2026 y 2027 se basan en la estimación de crecimiento del empleo de las previsiones de otoño de 2025 de la Comisión, así como en el crecimiento previsto de la población en general y de la población en edad laboral recogido en las proyecciones demográficas de Eurostat para 2023.

*Fuente:* Eurostat [[lfsi\\_emp\\_a](#)]; previsión de crecimiento del empleo, [previsiones de otoño de 2025 de la Comisión Europea](#); [proyecciones demográficas de Eurostat, Europop 2023](#).

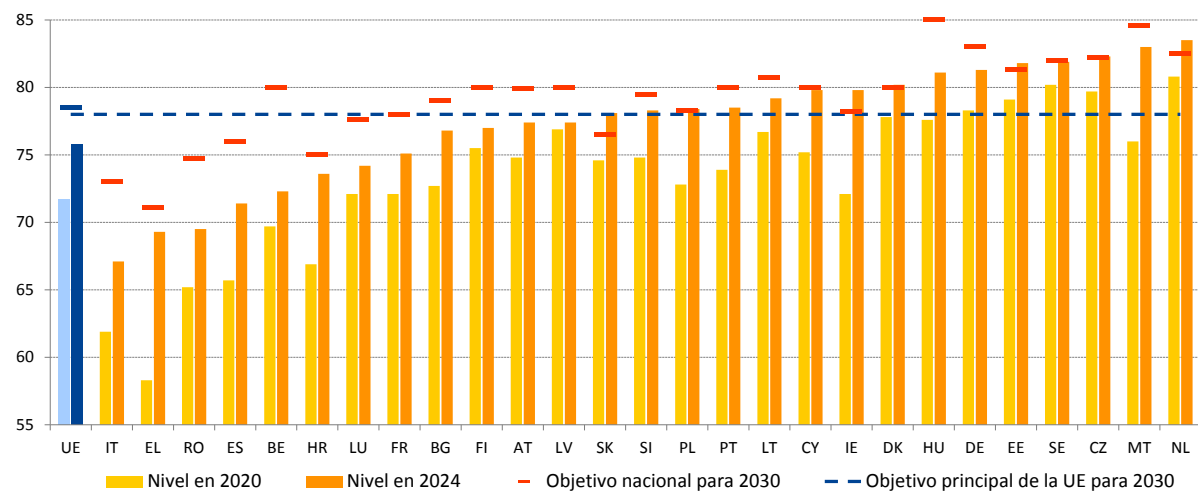
**La mayoría de los Estados miembros siguieron avanzando hacia sus objetivos nacionales en materia de empleo en 2024<sup>66</sup>.** En siete países (Eslovaquia, Irlanda, los Países

<sup>66</sup> En octubre de 2022, el Grupo de Indicadores del Comité de Empleo acordó un enfoque metodológico para el seguimiento de los avances hacia los objetivos nacionales en materia de empleo en el contexto del Semestre Europeo. Este apartado se ha elaborado sobre la base de la metodología acordada. Véanse las publicaciones del Comité de Empleo [Annual Employment Performance Report 2025](#) [«Informe anual de resultados en

Bajos, Estonia, Dinamarca, Polonia y Chequia), la tasa de empleo en 2024 ya era superior al objetivo correspondiente para 2030 (véase el gráfico anterior), mientras que Suecia se situó ligeramente por debajo de su objetivo. De los veinte países que aún no han alcanzado sus objetivos nacionales, dieciséis se acercaron en 2024 y catorce se encuentran ahora a menos de 3 p. p. de sus objetivos. Las mayores brechas restantes se registran en Bélgica (7,7 p. p.), Italia (5,9 p. p.), Rumanía (5,2 p. p.) y España (4,6 p. p.). Tres cuartas partes de los Estados miembros experimentaron un crecimiento del empleo inferior a la media anterior a la pandemia (2013-2019; véase el gráfico siguiente)<sup>67</sup>, en un contexto de tasas de empleo más elevadas y de disminución de la población en edad laboral. No obstante, en diecinueve Estados miembros, el crecimiento anual del empleo se mantuvo al ritmo necesario para alcanzar el objetivo nacional<sup>68</sup>. Solo Luxemburgo, Finlandia, Suecia, Bélgica, Bulgaria, Hungría y Letonia registraron en 2024 un crecimiento inferior tanto a la media anterior a la pandemia como a la tasa necesaria para alcanzar el objetivo, aunque Suecia se mantiene cerca de su objetivo.

### Una cuarta parte de los Estados miembros superó sus objetivos nacionales en 2024, y la mitad se situó a menos de 3 p. p.

Tasa de empleo (2020 y 2024, 20-64 años, % de la población); objetivos nacionales y de la UE para 2030



Fuente: Eurostat [[lfsi\\_emp\\_a](#)] y cuadro sobre los objetivos nacionales para 2030 en el anexo 1.

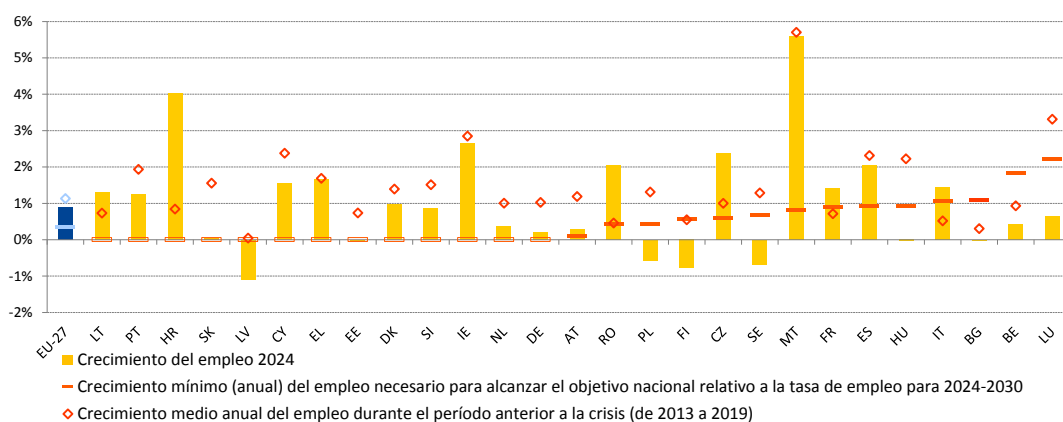
materia de empleo de 2025», documento en inglés] y [Employment Performance Monitor 2025](#) [«Indicador de resultados en materia de empleo de 2025», documento en inglés].

<sup>67</sup> Debido al descenso de la población se considera que la mayoría de los Estados miembros necesitan un crecimiento mínimo anual del empleo inferior al del período anterior a la crisis para alcanzar sus objetivos nacionales. Véase Comité de Empleo, [Annual Employment Performance Report 2025](#) [«Informe anual de resultados en materia de empleo de 2025», documento en inglés].

<sup>68</sup> En algunos Estados miembros, este crecimiento mínimo necesario del empleo es negativo, lo que refleja el descenso previsto de la población en edad laboral o el hecho de que ya han alcanzado los objetivos nacionales.

## En más de dos tercios de los Estados miembros, el crecimiento del empleo en 2024 estaba en vías de alcanzar el objetivo nacional para 2030

Crecimiento del empleo en 2024 (20-64 años, en cambio porcentual) frente al crecimiento medio anual del empleo durante el período 2013-2019 y el crecimiento mínimo anual del empleo necesario para alcanzar el objetivo nacional de la tasa de empleo para 2030



*Nota:* La definición difiere para ES y FR. Interrupción en la serie de BG en 2024. Los Estados miembros que ya han alcanzado o superado sus objetivos nacionales o que se espera que los alcancen (en un escenario de «mantenimiento de las políticas actuales») debido principalmente a la disminución de la población en edad laboral se indican con un crecimiento mínimo anual del empleo necesario igual a cero.

*Fuente:* Cálculos de la DG EMPL basados en datos de Eurostat [[lfsi\\_emp\\_a](#)] y [Europop 2023](#).

**El total de horas trabajadas aumentó casi al mismo ritmo que el empleo en 2024, con una tendencia a la baja a largo plazo de la media de horas trabajadas por empleado.** En 2024, las horas trabajadas habían superado las de 2019 (niveles previos a la COVID-19) en todos los Estados miembros excepto Alemania, Letonia, Hungría, Austria y Eslovaquia. Sin embargo, dado que el empleo ha crecido en los últimos años sin el correspondiente aumento del total de horas trabajadas, el promedio de horas por empleado se mantiene por debajo de 2019 (niveles previos a la COVID-19) en la mayoría de los países. En 2024, se produjo una disminución de 0,2 horas en el trabajo a tiempo completo (38,8 horas) y un aumento de 0,1 horas en el trabajo a tiempo parcial (21,8 horas)<sup>69</sup>. En 2024, el 6,6 % de los empleados trabajó largas jornadas (> 49 horas/semana), 0,5 p. p. menos que en 2023, lo que refleja cambios estructurales como el aumento de la proporción de mujeres entre las personas empleadas, con menos posibilidades de trabajar largas jornadas<sup>70</sup>. La creciente preocupación por la calidad del empleo (véase el apartado 2.3.1), incluidos los riesgos psicosociales, el bienestar, la conciliación de la vida familiar y la vida profesional, la digitalización y la intensificación del trabajo, también puede influir.

**El bajo crecimiento de la productividad laboral sigue planteando un reto a medio plazo.** En 2024, la productividad laboral por hora aumentó un 0,3 % (frente al crecimiento del 0,7 % del PIB per cápita), tras un descenso del 0,7 % en 2023<sup>71</sup>. En las dos últimas décadas y media, el crecimiento de la productividad laboral se ha ralentizado de forma constante, con una media anual del 1,5 % en 2000-2007, del 1,2 % en 2010-2019 y del 0,1 % en 2021-2024. Las previsiones prevén mejoras en 2025, 2026 y 2027 que podrían compensar las pérdidas registradas desde 2023 en la mayoría de los Estados miembros. Sin embargo, una productividad laboral estructuralmente baja plantea un riesgo para la competitividad,

<sup>69</sup> Véase Comisión Europea, [Employment and social developments in Europe 2025](#) [«Evolución social y del empleo en Europa en 2025», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2025.

<sup>70</sup> Eurostat [[lfsa\\_qoe\\_3a2](#)], EPA-UE.

<sup>71</sup> Eurostat [[nama\\_10\\_pl\\_ulc](#)], cuentas nacionales.

especialmente en el contexto del envejecimiento de la población, con implicaciones para el crecimiento, la creación de empleo y el nivel de vida<sup>72</sup>. Desde 2018, el porcentaje del valor añadido de la industria manufacturera ha disminuido más rápidamente que su porcentaje de empleo, lo que ha dado lugar a un menor crecimiento de la productividad con respecto del resto de la economía. Se trata de un cambio notable con respecto a los patrones históricos y, a su vez, ha aumentado la dependencia del sector servicios para sostener el crecimiento de la productividad. Afrontar el bajo crecimiento de la productividad requiere acelerar la adopción de la tecnología y centrarse más en la innovación y las actividades basadas en el conocimiento<sup>73</sup>. Como se subraya en el informe de Mario Draghi, adaptar los sistemas de educación y formación a la evolución de las necesidades en materia de capacidades, en particular para la doble transición, y priorizar el aprendizaje de adultos y la educación y formación profesionales, también es esencial para impulsar la competitividad. La reducción de las barreras administrativas, el fomento de la innovación y el apoyo a una negociación colectiva eficaz pueden contribuir a garantizar el aumento de la productividad y sostener al mismo tiempo el crecimiento de los salarios y la competitividad.

**La escasez de mano de obra, aunque se ha reducido desde su pico continua limitando la actividad empresarial en sectores clave.** La tasa de vacantes de empleo de la UE se redujo del 3,1 % en el segundo trimestre de 2022 al 2,1 % en el segundo trimestre de 2025. Aunque estos datos están por debajo de la media trimestral del 2,9 % para el período 2022-2023, sigue estando por encima de la media anterior a la pandemia del 1,7 % registrada entre 2013 y 2019. En el segundo trimestre de 2025, los Países Bajos, Bélgica y Austria registraron las tasas de vacantes más elevadas (por encima del 3,4 %), mientras que España, Polonia y Rumanía registraron las más bajas (por debajo del 0,8 %). Una parte significativa de los directivos afirma que la escasez de mano de obra sigue limitando la producción y solo se ha producido una ligera mejora en comparación con el año anterior<sup>74</sup>. Los sectores más afectados por la escasez son la hostelería, los servicios administrativos y de apoyo, las actividades profesionales, científicas y técnicas, la construcción y la información y la comunicación<sup>75</sup>. Factores estructurales, como el cambio demográfico y las demandas de nuevas capacidades derivadas de las transiciones ecológica y digital, pueden mantener la escasez en determinados sectores<sup>76</sup>. A pesar de los descensos registrados a principios de 2025, el mantenimiento preventivo del personal —una situación en la que las empresas retienen más empleados de los que se necesitan inmediatamente para los niveles de producción del momento— se ha mantenido elevado desde 2023, lo que podría ralentizar el crecimiento futuro del empleo, aunque la persistente escasez en sectores de alto crecimiento, como el de las TIC y el de los cuidados, indica un potencial continuo de creación de empleo siempre que se garanticen buenas condiciones de trabajo.

#### **Recuadro 1 del pilar: Revisión intermedia del Plan de Acción para la Economía Social**

<sup>72</sup> Véase: [Previsiones económicas europeas de otoño de 2025](#), Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2025.

<sup>73</sup> Comisión Europea, [Labour Market and Wage Developments in Europe, Annual Review 2025](#) [«Evolución del mercado laboral y de los salarios. Revisión anual de 2025», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2025.

<sup>74</sup> [Encuestas de la Comisión Europea a empresas y consumidores](#). Los porcentajes de directivos de los sectores de la construcción, los servicios y la industria que señalan la escasez de mano de obra como una limitación son del 27,4, el 23 y el 18,2 %, respectivamente, en el segundo trimestre de 2025.

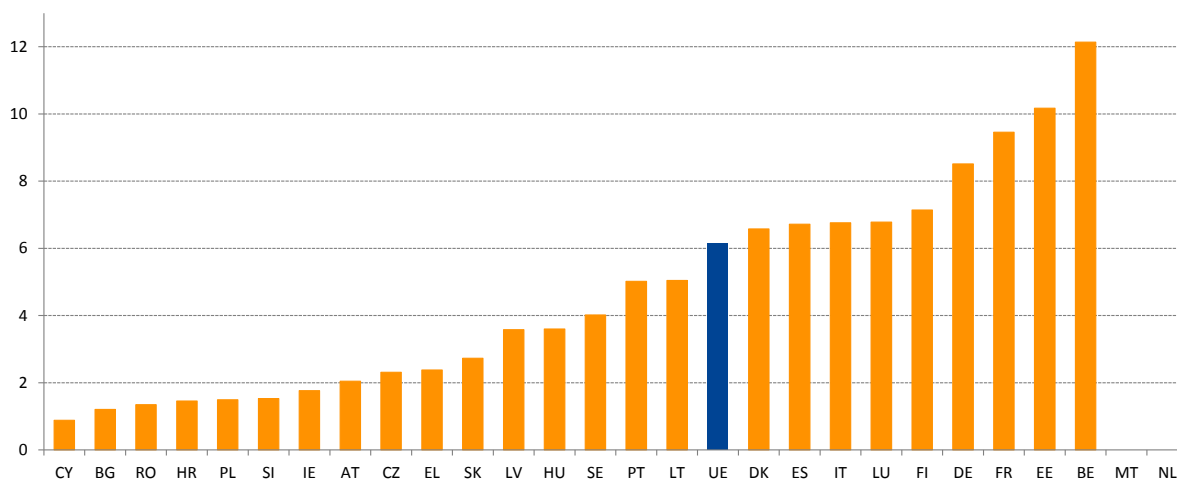
<sup>75</sup> Nomenclatura estadística NACE Rev. 2, categorías B-S.

<sup>76</sup> Véase: [Previsiones económicas europeas de otoño de 2025](#), Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2025.

**La economía social contribuye de manera importante al modelo de economía social de mercado de la UE y a la prosperidad sostenible.** El objetivo general de la economía social es priorizar los objetivos sociales y medioambientales frente a los beneficios. Por tanto, reinvierte la mayor parte de los beneficios en buenas causas al servicio del interés colectivo y sigue una gobernanza democrática o participativa. En la UE<sup>77</sup>, el ecosistema de la economía social está compuesto por más de 4,3 millones de entidades. Las entidades de la economía social tienen diferentes modelos empresariales y organizativos y trabajan en diferentes sectores, como la agricultura, la construcción, el comercio, la energía, las TIC, las finanzas, la sanidad, la educación, los servicios sociales y la cultura. Estas entidades pueden ayudar a colmar las lagunas en los servicios y ofrecer soluciones innovadoras y adaptadas, por ejemplo, en el ámbito de la asistencia sanitaria y social (en el que trabajan 3,3 millones de los 11,5 millones de personas empleadas en la economía social de la UE). Para ayudar a desarrollar el ecosistema, la Comisión Europea adoptó en 2021 el Plan de Acción para la Economía Social con tres objetivos principales: i) crear las condiciones marco adecuadas, ii) crear oportunidades (incluido el acceso a la financiación) y apoyar el desarrollo de capacidades, iii) mejorar el reconocimiento de la economía social y su potencial<sup>78</sup>.

### La proporción de personas empleadas en la economía social varía entre los Estados miembros de la UE

Porcentaje de personas empleadas en entidades de la economía social en la UE (% del empleo total), 2023



*Notas:* No se dispone de datos relativos a MT ni NL. Los datos deben considerarse valores mínimos, ya que pocos Estados miembros proporcionan estadísticas nacionales dedicadas a la economía social. Las diferentes definiciones y niveles nacionales de reconocimiento de la economía social dificultan la identificación de todas las organizaciones de la economía social en los datos.

*Fuente:* *Benchmarking the socio-economic performance of the EU social economy* [«Evaluación comparativa de los resultados socioeconómicos de la economía social de la UE», documento en inglés].

**Es necesario realizar más esfuerzos para ayudar a movilizar todo el potencial de la economía social.** El nivel de reconocimiento de la economía social, las condiciones marco para su funcionamiento y el acceso a la financiación difieren entre los Estados miembros. Alrededor del 6,3 % de la población activa de la UE trabajaba en la economía social en 2023.

<sup>77</sup> Véase Comisión Europea *et al.*, [Benchmarking the socio-economic performance of the EU social economy – Improving the socio-economic knowledge of the proximity and social economy ecosystem](#) [«Evaluación comparativa del rendimiento socioeconómico de la economía social de la UE: mejorar el conocimiento socioeconómico del ecosistema de la economía social y de proximidad», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2024.

<sup>78</sup> Véase: [Plan de Acción para la Economía Social](#).

Se observa una variación significativa en el porcentaje de personas que trabajan en la economía social. En Bélgica y Estonia este porcentaje fue superior al 10 %, mientras que en otros siete Estados miembros (Chipre, Bulgaria, Rumanía, Croacia, Polonia, Eslovenia e Irlanda) fue inferior al 2 % (véase el gráfico anterior). Esto pone de relieve el desarrollo desigual de la economía social en toda la UE, pero también su potencial sin explotar de crecimiento y creación de empleo en muchos Estados miembros y regiones, que podría activarse si se apoya con medidas adecuadas.

**En 2026, la Comisión Europea llevará a cabo una revisión intermedia del Plan de Acción para la Economía Social con el fin de evaluar los avances y abordar los nuevos retos.** La mayoría de las sesenta y tres acciones a escala de la UE incluidas en el Plan de Acción ya se han aplicado o están en curso. Un hito clave fue la Recomendación del Consejo de 2023 sobre las condiciones marco para la economía social, que apoya a los Estados miembros para promover la economía social en todos los ámbitos de actuación. La pasarela de la economía social de la UE se puso en marcha como ventanilla única para obtener información y recursos pertinentes. Desde 2022, se han utilizado varios productos financieros en el marco del eje «Inversión social y capacidades» de InvestEU. Ante la fuerte demanda (1 540 millones EUR de la garantía del eje «Inversión social y capacidades» aprobada a finales de 2024), a finales de 2025 se incrementó la garantía de la UE<sup>79</sup>. La revisión intermedia hará balance de todos los logros y adaptará el plan a los nuevos retos, manteniendo el horizonte de 2030.

**Recientemente, varios Estados miembros han tomado medidas para adoptar marcos legislativos o estrategias para la economía social.** En **Chequia**, la Ley sobre las empresas sociales de integración laboral entró en vigor en enero de 2025 y, en julio de 2025, el Gobierno aprobó el marco estratégico para el emprendimiento social para el período 2026-2030. **Irlanda** adoptó en julio de 2024 «Trading for Impact» («Comercio para generar impacto»), la Política Nacional de Empresas Sociales 2024-2027. En **Bélgica**, Flandes está llevando a cabo inversiones que permiten la creación de 1 000 puestos de trabajo subvencionados adicionales en la economía social al final de la legislatura 2024-2029. **España** modificó su Ley de Cooperativas para aclarar los tipos de entidades del sector y actualizar los objetivos de apoyo de las políticas públicas. En junio de 2024, también puso en marcha el Fondo de Impacto Social, dotado con 400 millones EUR, para apoyar las inversiones sociales y medioambientales, también en entidades de la economía social. **Polonia** propuso modificar la Ley de Economía Social para ampliar la definición de economía social, facilitar las normas para las empresas sociales, mejorar las herramientas de apoyo y reforzar las actividades de reintegración y coordinación. **Rumanía** puso en marcha en abril de 2025 un proyecto del FSE+ sobre «Promover el seguimiento y la evaluación de la evolución de la economía social y del emprendimiento social», cuyo objetivo es desarrollar una estrategia nacional para la economía social.

**Los regímenes de reducción del tiempo de trabajo, con apoyo del instrumento SURE, ofrecen lecciones para gestionar futuras perturbaciones económicas.** Según la evaluación final del instrumento europeo de apoyo temporal para atenuar los riesgos de desempleo en una emergencia (SURE)<sup>80</sup>, se estima que los regímenes de conservación del empleo, incluidos los financiados a través del SURE, salvaron entre 1,03 y 1,66 millones de puestos de trabajo en 2020 en todos los Estados miembros beneficiarios. Las estimaciones indican que estos regímenes protegieron el equivalente al 13,3 y al 1,1 % del empleo en 2020 y 2021,

<sup>79</sup> Véanse los [indicadores de InvestEU](#).

<sup>80</sup> Véase [SWD\(2025\) 47 final](#).

respectivamente<sup>81</sup>. En el contexto actual de mayor incertidumbre, debido a las tensiones geopolíticas y los recortes de empleo previstos en sectores clave, varios Estados miembros han aumentado la utilización de los regímenes de reducción del tiempo de trabajo. Basarse en las diversas estrategias empleadas durante la pandemia es esencial para perfeccionar el diseño y la eficacia de estos programas en toda la UE. Los datos indican que los regímenes de reducción del tiempo de trabajo son más eficaces durante las crisis temporales, priorizan a las empresas y los trabajadores vulnerables y evitan al mismo tiempo el apoyo a puestos de trabajo inviables a largo plazo<sup>82</sup>.

**El trabajo autónomo en la UE ha experimentado un descenso constante, con variaciones sectoriales y nacionales.** La proporción de trabajadores autónomos respecto del total del empleo (20-64 años) se redujo del 13,2 % en 2010 al 10,6 % en 2024. Disminuyó más en la agricultura, la silvicultura y la pesca, así como en el comercio mayorista y minorista, al tiempo que aumentó significativamente en los sectores público y cuasipúblico (incluida la administración pública, la educación y la sanidad), así como en el sector de las TIC. El perfil de capacidades de los trabajadores autónomos también ha cambiado: en 2024, el 40 % de ellos tenía un nivel de educación superior, frente a tan solo el 28 % en 2010. Sin embargo, los riesgos de pobreza siguen siendo significativos: las tasas de riesgo de pobreza (18-64 años) de los trabajadores autónomos (22,3 %) son más del doble que las de los empleados (9,2 %) (véase el apartado 2.3.1). Las variaciones nacionales en la proporción de trabajadores autónomos son sustanciales y oscilan entre alrededor del 20 % en Italia y Grecia y menos del 9 % en Dinamarca, Alemania, Chipre, Luxemburgo y Suecia. Entre 2014 y 2024, la proporción de trabajadores por cuenta propia (aproximadamente el 70 % de los trabajadores autónomos en la mayoría de los Estados miembros) en el empleo total disminuyó del 10,0 al 8,9 %, ya que las cohortes más jóvenes entraron en el trabajo autónomo en menor número, lo que es insuficiente para compensar la salida de los trabajadores de más edad.

**El desempleo, que ya se encontraba en mínimos históricos, siguió disminuyendo en 2024 y principios de 2025 y muestra signos de convergencia al alza entre los Estados miembros.** La tasa de desempleo en la UE (15-74 años) disminuyó al 5,9 % en 2024 (frente al 6,1 % en 2023), lo que representa el nivel más bajo registrado. En septiembre de 2025, la tasa de desempleo de la UE se situó en el 6,0 %. Los mayores descensos anuales (iguales o superiores a 1 p. p.) se registraron en Italia, Croacia y Grecia, mientras que Dinamarca, Estonia, Finlandia, Luxemburgo y Suecia registraron aumentos de más de 0,7 p. p. (véase el gráfico 2.1.2). Finlandia y Suecia se enfrentan a una «situación crítica» debido tanto a las elevadas tasas de desempleo como a aumentos significativos a partir de 2023, mientras que Francia, Lituania, Letonia, Dinamarca, Luxemburgo y Estonia están «en observación», lo que refleja tasas elevadas y avances inferiores a la media. España (11,4 %) y Grecia (10,1 %) siguen estando en situación «débil pero en mejoría», con mejoras muy por encima de la media, aunque los niveles de desempleo siguen siendo altos. Chequia, Polonia, Alemania y Malta son los «países con mejores resultados», con tasas de desempleo de entre el 2,6 y el

---

<sup>81</sup> Comisión Europea, [Labour Market and Wage Developments in Europe. Annual Review 2021](#) [«Evolución del mercado laboral y de los salarios en Europa: revisión anual de 2021», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2021 y Eurofound, [Weathering the crisis: How job retention schemes preserved employment and incomes during the pandemic](#) [«Lidiar con la crisis: cómo los regímenes de conservación del empleo preservaron el trabajo y los ingresos durante la pandemia», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2024.

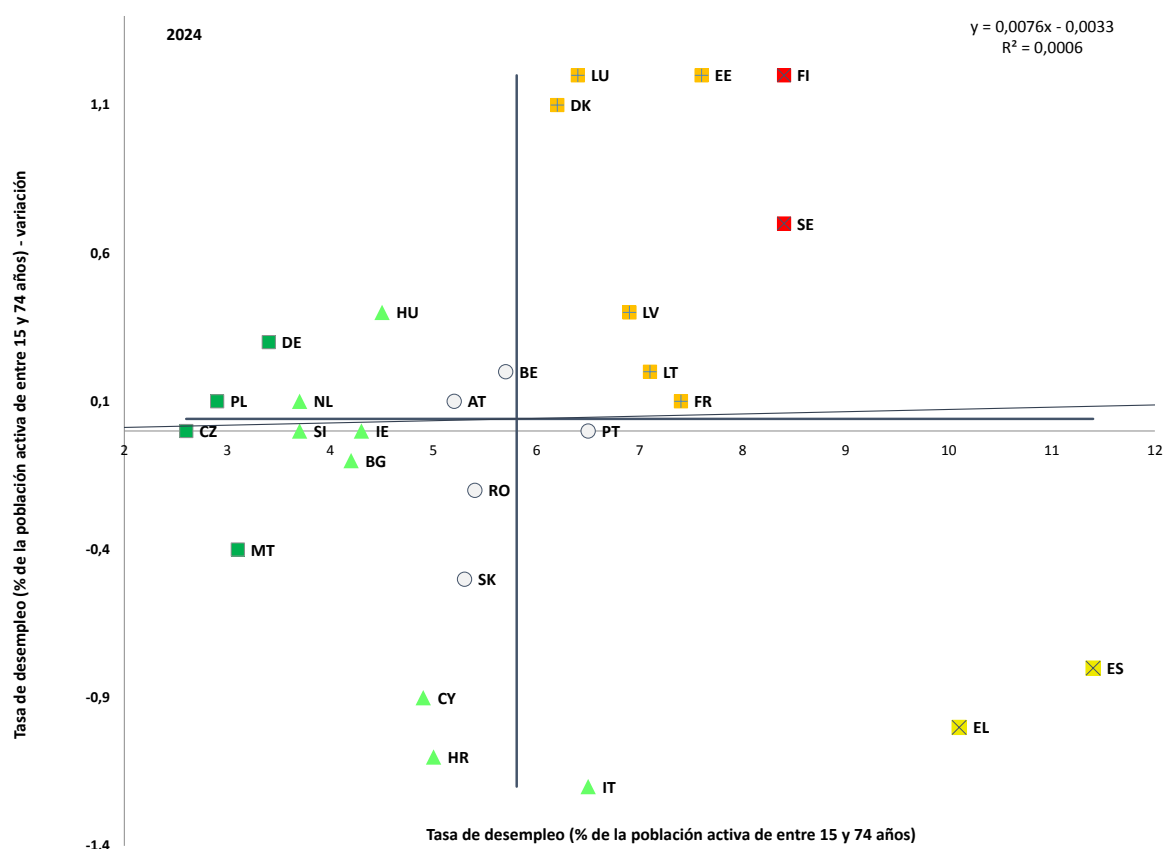
<sup>82</sup> Comisión Europea, [Labour Market and Wage Developments in Europe. Annual Review 2025](#) [«Evolución del mercado laboral y de los salarios. Revisión anual de 2025», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2025.

3,4 %. Las diferencias entre países, aunque siguen siendo importantes, se están reduciendo a medida que los países con altas tasas de desempleo, como España o Grecia, registran mejoras más acusadas.

**Las tasas de desempleo muestran variaciones significativas por género y a nivel regional<sup>83</sup>.** El desempleo sigue siendo más elevado en el caso de las mujeres (6,2 % en 2024) que en el de los hombres (5,7 %) y las disparidades regionales persisten: en 2024, las zonas rurales registraron las tasas más bajas (5,1 %), seguidas de los municipios urbanos y las zonas suburbanas (5,6 %) y las ciudades (6,7 %). Las diferencias entre las regiones NUTS 2 reflejan las diferencias de las tasas de empleo (véase más arriba), con la excepción de Suecia, que obtiene resultados menos favorables en términos de desempleo (véase el gráfico 6 del anexo 5). Algunas regiones ultraperiféricas —Guadalupe, Martinica, Guayana, Reunión, Mayotte y Canarias— registran algunas de las tasas de desempleo más elevadas de la UE.

### Gráfico 2.1.2: El desempleo descendió en casi la mitad de los Estados miembros en 2024

Tasa de desempleo (15-74 años), niveles de 2024 y variaciones con respecto al año anterior (%), indicador principal del cuadro de indicadores sociales)



*Nota:* Los ejes se centran en la media no ponderada de la UE. La leyenda se presenta en el anexo. La definición difiere para ES y FR. Interrupción en la serie de BG.

*Fuente:* Eurostat [[une\\_rt\\_a](#)], EPA-UE.

**La proporción de ocupaciones verdes está aumentando en toda la UE, y algunas de estas ocupaciones se enfrentan a escasez de mano de obra debido a la demanda de nuevas capacidades.** El empleo en el sector de bienes y servicios medioambientales aumentó del

<sup>83</sup> Se ofrece un análisis más detallado de las diferencias de género en el empleo y otras dimensiones a nivel regional en el [Monitor regional de igualdad de género de la UE](#) del JRC.

2,2 % en 2015 al 3,1 % en 2022, con variaciones significativas en la cuota de empleo de este sector entre países en 2022 (del 1 % en Hungría al 5,7 % en Luxemburgo)<sup>84</sup>. Las estimaciones alternativas señalan que los empleos verdes ya podrían representar hasta el 11,3 % de la mano de obra de la UE<sup>85</sup>. Al mismo tiempo, los sectores con un elevado nivel de emisiones<sup>86</sup> siguen empleando al 3,1 % de los trabajadores de la UE (del 0,9 % en Chipre al 7,1 % en Chequia). Un análisis reciente<sup>87</sup> señaló veinticuatro ocupaciones pertinentes para la transición ecológica con escasez de mano de obra en varios Estados miembros. Entre las ocupaciones que son pertinentes para la transición ecológica y en las que la escasez de mano de obra está más extendida en todos los países figuran fontaneros e instaladores de tuberías (veinte Estados miembros), instaladores de aislamientos, ingenieros civiles y mecánicos de aire acondicionado y refrigeración (catorce Estados miembros), técnicos de ingeniería civil (doce Estados miembros) y techadores (once Estados miembros). Estas ocupaciones requieren conocimientos de elevado nivel técnico y manual que son esenciales para la transición ecológica.

**Unas políticas de transición justas e inclusivas dirigidas a quienes se ven especialmente afectados por la transición ecológica pueden apoyar la movilidad de los trabajadores, aliviar la escasez de mano de obra y garantizar que los beneficios de la transición ecológica se compartan ampliamente.** El paso a una economía circular y baja en carbono requiere reciclar a los trabajadores de las industrias de combustibles fósiles hacia los sectores en expansión, como las industrias de cero emisiones netas, la generación de energías renovables, la construcción, la gestión de residuos y la industria manufacturera, mientras que la electrificación y el aumento de la demanda de materias primas también están impulsando el empleo en los sectores eléctricos y de gran consumo de energía. En 2023, alrededor del 30 % de todos los trabajadores de la UE (incluidos 30 millones en la industria manufacturera, 15 millones en la construcción y 10 millones en el transporte y el almacenamiento) trabajaban en sectores de transformación<sup>88</sup>. La movilidad sectorial sigue siendo limitada, ya que solo entre el 1,8 y el 3,9 % de los trabajadores cambian de sector cada año, una tasa que prácticamente no ha variado desde 2016. La persistencia de la escasez de ocupaciones relacionadas con el clima subraya la necesidad de políticas que ayuden a los trabajadores a adaptarse a la evolución de la demanda de capacidades o a los sectores en transición. La transición ecológica también ofrece oportunidades para mejorar la calidad del empleo, ya que las ocupaciones ecológicas nuevas y emergentes (por ejemplo, los ingenieros de energías

---

<sup>84</sup> Eurostat [[env\\_ac\\_egss1](#)], [[nama\\_10\\_a10\\_e](#)].

<sup>85</sup> Sobre la base de los cálculos del Centro Común de Investigación realizados en el marco del proyecto GreenJobs, tras la puesta en marcha del enfoque basado en tareas ONET propuesto por Gili, Verdolini y Vona (2020) para medir el empleo verde en la UE.

<sup>86</sup> En este contexto, las industrias intensivas en emisiones son las industrias extractivas (código NACE: B), fabricación de sustancias y productos químicos (C20), fabricación de otros productos minerales no metálicos (C23), fabricación de metales básicos (C24) y fabricación de vehículos de motor, remolques, semirremolques y otro material de transporte (C29).

<sup>87</sup> Se considera que una ocupación se enfrenta a una «escasez generalizada» si al menos cinco Estados miembros comunican escasez en dicha ocupación. Se trata de un indicador clave de rendimiento del Pacto por una Industria Limpia.

<sup>88</sup> Fulvimari A. *et al.* [Estimating labour market transition costs and social investment needs of the green transition — a new approach](#) [«Estimación de los costes de transición del mercado laboral y las necesidades de inversión social de la transición ecológica: un nuevo enfoque», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2025. Los «sectores de transformación» incluyen la selección de sectores que i) son clave para la transición a la neutralidad climática por su papel en la realización de los objetivos climáticos, o ii) se espera que experimenten cambios significativos relacionados con el empleo debido a la descarbonización, o iii) ambas cosas.

renovables y los gestores de la planificación de políticas ecológicas) tienden a ofrecer salarios más elevados y contratos más estables<sup>89</sup>. Sin embargo, los beneficios son desiguales y, se concentran sobre todo en puestos altamente cualificados<sup>90</sup>. El aumento de la demanda de puestos de trabajo técnicos y manuales<sup>91</sup> (por ejemplo, ingenieros eléctricos y mecánicos, instaladores y reparadores de líneas eléctricas) puede ir acompañado de mayores riesgos físicos y de un menor acceso a los recursos y una menor autonomía en el lugar de trabajo. Para que estos puestos de trabajo sean más atractivos, las políticas deben tratar de abordar los problemas de calidad del empleo, en particular los relacionados con las condiciones de trabajo, la remuneración y el acceso a los recursos. Las políticas activas del mercado de trabajo, en particular el desarrollo de capacidades, los incentivos al empleo y el apoyo a la búsqueda de empleo, desempeñan un papel crucial a la hora de apoyar a los trabajadores en las transiciones laborales durante los cambios económicos.

**La transición digital sigue reconfigurando las economías y los mercados laborales, generando nuevas oportunidades y amplificando al mismo tiempo la necesidad de mejora de las capacidades y de reciclaje profesional.** El número de especialistas en TIC en la UE ha aumentado constantemente desde 2013 (59,3 %) y alcanzó una cifra superior a 10,3 millones en 2024<sup>92</sup>. No obstante, las mujeres siguen estando significativamente infrarrepresentadas, ya que solo suponen el 19,5 % de los especialistas en TIC. Al ritmo actual, el número de profesionales de las TIC alcanzará unos 12 millones para 2030, muy por debajo del objetivo de la UE de 20 millones, en un contexto de intensificación de la competencia por el talento digital y cualificado (véase el apartado 2.2.1)<sup>93</sup>. En una reciente encuesta del Eurobarómetro<sup>94</sup>, la mayoría de los encuestados consideró que las tecnologías digitales, incluida la inteligencia artificial (IA), tienen un impacto positivo en su empleo, la economía, la sociedad y la calidad de vida. Además, el 62 % de los encuestados considera que los robots y la IA son positivos en el trabajo, y el 70 % cree que mejoran la productividad. Sin embargo, persisten algunas preocupaciones: el 84 % de los encuestados cree que la IA requiere una gestión cuidadosa para proteger la privacidad y garantizar la transparencia en el lugar de trabajo. Entre 2012 y 2023, el empleo cambió de forma notable de unos puestos de trabajo con salarios bajos a unos puestos de trabajo con salarios altos, acompañado de un aumento de la proporción de empleo en el sector de bajo crecimiento de la productividad<sup>95</sup>. Este cambio parece deberse principalmente a la adopción de nuevas tecnologías y a la automatización, ya que los sectores con un alto crecimiento de la productividad requieren menos trabajadores para mantener la producción, lo que da lugar a una reasignación gradual del empleo hacia sectores con un bajo crecimiento de la

---

<sup>89</sup> OECD [Employment Outlook 2024: The Net-Zero Transition and the Labour Market](#) [«Perspectivas del empleo de 2024: la transición hacia las cero emisiones netas y el mercado laboral», documento en inglés], París, 2024.

<sup>90</sup> Eurofound, [Job quality side of climate change. Working conditions and sustainable work series](#) [«El aspecto de la calidad del empleo en el cambio climático, serie Condiciones de trabajo y trabajo sostenible», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2024.

<sup>91</sup> Puestos de trabajo que experimentarán un aumento de la demanda de mano de obra debido al aumento de la demanda de productos y servicios ecológicos, pero que no cambiarán necesariamente en cuanto al contenido de las tareas.

<sup>92</sup> [Hacia los objetivos de la Década Digital para Europa – Estadísticas explicadas – Eurostat](#).

<sup>93</sup> [La Década Digital de Europa: metas digitales para 2030 | Comisión Europea](#).

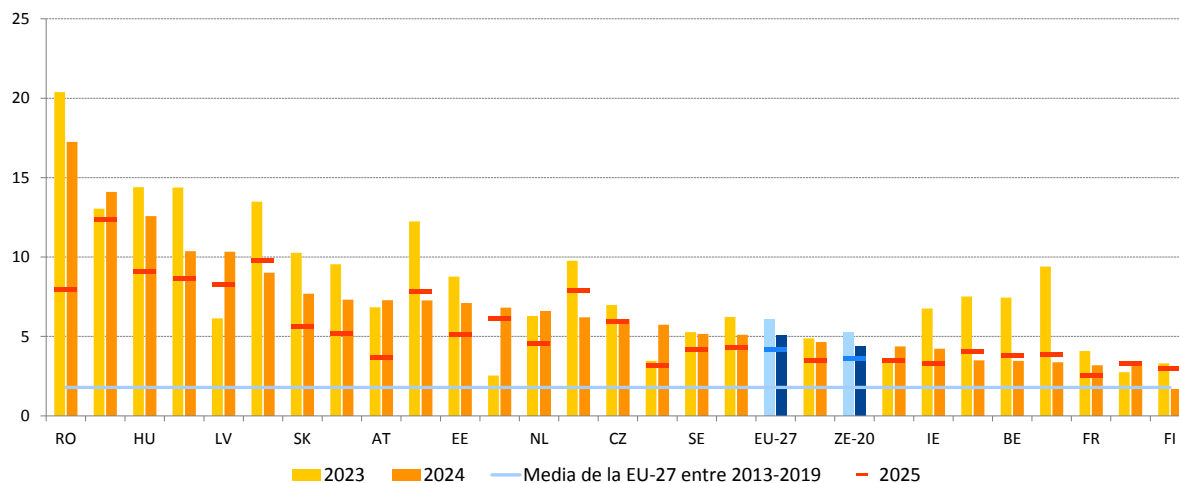
<sup>94</sup> [La inteligencia artificial y el futuro del trabajo, febrero de 2025. Encuesta del Eurobarómetro](#).

<sup>95</sup> Comisión Europea, [Labour Market and Wage Developments in Europe. Annual Review 2025](#) [«Evolución del mercado laboral y de los salarios. Revisión anual de 2025», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2025.

productividad. Las pruebas disponibles sobre el impacto de la IA en el mercado laboral aún no son concluyentes.

### Gráfico 2.1.3: Los salarios siguieron aumentando en 2024, con diferencias significativas entre países

Remuneración nominal por empleado, variación porcentual anual



*Nota:* Nota: ZE-20, los veinte países que han adoptado el euro. La remuneración nominal por empleado se calcula como la remuneración total percibida por los empleados dividida entre el número total de empleados. La remuneración nominal incluye, además de los salarios brutos, las cotizaciones a cargo del empleador. Los datos de 2025 reflejan las proyecciones calculadas a partir de las previsiones económicas europeas de otoño de 2025 de la Comisión.

*Fuente:* Base de datos AMECO [[HWCDW](#)] y Eurostat, cuentas nacionales [[namq\\_10\\_gdp](#)] y [[namq\\_10\\_a10\\_e](#)].

**El crecimiento de los salarios en la UE siguió siendo sólido en 2024, pero la evolución varió considerablemente entre los Estados miembros.** El crecimiento interanual de la remuneración nominal por empleado alcanzó el 5,1 %, tras su máximo histórico del 6,1 % en 2023, en un contexto de descenso de la inflación y de mercados laborales aún tensos, aunque en menor medida<sup>96</sup>. El mayor aumento (interanual) se observó en los Estados miembros de Europa Central y Oriental, que superó el 10 % en Bulgaria, Rumanía, Hungría, Polonia y Letonia y osciló entre el 7,0 y el 10,0 % en Croacia, Eslovaquia, Portugal, Austria, Lituania y Estonia (véase el gráfico 2.1.3). En muchos de estos Estados miembros, la inflación siguió siendo relativamente elevada, en particular en Rumanía, Croacia, Polonia y Hungría. En cambio, el crecimiento de los salarios fue más moderado, entre el 3,0 y el 5,0 %, en Bélgica, Chipre, Dinamarca, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo y España, donde la inflación fue más baja. En Finlandia fue inferior al 2,0 %.

**El crecimiento de los salarios negociados ha sido fuerte desde mediados de 2023, lo que refleja los esfuerzos por recuperar la pérdida de renta real, pero están apareciendo señales de moderación<sup>97</sup>.** En la zona del euro, el crecimiento de los salarios negociados

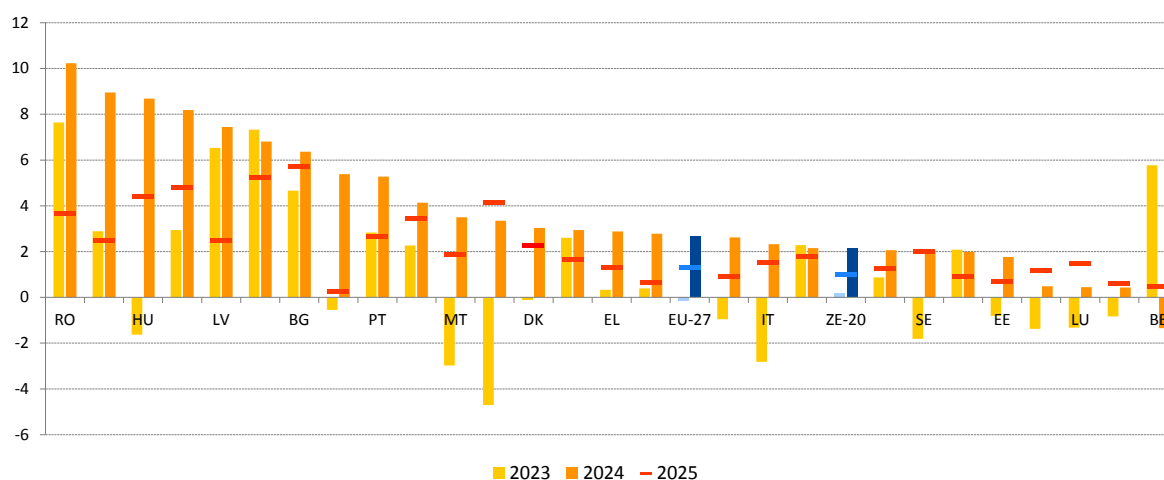
<sup>96</sup> La inflación en la UE cayó del 6,4 % en 2023 al 2,6 % en 2024, con previsiones del 2,5 % para 2025 y del 2,1 % para 2026. Véase: [Previsiones económicas europeas de otoño de 2025, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2025](#).

<sup>97</sup> El crecimiento de los salarios negociados representa el resultado directo de la negociación salarial entre los interlocutores sociales. Incluye tanto los salarios recién negociados como los acordados previamente. Por regla general, excluye las primas, las horas extraordinarias y otras remuneraciones individuales que no estén vinculadas a la negociación colectiva. En comparación con los salarios pagados, los salarios negociados tampoco tienen en cuenta el número de horas trabajadas (ya que se fijan a tiempo completo) y representan un mínimo salarial en algunos sectores.

alcanzó el máximo del 5,4 % (interanual) en el tercer trimestre de 2024 debido al aumento de la actividad de negociación colectiva, ya que los sindicatos trataron de compensar las anteriores pérdidas de poder adquisitivo desde finales de 2021<sup>98</sup>. El crecimiento de los salarios negociados ha empezado a moderarse en 2025, en consonancia con la disminución de la presión inflacionista.

### Gráfico 2.1.4: Los salarios reales repuntaron en 2024 en la mayoría de los Estados miembros

Sueldos y salarios brutos reales por empleado, variación porcentual anual



*Nota:* ZE se refiere a ZE-20, los veinte países que han adoptado el euro. Los salarios reales se calcularon utilizando el índice armonizado de precios de consumo como deflactor. Los datos de 2025 reflejan las proyecciones calculadas a partir de las previsiones económicas europeas de primavera de 2025 de la Comisión. *Fuente:* Comisión Europea, base de datos AMECO, sueldos y salarios brutos nominales por empleado [hwwdw], deflactor: índice armonizado de precios de consumo [AMECO 5000 ZCPIH]. Empleo total (concepto nacional) [namq\_10\_a10\_e]. La actualización de los sueldos y salarios brutos por empleado [código AMECO: hwwdw], pero las previsiones de otoño no estaban disponibles el 19 de noviembre, fecha en la que fue posible la última actualización.

**Los salarios reales se están recuperando, respaldados por la moderación de la inflación y el crecimiento sostenido de los salarios nominales, pero el ritmo de recuperación difiere de un Estado miembro a otro.** Tras un importante descenso, del 3,7 %, en 2022 y una caída más modesta, del 0,1 %, en 2023, los salarios reales se recuperaron en 2024 con un aumento del 2,7 %<sup>99</sup>. Esta recuperación se debió principalmente a la disminución de la inflación y a un fuerte aumento de los salarios nominales. La recuperación fue mayor (más del 8 %) en Rumanía, Polonia, Hungría y Lituania, así como (más del 6 %) en Letonia, Croacia y Bulgaria (véase el gráfico 2.1.4). En Bélgica, los salarios reales disminuyeron un 1,3 % en 2024. En 2024, los salarios reales en la UE se mantuvieron, en promedio, un 0,7 % por debajo de los niveles de 2019, y las grandes diferencias entre países reflejaron las diferentes dinámicas de los salarios nominales y la inflación. En 2025, en líneas generales,

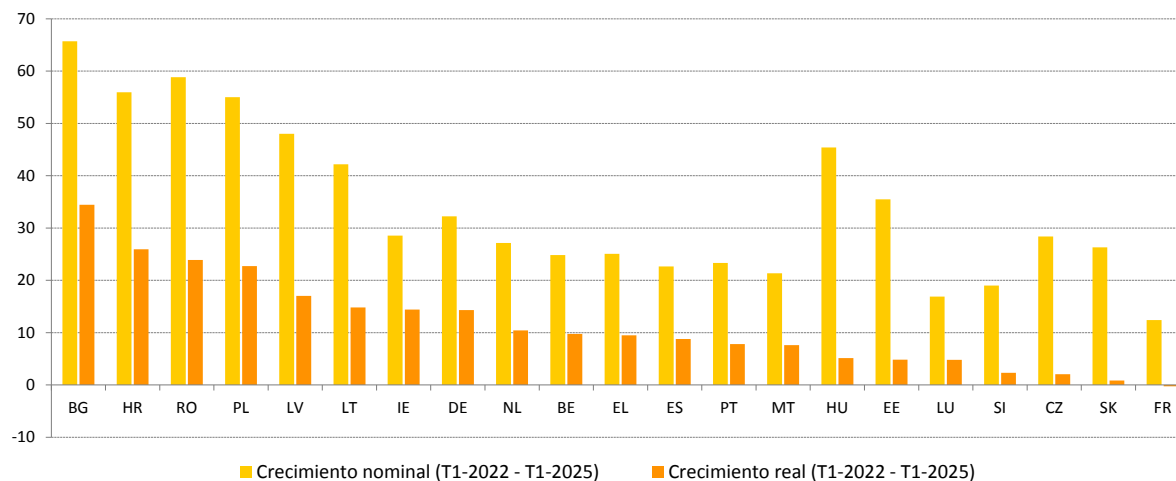
<sup>98</sup> Comisión Europea, *Labour Market and Wage Developments in Europe. Annual Review 2021* [«Evolución del mercado laboral y de los salarios en Europa: revisión anual de 2021», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2021 y Eurofound, *Weathering the crisis: How job retention schemes preserved employment and incomes during the pandemic* [«Lidiar con la crisis: cómo los regímenes de conservación del empleo preservaron el trabajo y los ingresos durante la pandemia», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2024.

<sup>99</sup> Los salarios reales se calcularon utilizando el índice armonizado de precios de consumo como deflactor.

los salarios reales en la UE han recuperado sus niveles anteriores a la pandemia, pero en Chequia, Alemania, Italia, Finlandia y Francia seguirán estando por debajo.

### Gráfico 2.1.5: Los aumentos del salario mínimo legal compensaron la pérdida de poder adquisitivo de los perceptores del salario mínimo

Evolución del salario mínimo en los Estados miembros con salarios mínimos legales (variación porcentual)



Nota: Chipre quedó excluido, ya que el salario mínimo legal se introdujo en 2023.

Fuente: Eurofound y Eurostat [[earn\\_mw\\_cur](#), [prc\\_hicp\\_midx](#)].

**Los recientes aumentos del salario mínimo en la UE han contribuido a contrarrestar el impacto de la inflación en los trabajadores con bajos ingresos.** Entre enero de 2022 y enero de 2025, los salarios mínimos legales aumentaron más del 20 % en todos los Estados miembros en los que están en vigor<sup>100</sup>, a excepción de Francia, Luxemburgo y Eslovenia. Los aumentos oscilaron entre el 12,4 % en Francia y el 65,7 % en Bulgaria, y superaron el 40 % en otros seis Estados miembros (Rumanía, Croacia, Polonia, Letonia, Hungría y Lituania)<sup>101</sup> (véase el gráfico 2.1.5). En términos reales, estos países también tendieron a registrar los mayores aumentos a pesar de la elevada inflación. En cambio, los salarios mínimos reales crecieron menos del 5 % en Luxemburgo, Chequia, Eslovaquia, Estonia y Eslovenia, y disminuyeron ligeramente en Francia. Mientras tanto, en los países en los que los salarios mínimos se determinan mediante convenios colectivos, el crecimiento de los salarios reales en 2024 también apoyó el poder adquisitivo, en particular en los sectores con salarios bajos<sup>102</sup>. Estudios recientes muestran que los aumentos del salario mínimo nacional impulsan el crecimiento global de los salarios, apoyan la negociación colectiva y elevan los salarios mínimos en los sectores con salarios bajos<sup>103</sup>.

<sup>100</sup> Veintidós Estados miembros tienen salarios mínimos legales: Bélgica, Bulgaria, Croacia, Chipre, Chequia, Estonia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Irlanda, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovaquia, Eslovenia y España.

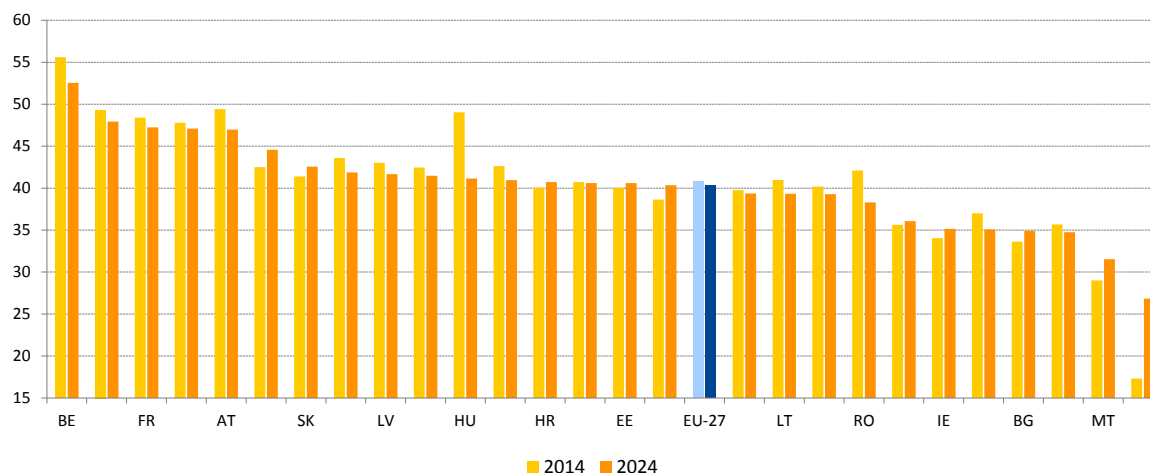
<sup>101</sup> A menudo, los salarios mínimos se actualizan anualmente, a principios de año. Entre enero de 2022 y enero de 2025, las mayores subidas se registraron en Polonia (49 %), Bulgaria (44 %), Letonia (40 %) y Croacia (34 %). Aumentaron entre el 20 y el 30 % en Bélgica, Alemania, Estonia, Irlanda, Lituania, Hungría, los Países Bajos y Rumanía.

<sup>102</sup> Eurofound, Relaciones laborales y diálogo social. *Minimum wages in 2025: Annual review* [«Salarios mínimos en 2025: revisión anual», documento en inglés], 2025.

<sup>103</sup> Los resultados empíricos indican que un aumento del salario mínimo del 1 % eleva los salarios para el 25 % de los trabajadores con ingresos más bajos en un 0,31 %. Véase: Eurofound, *Impact of national minimum wages on collective bargaining and wages for low-paid workers* [«Impacto de los salarios mínimos nacionales

### Gráfico 2.1.6: En 2024, en la mayoría de los Estados miembros, la cuña fiscal de una persona soltera que ganaba el salario medio era inferior a la de diez años antes

Cuña fiscal para una persona soltera que gana el salario medio (%)



Fuente: Comisión Europea, DG ECFIN, base de datos sobre fiscalidad y prestaciones, sobre la base del modelo de beneficios fiscales de la OCDE (actualizado en mayo de 2025).

**La fiscalidad del trabajo sigue influyendo en los incentivos al trabajo y a la contratación en toda la UE.** La cuña fiscal, definida como la diferencia entre los costes laborales de los empleadores y el salario neto de los empleados, expresado en porcentaje de los costes laborales totales, afecta tanto a la oferta como a la demanda de mano de obra, especialmente en el caso de grupos como los segundos perceptores de ingresos, cuya oferta de mano de obra es más sensible a la fiscalidad. La cuña fiscal para una persona soltera con un salario medio ha disminuido en 0,4 p. p. en la UE desde 2014, hasta alcanzar el 40,3 % en 2024, que sigue estando por encima de la media de la OCDE, situada en el 34,9 % (véase el gráfico 2.1.6)<sup>104</sup>. Disminuyó más de 1 punto porcentual en once Estados miembros y los mayores descensos se produjeron en Hungría (- 7,9 p. p.), Rumanía (- 3,8 p. p.) y Bélgica (- 3,0 p. p.). Por el contrario, durante el mismo período, la cuña fiscal para los perceptores de ingresos medios aumentó en diez países, en particular en Chipre (+ 9,5 p. p.), Malta (+ 2,5 p. p.) y Luxemburgo (+ 1,7 p. p.) (para más detalles, véase el apartado 2.2.1). En el caso de las personas con rentas más bajas (50 % del salario medio), la cuña media fiscal para una persona soltera en la UE se situó en el 31,8 % en 2024, lo que supone un aumento de 0,3 p. p. con respecto a 2023, pero un descenso de 2,2 p. p. desde 2014.

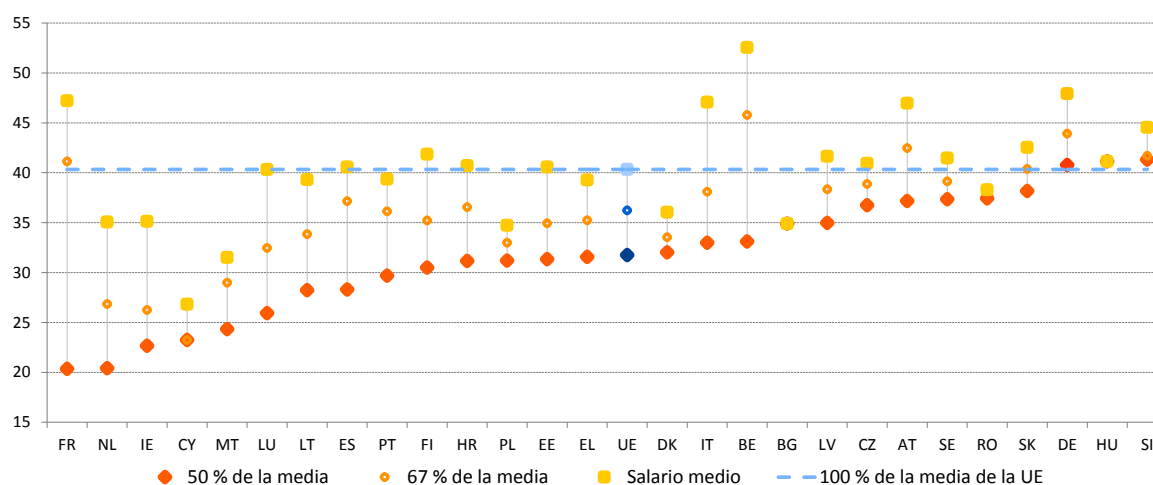
**Los sistemas del impuesto sobre la renta de las personas físicas son progresivos en general, con cuñas fiscales más bajas para los trabajadores con bajos ingresos.** La progresividad es especialmente pronunciada en Francia, Bélgica, los Países Bajos, Luxemburgo e Italia, mientras que Bulgaria y Hungría aplican sistemas a tanto alzado (véase el gráfico 2.1.7). Una menor presión fiscal sobre los trabajadores con bajos ingresos reduce las distorsiones del mercado laboral y apoya el empleo de trabajadores poco cualificados, pero los sistemas fiscales deben diseñarse para evitar desincentivar la transición hacia empleos mejor remunerados.

en la negociación colectiva y los salarios de los trabajadores con salarios bajos», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2025.

<sup>104</sup> OCDE, *Taxing Wages 2025: Decomposition of Personal Income Taxes and the Role of Tax Reliefs* [«Descomposición de los impuestos sobre la renta de las personas físicas y el papel de la desgravación fiscal», documento en inglés], OECD Publishing, París, 2025.

## Gráfico 2.1.7: La cuña fiscal es más baja en el caso de los trabajadores con salarios bajos

Cuña fiscal para un trabajador soltero con un salario bajo (el 50 y el 67 % del salario medio) en comparación con el salario medio en 2024 (%)



*Notas:* Los Estados miembros se clasifican en orden decreciente en función del nivel de progresividad (cuña fiscal del salario medio, cuña fiscal del 50 % del salario medio).

*Fuente:* Comisión Europea, DG ECFIN, base de datos sobre fiscalidad y prestaciones, sobre la base del modelo de beneficios fiscales de la OCDE (actualizado en mayo de 2025).

**La inflación también puede crear distorsiones en los sistemas tributarios, con efectos tanto en la progresividad como en la equidad.** El aumento de los precios puede erosionar los umbrales nominales fijos, como los tramos de renta y los créditos fiscales, lo que a menudo da lugar a la denominada «progresión escalonada» en los sistemas progresivos, con la que los contribuyentes se ven empujados a tramos de renta más elevados y el valor real de las deducciones y los créditos disminuye. Estos efectos pueden reducir la renta disponible y aumentar el riesgo de pobreza. Los ajustes, mediante indexación automática o actualizaciones discrecionales, pueden mitigar estas distorsiones. En 2024-2025, muchos Estados miembros revisaron sus sistemas del impuesto sobre la renta de las personas físicas para contrarrestar las distorsiones provocadas por la inflación (véase el apartado 2.1.2).

**Trasladar la presión fiscal del trabajo a los impuestos medioambientales puede impulsar los incentivos del mercado laboral, la equidad y los objetivos climáticos.** El reciente Plan de Acción para una Energía Asequible<sup>105</sup> pide que se complete la revisión de la Directiva sobre fiscalidad de la energía (en debate desde 2021) para garantizar que los combustibles más contaminantes tributen al tipo más alto y, al mismo tiempo, promover la descarbonización. Del mismo modo, el Pacto por una Industria Limpia<sup>106</sup> fomenta las reformas fiscales que apoyen la electrificación y la retirada gradual de las subvenciones a los combustibles fósiles. La Recomendación del Consejo para una transición justa hacia la neutralidad climática de 2022<sup>107</sup> también aboga por reducir la presión fiscal sobre el trabajo, en particular para los grupos de renta media y baja, y reorientar los ingresos hacia fuentes que promuevan la sostenibilidad medioambiental. Si bien los impuestos sobre el carbono pueden tener efectos regresivos, estos pueden mitigarse mediante medidas compensatorias

<sup>105</sup> Comisión Europea, [Plan de Acción para una Energía Asequible: Explotar el verdadero valor de nuestra Unión de la Energía para garantizar una energía asequible, eficiente y limpia para todos los europeos](#).

<sup>106</sup> [Pacto por una Industria Limpia](#), Comisión Europea.

<sup>107</sup> Recomendación del Consejo para garantizar una transición justa hacia la neutralidad climática (2022/C 243/04).

cuidadosamente diseñadas. Sin embargo, los impuestos medioambientales representan solo el 5,2 % de los ingresos fiscales totales en la UE (2023), 1,5 p. p. menos que en 2013, con porcentajes superiores al 10 % solo en Bulgaria (11,2 %) y Grecia (10,6 %), e inferiores al 5 % en nueve países. Solo Bélgica, Bulgaria y Rumanía han experimentado un aumento de los impuestos medioambientales desde 2013. Medidas como los incentivos fiscales al ahorro de energía y a la reducción del consumo de combustibles fósiles pueden ayudar a armonizar los objetivos climáticos y de equidad.

## 2.1.2 Medidas adoptadas por los Estados miembros

**Varios Estados miembros han introducido o ampliado los incentivos a la contratación y las subvenciones para impulsar el empleo, centrándose en los grupos infrarrepresentados.** En **Polonia**, una nueva ley adoptada en marzo de 2025 prevé subvenciones para los empleadores que contraten a trabajadores de mayor edad, que cubren hasta la mitad del salario mínimo por trabajador de mayor edad durante doce meses (para trabajadores de entre 50 y 65 años) o un mes (para personas mayores en edad de jubilación, renovable). Una vez finalizado el período de subvención, los empleadores deben pagar la totalidad del salario y seguir contratando a la persona durante seis meses o un mes, respectivamente. En **Italia**, la Ley de Presupuestos de 2025 amplió a 2025 y 2026 la deducción fiscal para las empresas y los trabajadores autónomos que contraten personal con contratos indefinidos. También introdujo una exención fiscal temporal para los gastos de vivienda pagados por el empleador (alquiler y mantenimiento) de hasta 5 000 EUR anuales durante los dos primeros años de empleo para los trabajadores fijos que ganen hasta 35 000 EUR, aunque siguen estando sujetos a las cotizaciones a la seguridad social. El programa «Empleo + Talento» de **Portugal** ofrece incentivos financieros a los empleadores que contraten con un salario mínimo de 1 442,57 EUR a jóvenes desempleados con educación superior (18-35 años) inscritos en el Instituto de Empleo y Formación Profesional (IEFP) o a aquellos que regresen del extranjero después de al menos doce meses. En **Grecia**, un programa de empleo subvencionado que se puso en marcha a finales de 2024 y que tiene una duración de dieciocho meses, con el apoyo del MRR, prevé la contratación de 1 000 personas con discapacidad en la administración local, y cubre hasta el 75 % del salario y las contribuciones (hasta 13 500 EUR por persona), para promover su integración en el mercado laboral.

**Los regímenes de reducción del tiempo de trabajo se han seguido desarrollando para mejorar la resiliencia del mercado laboral y proteger el empleo durante las perturbaciones económicas.** Por ejemplo, los **Países Bajos** pusieron en marcha un régimen temporal de conservación del empleo («*Crisisregeling Personeelsbehoud*») en enero de 2024, que seguirá en vigor hasta diciembre de 2025. El régimen subvenciona la reducción de las horas de trabajo de las empresas que se enfrentan a perturbaciones de la demanda para preservar los puestos de trabajo y apoyar la renta de los hogares. En junio de 2025, **Eslovenia** adoptó, como parte de su PRR, legislación por la que se establece un programa permanente de reducción del tiempo de trabajo para su uso en caso de circunstancias extraordinarias imprevistas, incluido el apoyo a los trabajadores temporales a tiempo parcial y un mejor acceso a la educación y la formación para impulsar la empleabilidad en un contexto de digitalización y automatización.

**Los marcos relativos al salario mínimo se están actualizando en toda la UE para garantizar que los ajustes salariales reflejen mejor las condiciones económicas.** Grecia adoptó en diciembre de 2024 un marco jurídico para introducir, a partir de 2028, una nueva

metodología para fijar el salario mínimo legal utilizando una fórmula basada en las variaciones del índice anual de precios de consumo (IPC) para el 20 % de los hogares con ingresos más bajos y un índice de poder adquisitivo de los salarios<sup>108</sup>. Comités consultivos podrán proponer desviaciones de esta indexación automática, sujeta a un conjunto de criterios y a un valor de referencia del 60 % del salario medio bruto. En **Letonia**, una nueva normativa sobre el salario mínimo, en vigor desde noviembre de 2024, vincula los ajustes anuales del salario mínimo a factores como el salario medio nacional, las previsiones macroeconómicas, los cambios fiscales, el índice de costes laborales y los umbrales de pobreza. En **Rumanía**, el MRR apoyó un nuevo marco para la fijación del salario mínimo, también en vigor desde febrero de 2025, que introdujo una fórmula de ajuste anual basada en valores de referencia de la inflación, la productividad y los salarios de referencia, que se acompaña de evaluaciones anuales de adecuación y consultas tripartitas. En **Luxemburgo**, un proyecto de ley presentado en diciembre de 2024 tiene por objeto reforzar el marco del salario mínimo legal mediante criterios de adecuación más claros, revisiones semestrales y un órgano consultivo compuesto por interlocutores sociales para asesorar sobre los ajustes anuales. En **Portugal**, un acuerdo tripartito que abarca el período 2025-2028 establece objetivos para aumentar el salario mínimo y el salario medio y prevé bonificaciones de productividad y rendimiento para los trabajadores, la participación en los beneficios y medidas de apoyo para los trabajadores jóvenes. También ofrece incentivos fiscales a las empresas para que aumenten los salarios y el ahorro para la jubilación de los trabajadores.

**Varios Estados miembros han introducido medidas para revisar sus marcos de convenios colectivos, con vistas a mejorar la cobertura, la flexibilidad y la transparencia.** En **Italia**, la Ley de Presupuestos de 2025 incluye disposiciones para la renovación de los convenios colectivos en las administraciones públicas con aumentos salariales específicos e incentivos sectoriales, por ejemplo, en la asistencia sanitaria y la educación. **Polonia** propuso un proyecto de Ley de convenios colectivos a principios de 2025 por el que se obliga a los empleadores con más de 50 empleados a negociar con los sindicatos cada dos años, se amplían los convenios colectivos a cuestiones modernas relativas al lugar de trabajo y se introducen procedimientos digitales y un registro nacional de convenios colectivos. En **Finlandia**, una nueva legislación que está en vigor desde enero de 2025 tiene el objetivo de aumentar las oportunidades de negociación en las empresas, incluidas las empresas que no están afiliadas a asociaciones patronales o las que no cuentan con un delegado sindical. Tras la reforma, todas las empresas podrán acogerse a excepciones a los convenios colectivos de aplicación general, con determinados controles para garantizar una negociación local representativa.

**Se están introduciendo reformas en la fiscalidad del trabajo para mejorar la progresividad y la equidad.** **Lituania** reformó su sistema del impuesto sobre la renta para hacerlo más progresivo mediante la sustitución del tipo fijo del impuesto sobre la renta del 15 % por tres tipos del 20, el 25 y el 32 %. Los tipos más altos se aplican a los ingresos más elevados, y también se aplican a determinados trabajadores autónomos. En **Irlanda**, el Gobierno revisó los créditos fiscales y los tramos del impuesto sobre la renta en el marco del presupuesto de 2025. El tramo general se elevó en 2 000 EUR, hasta los 44 000 EUR, para una persona soltera, con aumentos proporcionales para las parejas casadas y las parejas de hecho registradas. El tipo del 4 % de la tasa social universal se redujo al 3 % a partir de enero de 2025, junto con mayores créditos fiscales para los grupos desfavorecidos.

---

<sup>108</sup> El período comprendido entre 2025 y 2027 se considera transitorio y prevé la continuación de la aplicación del mismo sistema de determinación del salario mínimo que en 2024.

**En varios Estados miembros se han ajustado los parámetros del impuesto sobre la renta de las personas físicas para mitigar la «progresión escalonada» provocada por la inflación y seguir mejorando la equidad<sup>109</sup>.** En **Letonia**, el importe de renta exenta se elevó a 510 EUR mensuales (6 120 EUR anuales) y a 1 000 EUR mensuales (12 000 EUR anuales) para los pensionistas. También se incrementaron las deducciones por educación, gastos médicos y donaciones, y se introdujo un nuevo tipo impositivo del 3 % sobre los dividendos y otros rendimientos del capital superiores a 200 000 EUR anuales. **Finlandia** aumentó la deducción básica, mientras que **Irlanda** aumentó el crédito fiscal sobre la renta de las personas físicas, el crédito por ingresos, el crédito fiscal por empleado y el crédito fiscal por alquiler para las personas solteras y las parejas sujetas a tributación conjunta. Para contrarrestar la inflación y mejorar la equidad fiscal, **Luxemburgo** y **los Países Bajos** ajustaron sus tramos del impuesto sobre la renta de las personas físicas. **Hungría** duplicó las deducciones de la base imponible por familia (un 50 % a partir de julio de 2025 y un 50 % adicional a partir de enero de 2026).

## **2.2. Orientación n.º 6: aumentar la oferta de mano de obra y mejorar el acceso al empleo y la adquisición a lo largo de la vida de capacidades y competencias**

En este apartado se analiza la aplicación de la orientación para las políticas de empleo n.º 6, que recomienda que los Estados miembros creen las condiciones para mejorar la oferta de mano de obra, promover la adquisición de capacidades y competencias a lo largo de la vida de las personas, fomentar la igualdad de oportunidades para todos, eliminar las barreras y ofrecer incentivos para la participación en el mercado laboral, 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 (conciliación de la vida familiar y la vida profesional), 11 (asistencia y apoyo a los niños) y 17 (inclusión de las personas con discapacidad) del pilar europeo de derechos sociales. En el apartado 2.2.1 se analiza la evolución en el ámbito de la educación, desde la educación y cuidados de la primera infancia, el rendimiento de los estudiantes y la educación y formación profesionales hasta la educación superior y el abandono escolar prematuro. El capítulo profundiza en la escasez de mano de obra y de capacidades, los desajustes y el desarrollo de capacidades de los adultos, incluidas las competencias digitales. Además, ofrece un análisis de las condiciones del mercado laboral para los jóvenes, los trabajadores de más edad, los migrantes y las personas con discapacidad. En el apartado 2.2.2 se informa sobre las medidas estratégicas adoptadas por los Estados miembros en estos ámbitos de actuación.

### **2.2.1. Indicadores clave**

**La participación en la educación y cuidados de la primera infancia entre los 3 años y el inicio de la educación primaria sigue aumentando en la UE, con grandes variaciones entre los Estados miembros.** En 2023, participó el 94,6 %, solo 1,4 p. p. por debajo del objetivo de la UE para 2030, fijado en el 96 %. Hasta la fecha, ocho Estados miembros han alcanzado este objetivo, mientras que la mayoría de los países han llegado al 90 %. Los países con mejores resultados son Francia (100 %), Bélgica (98 %) y España (97,7 %).

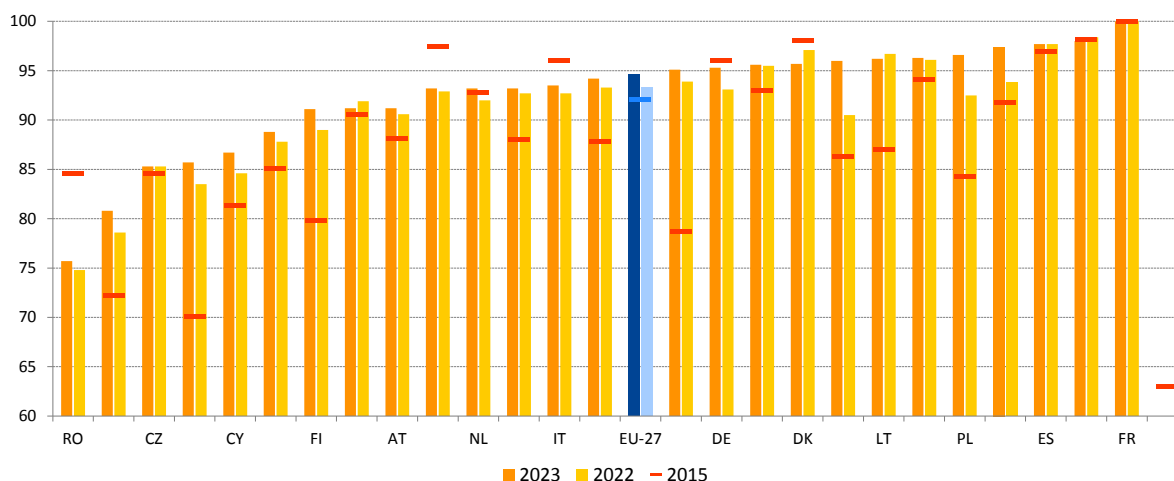
---

<sup>109</sup> Véase: Comisión Europea, [Annual Report on Taxation 2024](#) [«Informe anual de 2024 sobre fiscalidad», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2024.

Rumanía (75,7 %), Eslovaquia (80,8 %) y Chequia (85,3 %) ocupan las posiciones más bajas (véase el gráfico 2.2.1). La media de la UE aumentó 1,3 p. p. con respecto al año anterior, aunque entre 2022 y 2023 se produjo una disminución en cuatro países, especialmente entre los Estados miembros con una participación bastante alta. Se han realizado avances específicos para aumentar la participación de niños de 3 años en casi todos los Estados miembros, y la tasa alcanzó el 90,6 % en 2023 (+ 5.4 p. p. desde 2015)<sup>110</sup>. Sin embargo, el aumento de la participación de los niños de 3 años sigue siendo un reto en algunos de ellos y las tasas son especialmente bajas en Rumanía (68,1 %) y Eslovaquia (68,9 %). La asequibilidad y la escasez de capacidad, en particular la escasez de personal, siguen siendo obstáculos al acceso, en especial para los niños más pequeños y los que proceden de entornos desfavorecidos. En particular, solo el 53 % de los niños gitanos participan en la educación y los cuidados de la primera infancia, lo que sigue estando muy por debajo de la media de la UE para todos los niños, a pesar de una mejora de alrededor de 11 p. p. entre 2016 y 2023<sup>111</sup>.

### Gráfico 2.2.1: La participación en la educación y cuidados de la primera infancia sigue aumentando en la UE, pero existen grandes variaciones entre los Estados miembros

Participación en los sistemas de educación y cuidados de la primera infancia de los niños con edades comprendidas entre los 3 años y la edad de escolarización obligatoria (%)



Nota: Datos provisionales de FR en 2023 y PL en 2022 y 2023. Interrupción en la serie de HU en 2023. No se dispone de datos de EL relativos a 2022 y 2023. La definición difiere para BE y EL en 2015, HU en 2023 y PT en 2015, 2022 y 2023.

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

**El abandono prematuro de la educación y la formación está disminuyendo en toda la UE, pero sigue siendo un reto.** En 2024, el 9,4 % de los jóvenes de entre 18 y 24 años abandonaron prematuramente la educación o la formación, lo que supone una disminución de 0,2 p. p. con respecto a 2023. Esto es 1,7 p. p. menos que diez años antes, y cinco países (Italia, Grecia, Malta, España y Portugal) lograron reducciones de más de 5 p. p. durante este período. Sin embargo, esto se sigue traduciendo en aproximadamente 3,1 millones de jóvenes de entre 18 y 24 años en la UE que siguen desvinculados de la educación y la formación sin haber completado al menos el segundo ciclo de enseñanza secundaria<sup>112</sup>. Aunque diecisiete

<sup>110</sup> Eurostat [educ\_uoe\_enrp07].

<sup>111</sup> Véase: Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, *Rights of Roma and Travellers in 13 European countries, 2024* [«Derechos de los gitanos y los grupos itinerantes en trece países europeos, 2024», documento en inglés].

<sup>112</sup> Cálculos de la DG EAC. Véase Comisión Europea, *Monitor de la Educación y la Formación de 2025*. Referencias posteriores a los «cálculos de la DG EAC».

Estados miembros ya han alcanzado el objetivo del Espacio Europeo de Educación de reducir el abandono prematuro por debajo del 9 % de aquí a 2030, es necesario seguir avanzando en algunos Estados miembros. En Alemania, España y Rumanía, países en los que la tasa se mantiene por encima de los 12 p. p., hubo pocos avances o ninguno durante el año anterior, lo que significa que los tres países siguen en una «situación crítica» (véase el gráfico 2.2.2). Lituania registró el mayor deterioro en 2024 (2,0 p. p.), seguida de Eslovaquia, Luxemburgo, Estonia y Chipre, en los que la proporción de personas que abandonan prematuramente la educación y la formación creció al menos 0,9 p. p. Estas situaciones están «en observación», junto con Dinamarca e Italia, países en los que los niveles siguen siendo demasiado elevados a pesar de que no se hayan producido cambios o una reducción. Por otra parte, Croacia, Irlanda, Grecia y Polonia fueron los «países con mejores resultados». A pesar de una tendencia ligeramente positiva en general, no hay signos de convergencia al alza entre los Estados miembros.

**Las tasas de abandono prematuro varían sustancialmente de un grupo a otro y son especialmente elevadas en el caso de las personas nacidas fuera de la UE, los gitanos y las personas con discapacidad.** Aunque la tasa de abandono prematuro de la educación y la formación de los jóvenes (hombres y mujeres) disminuyó 1,7 p. p. en los últimos diez años, los hombres jóvenes siguen teniendo muchas más probabilidades de abandonar prematuramente la educación o la formación (11,0 %) que las mujeres jóvenes (7,7 %). Los jóvenes nacidos fuera de la UE o en otro Estado miembro siguen teniendo muchas más probabilidades (20,1 y 18,6 %, respectivamente) de un abandono prematuro que los nacidos en el Estado miembro en cuestión (8,2 %)<sup>113</sup>. La situación es especialmente preocupante en el caso de los jóvenes gitanos (18-24 años), más de dos tercios de los cuales (64 %) abandonaron la educación y formación profesionales antes de haber alcanzado el segundo ciclo de enseñanza secundaria en 2024<sup>114</sup>. La situación de los jóvenes con discapacidad del mismo grupo de edad también es preocupante, ya que presentaban una tasa de abandono prematuro del 19 % en 2023<sup>115</sup>. Los mayores retos se observan en Rumanía y Hungría, que registraron las tasas más elevadas (33 y 46 %, respectivamente), y en menor medida en Italia (27 %).

---

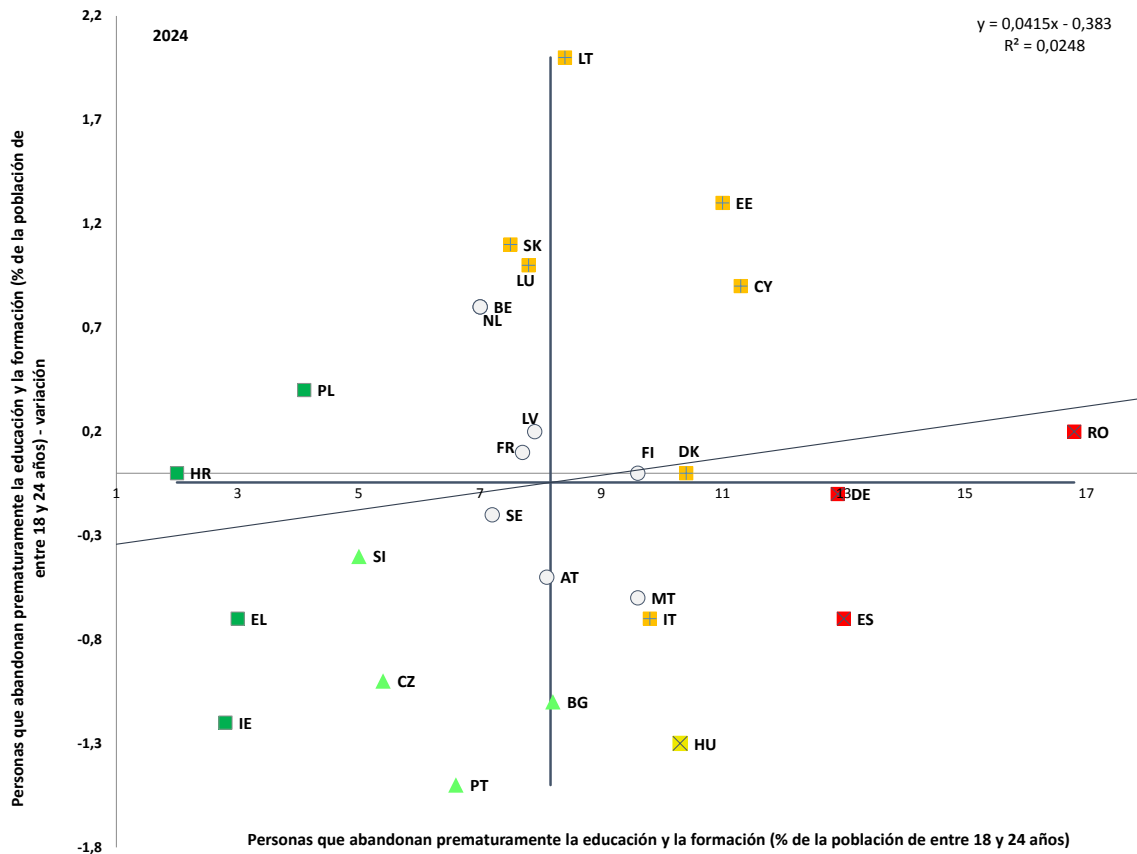
<sup>113</sup> Eurostat [[edat\\_lfse\\_02](#)], EPA-UE.

<sup>114</sup> Véase: Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, [Rights of Roma and Travellers in 13 European countries, 2024](#) [«Derechos de los gitanos y los grupos itinerantes en trece países europeos, 2024», documento en inglés].

<sup>115</sup> Comisión Europea, Informe estadístico sobre la discapacidad en Europa de 2025 (de próxima publicación).

## Gráfico 2.2.2: La proporción de personas que abandonan prematuramente la educación y la formación sigue disminuyendo lentamente, con diferencias considerables entre los Estados miembros

Personas que abandonan prematuramente la educación y la formación (18-24 años), niveles de 2024 y variaciones con respecto al año anterior (%), indicador principal del cuadro de indicadores sociales)



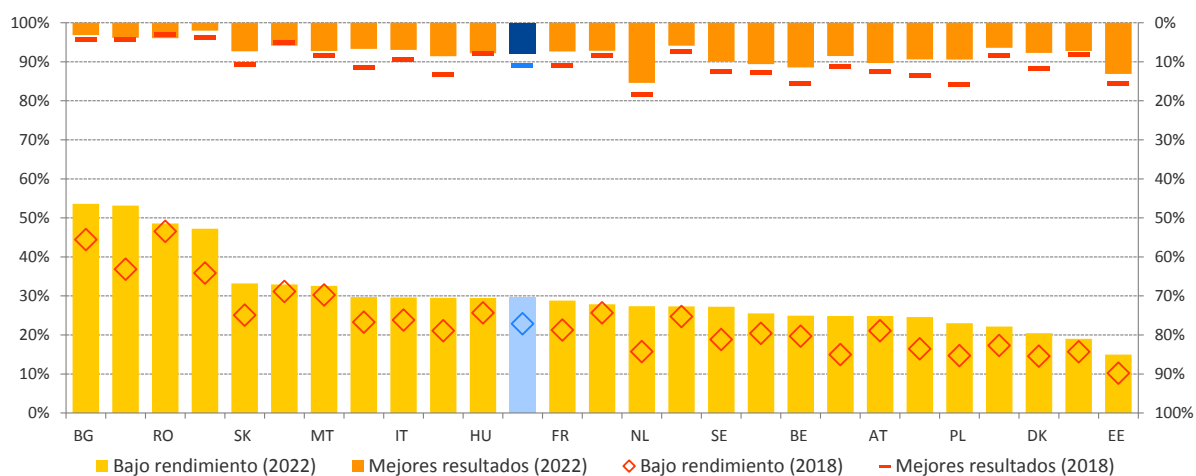
*Nota:* Los ejes se centran en la media no ponderada de la UE. La leyenda se presenta en el anexo. Interrupción de las series de BE, BG, DE, EL y IE. Baja fiabilidad de los datos de HR y LU.

*Fuente:* Eurostat [edat lfse 14], EPA-UE.

**Las disparidades regionales en cuanto al abandono prematuro de la educación y la formación son significativas entre los Estados miembros y también dentro de ellos.** En toda la UE, la tasa regional oscila entre el 1,2 % (en Kentriki Makedonia, Grecia) y el 26,2 % (en Sud-Est, Rumanía), lo que pone de relieve la gran variación que ocultan las cifras de los Estados miembros. También existen variaciones significativas entre regiones dentro de un mismo Estado miembro, por ejemplo en Bulgaria, Francia, Hungría, Portugal, Rumanía y España (véase el gráfico 1 del anexo 5), también en las regiones ultraperiféricas. Dentro de un mismo Estado miembro, la variación más amplia entre regiones se sitúa entre el 5,0 y el 26,0 %. En cambio, a nivel de los Estados miembros, la horquilla está entre el 2,0 y el 16,8 %. Un pequeño número de Estados miembros tiene tasas inferiores al objetivo del 9 % a escala de la UE en todas las regiones. No obstante, en los Estados miembros que obtienen buenos resultados en general todavía hay margen para reducir las variaciones regionales. Además, la ubicación geográfica desempeña un papel importante, ya que los jóvenes que viven en ciudades tienen menos probabilidades de abandono prematuro (8,3 %) que los que viven en municipios urbanos y zonas suburbanas (10,3 %) y en zonas rurales (10,1 %).

### Gráfico 2.2.3: El bajo rendimiento en matemáticas aumentó considerablemente en todos los Estados miembros, mientras que el rendimiento máximo disminuyó

Estudiantes que no han alcanzado el nivel 2 en matemáticas (eje izquierdo) y que han alcanzado al menos el nivel 5 (eje derecho) en 2018 y 2022 (%)



*Nota:* Se debe tener precaución a la hora de interpretar los datos de 2022 correspondientes a DK, IE, LV y NL, ya que estos países no cumplieron una o varias de las normas de muestreo de PISA.

*Fuente:* OCDE, PISA 2018, 2022; cálculos de la DG EAC.

**El bajo rendimiento en capacidades básicas ha aumentado en toda la UE y las tendencias son preocupantes respecto del rendimiento en matemáticas de los estudiantes.** Según los resultados del último Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA), entre 2018 y 2022, la proporción de jóvenes de 15 años con un bajo rendimiento en matemáticas aumentó 6,6 p. p., alcanzando un nivel récord del 29,5 % (véase el gráfico 2.2.3). Esta cifra es superior al 26,2 % registrado en lectura y al 24,2 % en ciencia, que aumentaron 3,7 y 2 p. p., respectivamente. La diferencia de rendimiento entre los Estados miembros es considerable. En matemáticas, más del 45 % de los estudiantes de Bulgaria, Chipre, Grecia y Rumanía tienen un bajo rendimiento. Solo Estonia ya ha cumplido el objetivo a escala de la UE para 2030 de mantener el bajo rendimiento por debajo del 15%. Los mejores resultados también han disminuido más drásticamente en matemáticas que en lectura o ciencias. En 2018, el 11 % de los estudiantes de la UE alcanzó los niveles más altos de PISA en matemáticas, pero este porcentaje cayó al 7,9 % en 2022. En la actualidad, la horquilla oscila entre solo el 2,0 % en Grecia y el 15,4 % en los Países Bajos. En lectura, el descenso no fue tan acusado (del 8,1 al 6,5 %), mientras que los mejores resultados en ciencia aumentaron ligeramente. El descenso del rendimiento de los estudiantes suscita preocupación en cuanto a que tengan una preparación suficiente para los estudios posteriores y el mercado laboral.

**Se han observado problemas persistentes de los adultos en lectura y escritura y cálculo.** Entre los adultos, la comprensión lectora ha disminuido en el último decenio, según los datos recopilados en los diecisiete Estados miembros que participaron en el Programa para la Evaluación Internacional de Competencias de Adultos (PIAAC) de la OCDE en 2013 y 2023. Aunque las capacidades de cálculo se mantuvieron estables, se consideró que casi uno de cada cinco adultos tenía un bajo rendimiento en lectura y escritura y cálculo en 2023. Las competencias en matemáticas son importantes para la futura competitividad y capacidad de innovación de Europa. El rendimiento en matemáticas a nivel escolar es un paso importante para estudiar asignaturas CTIM en un nivel superior y para abordar la escasez en sectores CTIM claves (véase el recuadro 2 del pilar). Estos resultados subrayan la necesidad de mejorar las capacidades básicas en todas las edades.

**Recuadro 2 del pilar: La Unión de las Competencias en el punto de mira: desarrollo de capacidades, mejora de las capacidades y reciclaje profesional de los adultos**

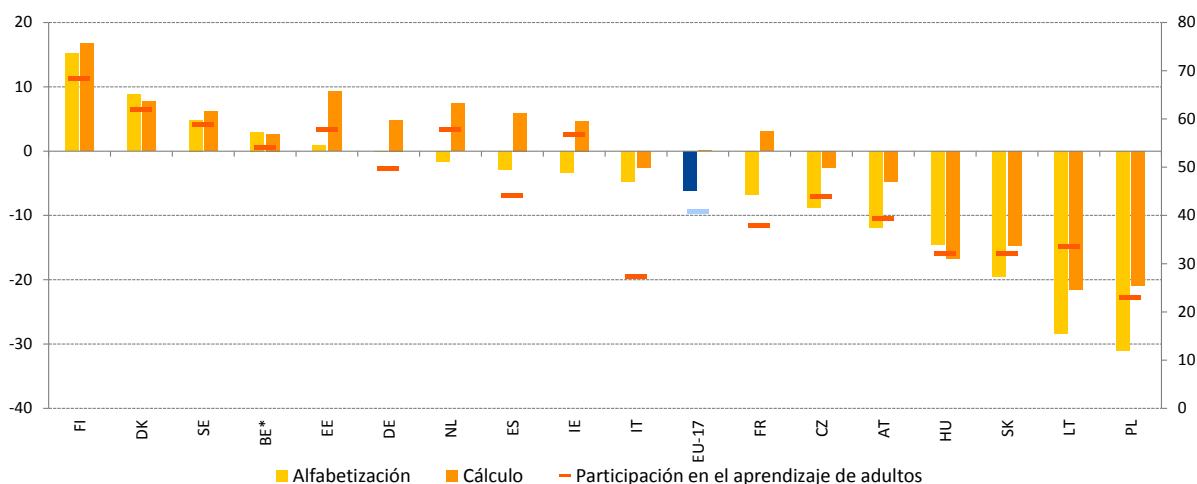
**Las capacidades son fundamentales para preparar y capacitar a la mano de obra y constituyen un motor clave de la productividad, la innovación, la competitividad y la resiliencia, pero los Estados miembros se enfrentan a retos comunes a la hora de encontrar personas con las capacidades necesarias.** La escasez de mano de obra y de capacidades se debe a diversos factores, como el cambio demográfico, las nuevas necesidades de capacidades relacionadas con los avances tecnológicos y la descarbonización de la economía, así como las malas condiciones de trabajo en algunos sectores y ocupaciones<sup>116</sup>. Además, se espera que los actuales cambios geopolíticos, en particular el aumento de las necesidades en materia de defensa y seguridad, y la transformación industrial añadan nuevas presiones. Para abordar estos retos, la Comisión Europea se ha comprometido a seguir desarrollando una estrategia general de capacidades a escala de la UE en el marco de la Unión de las Competencias. Uno de sus pilares clave se centra en la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional. Pretende, junto con otros objetivos, seguir apoyando las cuentas de aprendizaje individuales, un presupuesto de formación personal para todos los adultos, ampliar el uso de microcredenciales y poner a prueba una Garantía de Capacitación para ayudar a los trabajadores a pasar de sectores en declive a sectores en crecimiento, también como consecuencia de las transiciones digital y ecológica. Una de las medidas, las actividades de aprendizaje entre iguales acerca de espacios de aprendizaje innovadores, se centra directamente en el desarrollo de capacidades básicas como base para el aprendizaje posterior.

---

<sup>116</sup> En 2024, las ocupaciones con mayor escasez de mano de obra fueron las del comercio, el sector sanitario y la hostelería. Véase Autoridad Laboral Europea, [EURES Report on labour shortages and surpluses 2024](#) [«Informe EURES sobre la escasez y el excedente de mano de obra en 2024», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2025 y documentos conexos.

## El nivel de lectura y escritura de los adultos ha disminuido, mientras que su competencia en cálculo se ha mantenido prácticamente estable, con descensos más acusados en los países en los que se da una baja participación en el aprendizaje de adultos

Cambio en las puntuaciones de lectura y escritura y cálculo (16-65 años) entre 2013 y 2023 (p. p., eje izquierdo) y participación en el aprendizaje de adultos (% de adultos, eje derecho)



Fuente: OCDE, Evaluación de competencias de adultos (2023).

Notas: Los datos sobre la participación en la educación y la formación corresponden a una extracción especial ajustada a la definición de AES y EPA-UE; BE solo cubre Flandes

**Las capacidades básicas de los adultos están disminuyendo en la UE, lo que repercute negativamente en la escasez de capacidades y en la capacidad de los trabajadores para adaptarse a las necesidades del mercado laboral mediante la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional.** La participación de los adultos en el aprendizaje es fundamental para garantizar que una población envejecida y la población activa en general puedan adaptarse a la rápida evolución del mercado laboral. Por ello, los Estados miembros de la UE se han comprometido a que, de aquí a 2030, al menos el 60 % de los adultos participen en actividades de aprendizaje cada año. Esto es especialmente importante, ya que las pruebas muestran una tendencia a la baja en las capacidades básicas en la población adulta (véase el gráfico)<sup>117</sup>. Durante el último decenio, la competencia en lectura y escritura de los adultos de los diecisiete Estados miembros de la UE encuestados ha disminuido, mientras que la competencia en cálculo se ha mantenido prácticamente estable. Como resultado, se considera que en 2023 alrededor de uno de cada cinco adultos de la UE tenía un bajo rendimiento en lectura, escritura y cálculo. Las mujeres obtuvieron mejores resultados en lectura y escritura, mientras que los hombres obtuvieron mejores resultados en cálculo y resolución adaptativa de problemas. Además, la participación en el aprendizaje de adultos fue menor en los países que han observado una disminución significativa de sus capacidades de lectura y escritura y cálculo<sup>118</sup>.

<sup>117</sup> Véase OCDE, [Do Adults Have the Skills They Need to Thrive in a Changing World?: Survey of Adult Skills 2023](#) [«¿Tienen los adultos las capacidades que necesitan para prosperar en un mundo cambiante? Evaluación de competencias de adultos 2023», documento en inglés], OECD Skills Studies, OECD Publishing, París, 2024.

<sup>118</sup> Véase OCDE, [Trends in Adult Learning: New Data from the 2023 Survey of Adult Skills](#) [«Tendencias en el aprendizaje de adultos: nuevos datos de la evaluación de competencias de adultos 2023», documento en inglés], Getting Skills Right, OECD Publishing, París, 2025.

**La Unión de las Competencias subraya la importancia de abordar la falta de capacidades de los adultos y establece medidas para apoyar y estimular la mejora de capacidades y el reciclaje profesional.** Varios Estados miembros están probando las cuentas de aprendizaje individuales como un enfoque de la formación basado en la demanda. **Letonia** ofrece cuentas de aprendizaje individuales financiadas con un importe de hasta 500 EUR y un único portal en línea para mejorar el acceso a la formación. Las microcredenciales están surgiendo como opciones flexibles para la educación continua. **Luxemburgo** está probando un marco nacional de microcredenciales a nivel universitario para la educación continua, en cooperación con la agencia de acreditación neerlandesa-flamenca. Para adaptar las capacidades a las necesidades del mercado laboral, varios países están mejorando sus procesos de evaluación y reconocimiento de conocimientos y capacidades, así como la información estratégica sobre las capacidades. **Bulgaria** ha actualizado su lista de profesiones centrándose en las capacidades ecológicas y digitales en el contexto de una reforma más amplia de la EFP dentro del PRR, mientras que **Alemania** permite ahora la certificación de las capacidades profesionales no adquiridas formalmente en virtud de su Ley de EFP.

**A pesar de los considerables esfuerzos de los Estados miembros, las desigualdades educativas están aumentando, ya que el rendimiento de los alumnos desfavorecidos desde el punto de vista socioeconómico ha disminuido.** Aunque los sistemas de educación y formación deben promover la movilidad social intergeneracional desvinculando los resultados educativos del entorno socioeconómico, los resultados de la encuesta PISA de 2022 confirmaron algunas tendencias preocupantes. El entorno socioeconómico sigue siendo un importante factor de predicción de los resultados educativos en la UE, y el bajo rendimiento es mucho más frecuente en los estudiantes desfavorecidos que entre sus compañeros de entornos más favorecidos<sup>119</sup>. Además, la proporción de estudiantes procedentes de entornos socioeconómicos desfavorecidos que obtienen buenos resultados en capacidades básicas (es decir, que alcanzan al menos el nivel 4 en la escala PISA en cualquiera de los ámbitos de lectura, matemáticas o ciencias) solo fue del 16,3 % en 2022, frente al 20,8 % en 2018 y el 21,1 % en 2015 (véase el gráfico 2.2.4)<sup>120</sup>. Este porcentaje disminuyó en casi todos los Estados miembros durante ese período. En los países con mejores resultados, Estonia, Finlandia e Irlanda, la proporción de estudiantes procedentes de entornos desfavorecidos que obtuvieron buenos resultados no fue muy superior al 25 % en 2022. En comparación, en toda la UE, el 59,0 % de los estudiantes procedentes de entornos favorecidos obtuvieron buenos resultados en capacidades básicas. Para hacer un seguimiento de los avances en materia de desigualdades estructurales, la Comisión ha propuesto un nuevo indicador de equidad y un objetivo para 2030 que se basen en los buenos resultados de los estudiantes desfavorecidos en la prueba PISA. A nivel de la UE, el objetivo es que al menos el 25 % de los estudiantes desfavorecidos hayan alcanzado el nivel 4 o superior en un ámbito<sup>121</sup>.

---

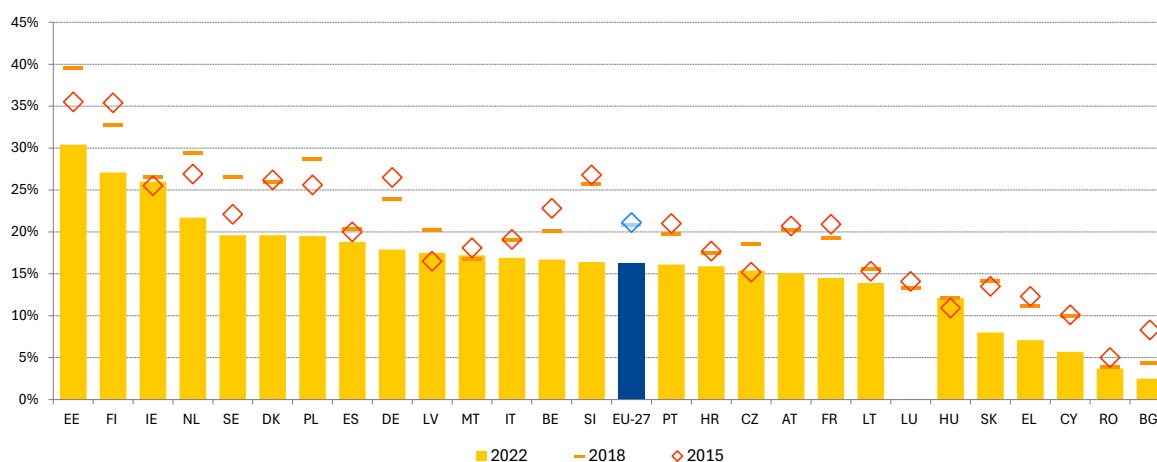
<sup>119</sup> Comisión Europea, *The twin challenge of equity and excellence in basic skills in the EU* [«El doble reto de la equidad y la excelencia en las capacidades básicas en la UE», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2024.

<sup>120</sup> En PISA, esto se refleja en el índice de estatus social, económico y cultural (ISEC). La categoría de entorno socioeconómico favorecido comprende el 25 % de todos los estudiantes con las puntuaciones ISEC más altas en el país de que se trate, mientras que la categoría de entorno socioeconómico desfavorecido comprende el 25 % de todos los estudiantes con las puntuaciones ISEC más bajas.

<sup>121</sup> Comisión Europea: Dirección General de Educación, Juventud, Deporte y Cultura, *Interim evaluation of the 2021-2030 European Education Area strategic framework – Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*

## Gráfico 2.2.4: Las capacidades básicas de los alumnos desfavorecidos han disminuido en los últimos diez años

Estudiantes procedentes de entornos desfavorecidos que alcanzan el nivel 4 o superior en lectura, matemáticas o ciencias (%)



*Nota:* Se debe tener precaución a la hora de interpretar los datos de 2022 correspondientes a DK, IE, LV y NL, ya que estos países no cumplieron una o varias de las normas de muestreo de PISA. LU solo participó en PISA 2018.

*Fuente:* OCDE, PISA 2015, 2018, 2022; cálculos de la DG EAC.

**Un nivel bajo de alfabetización digital y competencias cívicas en los estudiantes son motivo de preocupación, en particular en un contexto de difusión de desinformación.** La UE se ha comprometido a reducir la proporción de estudiantes de octavo curso con bajo rendimiento (de 13 a 14 años) en competencias digitales a menos del 15 % de aquí a 2030. En los veintidós países de la UE que participaron en el Estudio Internacional sobre Competencia Digital (ICILS) en 2023, el 42,5 % de los estudiantes se sitúa por debajo del umbral mínimo de competencia en alfabetización informática y en materia de información. Algunos países, como Chequia (28,0 %) y Dinamarca (32,2 %), se están acercando al objetivo, mientras que otros, como Rumanía (74,0 %) y Grecia (60,4 %), están muy rezagados. Los rápidos avances tecnológicos, como la IA generativa, junto con el aumento de la polarización y la difusión de desinformación, hacen que el cultivo de las competencias ciudadanas en una fase temprana sea más crucial que nunca. En 2022, el 63,1 % de los alumnos de octavo curso de la educación escolar general demostraron un nivel adecuado de competencia cívica por término medio en los Estados miembros que participaron en el Estudio Internacional sobre Educación Cívica y Ciudadanía (ICCS)<sup>122</sup>, y algunos Estados miembros informaron de que más del 70 % de los estudiantes habían alcanzado un nivel adecuado de competencia cívica, mientras que otros se situaron por debajo del 50 %. Los estudiantes que poseen un nivel adecuado entienden las instituciones, los sistemas, las prácticas de participación y los principios democráticos. Esto les permite razonar sobre cuestiones cívicas y participar de forma activa en la vida democrática.

**La educación y formación profesionales (EFP) tiene por objeto preparar a los alumnos para el mercado laboral, aunque la tasa de empleo de los titulados recientes ha**

[«Evaluación intermedia del marco estratégico del Espacio Europeo de Educación 2025 – Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones»], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2025.

<sup>122</sup> Los participantes fueron los siguientes: BG, DK, DE, EE, ES, FR, HR, IT, CY, LV, LT, MT, NL, PL, RO, SI, SK, SE.

**descendido por primera vez desde 2020.** La EFP ofrece formación para muchas profesiones que sufren una escasez persistente y que son fundamentales para la competitividad y la preparación de Europa (véase también el recuadro 3 del pilar). En 2024, casi dos tercios (65,2 %) de los titulados recientes de EFP de nivel medio (20-34 años) en la UE pudieron realizar un aprendizaje en el trabajo dentro de sus planes de estudios<sup>123</sup>. Este porcentaje supera el objetivo de la UE para 2025, que es alcanzar al menos el 60 %<sup>124</sup>. No obstante, existen diferencias importantes y persistentes entre los distintos países. Casi todos los titulados (más del 90 %) participan en el aprendizaje en el trabajo en Alemania, los Países Bajos y España. En cambio, muy pocos titulados en EFP tienen este tipo de aprendizaje en el trabajo en su plan de estudios de EFP en Rumanía, Chequia o Grecia<sup>125</sup>. La tasa de empleo de los titulados recientes de EFP disminuyó del 80,9 % en 2023 al 80,0 % en 2024. Esto supone un retroceso en vista del objetivo de alcanzar al menos el 82 % de aquí a 2025<sup>126</sup>. La caída fue mayor en el caso de los titulados de la educación de nivel medio con orientación general (del 67,8 al 62,8 %) y entre los que abandonaron la educación antes de completar el segundo ciclo de enseñanza secundaria (del 61,9 al 52,1 %), ambos grupos caracterizados por variaciones significativas entre los Estados miembros. Los titulados recientes de EFP que habían tenido un aprendizaje en el trabajo tenían muchas más probabilidades de encontrar un empleo (84,4 %) que quienes no lo han tenido (67,9 %).

**Europa ha experimentado un gran aumento del número de jóvenes con titulación superior, impulsado por un acceso más amplio a la universidad y una creciente demanda de capacidades de alto nivel en el mercado laboral.** Durante los últimos diez años, la proporción media de personas de entre 25 y 34 años con un título de enseñanza superior aumentó significativamente, hasta el 44,1 %, con un aumento de 1 p. p. solo en el último año (véase el gráfico 2.2.5). La tasa de retorno prevista en la educación es un factor crítico a la hora de decidir cursar estudios superiores, y este factor se ha mantenido estable durante los últimos diez años, a pesar de un aumento significativo del número de personas con un alto nivel educativo<sup>127</sup>. En 2024, la tasa de desempleo de las personas de entre 25 y 34 años con educación superior fue del 5,2 %, frente al 6,7 % de las personas con un nivel educativo de segundo ciclo de enseñanza secundaria y el 15,3 % de las personas con un nivel educativo inferior. Además, los trabajadores con educación superior ganan un 52 % más que los que han completado el segundo ciclo de enseñanza secundaria. Aunque las personas con educación superior disfrutaban de niveles de empleo más elevados, los titulados recientes de la educación superior experimentaron una disminución de las tasas de empleo, que pasaron del 87,6 % en 2023 al 86,7 % en 2024. Este descenso puede observarse en todos los niveles educativos y podría apuntar a una disminución de la contratación para puestos de nivel inicial.

---

<sup>123</sup> Eurostat, [tps00215].

<sup>124</sup> El objetivo se estableció 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.

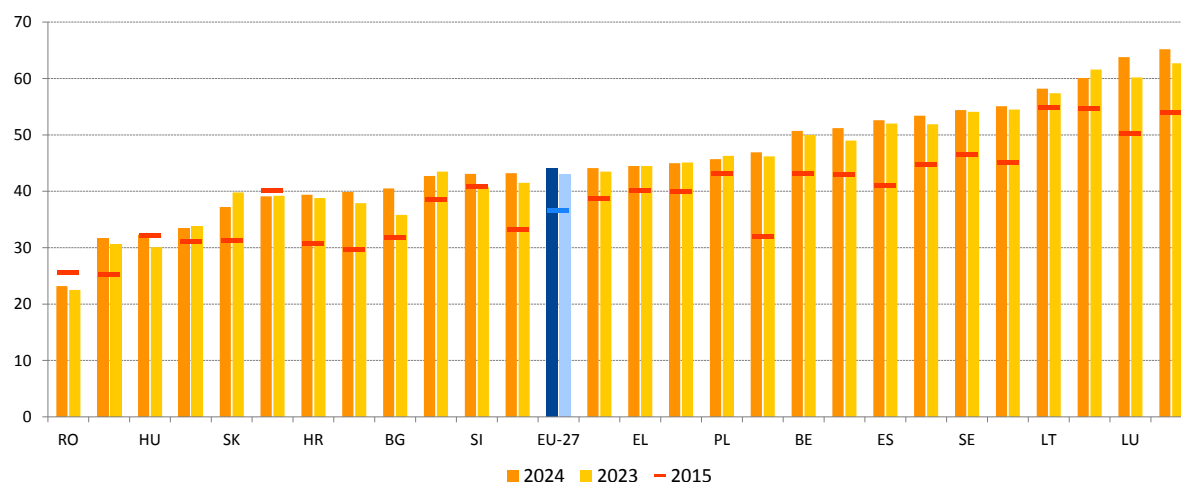
<sup>125</sup> Datos marcados como de «baja fiabilidad» para Alemania, Letonia, Malta, Polonia y Finlandia.

<sup>126</sup> El objetivo se estableció 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.

<sup>127</sup> Véase el [Monitor de la Educación y la Formación de 2025](#), Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

## Gráfico 2.2.5. La proporción de adultos jóvenes con educación superior ha crecido en el último decenio

Proporción de personas (25-34 años) con un título de educación superior (CINE 5-8, en %)



Notas: Interrupción en la serie de BG en 2024, SI en 2023 y LU en 2015.

Fuente: Eurostat, [edat lfse 03].

**Impulsar la movilidad de los estudiantes y titulados de educación superior sigue siendo una prioridad clave para mejorar las capacidades y ampliar los horizontes, pero ha ido disminuyendo en los últimos años.** La tasa de movilidad de salida<sup>128</sup> disminuyó 2,3 p. p. entre 2020 y 2023. Solo el 11,2 % de los 4 millones de titulados de educación superior procedentes de países de la UE experimentaron alguna forma de movilidad para el aprendizaje en 2023, de los cuales un 4,5 % para obtener un título completo en el extranjero y alrededor del 6,6 % para obtener créditos<sup>129</sup>. Por tanto, la movilidad de salida media de los titulados de la UE sigue estando muy por debajo del objetivo del 23 % fijado para 2030. Sin embargo, persisten múltiples limitaciones en los datos, lo que puede dar lugar a una subestimación de los progresos realizados para alcanzar el objetivo, como la presentación de informes incompletos sobre la movilidad inferior a tres meses<sup>130</sup>. En el marco de la Unión de las Competencias, la iniciativa piloto «Elige Europa para la ciencia» ayuda a la internacionalización de las instituciones de educación superior mediante el apoyo a las organizaciones académicas y no académicas para contratar a investigadores posdoctorados.

**La creciente escasez de trabajadores cualificados en Europa se ha convertido en una grave amenaza para la prosperidad y la competitividad.** La escasez de personal cualificado se ha convertido en uno de los principales obstáculos a la inversión en 2024, y el 77 % de las empresas citan esta escasez como una limitación<sup>131</sup>. El problema es especialmente pronunciado en la construcción y la fabricación, sectores en los que los cuellos de botella laborales socavan tanto la capacidad de la UE para acelerar la transición ecológica como el potencial de crecimiento. La importancia estratégica de las capacidades para la prosperidad y la competitividad de Europa se destacó tanto en el informe de Enrico Letta

<sup>128</sup> La tasa de movilidad de salida de un país es el número de titulados con movilidad de grado y de créditos de ese país dividido por el número de titulados procedentes del país.

<sup>129</sup> Cálculos de la DG EAC.

<sup>130</sup> Véase la página 61 del [Monitor de la Educación y la Formación 2024](#), Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

<sup>131</sup> Según la encuesta del BEI sobre inversión. La información facilitada por las empresas solo es mayor en lo que respecta a la «incertidumbre sobre el futuro», con un 79 %, y a los «costes de la energía», con un 77 %.

sobre el futuro del mercado único como en el informe de Mario Draghi sobre la competitividad de la UE<sup>132</sup>. Abordar este reto requiere iniciativas de mejora de las capacidades y de reciclaje profesional a gran escala para toda la mano de obra de la UE. Se trata de un elemento clave de la Unión de las Competencias, una estrategia global en materia de capacidades adoptada en marzo de 2025 en el marco de la Brújula para la Competitividad de la UE.

**La inadecuación de las capacidades a nivel macroeconómico sigue disminuyendo en toda la UE, pero existen variaciones entre los Estados miembros.** El indicador macroeconómico de inadecuación de las capacidades refleja el grado de desajuste entre la demanda y la oferta de capacidades en toda la mano de obra<sup>133</sup>. En particular, destaca la dificultad relativa de las personas con diferentes niveles educativos para acceder al mercado laboral. Desde 2014, el indicador ha ido disminuyendo en la mayoría de los Estados miembros, debido en gran medida al aumento de los niveles educativos. Sin embargo, la inadecuación macroeconómica de las capacidades siguió siendo elevada (superior al 23 %) en algunos países en 2024, como Italia, Bélgica, Croacia y Polonia, muy por encima de la media de la UE del 19,2 % (véase el gráfico 2.2.6). Por otra parte, Austria, Dinamarca, Alemania y los Países Bajos presentan las tasas más bajas, con cifras inferiores al 15 %. En general, la escasez y la inadecuación de las capacidades pueden deberse a los problemas relativos a la calidad, la equidad y la pertinencia que tienen los sistemas de educación y formación para el mercado laboral, así como con la persistente escasez de mano de obra. Promover un mayor nivel educativo y reforzar el apoyo a la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional podría adaptar mejor la oferta de las capacidades a las demandas del mercado laboral.

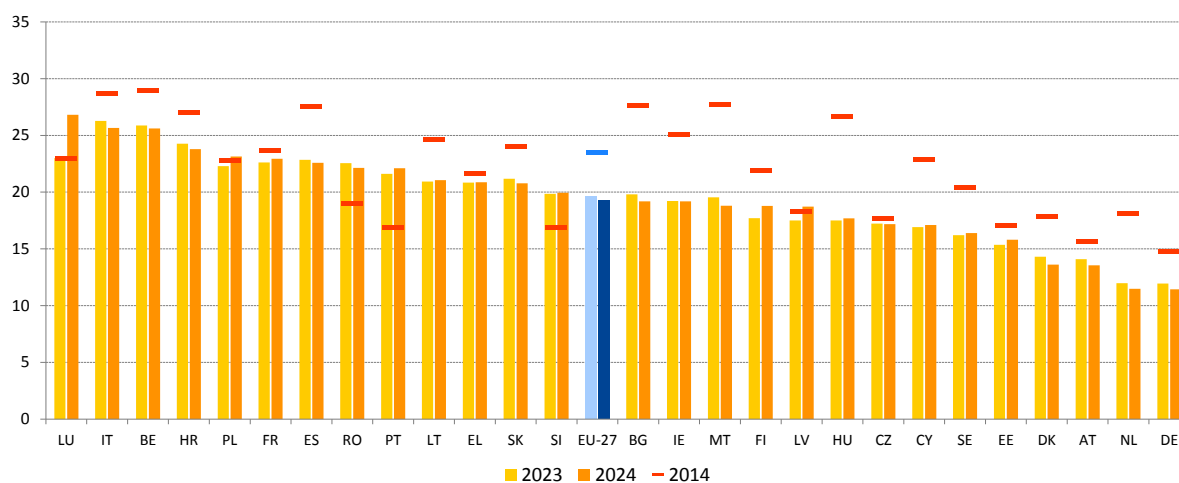
---

<sup>132</sup> [Much more than a market](#) [«Mucho más que un mercado», documento en inglés], Enrico Letta, abril de 2024; [The future of European competitiveness](#) [«El futuro de la competitividad europea», documento en inglés], Mario Draghi, septiembre de 2024.

<sup>133</sup> El indicador de inadecuación macroeconómica de las capacidades mide la dispersión relativa de las tasas de empleo de los trabajadores con diferentes niveles educativos (bajo, medio y alto), ponderada por la proporción de cada grupo en la población total en edad laboral (grupo de 20 a 64 años). Véase Comisión Europea, [Analytical web note – Measuring skills mismatch](#). 7/2015 [«Nota analítica de la web: medir la inadecuación de las capacidades»], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2015.

## Gráfico 2.2.6: La inadecuación de las capacidades a nivel macroeconómico sigue disminuyendo en toda la UE, pero varía entre los Estados miembros

Dispersión relativa de las tasas de empleo de los trabajadores con diferentes niveles educativos, ponderada por la proporción de cada grupo en la población total en edad laboral (20-64 años)



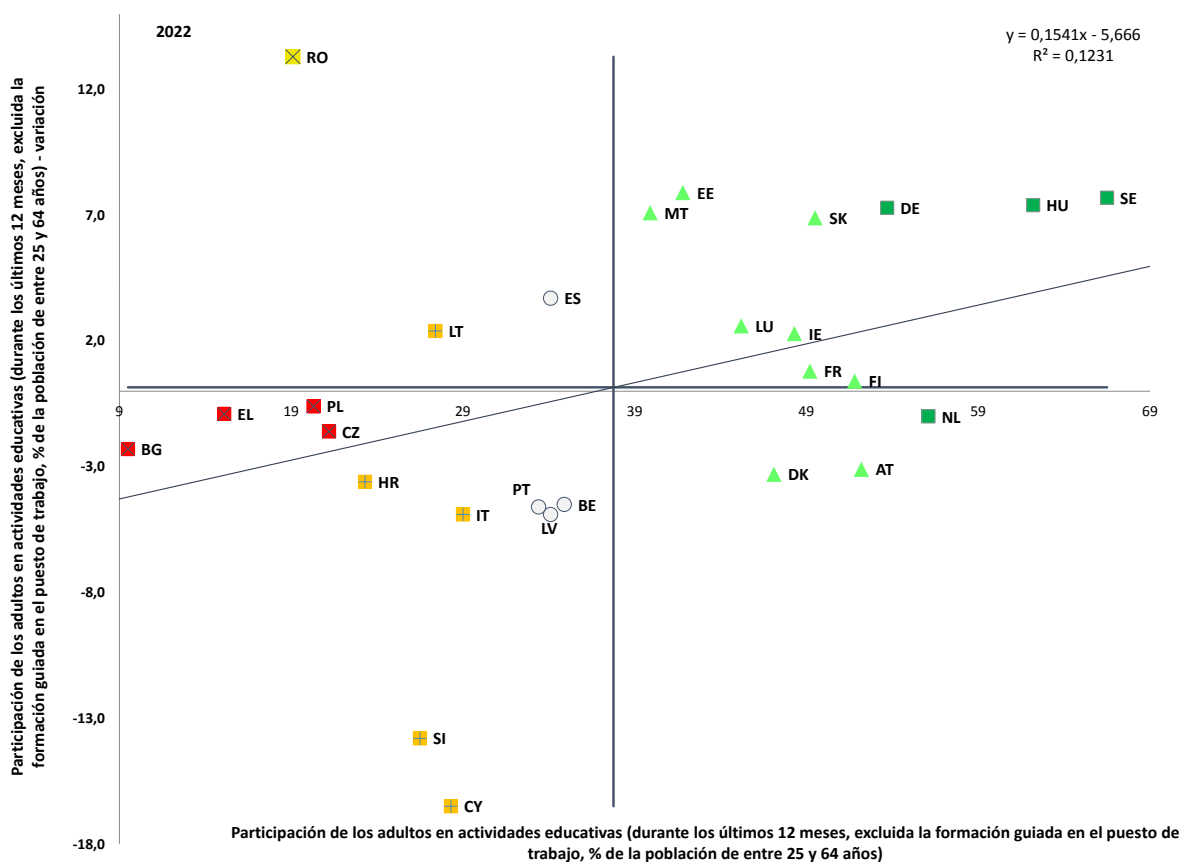
*Nota:* Este indicador destaca que, a la hora de incorporarse al mercado laboral, las personas con cualificaciones bajas y medias encuentran dificultades relativamente mayores que las personas con cualificaciones altas.

*Fuente:* Cálculos de la DG EMPL basados en datos de Eurostat [[lfsq\\_egaed](#); [lfsq\\_pgaed](#); [lfsq\\_agaed](#)], EPA-UE.

**La participación en el aprendizaje de adultos es relativamente baja y varía considerablemente entre los Estados miembros.** Las cifras más recientes de la encuesta sobre la educación de adultos indicaron un ligero aumento de las tasas de adultos que participan en actividades educativas en la UE (excluida la formación guiada en el puesto de trabajo), del 37,4 % en 2016 al 39,5 % en 2022, muy por debajo del objetivo principal de la UE para 2030, que es del 60 % (véase el recuadro 2 sobre capacidades), y existen grandes diferencias entre los Estados miembros. Las tasas de participación más elevadas se registraron en Suecia, Hungría, los Países Bajos y Alemania, lo que los convierte en los «países con mejores resultados» (véase el gráfico 2.2.7). Todos estos países registraron aumentos superiores a 6,8 p. p. entre 2016 y 2022, excepto los Países Bajos, donde la participación disminuyó 1 p. p. En cambio, se observaron niveles de participación particularmente bajos, que reflejaron las disparidades dentro de la UE, en Bulgaria, Grecia, Rumanía, Polonia y Chequia, todos ellos en una «situación crítica». Los niveles también se sitúan por debajo del 30 % y están «en observación» en Croacia, Chipre, Lituania, Italia y Eslovenia.

## Gráfico 2.2.7: El aprendizaje de adultos ha aumentado tan solo ligeramente desde 2016, con grandes variaciones entre los Estados miembros

Tasa de participación de los adultos en actividades educativas durante los últimos doce meses (25-64 años), niveles de 2022 y variaciones con respecto a 2016 (%), indicador principal del cuadro de indicadores sociales)



*Nota:* Los ejes se centran en la media no ponderada de la UE. La leyenda se presenta en el anexo. En septiembre de 2024, el Grupo de Indicadores del Comité de Empleo alcanzó un acuerdo provisional sobre el marco de seguimiento del objetivo en materia de capacidades, utilizando datos de la encuesta AES, excluida la formación guiada en el puesto de trabajo. Véase también [Annual Employment Performance Report 2024](#) [«Informe anual de resultados en materia de empleo de 2024», documento en inglés]. La variación de 2022 se calcula con respecto al valor de 2016, el último disponible antes de 2022. Interrupción de las series cronológicas en 2022 de FR, IT y RO.

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

### Recuadro de objetivos 2: Avance hacia el objetivo de aprendizaje de adultos para 2030

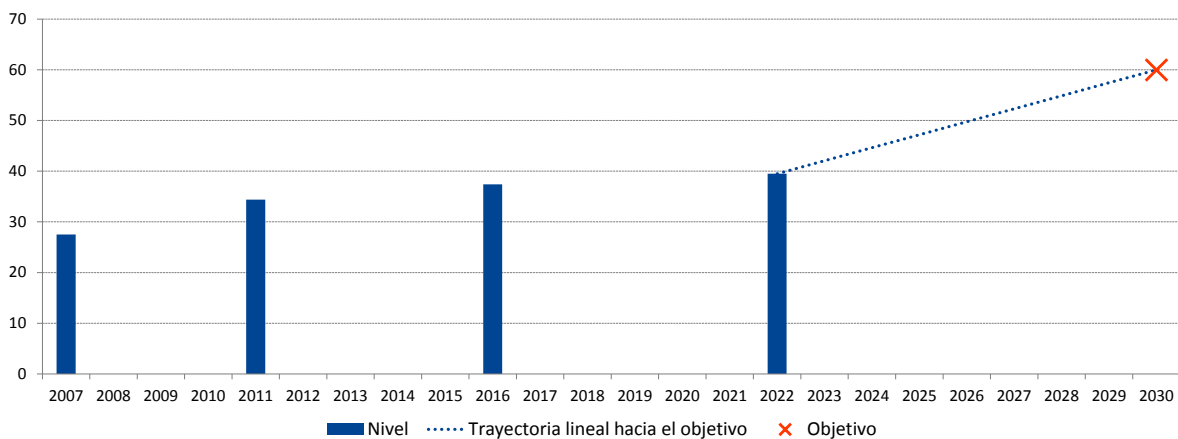
**La participación en el aprendizaje de adultos solo ha aumentado de forma marginal, por lo que serán necesarios esfuerzos sustanciales para cumplir el objetivo principal de la UE de aquí a 2030.** Según la encuesta sobre la educación de adultos (AES), la tasa de participación de la UE (excluida la formación guiada en el puesto de trabajo) aumentó del 37,4 % en 2016 al 39,5 % en 2022 (véase el gráfico a continuación)<sup>134</sup>. Los datos de la

<sup>134</sup> En septiembre de 2024, el Grupo de Indicadores del Comité de Empleo alcanzó un acuerdo provisional sobre el marco de seguimiento del objetivo en materia de capacidades, utilizando datos de la encuesta AES, excluida la formación guiada en el puesto de trabajo. Véase también [Annual Employment Performance Report 2024](#) [«Informe anual de resultados en materia de empleo de 2024», documento en inglés].

Encuesta de Población Activa (EPA) apuntan a un aumento general de la participación de adultos en actividades educativas entre 2022 y 2024. Esta ligera tendencia es insuficiente para alcanzar el objetivo principal de la UE de que el 60 % de los adultos participen cada año en actividades educativas para 2030. La aceleración de los avances es crucial para que la mano de obra esté preparada para satisfacer las necesidades cambiantes en materia de capacidades, mitigar la escasez de mano de obra y de capacidades y preservar la competitividad y la inclusión.

### Los avances en el aprendizaje de adultos son insuficientes para cumplir 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 (25- 64 años, %)



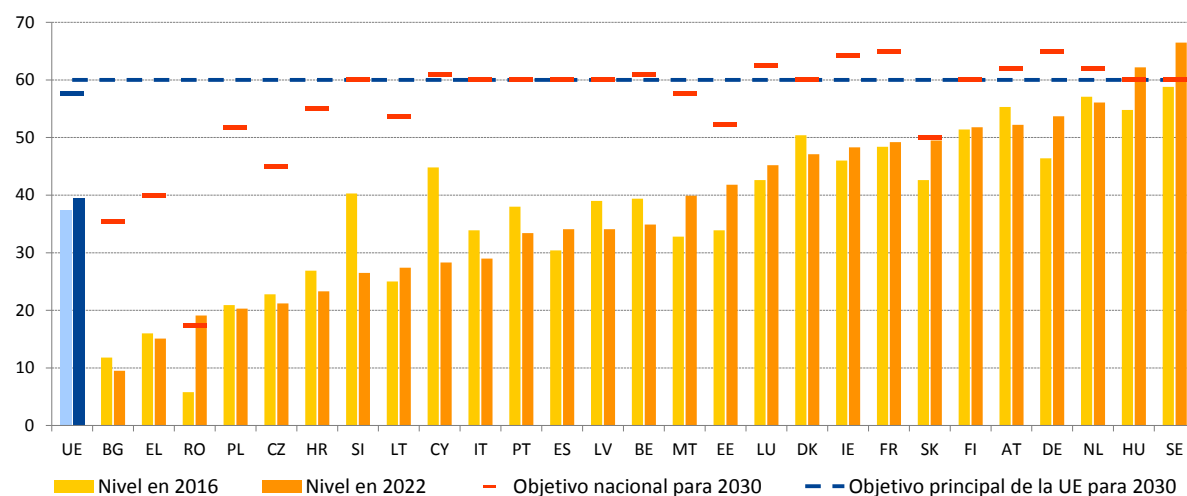
*Nota:* La encuesta AES de 2007 fue un extenso ejercicio piloto por muestreo realizado de forma voluntaria en todos los Estados miembros, salvo en Irlanda y Luxemburgo, entre 2005 y 2008. Sobre esta base, se aplicaron ajustes en la siguiente ronda. A partir de 2011, la encuesta AES está respaldada por un acto jurídico de la Unión y, por tanto, se lleva a cabo en todos los Estados miembros con carácter obligatorio<sup>135</sup>. Interrupción en las series de UE, FR y HU en 2011, de IE, LU y SE en 2016, y de FR, IT y RO en 2022.

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

<sup>135</sup> El Reglamento (UE) n.º [823/2010](#) de la Comisión establece las medidas de ejecución del acto jurídico de base [Reglamento (CE) n.º [452/2008](#) del Parlamento Europeo y del Consejo] para la encuesta AES de 2011.

## La mayoría de los Estados miembros deben realizar esfuerzos sustanciales para alcanzar sus objetivos nacionales de aquí a 2030

Tasa de participación de los adultos en actividades educativas durante los últimos 12 meses en la EU-27 y objetivos nacionales de los Estados miembros para 2030 (25- 64 años, %)



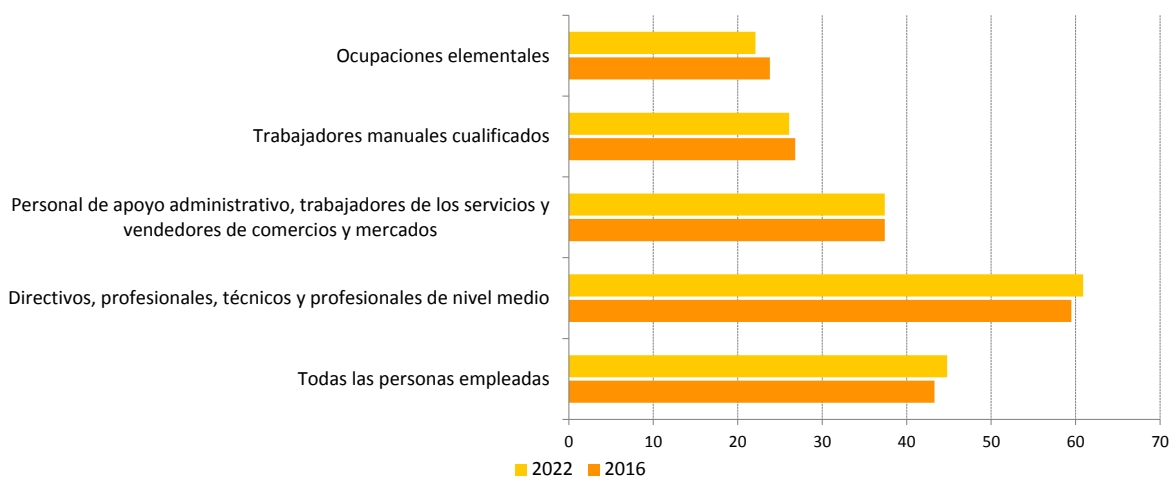
Nota: Interrupción en las series de IE, LU y SE en 2016 y de FR, IT y RO en 2022.

Fuente: Eurostat, [extracción especial de la tasa de participación de los adultos en actividades educativas durante los últimos doce meses sin la formación guiada en el puesto de trabajo, de la encuesta sobre la educación de adultos](#) y cuadro sobre los objetivos nacionales para 2030 en el anexo 1.

**La mayoría de los Estados miembros siguen estando rezagados en cuanto a sus objetivos nacionales de aprendizaje de adultos, a pesar de los notables progresos realizados en algunos casos.** En 2022, Suecia, Hungría y Rumanía habían superado sus objetivos, y Eslovaquia se acercaba a su objetivo (véase el gráfico anterior). Rumanía registró el mayor aumento con respecto a una base relativamente baja, aunque una interrupción de la serie complica las comparaciones. De los veinticuatro países que siguen por debajo del objetivo, solo unos pocos registraron avances significativos.

## Gráfico 2.2.8: Los trabajadores con ocupaciones con una menor cualificación tienen muchas menos probabilidades de participar en el aprendizaje de adultos

Participación de los adultos en actividades educativas durante los últimos doce meses por categoría ocupacional (25-64 años, %)



Nota: Interrupción en las series de IE, LU y SE en 2016 y de FR, IT y RO en 2022.

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

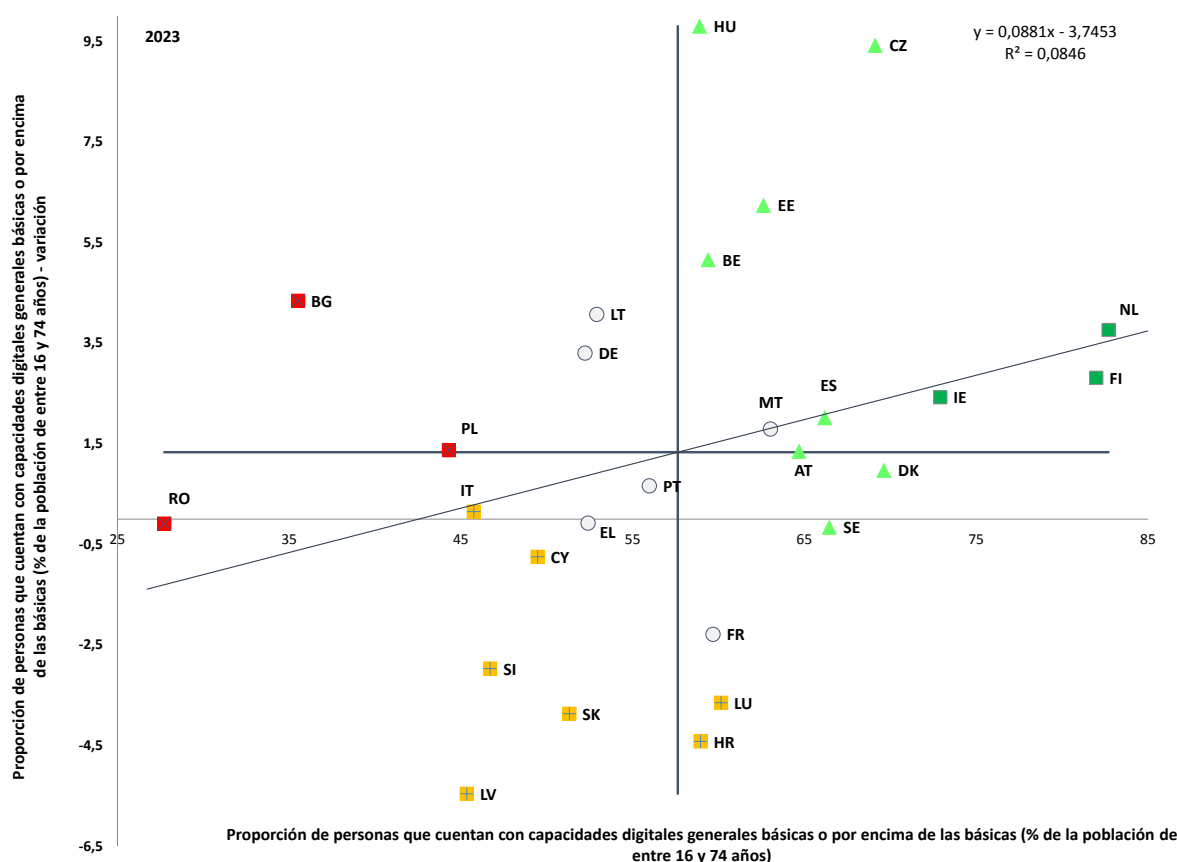
**Las personas que trabajan en empleos menos cualificados tienen menos probabilidades de disponer de oportunidades de formación, lo que las hace más vulnerables a los cambios en el mercado laboral.** La participación en el aprendizaje de adultos aumentó en los trabajadores en general entre 2016 y 2022. Este aumento puede atribuirse principalmente al grupo profesional de «directivos, profesionales, técnicos y profesionales de nivel medio», ya que otros grupos experimentaron descensos o estancamiento. Este patrón de participación se observa en la mayoría de los Estados miembros, a excepción de Eslovaquia, Suecia, Chipre, Hungría e Irlanda. Eslovaquia y Suecia registran una tasa de participación muy elevada entre los adultos en las ocupaciones elementales. En el caso de Chipre, Hungría e Irlanda, los «trabajadores manuales cualificados» participan en un nivel similar o superior al de los «trabajadores de apoyo administrativo, servicios y ventas». Uno de los métodos clave para aumentar la participación son los presupuestos para la formación personal, como las cuentas de aprendizaje individuales, que estimulan la demanda entre los trabajadores. Una encuesta reciente del Eurobarómetro revela que es probable que la mayoría (56 %) de los encuestados (15 años o más) utilicen dicho presupuesto. Esta cifra se eleva a casi tres cuartas partes (73 %) si se tiene en cuenta a las personas que trabajan actualmente o que pueden empezar a trabajar en los próximos dos años<sup>136</sup>. Este interés indica un reconocimiento del valor de las oportunidades de formación seleccionadas por el propio trabajador, aunque los distintos grados de probabilidad entre los diferentes grupos demográficos indican la existencia de posibles obstáculos respecto del acceso y diferentes motivaciones para participar en estos programas. En el marco de la Unión de las Competencias, nuevas iniciativas, como el proyecto piloto de Garantía de Capacitación y un proyecto piloto de asociaciones transnacionales entre universidades y empresas para sectores con graves carencias de capacidades, complementan las que ya existen, como las cuentas de aprendizaje individuales y las Academias de Competencias de la UE en ámbitos estratégicos, la expansión de las microcredenciales y los espacios innovadores de aprendizaje comunitario. Estas medidas pretenden ampliar las oportunidades de aprendizaje y reforzar los marcos de competencias de la UE a través de la colaboración público-privada, ayudando al mismo tiempo a los trabajadores en la transición entre sectores y reduciendo la carencia de capacidades.

---

<sup>136</sup> Véase Comisión Europea, [Eurobarómetro especial 559 – Invertir en equidad \(enero a febrero de 2025\)](#).

## Gráfico 2.2.9: Se observan grandes diferencias entre países en lo que respecta a las capacidades digitales de los adultos

Proporción de población con capacidades digitales generales básicas o superiores (16-74 años, niveles de 2023 y variaciones con respecto a 2021; %, indicador principal del cuadro de indicadores sociales)



*Nota:* Los ejes se centran en la media no ponderada de la UE. La leyenda se presenta en el anexo. En general, las capacidades digitales se refieren a cinco ámbitos: capacidades de alfabetización en materia de información y datos; capacidades de comunicación y colaboración; capacidades de creación de contenidos digitales; capacidades en materia de seguridad; y capacidades de resolución de problemas. Las capacidades digitales generales básicas suponen la capacidad de realizar al menos una actividad relacionada con cada ámbito. Para más información, véase [Eurostat](#).  
*Fuente:* Eurostat, [[tepsr\\_sp410](#)].

**Las capacidades digitales son bajas en toda la UE, y muy pocos Estados miembros tienen niveles cercanos o superiores al objetivo de la UE para 2030.** En una Europa que se transforma digitalmente, el empleo y la inclusión social dependen de que los adultos posean las capacidades digitales básicas, lo que se refleja en el objetivo de que al menos el 80 % de los adultos (16-74 años) posea, al menos, capacidades digitales básicas de aquí a 2030<sup>137</sup>. Más del 90 % de las personas de la UE utilizan internet al menos una vez a la semana<sup>138</sup>, pero esto no significa necesariamente que posean los conocimientos digitales adecuados. En 2023, el 55,6 % de los adultos tenía al menos capacidades digitales básicas, un aumento modesto con respecto a 2021 (53,9 %). Al ritmo actual, tan solo el 59,8 % tendrá al menos

<sup>137</sup> Objetivo definido en el [Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales](#) y la [Brújula Digital para la Década Digital](#).

<sup>138</sup> Véase Comisión Europea, [Digitalisation in Europe – 2025 edition](#) [«Digitalización en Europa - Edición de 2025», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2025.

capacidades digitales básicas a finales de la década<sup>139</sup>. Existen grandes diferencias entre los Estados miembros en cuanto a los resultados. Rumanía, Bulgaria y Polonia son los países con el menor porcentaje de adultos con al menos capacidades digitales básicas y se encuentran en una «situación crítica» (véase el gráfico 2.2.9). En cambio, los Países Bajos (82,7 %) y Finlandia (82,0 %) ya están por encima del objetivo de la UE para 2030 y se consideran «países con mejores resultados», junto con Irlanda. En Chipre, Italia, Letonia, Eslovaquia y Eslovenia, los niveles son bajos, entre el 45 y el 51,3 %. Estos países, junto con Croacia y Luxemburgo, que experimentaron grandes descensos entre 2021 y 2023, están «en observación». En general, los últimos datos muestran que la mayoría de los Estados miembros (diecisiete) avanzaron en la mejora de las capacidades digitales entre 2021 y 2023.

**El nivel de capacidades digitales varía sustancialmente según los grupos de población y la localización.** La proporción de jóvenes de entre 16 y 24 años con al menos capacidades digitales básicas es relativamente elevada, aunque ha disminuido ligeramente (del 71,2 % en 2021 al 70,0 % en 2023), lo que pone en tela de juicio la idea de que todos los jóvenes son «nativos digitales». En términos más generales, las capacidades digitales son especialmente bajas entre las personas sin educación formal o con un nivel bajo de esta (33,6 % en 2023), la población de más edad (37,1 % en las personas de entre 55 y 74 años), las personas que viven en zonas rurales (47,5 %) y los desempleados (47,7 %).

**El número de especialistas en TIC está muy por debajo de la necesidad prevista.** En 2024, 10,3 millones de personas trabajaban como especialistas en TIC, lo que representa el 5,0 % de todas las personas empleadas. Al ritmo actual, en un contexto de creciente competencia por el talento con capacidades digitales, el número de especialistas en TIC alcanzará tan solo los 12,4 millones de aquí a 2030, muy por debajo del objetivo de la década digital de la UE, de 20 millones<sup>140</sup>. Esto tendrá posibles repercusiones negativas para la competitividad y la innovación futuras de la UE. Hay margen para aumentar el número de especialistas en TIC reduciendo la brecha de género (solo el 19,5 % de los especialistas en TIC son mujeres) y mejorando el equilibrio geográfico en toda la UE (la proporción de especialistas en TIC como porcentaje del empleo total oscila entre el 2,5 % en Grecia y el 8,6 % en Suecia).

### **Recuadro 3 del pilar: La Unión de las Competencias en el punto de mira. Impulsar las CTIM<sup>141</sup>**

**Algunas de las carencias de mano de obra más extendidas en la UE se dan en los ámbitos de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas (CTIM), lo que obstaculiza la competitividad y las transiciones ecológica y digital.** En la actualidad, con el auge de la IA, las tecnologías de energías renovables, la biotecnología, los riesgos en materia de defensa y seguridad y la complejidad del análisis de datos, es esencial contar con un fuerte suministro de profesionales de CTIM. Sin embargo, existe una escasez generalizada de mano de obra en los ámbitos CTIM, que afecta principalmente a la artesanía, la construcción y la ingeniería (véase también el apartado 2.1.1). También se observa escasez en varias profesiones relacionadas con las TIC<sup>142</sup>. En los próximos diez años, se prevé que la escasez aumente significativamente en algunas ocupaciones de CTIM, en el contexto de la

<sup>139</sup> Para la trayectoria hacia el objetivo de 2030, véase el [Informe sobre el estado de la Década digital 2025](#) de la Comisión Europea, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2024.

<sup>140</sup> Véase el anexo I del [Estado de la Década Digital 2025](#).

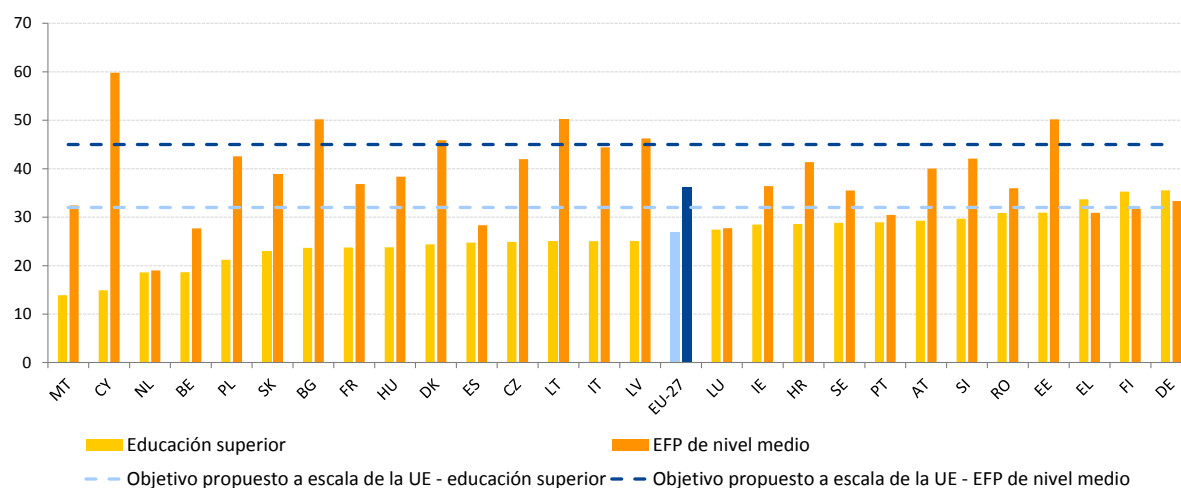
<sup>141</sup> Comisión Europea, Monitor de la Educación y la Formación 2025 – *Informe comparativo*, 2025.

<sup>142</sup> EURES (2025). [Labour shortages and surpluses in Europe 2024](#) [«Escasez y excedentes de mano de obra en Europa en 2024», documento en inglés].

disminución de la población en edad laboral y de la necesidad de sustituir a los trabajadores jubilados, así como de las transiciones ecológica y digital. Por tanto, el número actual de especialistas en CTIM no es suficiente para satisfacer las necesidades del mercado laboral y se necesitarán más especialistas para responder al aumento de la demanda. El Plan Estratégico para la Enseñanza de las CTIM, una iniciativa en el marco de la Unión de las Competencias, propone acciones ambiciosas para abordar este reto en toda la UE y propone objetivos en materia de matriculación en CTIM. Por ejemplo, de aquí a 2030, el 45 % de la EFP y el 32 % de los estudiantes de la educación superior deben matricularse en ámbitos CTIM y el 5 % de los estudiantes de doctorado, en programas de TIC. A este respecto, la próxima Estrategia Europea para la Educación y Formación Profesionales establecerá una visión de futuro para lograr que la EFP sea más atractiva, inclusiva y receptiva a las necesidades del mercado laboral. Su objetivo será reforzar la contribución de la EFP al aprendizaje permanente, la competitividad y la equidad social, y se centrará en la calidad, la innovación, las transiciones ecológica y digital y la movilidad internacional.

### La matriculación en los programas CTIM varía entre los Estados miembros de la UE

Porcentaje de estudiantes de EFP de nivel medio (CINE 3-4) y superior (CINE 5-8) en ámbitos CTIM en 2023 (%)



Fuente: Eurostat [[educ\\_uoe\\_enra03](#)]; [[educ\\_uoe\\_enrt03](#)].

**La matriculación en programas CTIM no ha aumentado significativamente en los últimos años, y hay margen para aumentarla, entre otras cosas atrayendo a más mujeres.** En la EFP de nivel medio, el 36,3 % de todos los estudiantes de la UE se matricularon en programas CTIM en 2023. La tasa es 2,3 p. p. superior a la de 2015, y ha fluctuado en torno al 36 % desde 2020. En la educación superior, el 26,9 % de los estudiantes se matricularon en programas CTIM, y la media de la UE disminuyó 0,7 p. p. en los últimos diez años. El gráfico ilustra una gran variabilidad entre los países de la UE en cuanto a las tasas de matriculación en CTIM en ambos niveles. La matriculación en EFP oscila entre el 19 % en los Países Bajos y el 59,8 % en Chipre, y entre el 13,9 % en Malta y el 35,5 % en Alemania en el nivel superior. La matriculación también varía según el subámbito CTIM<sup>143</sup>. La ingeniería, la fabricación y la construcción son los mayores subámbitos en la EFP y el nivel superior, mientras que los otros dos ámbitos CTIM (tecnologías de la información y de las comunicaciones, y ciencias naturales, matemáticas y estadísticas) tienen una participación

<sup>143</sup> Los ámbitos CTIM son: «ciencias naturales, matemáticas y estadísticas», «tecnologías de la información y de las comunicaciones» e «ingeniería, fabricación y construcción», tal como se definen en la clasificación de los [ámbitos de la educación de la UNESCO de 2013](#).

mucho menor. Las estudiantes están muy infrarrepresentadas en la matriculación en CTIM: representan solo el 15,4 % de los estudiantes de EFP y el 32,2 % de los estudiantes de educación superior. Estas brechas de género se deben a factores familiares, escolares, sociales y culturales profundamente arraigados que afectan al interés femenino y al estímulo para seguir carreras profesionales en CTIM desde una edad temprana<sup>144</sup>. El deterioro de las tendencias en el rendimiento de los estudiantes en matemáticas y ciencias, según indica PISA 2022<sup>145</sup>, así como la escasez de profesores, especialmente en los ámbitos CTIM, pueden afectar aún más a las futuras tasas de matriculación.

**Los Estados miembros están tomando medidas para aumentar el interés por las CTIM desde una edad temprana.** Es esencial fomentar el interés por las carreras de CTIM en una fase temprana y de manera eficaz, y los profesores y los enfoques pedagógicos desempeñan un papel crucial. **Chequia** está probando métodos innovadores de enseñanza de CTIM en las escuelas incorporando a expertos en tecnología en el aula y la enseñanza en tándem. **Bulgaria** está creando laboratorios de CTIM en más de 1 800 escuelas, junto con un centro nacional de CTIM y tres centros regionales con el apoyo del MRR. **Estonia** y **Lituania** están adoptando un plan de estudios más integrado y basado en proyectos que ha demostrado aumentar el interés por las asignaturas CTIM. **Dinamarca** considera que las asignaturas CTIM son fundamentales para la transición ecológica y el atractivo de la EFP y ha realizado importantes inversiones en la modernización de las normas y los planes de estudios, y la financiación para la formación continua de los profesores en todos los programas de EFP. **Portugal**, con el apoyo del MRR, está creando 365 centros tecnológicos especializados que se centran en sectores de alto potencial y tienen por objeto mejorar la infraestructura tecnológica del primer y segundo ciclo de la educación profesional, así como crear nuevos cursos para las transiciones ecológica y digital. **Letonia** ha introducido un modelo de financiación basado en los resultados de los titulados con el fin de incentivar a las universidades para que se centren en la formación de titulados cualificados, en particular en los ámbitos CTIM. También introdujo una mayor flexibilidad en las admisiones que permite que las instituciones ajusten sus necesidades en función de la demanda de profesionales de CTIM.

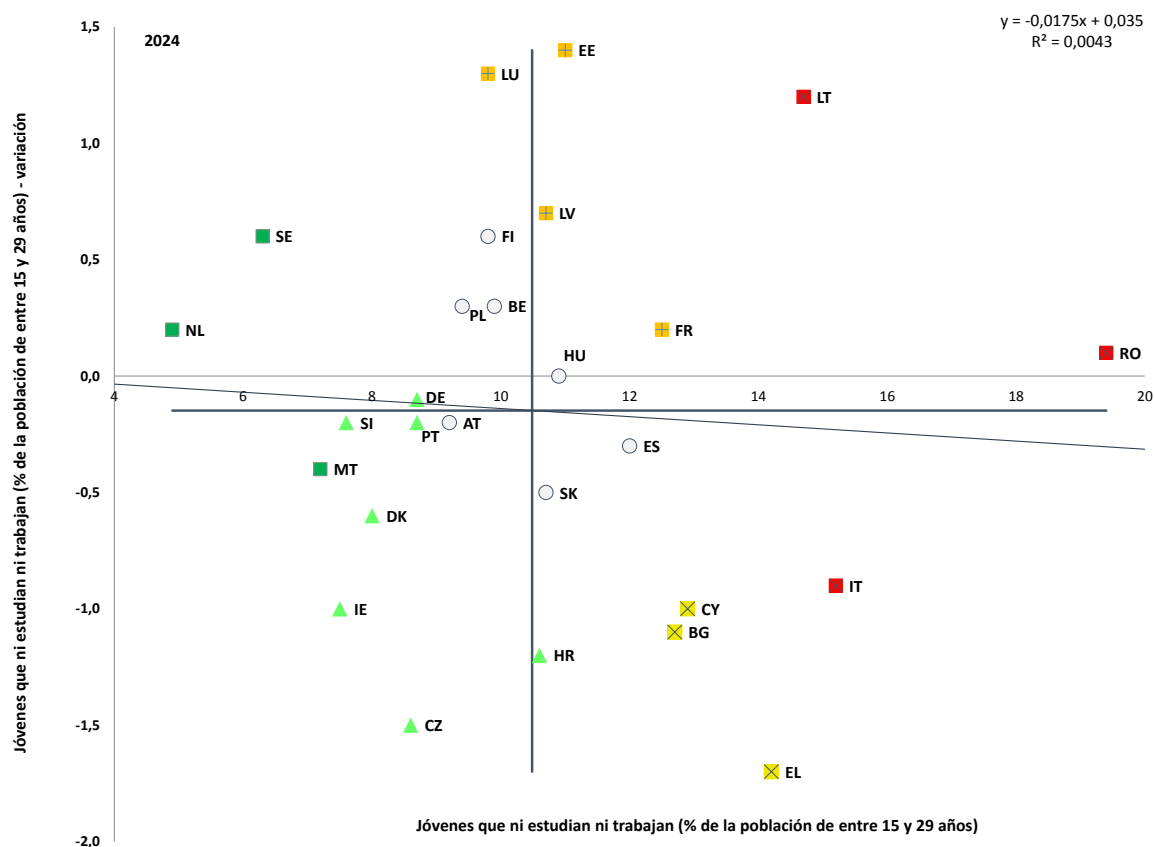
---

<sup>144</sup> Véase EENEE, [Gender differences in tertiary education: what explains STEM participation?](#) [«Diferencias de género en la educación superior: ¿qué explica la participación en CTIM?»], 2020. La decisión de estudiar CTIM depende de muchos factores, desde el entorno familiar y en los primeros años de vida hasta las consideraciones profesionales y las condiciones de trabajo. La experiencia a lo largo de los años de escolarización es muy importante, incluido el rendimiento en matemáticas.

<sup>145</sup> Véase Comisión Europea: [The twin challenge of equity and excellence in basic skills in the EU](#) [«El doble desafío de la equidad y la excelencia en el ámbito de las capacidades básicas en la UE»], documento en inglés, 2024.

## Gráfico 2.2.10: Las diferencias en las tasas de ninis están disminuyendo, pero siguen siendo significativas

Tasa de ninis (15-29 años), niveles de 2024 y variaciones con respecto al año anterior (%), indicador principal del cuadro de indicadores sociales)



Nota: Los ejes se centran en la media no ponderada de la UE. La leyenda se presenta en el anexo. La definición difiere para ES y FR. Interrupción en la serie de BG.

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

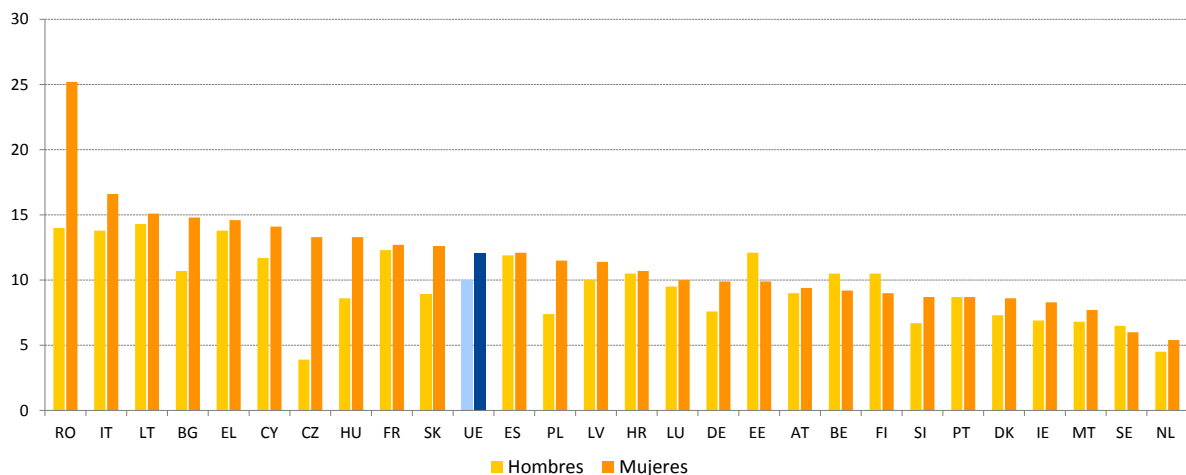
**La proporción de jóvenes que ni estudian ni trabajan (ninis) cayó ligeramente, pero sin un claro signo de convergencia.** Tras alcanzar un máximo del 14,0 % en 2020, la tasa de ninis (15-29 años) disminuyó de forma progresiva en la UE hasta el 11,1 % en 2024. No obstante, es evidente que existen variaciones significativas entre los Estados miembros. Rumanía, Italia y Lituania registraron las tasas de ninis más elevadas en 2024 y se encuentran en una «situación crítica» (véase el gráfico 2.2.10). Los «países con mejores resultados» y los países con las tasas más bajas fueron los Países Bajos, Suecia y Malta. La situación de Estonia, Luxemburgo y Letonia, donde las tasas de ninis aumentaron en 2024, está «en observación», al igual que Francia, donde las tasas siguen siendo elevadas. A pesar de estas reducciones y de algunos signos, aunque no muy claros, de convergencia entre los Estados miembros, la UE sigue estando 2,1 p. p. por debajo del objetivo para 2030, del 9,0 %. La tasa de ninis desempleados, es decir, los que buscan empleo activamente y están disponibles para trabajar en este grupo de edad, disminuyó 0,1 p. p., hasta situarse en el 4,2 % en 2024. Esta tasa fue más alta en Grecia y España, aunque ambos países registraron mejoras con respecto a los niveles de 2023. La proporción de ninis que no pertenecen a la población activa mejoró ligeramente (el 6,9 % en 2024 frente al 7,0 % en 2023), pero siguió siendo elevada en Rumanía, Italia, Lituania y Bulgaria. La proporción de ninis desmotivados muestra una

tendencia a la baja en la UE (del 4,9 % en el punto álgido de la pandemia en 2020 hasta el 4,2 % en 2024). En este contexto, la Garantía Juvenil reforzada<sup>146</sup>, en su apoyo a los ninis con el ofrecimiento de empleo de calidad, educación complementaria, formación de aprendices o períodos de prácticas, y la iniciativa «Aspirar, Aprender, Dominar, Lograr» (ALMA, por sus siglas en inglés), para ayudar a los ninis desfavorecidos a adquirir experiencia profesional en el extranjero<sup>147</sup>, siguen siendo iniciativas importantes.

**Hay disparidades en cuanto a las tasas de ninis dentro de los Estados miembros, así como entre las regiones continentales y ultraperiféricas.** La tasa regional más baja es el 4,4 % (en Utrecht, los Países Bajos) y la tasa continental más alta es el 29,9 % (en Sud-Est, Rumanía). Las disparidades dentro de los Estados miembros son notables en Francia, Italia, Polonia, Finlandia y Hungría. La tasa global de ninis más alta de la UE se registró en la región ultraperiférica francesa de Guayana, con un 34,4 %. En cambio, Estados miembros como los Países Bajos, Suecia y Austria presentan tasas globales bajas y poca variación entre regiones. Existe una brecha entre las zonas urbanas y rurales en la UE. La tasa de ninis en las ciudades fue del 10,1 %, en los municipios urbanos y zonas suburbanas del 11,5 % y en las zonas rurales del 12,3 %.

### Gráfico 2.2.11: En casi todos los Estados miembros, la tasa de ninis es más elevada entre las mujeres

Tasas de ninis entre los hombres y las mujeres (15-29 años, %, 2024)



Nota: La definición difiere para ES y FR; interrupción en la serie de BG.

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

**Las tasas de ninis siguen siendo más elevadas entre las personas con discapacidad, las mujeres y las personas nacidas fuera de la UE.** La situación de los jóvenes con discapacidad no ha mejorado (el 27,8 % eran ninis en 2023, frente al 27,3 % en 2022). En todos los Estados miembros excepto en dos, la tasa fue superior al 20 %, siendo las más altas las de Bulgaria, Croacia, Eslovaquia y Chipre<sup>148</sup>. En 2024, la tasa de ninis de las mujeres (12,1 %) siguió disminuyendo (desde el 13,0 % en 2022 y el 15,4 % en 2020), pero se mantuvo por encima de la de los hombres (véase el gráfico 2.2.11). Esta tasa fue

<sup>146</sup> Véase la [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>147</sup> Puede consultar más información en: [ALMA \(Aim, Learn, Master, Achieve\) - Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, Comisión Europea \(europa.eu\)](#).

<sup>148</sup> Informe estadístico sobre la discapacidad en Europa de 2025, [Informes - Comisión Europea](#).

considerablemente superior en Rumanía y Chequia (11,2 p. p. y 9,4 p. p. más que en el caso de los hombres, respectivamente). En cambio, la tasa correspondiente a los hombres fue ligeramente superior a la de las mujeres en Bélgica, Estonia, Finlandia y Suecia. El número de mujeres ninis que está fuera del mercado laboral es el doble que el de mujeres ninis desempleadas (el 8,5 % frente al 3,6 % en 2024, en comparación con el 5,4 % frente al 4,7 % en el caso de los hombres). La tasa de ninis de los jóvenes nacidos fuera de la UE también es mucho más elevada que la tasa de los nacidos en el Estado miembro en cuestión, un 18,4 % frente al 10,2 %. La brecha entre las mujeres nacidas fuera de la UE es superior a 13,1 p. p., mientras que en el caso de los hombres es de solo 3,6 p. p. Abordar estas disparidades podría tener un importante beneficio económico. Eurofound estima que la pérdida económica anual que, en 2023, suponía un solo nini fue de alrededor de 14 600 EUR por término medio<sup>149</sup>.

**Por primera vez desde la pandemia de COVID-19, el desempleo juvenil en la UE ha aumentado ligeramente, rompiendo así una tendencia a la baja.** Después de un descenso constante tras el pico de la crisis de la COVID-19 (el 17,6 % en la UE en 2020), se observa un ligero aumento, de 0,3 p. p., del 14,6 % en 2023 al 14,9 % en 2024, en la tasa de desempleo juvenil (15-24 años)<sup>150</sup>. No obstante, la tasa de desempleo juvenil de la UE sigue siendo más del doble que la tasa de desempleo de las personas de entre 15 y 74 años (5,9 %). Aunque la magnitud de la variación interanual difiere de un Estado miembro a otro, se observa un estancamiento o un aumento en todos ellos, excepto en siete de ellos. Se observa un aumento relativamente importante en algunos Estados miembros que tienen altas tasas de desempleo juvenil, como Suecia, Rumanía y Luxemburgo. Otros países de este grupo experimentaron un gran descenso de una magnitud similar, como Grecia, España e Italia, junto con Letonia y Croacia que tienen tasas más bajas. El desempleo es especialmente frecuente entre los jóvenes con bajas cualificaciones (20,6 %) y los nacidos fuera de la UE (19,3 %). Esta evolución pone de relieve la necesidad de seguir actuando para hacer frente a los retos estructurales que dificultan la integración de los jóvenes en el mercado laboral, en particular a la luz de la escasez generalizada de mano de obra y de capacidades y de los riesgos a largo plazo para las perspectivas profesionales de los jóvenes.

**La tasa de empleo de los trabajadores de más edad sigue aumentando, tras un decenio de crecimiento en todos los Estados miembros.** En 2024, la tasa de empleo de las personas mayores (55-64 años) aumentó hasta el 65,2 %, lo que supone un aumento de 1,3 p. p. con respecto al año anterior. A pesar de esta mejora general, persisten diferencias considerables en toda la UE. Mientras que en Suecia, Chequia, Estonia, los Países Bajos, Alemania y Dinamarca, las tasas de empleo de las personas mayores superaron el 75 %, Luxemburgo, Rumanía y Croacia tenían tasas inferiores al 55 % (véase el recuadro 4 del pilar).

#### **Recuadro 4 del pilar: La integración de las personas mayores en el mercado laboral de la UE**

**Apoyar la prolongación de la vida laboral puede contribuir a mitigar la escasez de mano de obra y de capacidades y el impacto del envejecimiento de la población en la mano de obra<sup>151</sup>.** Se espera que la población en edad laboral de la UE disminuya en 1,2

<sup>149</sup> Comisión Europea, *Employment and social developments in Europe 2025* [«Evolución social y del empleo en Europa 2025», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2025.

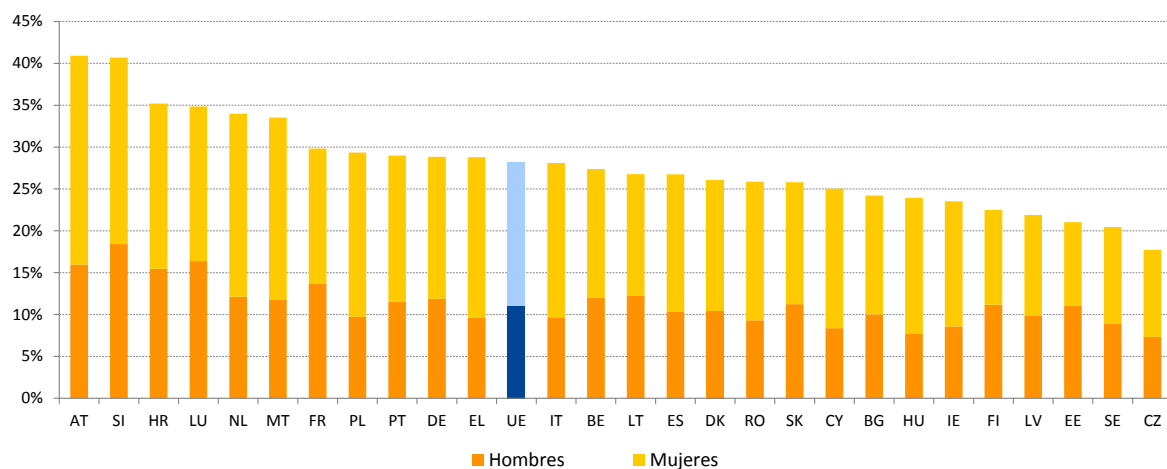
<sup>150</sup> Eurostat [[tesem140](#)].

<sup>151</sup> Véase Comisión Europea, *Employment and social developments in Europe 2025* [«Evolución social y del empleo en Europa en 2025», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2025.

millones de personas al año a partir de 2030, y que la tasa de dependencia<sup>152</sup> de las personas mayores aumente del 36 % en 2022 al 55 % en 2050 y al 59 % en 2070<sup>153</sup>. Sin nuevos cambios, el envejecimiento de la población podría agravar la escasez de mano de obra y representar un reto considerable para el crecimiento económico y la sostenibilidad del nivel de vida<sup>154</sup>. Aunque el hecho de que las personas mayores (55-64 años) trabajen más tiempo podría fomentar sustancialmente el empleo en la UE<sup>155</sup>, casi la mitad de aquellos que abandonaron el mercado laboral en 2023 se jubilaron. Entre las razones para ello figuran los incentivos de los sistemas de pensiones, los factores relacionados con la salud, como la enfermedad, la discapacidad, pero también las malas condiciones de trabajo, la falta de flexibilidad en el lugar de trabajo y el hecho de enfrentarse a prejuicios basados en la edad. En vista de ello, con el fin de apoyar la participación y el empleo de los trabajadores de más edad parece necesario combinar políticas que incluyan, entre otras, sistemas de pensiones y políticas de activación y formación adaptadas. La Directiva 2000/78/CE para la igualdad de trato y la lucha contra la discriminación en el empleo y el conjunto de instrumentos sobre demografía, desarrollado en 2023, proporcionan marcos útiles para la actuación en este ámbito político<sup>156</sup>. En junio de 2025, el Consejo también aprobó Conclusiones sobre apoyar a las personas mayores a alcanzar su pleno potencial en el mercado laboral y la sociedad. En ellas se pedía a los Estados miembros y a la Comisión que tomaran medidas como incentivar la ampliación voluntaria de la actividad profesional.

### **Las mujeres más mayores tienen muchas más probabilidades de estar fuera de la población activa que los hombres de la misma edad en casi todos los Estados miembros de la UE**

Población de entre 55 y 64 años fuera de la población activa en porcentaje de la población total de entre 15 y 64 años que se encuentra fuera de la población activa, y su composición por género (% , 2024).



*Nota:* La definición difiere para ES y FR. Interrupción en la serie de BG.

*Fuente:* Cálculos de la DG EMPL basados en datos de Eurostat [lfsa\_igan].

<sup>152</sup> Relación entre la población de edad avanzada y la población en edad laboral.

<sup>153</sup> Véase Comisión Europea (2024), *2024 Ageing Report: Economic & Budgetary Projections for the EU Member States (2022-2070)* [«Previsiones económicas y presupuestarias para los Estados miembros de la UE (2022-2070)», documento en inglés]. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2025, y Eurostat, [proj\_23ndbi].

<sup>154</sup> Véase Comisión Europea, *Employment and social developments in Europe 2025* [«Evolución social y del empleo en Europa en 2025», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2025.

<sup>155</sup> Véase el recuadro 3 del pilar en el [Informe Conjunto sobre el Empleo de 2025](#).

<sup>156</sup> Véase [Cambio demográfico en Europa: conjunto de instrumentos de actuación \[COM\(2023\) 577 final\]](#).

**A pesar de las considerables mejoras de los últimos decenios, las personas mayores siguen teniendo más probabilidades que otros grupos de edad de estar fuera de la población activa, y esto es aún más frecuente en el caso de las mujeres.** Desde 2009, la participación de las personas mayores en la población activa ha aumentado más de 20 p. p., hasta el 68,2 % en 2024. Sin embargo, las personas mayores (55-64 años) seguían representando una proporción significativa (28,1 %) de los adultos (15-64 años) que se encuentran fuera de la población activa, y oscila entre el 17,7 % en Chequia y más del 35 % en Austria, Eslovenia y Croacia (véase el gráfico). Esta variación refleja, entre otras cosas, las diferencias en los regímenes y las tendencias de jubilación. Entre ellas se incluye una edad legal de jubilación que oscila entre los 62,8 años para los hombres en Eslovaquia y los 60 años para las mujeres en Polonia, y los 67 años tanto para los hombres como para las mujeres en Italia, Grecia y Dinamarca<sup>157</sup>. A pesar de las reformas institucionales para prolongar la vida laboral, casi una quinta parte de los pensionistas de la UE de entre 50 y 74 años seguían optando por la jubilación anticipada con una pensión reducida en 2023<sup>158</sup>. Esta fue la jubilación más frecuente en Chipre (45,8 %), Portugal (28,3 %) y Bélgica (38,2 %), y la menos frecuente en Bulgaria (1,8 %) y Eslovenia (4,6 %). Además, casi todos los Estados miembros mostraron una mayor proporción de mujeres mayores fuera del mercado laboral. Esto puede explicarse en parte por la tendencia de las mujeres a jubilarse antes (el 24,7 % frente al 18,3 % en el caso de los hombres), pero también por una proporción significativa de mujeres mayores que nunca han trabajado o que han estado fuera de la población activa durante más de diez años (64,9 %), debido en gran medida a las responsabilidades de los cuidados<sup>159</sup>.

**Varios Estados miembros han puesto en marcha o tienen previsto aplicar nuevas medidas para activar a las personas mayores.** En **Austria**, la Iniciativa de Empleo 50+ ha promovido el empleo de las personas mayores de 50 años desde 2018 a través de un subsidio de integración, un subsidio salarial combinado, empresas sociales y el refuerzo de las cualificaciones relacionadas con el empleo. En **Bélgica**, un nuevo programa desde julio de 2025 permite a los trabajadores autónomos que trabajan más allá de su edad de jubilación sin solicitar su pensión acumular de forma automática nuevos derechos de pensión si siguen pagando cotizaciones a la seguridad social. En **Bulgaria**, el Plan 2025-2026 para la aplicación de la Estrategia Nacional para la Vida Activa de las Personas Mayores apoya el empleo activo, la inclusión en la comunidad, el envejecimiento saludable y activo, así como la creación de una imagen positiva de las personas mayores. En **Chipre**, la primera Estrategia Nacional (2025-2030) y el Plan de Acción para el Envejecimiento Activo (2025-2027) fomentan la plena inclusión social de las personas mayores mediante la prevención del aislamiento social, la mejora de la participación en la economía, la sociedad y la cultura y la mejora de la seguridad financiera. En **Francia**, el proyecto de ley por el que se transponen los acuerdos interprofesionales nacionales aplica dos acuerdos nacionales de 2024 sobre el

---

<sup>157</sup> Véase Comisión Europea, Informe sobre el envejecimiento de 2024.

<sup>158</sup> Aunque las entrevistas se llevaron a cabo en 2023, es posible que los pensionistas entrevistados también se hayan jubilado antes.

<sup>159</sup> Véase Comisión Europea, *Labour Market and Wage Developments in Europe – Annual review 2024* [«Evolución del mercado laboral y de los salarios en Europa: revisión anual de 2024», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2024, y Spasova, S., Deruelle, T., y Airoidi, F., *Flexible retirement pathways: an analysis of policies in 28 European countries* [«Vías flexibles de jubilación: análisis de las políticas en 28 países europeos», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2025.

empleo de los mayores y el diálogo social, en particular mediante la introducción de un nuevo contrato para los demandantes de empleo de más edad.

**Persisten las desigualdades de género en el mercado laboral, y las brechas en materia de empleo entre hombres y mujeres muestran pocos signos de convergencia**<sup>160</sup>. En 2024, la tasa de empleo de los hombres era del 80,8 %, frente al 70,8 % en el caso de las mujeres, de modo que la brecha de género en materia de empleo fue de 10,0 p. p. Se trata de una caída de 0,2 p. p. con respecto a 2023, lo que significa que la brecha se ha reducido en solo 1,1 p. p. en total durante el decenio (frente a los 11,1 p. p. de 2014). Esta pequeña mejora oculta tendencias divergentes entre los Estados miembros. La brecha se ha mantenido prácticamente inalterada durante el período y sigue siendo amplia en Italia, Grecia y Rumanía, todos ellos en una «situación crítica», a pesar de pequeñas mejoras en algunos casos el año pasado, junto con Malta, donde la brecha sigue siendo amplia, aunque se ha reducido a la mitad a lo largo del último decenio. La brecha se amplió en Eslovaquia, Chipre y Dinamarca en 2024, dejando a estos Estados miembros «en observación», junto con Polonia, que tiene una brecha relativamente amplia a pesar de algunas mejoras. En el otro extremo de la escala, la brecha de género en materia de empleo fue relativamente reducida en Finlandia, Lituania, Estonia y Letonia. Estos países, excepto Finlandia, donde la brecha se ha ampliado recientemente, se encontraban entre los «países con mejores resultados». Además de la variación entre los Estados miembros, existen importantes disparidades regionales en las brechas de género en materia de empleo en algunos Estados miembros, como Francia y España (incluidas sus regiones ultraperiféricas), así como Alemania, Hungría, Bélgica y Dinamarca (véase el gráfico 3 del anexo 5). La brecha de género en materia de empleo varía considerablemente según el grado de urbanización: la brecha oscila entre 8,3 p. p. en las ciudades y 10,9 p. p. en las zonas rurales y 11,3 p. p. en los municipios urbanos y las zonas suburbanas. Una acción estratégica sostenida puede ayudar a abordar los obstáculos a la participación de las mujeres en el mercado laboral, en consonancia con los objetivos establecidos en la Estrategia para la Igualdad de Género 2020-2025 de la UE<sup>161</sup>. Estas medidas también pueden contribuir a la consecución del objetivo de reducir a la mitad la brecha de género en materia de empleo de aquí a 2030, tal y como se establece en el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales.

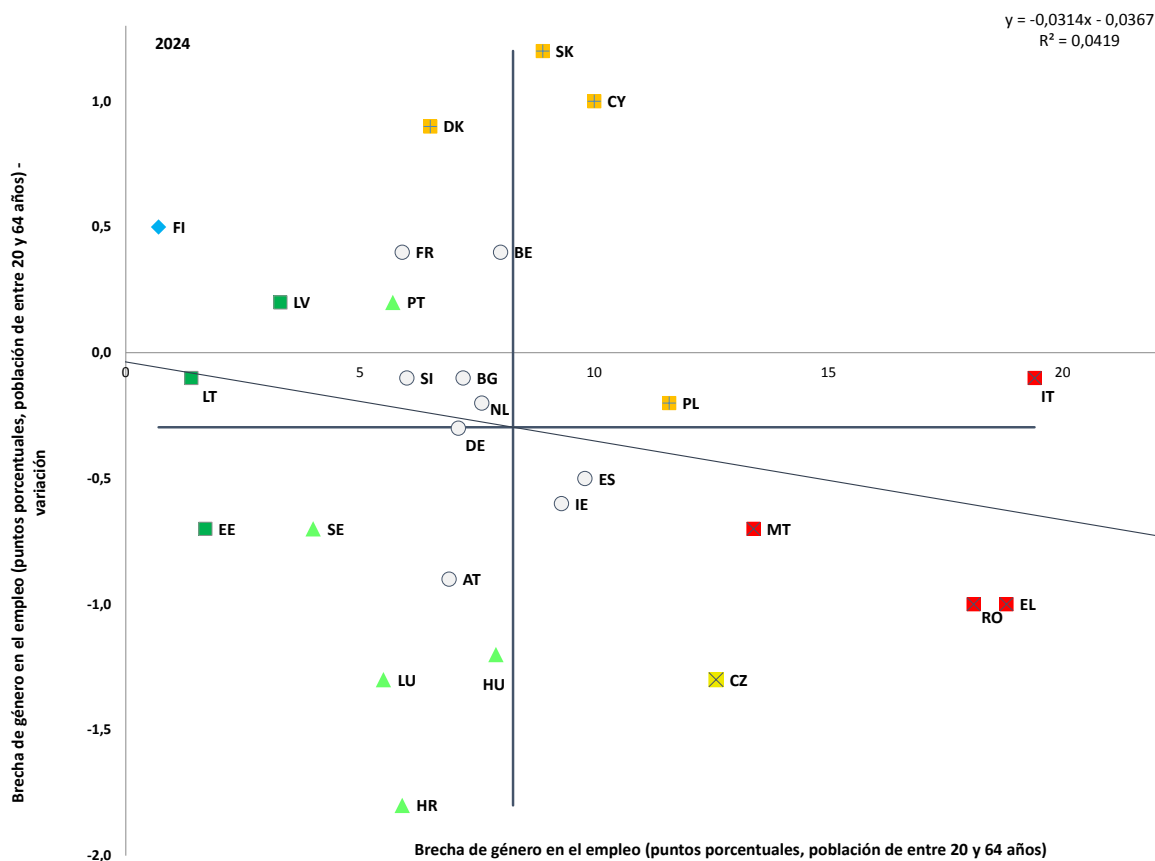
---

<sup>160</sup> Para una perspectiva a largo plazo, véase Comisión Europea, [Employment and social developments in Europe 2024](#) [«Evolución social y del empleo en Europa en 2024», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2024.

<sup>161</sup> Para más información, véase Comisión Europea, [2023 report on gender equality in the EU](#) [«Informe sobre la igualdad de género en la UE 2023», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2023.

## Gráfico 2.2.12: La brecha de género en materia de empleo se ha reducido en la mayoría de los países, pero sigue siendo importante y muestra pocos signos de convergencia al alza entre los Estados miembros

Brecha de género en el empleo (20-64 años), nivel de 2024 y variación con respecto al año anterior (en p. p., indicador principal del cuadro de indicadores sociales)



*Nota:* Los ejes se centran en la media no ponderada de la UE. La leyenda se presenta en el anexo. La definición difiere para ES y FR. Interrupción en la serie de BG.

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

**Las mujeres trabajan a tiempo parcial con mayor frecuencia que los hombres, lo que da lugar a una mayor brecha de género en materia de empleo cuando se tiene en cuenta el empleo equivalente a tiempo completo.** En 2024, las mujeres (20-64 años) de la UE tenían casi cuatro veces más probabilidades que los hombres de trabajar a tiempo parcial (27,8 y 7,7 %, respectivamente), lo que se tradujo en una brecha de género en materia de empleo a tiempo parcial de 20,1 p. p., sin cambios con respecto a 2023. Las mayores brechas en el trabajo a tiempo parcial se registraron en los Países Bajos (41,9 p. p.), Austria (38,9 p. p.) y Alemania (37,2 p. p.). En cambio, no hay brecha en Bulgaria y, en Rumanía y los hombres tienen aún más probabilidades que las mujeres de trabajar a tiempo parcial (una brecha de -0,7 p. p.). Dada la mayor prevalencia del trabajo a tiempo parcial entre las mujeres, tener en cuenta el empleo equivalente en tiempo completo<sup>162</sup> puede ofrecer una imagen más completa

<sup>162</sup> La tasa de empleo equivalente en tiempo completo compara las diferencias entre grupos en la media de horas trabajadas. La tasa de empleo equivalente en 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 sobre la base de datos de Eurostat.

de las oportunidades de empleo de las mujeres. Esta brecha de género en materia de empleo ajustada al empleo equivalente en tiempo completo fue de 15,4 p. p. en 2024<sup>163</sup>, lo que supone más del 50 % (o 5,4 p. p.) más que la brecha no ajustada. Las mayores brechas ajustadas en función del empleo equivalente a tiempo completo se registraron en Italia (23,7 p. p.) y Grecia (21,5 p. p.), países que ya presentan grandes brechas sin el ajuste. Sin embargo, las tres mayores brechas siguientes se registraron en Austria (18,7 p. p.), Alemania (18,7 p. p.) y los Países Bajos (18,4 p. p.), los tres Estados miembros que también presentan las mayores brechas de género en el empleo a tiempo parcial. En estos tres Estados miembros, el ajuste amplía la brecha en al menos 10 p. p., lo que pone de relieve la importancia de tener en cuenta las horas trabajadas a la hora de evaluar la participación de las mujeres en el mercado laboral.

**Las brechas de género en el empleo son aún mayores en las personas con hijos, ya que el cuidado de los hijos afecta más a las carreras de las mujeres que a las de los hombres.**

En 2024, la tasa de empleo de las mujeres de entre 25 y 54 años con hijos era del 75,4 %, en comparación con el 91,9 % en el caso de los hombres, lo que dio lugar a una brecha de género en el empleo de 16,5 p. p. entre los progenitores<sup>164</sup>. En cambio, entre las personas sin hijos, la brecha de género en materia de empleo es de solo 3,7 p. p. Entre las mujeres empleadas con hijos, el 31,7 % trabajaba a tiempo parcial, frente a solo el 5,1 % de los hombres<sup>165</sup>. En algunos países, incluidos Grecia e Italia, el impacto del cuidado de los hijos es evidente tanto en unas tasas de empleo más bajas como en el aumento del trabajo a tiempo parcial entre las mujeres. La disponibilidad de cuidados de larga duración también puede mejorar la igualdad de género en el empleo, ya que apoya la participación en el mercado laboral de los cuidadores no profesionales. En 2019, el 17,1 % de la población total proporcionaba cuidados o asistencia al menos una vez a la semana, y las mujeres tenían más probabilidades que los hombres de proporcionar cuidados no profesionales, en particular los cuidados intensivos. El 19,1 % de las mujeres frente al 14,8 % de los hombres participan en los cuidados no profesionales<sup>166</sup>. Las mujeres suelen dedicar una cantidad significativa de tiempo a los cuidados no profesionales y, al mismo tiempo, recurren menos a la prestación profesional de estos cuidados: El 72,5 % de los cuidadores no profesionales masculinos reciben apoyo de los servicios profesionales de cuidados de larga duración, frente al 61,4 % de las mujeres<sup>167</sup>. Así pues, la mejora del acceso a los cuidados de larga duración puede aumentar la participación de las mujeres en el mercado laboral. Sin embargo, las disparidades de género en los cuidados de larga duración también se reflejan en la mano de obra formal. Las mujeres constituyen una mayoría sustancial de los trabajadores de los cuidados de larga duración y representan más de 4 de cada 5 trabajadores. Los puestos de trabajo en este sector se caracterizan por salarios más bajos, tasas más elevadas de trabajo a tiempo parcial e importantes retos en materia de salud mental<sup>168</sup>. La mejora de estos desequilibrios de género es esencial no solo para promover la igualdad de género, sino también para afrontar la escasez de mano de obra, con efectos positivos en el acceso a los servicios de cuidados de

---

<sup>163</sup> Indicador PA7.1.C4. del MEC; Véase el [cuadro interactivo del MEC](#).

<sup>164</sup> Eurostat [[lfst\\_hheredty](#)], EPA-UE.

<sup>165</sup> Eurostat [[lfst\\_hhptety](#)], EPA-UE.

<sup>166</sup> Eurostat [[hth\\_ehis\\_ic1u](#)], encuesta europea de salud por entrevista.

<sup>167</sup> EIGE: [Encuesta de 2022 sobre las brechas de género en las actividades asistenciales, individuales y sociales no remuneradas \(CARE\)](#).

<sup>168</sup> Véase Eurofound (2020): [Long-term care workforce: Employment and working conditions](#) [«Trabajadores dedicados a los cuidados de larga duración: empleo y condiciones de trabajo», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

larga duración y, de este modo, apoyar una mayor participación en el mercado laboral de los cuidadores no profesionales.

**La brecha salarial de género sigue reduciéndose, aunque es todavía sustancial en la mayoría de los Estados miembros y se traduce en mayores brechas de género en las pensiones.** En 2023, la brecha salarial de género en la UE se situó en el 12,0 % y superó el 15 % en Letonia, Austria, Chequia, Hungría, Alemania, Estonia, Finlandia y Eslovaquia<sup>169</sup>. La brecha salarial de género tiene su origen, entre otros factores, en las diferencias en las actividades y ocupaciones económicas, la infrarrepresentación de las mujeres en puestos directivos, la sobrerrepresentación en formas de empleo a tiempo parcial y no permanentes, las dificultades para conciliar el trabajo con las responsabilidades asistenciales, así como en la discriminación y la falta de transparencia de las estructuras salariales<sup>170</sup>. La brecha salarial de género tiene una influencia significativa en la toma de decisiones familiares, lo que afecta especialmente a las madres, ya que sufren desventajas acumuladas que obstaculizan aún más sus oportunidades de empleo. Con el paso del tiempo, la brecha salarial se acentúa y se ve agravada por las interrupciones de la carrera profesional para el cuidado de los hijos), lo que da lugar a importantes brechas de género en las pensiones. Aunque se ha reducido ligeramente, en 2024 las mujeres de entre 65 y 79 años recibieron pensiones brutas que, por término medio, eran un 24,8 % inferiores a las de los hombres del mismo grupo de edad<sup>171</sup>. Esta brecha de género en las pensiones varía considerablemente entre países, desde un elevado 35 % en Malta, los Países Bajos y Austria hasta menos del 6 % en Eslovenia y el Estonia. Un mayor número de mujeres tampoco reciben ninguna pensión en comparación con los hombres (brecha de cobertura de las pensiones del 4,8 % en la UE en 2024)<sup>172</sup>. Dado que las pensiones de vejez representan, por término medio, cuatro quintas partes de los ingresos totales en la vejez, las mujeres mayores también siguen estando más expuestas al riesgo de pobreza que los hombres en todos los Estados miembros, a pesar de recientes mejoras (véase el apartado 2.4.1).

---

<sup>169</sup> Eurostat [[sdg\\_05\\_20](#)]. Esto es la brecha salarial de género no ajustada, que mide la diferencia entre los ingresos brutos medios por hora de hombres y mujeres, expresada como porcentaje de los ingresos brutos medios por hora de los hombres.

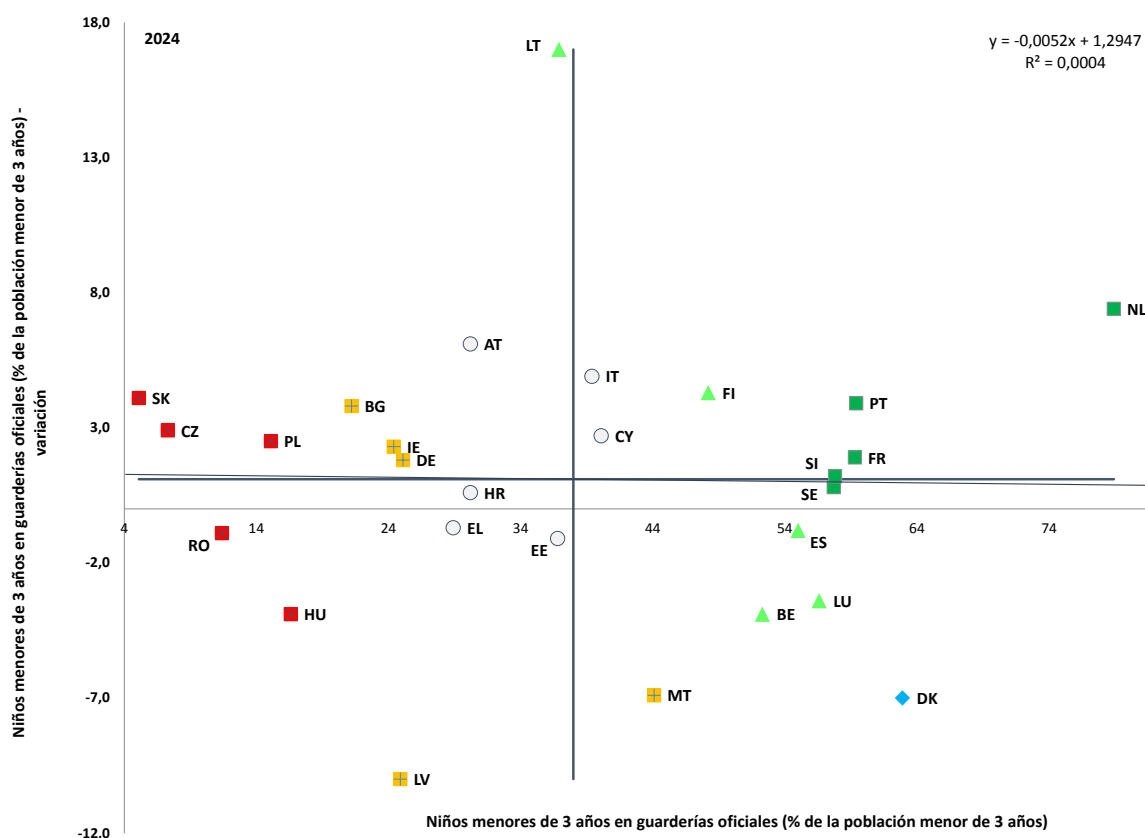
<sup>170</sup> Véase Comisión Europea, [Report on gender equality in the EU](#) [«Informe sobre la igualdad de género en la UE 2023, documento en inglés»], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2023, y Eurostat, [Gender pay gaps in the European Union](#) [«Brechas salariales de género en la Unión Europea», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2025.

<sup>171</sup> Eurostat [[ilc\\_pnp13](#)], EU-SILC.

<sup>172</sup> Eurostat [[ilc\\_pnp14](#)], EU-SILC.

## Gráfico 2.2.13: La participación en los sistemas de educación y cuidados de la primera infancia sigue siendo baja en la mayoría de los Estados miembros

Niños menores de 3 años en guarderías oficiales, niveles de 2024 y variaciones con respecto al año anterior (% , indicador principal del cuadro de indicadores sociales)



Nota: Los ejes se centran en la media no ponderada de la UE. La leyenda se presenta en el anexo. Datos provisionales de LT.

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

**Mejorar la oferta de educación y cuidados de la primera infancia puede contribuir a la igualdad de género y al desarrollo infantil, pero la participación sigue siendo baja en la mayoría de los Estados miembros.** En 2024, la proporción de niños menores de 3 años en guarderías oficiales se situó en el 39,2 % en la UE, un aumento de 1,9 p. p. en comparación con 2023, a medida que la UE avanza hacia el objetivo revisado de Barcelona, del 45 %<sup>173</sup>. Tan solo nueve Estados miembros han superado el 50 % y persisten importantes diferencias entre los Estados miembros (véase el gráfico 2.2.13). A pesar de un aumento de 4,1 p. p. en 2024, Eslovaquia sigue registrando la tasa de participación más baja de la UE. Los niveles siguen siendo bajos (por debajo del 17 %) o han caído aún más en Hungría, Polonia, Rumanía

<sup>173</sup> Véase la [Recomendación del Consejo, de 8 de diciembre de 2022, relativa a la educación y los cuidados de la primera infancia: los objetivos de Barcelona para 2030 \(2022/C 484/01\)](#). En la Recomendación se establecen nuevos objetivos en materia de educación y cuidados de la primera infancia, que reflejan los objetivos establecidos en la iniciativa del Espacio Europeo de Educación. Para 2030, al menos el 45 % 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 sistemas de educación y cuidados de la primera infancia. Los Estados miembros cuya participación media en el período 2017-2021 fue inferior al 20 % tendrán que aumentarla un 90 %, mientras que los Estados miembros cuya participación media fue del 20-33 % tendrán que aumentarla un 45 %, con un límite del 45 %.

y Chequia. Los cinco Estados miembros se encuentran en una «situación crítica». Aunque notificaron niveles algo más elevados (entre el 20 y el 26 %), la participación en la educación y cuidados de la primera infancia también fue baja en Bulgaria, Irlanda, Letonia y Alemania y todos ellos están «en observación», junto con Malta, que registró una reducción de 6,9 p. p. en la participación en 2024. En cambio, Suecia, Eslovenia, Francia, Portugal, Dinamarca y los Países Bajos tienen las tasas de participación más elevadas (más del 57 %) y son los «países con mejores resultados». Son varios los obstáculos que pueden impedir la participación en la educación y cuidados de la primera infancia, incluso en los países con mejores resultados, en particular las barreras financieras, culturales y lingüísticas, el entorno socioeconómico, así como las diferencias en las políticas regionales y nacionales en relación con los permisos y las prestaciones por paternidad y maternidad o los derechos legales para el cuidado de los hijos. En 2024, la participación de los niños menores de 3 años en riesgo de pobreza o exclusión social se mantuvo más de 15 p. p. por debajo de la de los niños que no tienen este riesgo. El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) está financiando reformas e inversiones específicas que apoyan la ampliación de los servicios de educación y cuidados de la primera infancia, el desarrollo de infraestructuras y la formación de mano de obra. El bajo ritmo de mejora requiere que se redoblen los esfuerzos, en consonancia con la Garantía Infantil Europea, la Estrategia Europea de Cuidados y la Recomendación del Consejo relativa a la educación y los cuidados de la primera infancia.

**Algunas características de los sistemas del impuesto sobre la renta de las personas físicas disuaden a los segundos perceptores de ingresos, en particular a las mujeres, de participar plenamente en el mercado laboral y contribuyen a la desigualdad de género en el empleo.** Los sistemas de tributación conjunta, que permiten a las familias declarar ingresos combinados para unos impuestos potencialmente más bajos, aumentan el tipo impositivo marginal para los segundos perceptores de ingresos, por lo general mujeres (en 2022, el 78 % de los segundos perceptores de ingresos eran mujeres<sup>174</sup>). Esto disuade a las mujeres de aceptar un empleo o ampliar sus horas de trabajo<sup>175</sup>, y la investigación académica ha demostrado que la reducción de los tipos impositivos efectivos para los segundos perceptores de ingresos familiares en una pareja casada puede ayudar a aumentar la participación de las mujeres en el mercado laboral<sup>176</sup>. En 2024, las «trampas de inactividad» más elevadas (en las que la retirada de impuestos y prestaciones disuade significativamente a los segundos perceptores de ingresos de incorporarse al mercado laboral) se observaron en Bélgica, Dinamarca, Alemania, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Eslovenia y Rumanía (véase el gráfico 2.2.14). En estos países, los segundos perceptores de ingresos que se incorporan al mercado laboral pueden perder al menos el 40 % de sus ingresos debido a impuestos y a la retirada de prestaciones. En cambio, los países con trampas de inactividad más bajas, en los que esta pérdida puede ser inferior al 20 %, son Estonia, Italia, Chipre y Austria. Abordar esta falta estructural de incentivos podría reducir la brecha de género en materia de empleo y las brechas en el empleo a tiempo parcial y generar un fuerte crecimiento. Un informe reciente de la OCDE señala que la reducción de la brecha de género en materia de empleo de aquí a 2060 podría impulsar el PIB per cápita en los países de la OCDE en un 3,9 %, mientras que la

---

<sup>174</sup> Véase Comisión Europea, [2023 report on gender equality in the EU](#) [«Informe de 2023 sobre la igualdad de género en la UE», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2023.

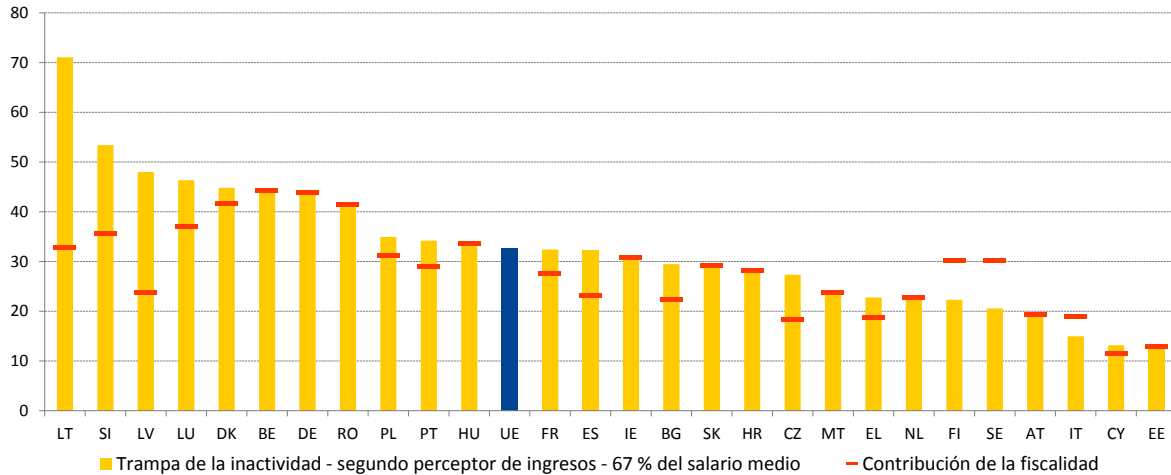
<sup>175</sup> Véase Coelho, M. *et al.*, [Gendered Taxes: The Interaction of Tax Policy with Gender Equality](#) [«Impuestos sexuados: interacción entre la política fiscal y la igualdad de género», documento en inglés], Fondo Monetario Internacional, 2022.

<sup>176</sup> Para un debate sobre el efecto del impuesto sobre la renta de las personas físicas en los segundos perceptores de ingresos, véase el apartado 2.3.2 de: Comisión Europea, [Annual Report on Taxation 2025](#) [«Informe anual sobre fiscalidad de 2025», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2025.

reducción de la brecha en cuanto a las horas trabajadas entre hombres y mujeres podría añadir un 4,3 %<sup>177</sup>.

### Gráfico 2.2.14: La fiscalidad contribuye significativamente a la «trampa de la inactividad» para los segundos perceptores de ingresos

Trampa de la inactividad para los segundos perceptores de ingresos (% , 2024)



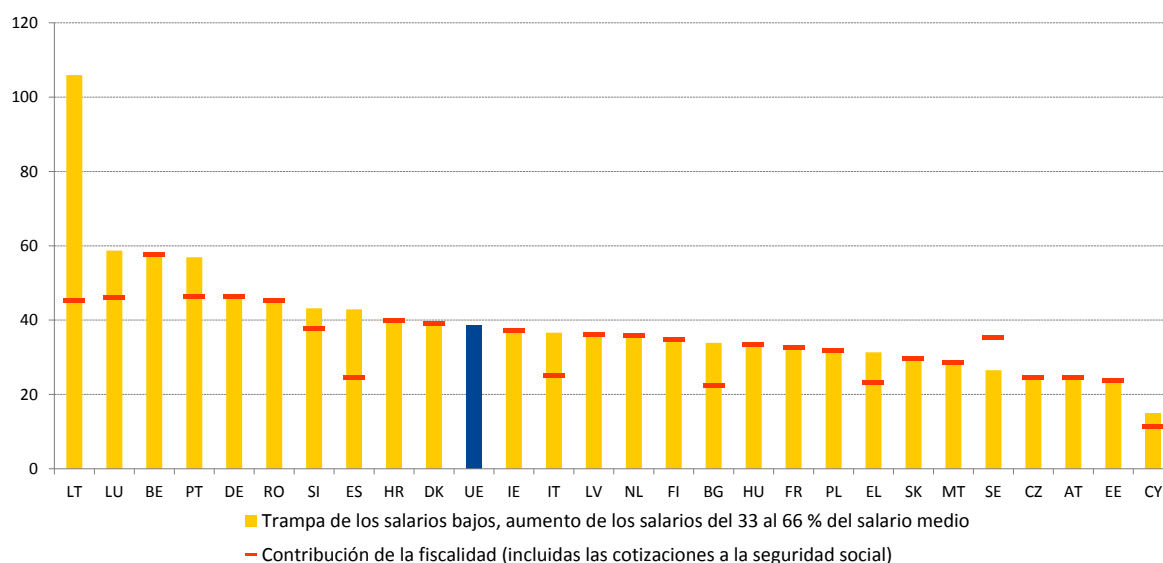
*Nota:* Los datos presentan la situación de un segundo perceptor de ingresos que cobra el 67 % del salario medio en una familia formada por dos perceptores de ingresos y dos hijos; el principal perceptor de ingresos cobra el salario medio. «Contribución a la fiscalidad» se refiere al porcentaje de renta 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 salarial de la inactividad son la supresión de las prestaciones por desempleo, la asistencia social y los subsidios a la vivienda).

*Fuente:* Comisión Europea, DG ECFIN, [base de datos sobre fiscalidad y prestaciones](#), sobre la base del modelo de beneficios fiscales de la OCDE (actualizado en mayo de 2025); cálculos de la DG TAXUD.

<sup>177</sup> Fluchtman, J., W. Adema y M. Keese (eds.) (2024), *Gender equality and economic growth: Past progress and future potential* [«Igualdad de género y crecimiento económico: avances logrados y potencial futuro»], OECD Social, Employment and Migration Working Papers, N.º 304, OECD Publishing, París.

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

Trampa de los salarios bajos para los segundos perceptores de ingresos (% , 2024)



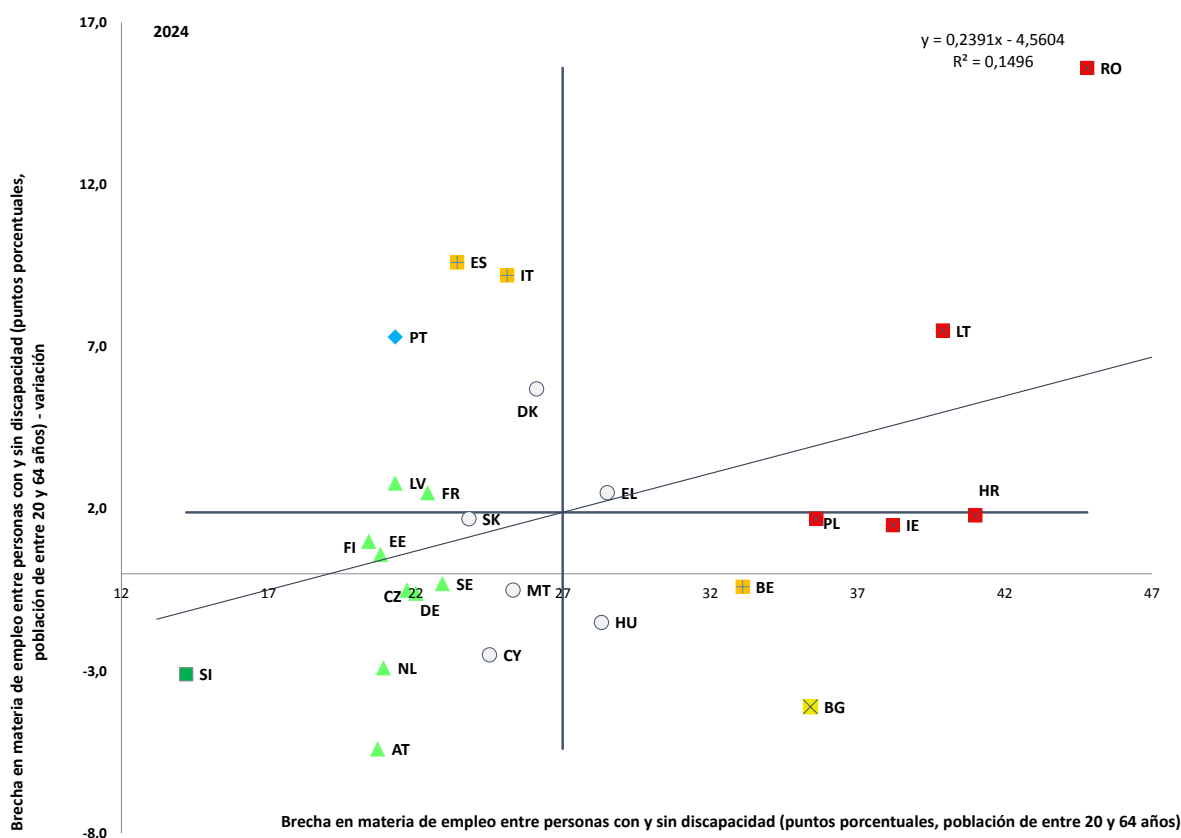
*Nota:* Trampa de los salarios bajos cuando el salario del segundo perceptor de ingresos aumenta del 33 al 66 % y el principal perceptor de ingresos cobra el 100 % del salario medio, con dos hijos.

*Fuente:* Comisión Europea, DG ECFIN, [base de datos sobre fiscalidad y prestaciones](#), sobre la base del modelo de beneficios fiscales de la OCDE (actualizado en mayo de 2025); cálculos de la DG TAXUD.

**Las mujeres se ven afectadas de manera desproporcionada por la «trampa de los salarios bajos», en la que los aumentos de los impuestos y las reducciones de las prestaciones disminuyen sus ingresos incrementales a medida que su salario aumenta.** En la mayoría de los Estados miembros, la estructura fiscal desempeña un papel clave a la hora de determinar el nivel de la trampa de los salarios bajos para los segundos perceptores de ingresos y, por tanto, el número de horas que trabajan. El gráfico 2.2.15 ilustra la proporción de ingresos adicionales de los segundos perceptores de ingresos que se «va en forma de impuestos» cuando sus ingresos aumentan de un tercio a dos tercios del salario medio debido al aumento del número de horas trabajadas. La pérdida de ingresos debido a los impuestos puede ser considerable: alrededor de un tercio (36,6 %) de los ingresos adicionales se pierden en forma de impuestos en la UE, y esta pérdida supera el 105 % en Lituania debido a la retirada de la ayuda a la vivienda. El impacto también puede ser significativo, alrededor del 50 % en Luxemburgo, Bélgica y Portugal, mientras que parece que el más bajo es en Chipre (14,9 %). Junto con el diseño del sistema fiscal, la disponibilidad de servicios de cuidados asequibles y de alta calidad y el acceso a ellos, así como unas políticas de conciliación de la vida familiar y la vida profesional bien diseñadas, son esenciales para animar a los segundos perceptores de ingresos a aumentar sus horas de trabajo.

## Gráfico 2.2.16: La brecha en materia de empleo entre personas con y sin discapacidad sigue siendo amplia, con una marcada tendencia divergente entre los Estados miembros

Brecha en materia de empleo entre personas con y sin discapacidad (20-64 años), niveles de 2024 y variaciones con respecto al año anterior (%), indicador principal del cuadro de indicadores sociales)



*Nota:* Los ejes se centran en la media no ponderada de la UE. La leyenda se presenta en el anexo. Rupturas en la serie de DK, IT y PT. Datos provisionales de LT. Datos no disponibles para LU.

*Fuente:* Eurostat [[tepsr\\_sp200](#)], EU-SILC.

**La inclusión en el mercado laboral de las personas con discapacidad se ha deteriorado y hay signos de divergencia entre los Estados miembros.** La brecha en materia de empleo entre personas con y sin discapacidad<sup>178</sup> (es decir, la diferencia en las tasas de empleo entre las personas con y sin discapacidad) aumentó en 2,6 p. p., hasta los 24,0 p. p. en 2024<sup>179</sup> (frente a los 21,4 p. p. de 2023), invirtiendo los avances realizados desde 2020. En 2024, la brecha fue superior a 20 p. p. en todos los Estados miembros excepto en uno (Eslovenia). En Lituania, Irlanda, Polonia, Bulgaria y Bélgica, la brecha superó los 30 p. p., y fue superior a 40 p. p. en Rumanía y Croacia. La brecha se redujo en once Estados miembros, incluida Eslovenia con los «mejores resultados», donde cayó 3,1 p. p., hasta situarse en el 14,2 %. Los Países Bajos y Austria también han logrado algunos avances y se encuentran entre los países que obtienen resultados «mejores que la media», junto con Chequia, Estonia, Alemania, Finlandia, Francia y Letonia, donde los niveles siguen siendo inferiores a la media. Por otra parte, se observó un aumento significativo en Rumanía (15,6 p. p.) y Lituania (7,5 p. p.), lo

<sup>178</sup> El indicador de la brecha en materia 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). Para más información, véase el anexo 2.

<sup>179</sup> Italia notificó una interrupción en la serie y pasó de 15,9 p. p. a 25,1 p. p. en 2024. Esto representa aproximadamente la mitad del cambio a escala de la UE.

que los colocó en una «situación crítica» junto con Croacia, Irlanda y Polonia, que registraron grandes brechas superiores a 35 p. p. En España e Italia, la brecha aumentó más de 9 p. p. Están «en observación» junto con Bélgica, que registró una gran brecha de 33.1 p. p. Los últimos datos de EU-SILC indican que las personas con discapacidad tienen una baja tasa de actividad en toda la UE, del 64 %, frente al 83 % de las personas sin discapacidad. En seis Estados miembros, la tasa de actividad de las personas con discapacidad fue solo de alrededor del 50 % (Bulgaria, Croacia, Rumanía, Bélgica, Grecia y Luxemburgo). En general, sigue habiendo un margen considerable para mejorar el sistema de apoyo a la activación en el mercado laboral de las personas con discapacidad en toda la UE. Como consecuencia de ello, las personas con discapacidad en edad laboral también corren un alto riesgo de pobreza y exclusión social (el 33,6 % frente al 18,4 % de las personas sin discapacidad).

#### **Recuadro 5 del pilar: La integración de los migrantes en el mercado laboral de la UE**

**El fortalecimiento de la integración de los migrantes en el mercado laboral contribuye a paliar la escasez de mano de obra y de capacidades, así como a abordar los retos más amplios relacionados con el cambio demográfico, y fomenta la cohesión social.** Aunque los migrantes<sup>180</sup> representan el 11,2 % de la mano de obra de la UE, entre 2023 y 2024 representaron el 76 % del crecimiento del empleo en la Unión. En particular, entre 2019 y 2024, el crecimiento relativo del empleo de los trabajadores nacidos fuera de la UE fue mayor en sectores que se enfrentaban a una importante escasez de mano de obra. Esto incluía sectores en los que, normalmente, no se requieren altas cualificaciones, como la construcción y los servicios de hostelería<sup>181</sup>. Al mismo tiempo, las tasas de actividad y empleo de los migrantes siguen siendo inferiores a las de sus homólogos nacidos en el país, a pesar de la escasez a la que se enfrenta la Unión, lo que da lugar a aproximadamente 7,4 millones de migrantes que están fuera de la población activa de la UE<sup>182</sup>. Esto se debe a varios obstáculos relacionados con su mercado laboral y su integración social, que a menudo se refuerzan mutuamente. Entre otros factores se incluyen el bajo nivel educativo y de competencia lingüística de los migrantes, la discriminación, las malas condiciones de salud y las perspectivas de baja calidad del empleo<sup>183</sup>. Las dificultades relacionadas con el reconocimiento de las cualificaciones siguen siendo un obstáculo clave para la integración de los migrantes. El aumento de la integración de los migrantes en el mercado laboral puede contribuir además a reducir la brecha de género en materia de empleo colmando la escasez en el sector asistencial. El Plan de Acción sobre Integración e Inclusión 2021-2027<sup>184</sup> proporciona un marco de actuación común para ayudar a los Estados miembros a desarrollar políticas nacionales de integración de los migrantes.

<sup>180</sup> En la política general y la práctica estadística, los migrantes en un país determinado pueden considerarse 1) aquellos nacidos fuera de ese país («nacidos en el extranjero») o 2) aquellos que tienen la nacionalidad de otro país (nacionales/ciudadanos extranjeros, o nacionales/ciudadanos de terceros países). La evaluación de la integración de los migrantes en el mercado laboral a través del concepto de país de nacimiento permite detectar los obstáculos y desventajas que dependen del lugar de nacimiento, como las competencias lingüísticas. En lo sucesivo, el término «migrantes» se utiliza como equivalente a «personas nacidas fuera de la UE».

<sup>181</sup> Véase: [Previsiones económicas europeas de otoño de 2025. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2025.](#)

<sup>182</sup> Fuente: Extracción especial de Eurostat.

<sup>183</sup> Comisión Europea: [Employment and Social Developments in Europe, 2025](#) [«Evolución social y del empleo en Europa 2025», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2025.

<sup>184</sup> Véase, [Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Plan de Acción en materia de Integración e Inclusión para 2021-2027».](#)

**Los resultados generales de los migrantes en el mercado laboral son peores que los de los autóctonos, e incluso aquellos que están altamente cualificados se enfrentan a dificultades debido al reconocimiento parcial o nulo de las cualificaciones adquiridas fuera de la UE.** En 2024, la tasa de actividad (15-64 años) de los migrantes fue inferior, con un 73,4 % frente al 75,4 % de los nacidos en el país (el 64,8 % en el caso de las mujeres migrantes frente al 82,4 % en el caso de los hombres). Su tasa de empleo (20-64 años) también fue inferior (en 8,9 p. p.) a la de las personas nacidas en el país (68,0 % frente al 76,9 %, respectivamente; 58,9 % en el caso de las mujeres migrantes frente al 77,5 % en el caso de los hombres). Aunque los migrantes participaron en la población activa con una tasa más elevada que los nacidos en el país en doce Estados miembros, solo en cuatro (Malta, Polonia, Rumanía y Chequia) sus tasas de empleo superaron a las de los nacidos en el país (véase el gráfico). Las personas con educación superior (pertinente para aproximadamente el 30 % de los migrantes) tienen un empleo con más frecuencia. Sin embargo, en comparación con sus homólogos con un nivel educativo inferior a la primaria, más de seis veces más migrantes altamente cualificados (20-64 años) señalaron el reconocimiento de sus cualificaciones como un obstáculo específico para encontrar un empleo en 2021. Unas cualificaciones infravaloradas suelen obligar a los migrantes altamente cualificados a trabajar en puestos que requieren cualificaciones más bajas<sup>185</sup>. En todos los Estados miembros, las tasas de sobrecualificación fueron más elevadas entre los migrantes que entre los trabajadores nacidos en el país. En el conjunto de la UE, con el tiempo, esta brecha solo se ha reducido ligeramente<sup>186</sup> y sigue siendo sustancial. Las tasas de sobrecualificación de los migrantes oscilaron entre aproximadamente la mitad de todos los trabajadores migrantes en Italia (51,5 %), España (51,7 %), Grecia (54,2 %), Chequia (46,9 %) y Malta (44,8 %) y el 18,4 % en Hungría<sup>187</sup>.

---

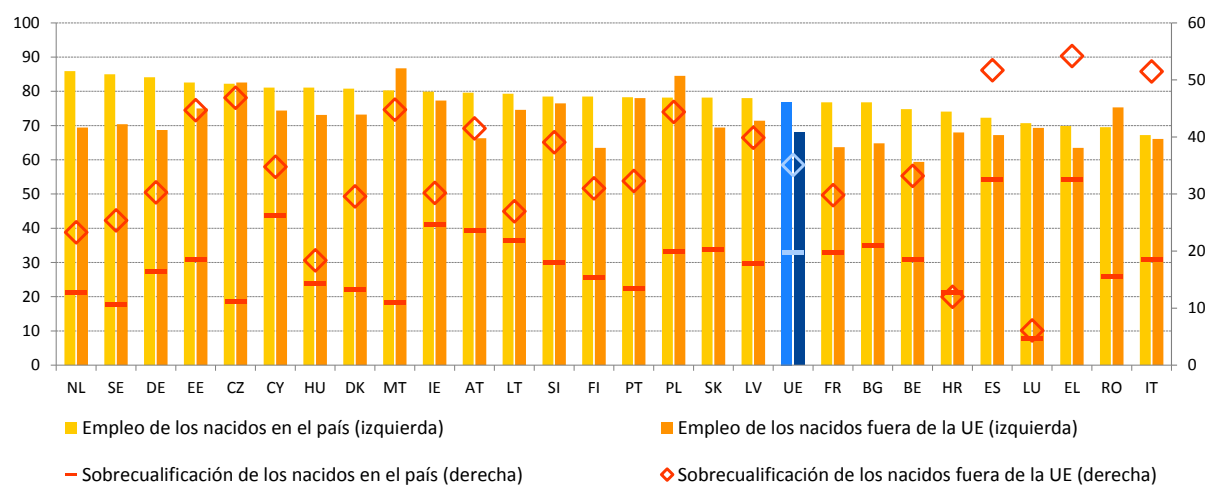
<sup>185</sup> Comisión Europea, [Employment and Social Developments in Europe, 2023](#) [«Evolución social y del empleo en Europa 2023», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2023.

<sup>186</sup> El porcentaje de migrantes con educación superior empleados en una ocupación que requiere un nivel educativo inferior disminuyó del 38,7 % en 2014 al 34,9 % en 2023.

<sup>187</sup> Véase Comisión Europea, [Employment and social developments in Europe – Quarterly review, January 2025](#) [«Evolución social y del empleo en Europa – Revisión trimestral, enero de 2025», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2025. Las tasas más bajas de sobrecualificación se observan en HR (12%) y LU (6,1%) aunque los datos no se consideran fiables.

## Los migrantes se enfrentan a tasas de empleo más bajas y a tasas de sobrecualificación más elevadas en casi todos los Estados miembros en comparación con sus homólogos nacidos en el país

Tasas de empleo y sobrecualificación (20-64 años), niveles de 2024 (%)



*Nota:* Interrupción en la serie de BG y definición diferente de la tasa de empleo de ES y FR. Faltan datos respecto de la sobrecualificación en BF, RO y SK.

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

**En los últimos años, varios Estados miembros han apoyado la integración de los migrantes en el mercado laboral a través de enfoques políticos integrales.** La iniciativa de **Alemania** «Mi Turno», que abarca el período 2022-2029, combina la formación en capacidades digitales, la práctica lingüística, el asesoramiento en materia de compatibilidad entre la carrera profesional y la familia, la creación de redes de empleadores y la ayuda opcional para acceder a servicios de guardería. En **Suecia**, desde 2024, el sistema de permisos de trabajo de «cuatro categorías» ha acelerado la tramitación de los permisos de trabajo para los trabajadores altamente cualificados de terceros países, clasificando las solicitudes en función de la profesión, la educación y el sector. Desde 2018, el programa «Dispositivo AMPARA» en **España** apoya a los solicitantes de protección internacional con la evaluación inicial de las capacidades, la formación previa que combina la integración cívica con el desarrollo de capacidades y el apoyo financiero que cubre, entre otras las necesidades básicas, guarderías, transporte, reconocimiento de cualificaciones y cursos de formación. En mayo de 2025, **Eslovenia** adoptó la Ley sobre el reconocimiento de las cualificaciones profesionales en la asistencia sanitaria, que facilita, acelera y garantiza la entrada de profesionales sanitarios extranjeros. Del mismo modo, en 2025, **Eslovaquia** adoptó una ley por la que se modifica el proceso de reconocimiento de los documentos educativos y las cualificaciones profesionales, se digitaliza el proceso para simplificarlo y se eliminan también los períodos de espera y las tasas.

**Los nacionales de terceros países siguen enfrentándose a importantes escollos en el mercado laboral.** Los nacionales de terceros países (20-64 años) (que son diferentes de los migrantes, que son las personas nacidas fuera de la UE) representan el 6 % de la mano de obra de la UE en 2024; sin embargo, representaron el 52,3 % del crecimiento de la tasa de actividad entre 2023 y 2024. Su tasa de empleo, del 64,3 % en 2024, fue inferior a la de los nacidos fuera de la UE y a la de los nacionales de la UE (76,7 %) <sup>188</sup>. En 2024, la tasa de desempleo de los nacionales de terceros países (15-74 años) se mantuvo estable en el

<sup>188</sup> Eurostat [[lfsa\\_ergan](#)], EPA-UE.

12,5 %<sup>189</sup>. Aunque se ha producido una caída desde el 21,7 % en 2014, es todavía casi dos veces y media superior a la de los nacionales de la UE (5,4 %), con diferencias significativas entre los Estados miembros. Los nacionales de terceros países se encuentran a menudo en ocupaciones en las que existe un excedente o escasez de trabajadores, en particular en ocupaciones con una menor cualificación. Esto puede deberse a la reducción de los obstáculos para entrar en estos sectores y a su dependencia de la mano de obra migrante<sup>190</sup>. También indica que los nacionales de terceros países corren un mayor riesgo de tener un empleo y condiciones de trabajo de menor calidad. El porcentaje de nacionales de terceros países (20-64 años) con educación superior empleados en una ocupación que requiere un nivel educativo inferior disminuyó hasta el 39,6 % en 2024, pero siguen existiendo diferencias importantes y persistentes en las tasas de sobrecualificación<sup>191</sup>. Esta tendencia también es visible en las personas desplazadas procedentes de Ucrania, que de otro modo alcanzan tasas de empleo más elevadas<sup>192</sup>. Algunos grupos, como las mujeres migrantes, las personas que solicitan protección internacional y los migrantes que llegan a través de la reagrupación familiar, tienden a tener peores resultados en el mercado laboral. Esto pone de relieve la necesidad de un apoyo específico para abordar los obstáculos únicos a los que se enfrentan<sup>193</sup>.

## 2.2.2 Medidas adoptadas por los Estados miembros

**Los Estados miembros aspiran a seguir aumentando la participación en la educación y cuidados de la primera infancia, en particular mejorando la accesibilidad y abordando la escasez de personal cualificado.** Por ejemplo, **Irlanda** ha puesto en marcha el nuevo sistema de apoyo «Inicio equitativo» (Equal Start), que ofrece medidas universales y específicas para ayudar a las familias desfavorecidas a participar plenamente en la educación y los cuidados de la primera infancia y en la atención a la infancia en edad escolar (por ejemplo, financiación adicional para los servicios de guardería a fin de colaborar con los padres y los servicios sociales, un programa de almuerzos gratuitos). Con el fin de fomentar la igualdad de oportunidades, **Chipre** está concediendo subvenciones financiadas por el FSE+ a centros de educación infantil públicos pequeños y remotos para las tasas académicas y los costes de transporte de las visitas educativas y las actividades extracurriculares para los niños de entornos socioeconómicos más bajos. **Grecia** ha introducido medidas estratégicas para apoyar a los niños de grupos vulnerables con acceso a servicios de educación y cuidados de la primera infancia con un horario continuado, y los estudiantes con necesidades educativas especiales reciben un apoyo paralelo específico en el aula con el apoyo del FSE+. **Eslovaquia** cofinancia el desarrollo de guarderías y reforzando la capacidad del personal y las competencias parentales, en particular para los progenitores procedentes de entornos socioeconómicos desfavorecidos. En términos más generales, varios Estados miembros han anunciado planes para aumentar el número de plazas de educación y cuidados a la primera

---

<sup>189</sup> Eurostat [[lfsa\\_urgan](#)], EPA-UE.

<sup>190</sup> Autoridad Laboral Europea (2025), [EURES Report on labour shortages surpluses 2024](#) [«Informe EURES sobre la escasez y el excedente de mano de obra en 2024», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo.

<sup>191</sup> Comisión Europea, [Employment and social developments in Europe – Quarterly review. January 2025](#) [«Revisión trimestral de la evolución social y del empleo en Europa, informe trimestral, enero de 2025», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2025.

<sup>192</sup> Eurofound (2024), [Social Impact of Migration: Addressing the challenges of receiving and integrating Ukrainian refugees](#) [«Impacto social de la migración: abordar los retos de la acogida e integración de los refugiados ucranianos», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

<sup>193</sup> SWD(2025) 162 final.

infancia, en particular **Austria** (50 000 plazas más para 2030), **Bélgica** (inversión para 10 000 plazas adicionales en Flandes anunciada en 2025 y, con el apoyo del PRR, 5 200 plazas adicionales en Valonia y Bruselas para 2026), **Polonia** (102 000 plazas de aquí a 2029, con el apoyo del FSE+ y el MRR) y **Portugal** (5 000 plazas nuevas para 2027). Además, varios países han adoptado medidas para aumentar la calidad de los servicios, en particular abordando la escasez de profesores, mejorando la formación del profesorado y elaborando directrices pedagógicas. En **Bélgica** (Flandes), se promoverán cambios profesionales en las profesiones de la educación y los cuidados a la primera infancia a través de cursos de formación remunerados y de la evaluación y reforma de la actual red de apoyo a los cuidados de la primera infancia. **Alemania** invertirá 4 000 millones EUR en 2025 y 2026 para mejorar la calidad y ampliar las plazas, aumentar el número de personal plenamente cualificado, mejorar la ratio niños-personal y promover el aprendizaje temprano de idiomas. También se prevén nuevos requisitos para el personal de educación y cuidados de la primera infancia en **Finlandia** y **los Países Bajos**, mientras que la ratio niños-personal se está adaptando en **Bélgica** (Flandes), **Dinamarca**, **Luxemburgo** y **Polonia**. **Polonia** también está aplicando un programa nacional de formación («Academia de apoyo») para los proveedores de servicios de guardería y las autoridades regionales y locales con el fin de apoyar la introducción de nuevas normas pedagógicas de calidad en la educación y cuidados de la primera infancia para los niños menores de tres años a partir de enero de 2026.

**En todos los ámbitos de las capacidades básicas en matemáticas, lectura y ciencia, así como de las capacidades digitales y ciudadanas, varios países de la UE han introducido reformas.** Con el apoyo del FSE+, **Rumanía** ha empezado recientemente a aplicar un programa nacional para reducir el analfabetismo funcional y mejorar las capacidades básicas, que incluye medidas para analizar los factores que provocan el bajo rendimiento, desarrollar normas de aprendizaje y evaluación de la alfabetización funcional, formar y apoyar a los profesores, así como introducir medidas piloto en las escuelas con el objetivo de ampliarlas a escala nacional. En **Italia**, Agenda Sud se centra en la lectura y escritura (distingue entre italiano para hablantes nativos y no nativos), el cálculo y las competencias lingüísticas en inglés. **Polonia** prepara una reforma de los planes de estudios centrada en la mejora de las competencias, incluidas las capacidades básicas y CTIM, que se aplicará en septiembre de 2026, empezando por los niveles preescolar y primario. Las Comunidades de **Bélgica** están realizando reformas curriculares a gran escala con el fin de reforzar las capacidades básicas y van acompañadas de medidas de seguimiento. Aunque la mayoría de los países siguen estrategias integrales, algunos están poniendo en marcha acciones específicas centradas en disciplinas únicas. En cuanto a las matemáticas, **Lituania** ha elaborado un plan para mejorar la enseñanza y el aprendizaje. Este plan se centra en apoyar a los estudiantes con bajo rendimiento y actualizar las competencias del profesorado. En **Chequia**, hasta cien escuelas están probando nuevos planes de estudios de la educación primaria, que ofrecen una mayor flexibilidad y hacen hincapié en elementos como el razonamiento matemático y el aprendizaje basado en proyectos. Para apoyar la lectura y el lenguaje, **Austria** ha introducido un nuevo sello de calidad de lectura para las escuelas primarias. Los nuevos planes de estudios de CTIM de **Irlanda** ofrecen especificaciones actualizadas para la biología, la física y la química, así como los nuevos temas de educación climática y desarrollo sostenible. Varias iniciativas se centran en la mejora de la alfabetización informática y en materia de información. **Eslovenia** introducirá una nueva asignatura de informática y tecnologías digitales en el séptimo curso de la educación básica a partir de 2028/2029. **Polonia** y **Malta**, a través del apoyo del MRR y del FSE+, han ampliado la distribución de tabletas y ordenadores portátiles, y **Letonia** apoya a los estudiantes con el suministro de dispositivos digitales, acceso a internet y apoyo pedagógico personalizado. **Polonia** ha introducido una nueva asignatura sobre educación cívica en el segundo ciclo de secundaria y educación

sanitaria en todos los niveles, que también ofrece apoyo a los profesores a través de manuales didácticos y seminarios de formación pertinentes financiados.

**Reforzar la profesión docente, haciendo hincapié en el atractivo y la calidad, sigue siendo una prioridad clave para mejorar las capacidades básicas de los estudiantes.** En **Austria**, la formación del profesorado se ha racionalizado y estará más estrechamente vinculada a los retos que se presentan en la práctica. Además, se prevé la opción de una doble vía, en la que, durante sus estudios, los estudiantes enseñen en escuelas seleccionadas durante un semestre. Varios países han aumentado los salarios de los profesores, como **Bulgaria**, **Lituania**, **Hungría** y **Eslovenia**. En 2024, **Hungría** empezó a aplicar una importante reforma salarial, cofinanciada por el FSE+, para aumentar los salarios de los profesores hasta al menos el 80 % del salario medio de otros titulados superiores para enero de 2025. **Irlanda** y **Polonia** ofrecen a los nuevos profesores contratos docentes permanentes tras un año de enseñanza, lo que reduce la duración de la experiencia práctica requerida. La actual reforma de la profesión y las carreras docentes en **Suecia** tiene el objetivo de aumentar la calidad de la enseñanza y el atractivo de la profesión docente. Un nuevo proyecto financiado por el instrumento de apoyo técnico de la UE apoyará las reformas en **Bélgica** (Flandes) y **los Países Bajos** para mejorar la pertinencia y la eficacia del desarrollo profesional continuo de los profesores en la educación digital. Con el fin de garantizar una enseñanza de alta calidad en las asignaturas CTIM, los Estados miembros también se están centrando en la preparación del profesorado. **Alemania** ha puesto en marcha varias iniciativas, como la formación del profesorado QuaMath, mientras que **Estonia** ofrece microcredenciales en el programa de la Academia de Profesores, por ejemplo, sobre asignaturas relacionadas con las CTIM, para que los profesores puedan seguir cualificándose mientras trabajan.

**Los Estados miembros siguen abordando el abandono escolar prematuro y las desigualdades educativas con un fuerte apoyo financiero de la UE.** Se prevé que al menos 2 700 escuelas de **España** reciban apoyo para reducir el abandono escolar y el abandono prematuro de los alumnos con bajo rendimiento a través del «Programa para la orientación, avance y enriquecimiento educativo», en el marco del Plan de Recuperación y Resiliencia (PRR) de España. El programa se centra en escuelas que se enfrentan a retos educativos particulares con una proporción significativa de estudiantes vulnerables en clases ordinarias. En **Luxemburgo**, la edad de escolarización obligatoria aumentará de 16 a 18 años a partir de septiembre de 2026, y el Servicio Nacional de Juventud identifica a los jóvenes en riesgo de abandono escolar y se pone en contacto con ellos de forma individual para proporcionarles orientación. **Eslovaquia** prevé un doble régimen de justificación de ausencias para aumentar la rendición de cuentas de las escuelas.

**Iniciativas actuales tienen el objetivo de responder a la aparición y el creciente uso de la IA en la educación y la formación.** **Estonia** tiene previsto integrar sistemáticamente herramientas y formación en IA en la educación con el nuevo programa educativo sobre IA «Salto de la IA» («TI-Hüppe»), que se puso en marcha en septiembre de 2025. Su objetivo es integrar herramientas y capacidades de IA en el sistema educativo proporcionando acceso a las principales aplicaciones de IA y formación para alumnos y profesores. **España** ha establecido una nueva especialidad en IA y datos en la educación y formación profesionales (EFP) y módulos digitales integrados en todos los programas existentes. En **Finlandia**, la integración responsable y efectiva de la IA en los entornos de aprendizaje se rige por recomendaciones en materia de IA, que consisten en obligaciones jurídicas nacionales y directrices generales para los proveedores de educación y el personal. Del mismo modo, **Francia** ha adoptado un marco jurídico y ético para el uso de la IA en las escuelas y permitirá que las herramientas de IA ayuden a adaptar el aprendizaje de capacidades básicas en la enseñanza primaria y el primer ciclo de la secundaria. **Irlanda** también pretende apoyar a los

profesores y mantener la integridad en la evaluación de los estudiantes con sus orientaciones sobre el uso de la IA en la enseñanza y el aprendizaje. Está desarrollando estrategias y herramientas para la aplicación de la IA en la educación escolar. En **Croacia**, se está desarrollando un nuevo plan de estudios centrado en la IA y las tecnologías digitales emergentes con el fin de mejorar las competencias digitales de profesores y alumnos. La integración curricular de la IA y la formación específica del profesorado también forman parte de la estrategia de **Malta**, que introduce herramientas de TIC e IA en todos los niveles escolares y pretende mejorar la alfabetización digital y en IA.

**La modernización de los sistemas de EFP ha continuado, por ejemplo mediante reformas estructurales, infraestructuras mejoradas e itinerarios de aprendizaje permanente.** Varios países han introducido o actualizado las estrategias nacionales de EFP. **Chipre** está desarrollando una nueva estrategia de EFP y ha puesto en marcha importantes proyectos de infraestructuras financiados por el PRR y el FTJ, e introdujo como proyecto piloto escuelas secundarias técnicas con el objetivo de ofrecer una vía más flexible que combine la educación general y la formación profesional con financiación del FSE+. Varias reformas legislativas también respaldan las iniciativas nacionales de mejora de la capacidad de respuesta de la EFP. En **España** se ha consolidado aún más el marco normativo de la EFP, con el fin de reforzar el enfoque basado en el aprendizaje en el trabajo y el aprendizaje profesional, mediante varios reales decretos que regulan la estructura curricular, los componentes del sistema y la gobernanza, al tiempo que se apoya la creación de centros de excelencia y las transiciones ecológica y digital en la formación. Para adaptar mejor la oferta de formación a la demanda del mercado laboral, **Polonia** ha puesto en marcha la creación de centros de capacidades industriales que reúnen a escuelas de EFP, instituciones de educación superior, empleadores y otras partes interesadas. **Estonia** continuó la reforma de su legislación en materia de EFP y educación de adultos para promover itinerarios de aprendizaje flexibles y apoyar el desarrollo de microcredenciales.

**Ampliar el acceso a un aprendizaje en el trabajo de alta calidad sigue siendo una prioridad.** Se ha actualizado el marco jurídico de la EFP dual en **Bulgaria** y se han asignado fondos públicos adicionales para cubrir las contribuciones sociales y sanitarias de los estudiantes de la educación dual, garantizando una mejor cooperación con los empleadores y una mayor aceptación de la formación en las empresas. Otros Estados miembros han dado prioridad a la población adulta y a las oportunidades de mejora de las capacidades. **Suecia** ha asignado 900 millones SEK adicionales (aproximadamente 80 millones EUR) para ampliar la formación profesional para adultos, lo que permite más plazas de estudio de un año completo para responder a la escasez de capacidades. Con el fin de conseguir que más lugares de trabajo acepten aprendices, la subvención para los supervisores de la formación de aprendices también se está duplicando hasta alcanzar los 7 000 SEK (aproximadamente 624 EUR) al año. La mejora de la digitalización y la sostenibilidad en la EFP también ocupa un lugar destacado en la agenda. Las inversiones de **España** incluyen la conversión de más de 1 200 aulas en espacios tecnológicos aplicados, más de 25 000 acciones de formación de 30 horas para profesores de EFP en capacidades ecológicas y digitales, y la ampliación de los ciclos bilingües de formación en EFP. Estas acciones están integradas en el PRR y se espera que refuercen tanto la participación de los alumnos como su pertinencia para el mercado laboral.

**Los Estados miembros están apoyando los esfuerzos de las instituciones de educación superior para modernizar sus sistemas, reforzar los vínculos con el mercado laboral e impulsar la internacionalización.** Aunque el número de personas con educación superior ha aumentado de forma constante, cada vez se presta más atención a garantizar una educación de alta calidad y a aumentar su pertinencia para el mercado laboral con el fin de remediar la escasez de capacidades. Con el apoyo del FSE+, **Bulgaria** está impulsando el aprendizaje

basado en competencias y la internacionalización de sus instituciones de educación superior. El plan nacional de **Chipre** para la mejora y la modernización de la educación superior se centra en mejorar la calidad y la excelencia, vincular la educación al mercado laboral y promover la internacionalización. **Chequia** pretende introducir programas de educación superior de ciclo corto en las nuevas escuelas superiores de formación profesional, y **España** ha establecido procedimientos para validar el aprendizaje informal y no formal. Algunos países han establecido recientemente estrategias de internacionalización con el fin de aumentar la movilidad y la internacionalización en la educación superior. La Estrategia Nacional de Movilidad e Internacionalización de la Educación Superior 2020-2030 de **Austria** apoya la movilidad de todos los grupos de la educación superior y hace más hincapié en la promoción de una movilidad académica de alta calidad. **Alemania** espera aumentar su atractivo para los estudiantes internacionales aliviando los requisitos legales (visados, condiciones de acceso) y facilitando el acceso a los programas mediante un mayor reconocimiento de capacidades y diplomas, cursos de idiomas, vivienda y asesoramiento. Con el apoyo del Fondo Social Europeo Plus (FSE+), **Polonia** está desarrollando su primera estrategia de internacionalización de la educación superior, cuya finalización está prevista para finales de 2025.

**Los Estados miembros están adoptando medidas para aumentar y mejorar el aprendizaje de adultos en consonancia con las iniciativas de la Unión de las Competencias.** Varios Estados miembros están probando las cuentas de aprendizaje individuales como un enfoque de la formación basado en la demanda. En **Eslovaquia**, en enero de 2025 entró en vigor una nueva ley sobre educación de adultos con el objetivo de reforzar el sistema de educación de adultos y fomentar la educación no formal, en particular probando las cuentas de aprendizaje individuales. Aunque las cuentas de aprendizaje individuales tienen el objetivo de conceder acceso universal a la formación, algunos proyectos piloto se centran en grupos específicos. En **Chipre**, por ejemplo, un proyecto piloto proporciona, con financiación del FSE+, 2 400 EUR a lo largo de tres años a los desempleados de larga duración y a los adultos con baja cualificación. Un sistema de aprendizaje de adultos bien diseñado requiere una financiación sostenible. Con el apoyo del FSE+, **Letonia** adoptó en julio de 2025 reglamentos con el objetivo de establecer fondos para capacidades, que contribuirán a la creación de un sistema de aprendizaje de adultos más sostenible y bien financiado, con la participación de los empleadores. El proyecto piloto tiene pretender proporcionar formación a más de 4 700 personas de aquí a 2029. El proyecto piloto durará hasta 2029. Para adaptar las capacidades a las necesidades del mercado laboral, varios países están mejorando las estrategias y los sistemas de anticipación de las necesidades en materia de capacidades. Hasta finales de 2025, **España** está llevando a cabo investigaciones en el marco del PRR para detectar las necesidades de capacidades a través de una encuesta realizada en sectores clave con el fin de fundamentar unas respuestas eficaces a las demandas de formación y reciclaje profesional. En junio de 2025, **Luxemburgo** introdujo un programa proactivo de gestión del empleo y de la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional, el «Skills-Plang». Los Estados miembros siguen tomando medidas para aplicar el enfoque europeo de las microcredenciales, impulsando la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional, al tiempo que las capacidades son visibles y fácilmente comparables en toda la UE. En septiembre de 2025, **Hungría** introdujo un nuevo Reglamento sobre programas de formación de obtención de microcredenciales en la educación de adultos, lo que permite oportunidades de formación más cortas para los adultos basadas en libros de texto de EFP acreditados. En el marco de su PRR, **España** ha incluido un plan de acción para la creación de un marco para el desarrollo de microcredenciales. España también está trabajando en la provisión de microcredenciales para apoyar conocimientos y capacidades específicos que se demandan en el mercado laboral. El reconocimiento de las competencias adquiridas a través

de la experiencia laboral y el aprendizaje no formal sigue siendo una prioridad clave en todos los Estados miembros. En junio de 2024, **Croacia** adoptó un nuevo Reglamento que permite el reconocimiento del aprendizaje previo, prestando especial atención a las necesidades de los adultos con baja cualificación y los demandantes de empleo. La reforma alinea más la validación con los requisitos del mercado laboral y apoya los itinerarios de obtención de cualificaciones certificadas. En **Malta**, en septiembre de 2024 se publicaron directrices nacionales actualizadas para revisar el marco de validación del aprendizaje no formal e informal, promoviendo un enfoque más coherente y favorable a los proveedores, respaldado por una mejor garantía de calidad y la coordinación de las partes interesadas.

**Se han introducido iniciativas para reforzar las capacidades digitales en la educación.** Por ejemplo, en **Bélgica**, los Gobiernos de la Federación Valonia-Bruselas y la Región Valona han aprobado un nuevo acuerdo de cooperación en materia de educación digital en la escolarización obligatoria y la educación de adultos, que garantiza que todos los alumnos y el personal adquieran un conjunto mínimo de capacidades digitales, en consonancia con el Marco Europeo de Competencias Digitales. **Malta** ha puesto en marcha una Estrategia de Educación Digital 2025-2030 cuyo objetivo es dotar a los estudiantes de capacidades digitales. **Finlandia** ha puesto en marcha un programa de digitalización para el aprendizaje continuo en el marco del PRR, que incluye servicios para apoyar una transición fluida en la educación y la vida laboral. En el marco de la política de transformación digital para la educación (2025-2035), con el apoyo de los Fondos EIE y el MRR, **Polonia** sigue dotando a las escuelas de equipos de TIC, formando a los profesores en capacidades digitales y creando una red de coordinadores pedagógicos de TIC en las escuelas (25 000 profesores recibirán formación para convertirse en coordinadores de aquí a 2028). Algunos países se están centrando en la mejora de las capacidades de los adultos y los ciudadanos. **Bulgaria** está creando 760 clubes digitales, que proporcionarán acceso gratuito a cursos de formación en capacidades digitales para adultos (con un presupuesto de 116 millones EUR del MRR). En el marco del PRR, **España** ha puesto en marcha una formación modular destinada al reciclaje profesional y la mejora de las capacidades de personas empleadas y desempleadas. Algunos países también han introducido medidas para apoyar el desarrollo de capacidades digitales más avanzadas y a los profesionales de las tecnologías de la información. **España** ha introducido cursos profesionales de capacidades digitales para formar a más de 10 000 profesionales a través de cursos especializados de al menos 250 horas cada uno en el marco del PRR. En 2025, en **Malta**, la Autoridad de Innovación Digital de Malta (MDIA) relanzó el programa de becas digitales Pioneros (Pathfinder Digital Scholarship), cuyo objetivo es animar a los estudiantes a especializarse en IA y otros ámbitos digitales a nivel de máster y doctorado. **Suecia** está invirtiendo 28 millones SEK (aproximadamente 2,5 millones EUR) en 2025 para que siete instituciones de educación superior puedan desarrollar cursos breves de desarrollo de capacidades centrados en la IA para profesionales de varios sectores. De aquí a 2026, con el apoyo del MRR, **Polonia** pretende formar en capacidades digitales al menos a 250 000 ciudadanos, también aquellos en riesgo de exclusión.

**En consonancia con el programa de la doble transición y la Recomendación del Consejo sobre una transición justa hacia la neutralidad climática, los Estados miembros están ampliando las iniciativas de formación que abordan la demanda de capacidades ecológicas en todos los sectores y ocupaciones.** En septiembre de 2024, **Grecia** puso en marcha más de 600 programas de formación centrados en las capacidades ecológicas impartidos por los servicios nacionales de empleo y dirigidos a 50 000 empleados del sector privado dentro de su MRR. Estos programas están abiertos a los demandantes de empleo, los empleados y los empresarios e incluyen temas como la agricultura sostenible, las tecnologías ecológicas y las energías renovables. La iniciativa «Skillsbridges», que se puso en marcha en

**Luxemburgo** en el curso escolar 2024-2025 dentro de su plan de recuperación y resiliencia, apoya la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional en consonancia con la información estratégica nacional sobre las capacidades y las necesidades del mercado laboral, haciendo especial hincapié en la formación para los sectores afectados por las transiciones digital y ecológica, como la construcción, el transporte y la industria manufacturera. Se espera que en **Malta** se lleve a cabo un ejercicio de inventario de las oportunidades de formación en el ámbito del desarrollo sostenible y los empleos verdes, con el fin de detectar las carencias de capacidad y contribuir a la elaboración de una hoja de ruta sobre capacidades ecológicas en consonancia con las previsiones del mercado laboral.

**Los Estados miembros están adoptando medidas para apoyar la empleabilidad de los jóvenes, en consonancia con la Garantía Juvenil reforzada.** **Malta** puso en marcha su «Garantía Juvenil 3.0» en febrero de 2025, con un presupuesto total del FSE+ de 10 millones EUR. Su objetivo es reforzar los itinerarios de activación de los jóvenes y ofrece apoyo personalizado, formación específica y prácticas externas. **Bulgaria** introdujo una medida financiada por el FSE+ denominada «Períodos de prácticas para jóvenes», que ofrece incentivos a los empleadores para que ofrezcan contratos indefinidos tras un período de prácticas. En septiembre de 2024, con el apoyo del FSE+, **Portugal** aprobó el programa de prácticas INICIAR. Cofinancia el 65 % del coste de una beca para trabajadores en prácticas y puede alcanzar el 80 % en profesiones con infrarrepresentación de género, para una persona con discapacidad, en una región interior con baja densidad de población y si se firma un contrato fijo a tiempo completo con el trabajador en prácticas en un plazo de 20 días laborables a partir de la finalización del período de prácticas. **Portugal** también está aplicando una medida financiada por el FSE+ que proporciona a los empleadores apoyo financiero para contratar y retener a jóvenes cualificados, por ejemplo, promoviendo la calidad del empleo y fijando una remuneración adecuada a las cualificaciones. En **Grecia**, se está poniendo en práctica una medida financiada por el FSE+ para preparar a 25 000 jóvenes desempleados (18-29 años) para su integración en el mercado laboral. Dentro de su PRR, **España** incluyó tres programas dirigidos al empleo juvenil, centrados en lograr competencias profesionales a través de la formación y el empleo, prestando especial atención a las capacidades relacionadas con el clima y las capacidades digitales. En **Suecia**, se están aplicando medidas dirigidas a los ninis a nivel municipal y regional para facilitar la reintegración en el mercado laboral y la vida social, al tiempo que se presta atención a la salud mental.

**Se está trabajando para promover una mayor igualdad de género en el empleo y en los niveles salariales.** En **Luxemburgo**, en 2024, se aprobó una ley por la que se creaban un «Observatorio de la Igualdad de Género» y un «Consejo Superior para la Igualdad de Género». La misión del Observatorio es recopilar datos, proporcionar información y supervisar y analizar la evolución de la igualdad de género. El Consejo, compuesto por nueve miembros, estudia y asesora sobre todas las cuestiones relacionadas con la igualdad de género. **Francia** ha transpuesto la Directiva sobre las mujeres en los consejos de administración (UE 2022/2381) en virtud de la Ley Copé-Zimmermann, cuyo objetivo es mejorar la paridad de género en las grandes empresas. En **Finlandia**, el Gobierno y las organizaciones centrales del mercado laboral negociaron medidas conjuntas de igualdad de retribución para el período 2024-2027. El objetivo del Programa de Igualdad de retribución es reducir la brecha salarial de género a menos del 15 % de aquí a 2027. **Chequia, Finlandia, Polonia y Eslovaquia** adoptaron medidas para transponer la Directiva sobre transparencia retributiva, reforzando el principio de igualdad de retribución por un trabajo de igual valor entre hombres y mujeres. También se han realizado esfuerzos adicionales en todos los Estados miembros para mejorar la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de las

personas con responsabilidades parentales. En **Dinamarca**, el derecho de los progenitores a la ausencia y a la prestación por maternidad se ha ampliado de un total tres meses conjuntos a doce meses para cada progenitor en el caso de los hijos recién nacidos hospitalizados. En **Bélgica**, los progenitores con responsabilidades a largo plazo para con un niño en acogida también podrán solicitar ahora un permiso parental. Otros Estados miembros están ofreciendo a las mujeres mayores incentivos para trabajar. **Italia** ofrece una exención parcial de las cotizaciones a la seguridad social para las madres trabajadoras por cuenta ajena y autónomas con al menos dos hijos. La prestación, válida hasta que el hijo menor cumpla 10 años y, a partir de 2027, hasta que el hijo menor cumpla 18 años en el caso de las madres con tres o más hijos, está reservada a aquellas personas con una renta imponible de hasta 40 000 EUR anuales que no participen en el régimen fiscal a tanto alzado. La medida tiene un límite de gasto anual de 300 millones EUR. Un programa del servicio público de empleo de **Grecia** promueve el espíritu empresarial, con la creación de nuevas pequeñas y medianas empresas por parte de 5 880 desempleados de entre 30 y 59 años, con especial énfasis en las mujeres desempleadas. El importe de la ayuda para las nuevas empresas/beneficiarios es de 17 000 EUR.

**En muchos Estados miembros se están realizando esfuerzos para reforzar la inclusión de las personas con discapacidad en el mercado laboral.** Algunos países están intentando que el sector público mejore la igualdad de acceso al mercado laboral. Por ejemplo, un programa de empleo subvencionado en **Grecia** está aportando hasta el 75 % del salario y las cotizaciones de 1 000 personas desempleadas con discapacidad que van a trabajar en la administración local. El programa tendrá una duración de dieciocho meses y pretende integrar a los participantes en el mercado laboral. En **España**, las reformas de los procedimientos de selección de la administración pública adaptarán mejor estos procedimientos a las necesidades de las personas con discapacidad. **Luxemburgo** está modificando un estatuto sobre las personas con discapacidad, actualizando las definiciones, ampliando los derechos y perfeccionando los mecanismos de apoyo para mejorar la inclusión jurídica, social y profesional. **Suecia** tiene el objetivo de sensibilizar a los empleadores sobre el apoyo disponible para las personas con discapacidad en el empleo y ha encargado a los servicios públicos de empleo que lleven a cabo iniciativas de información.

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

Este apartado examina la aplicación de la orientación para las políticas de empleo 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, prevenir la segmentación del mercado laboral, adaptarse a los nuevos métodos de trabajo, así como garantizar la eficacia de las políticas activas del mercado de trabajo y luchar contra el trabajo no declarado. 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 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 2.3.1 se examinan aspectos relacionados con la calidad del empleo y la segmentación del mercado laboral y el futuro del trabajo, también en el contexto de la

transformación digital. El desempleo de larga duración y las políticas activas del mercado de trabajo se analizan con más detalle con arreglo a la presente orientación. Por último, en este apartado se analiza el papel de los interlocutores sociales y la importancia del diálogo social, así como de una consulta adecuada con la sociedad civil, con el fin de diseñar y aplicar las políticas. 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

**Las disposiciones contractuales flexibles pueden ayudar a satisfacer las demandas del mercado laboral, pero también pueden contribuir a una mayor segmentación del mercado laboral y afectar a la calidad del empleo.** Las formas de trabajo atípicas, como el trabajo temporal y el trabajo a tiempo parcial, pueden ofrecer una mayor flexibilidad tanto a los empleadores como a los empleados y servir de trampolín hacia un empleo estable y mejores condiciones de trabajo. Sin embargo, en algunos casos, pueden limitar la movilidad ascendente, prolongar la inestabilidad y ofrecer malas condiciones de trabajo. A menudo se relacionan con unos ingresos más bajos y un acceso limitado a la protección social, la formación y la representación<sup>194</sup>. También pueden reducir el atractivo de determinados sectores y ocupaciones, lo que agrava la escasez de mano de obra si los salarios son bajos y las condiciones de trabajo son deficientes<sup>195</sup>. Los jóvenes, las mujeres, los migrantes, los trabajadores de más edad y aquellos con baja cualificación son los más afectados por la segmentación del mercado laboral. Entre otras medidas, las políticas activas del mercado de trabajo que promuevan la transición hacia empleos de mayor calidad, los incentivos para que los empleadores contraten de forma indefinida y a tiempo completo, junto con un acceso adecuado a la protección social y a las oportunidades de aprendizaje, pueden ayudar a reducir la segmentación del mercado laboral y a aumentar la calidad del empleo.

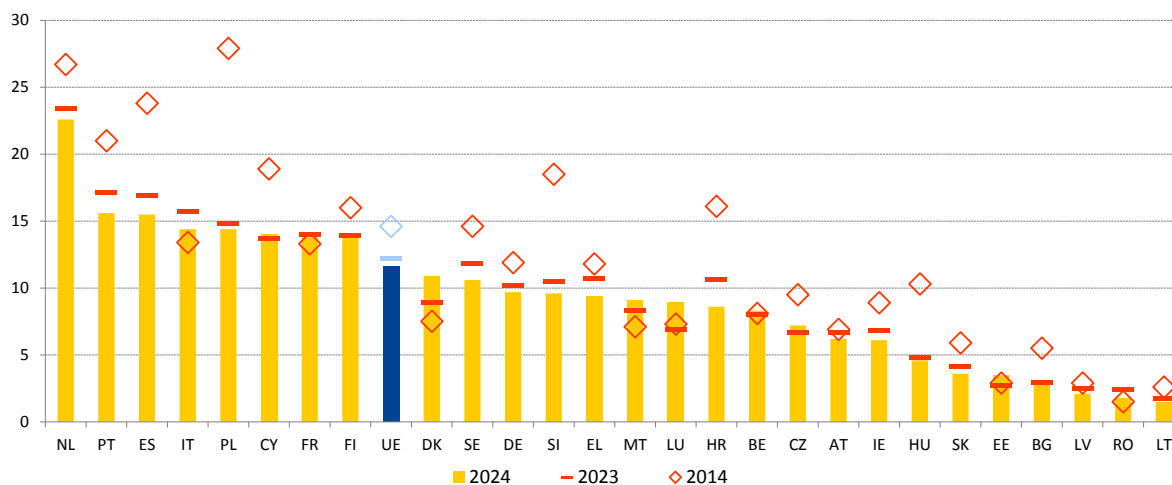
---

<sup>194</sup> Eurofound, [Labour market segmentation](#) [«Segmentación del mercado laboral», documento en inglés], *Diccionario Europeo de Relaciones Laborales*, 2019.

<sup>195</sup> Véase Comisión Europea, [Employment and Social developments in Europe 2024](#) [«Evolución social y del empleo en Europa 2024», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2024, y Eurofound, [Company practices to tackle labour shortages](#) [«Prácticas de las empresas para hacer frente a la escasez de mano de obra», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2024.

### Gráfico 2.3.1: Durante los últimos diez años, la proporción de empleo temporal ha ido disminuyendo, pero sigue habiendo variaciones sustanciales entre los Estados miembros

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



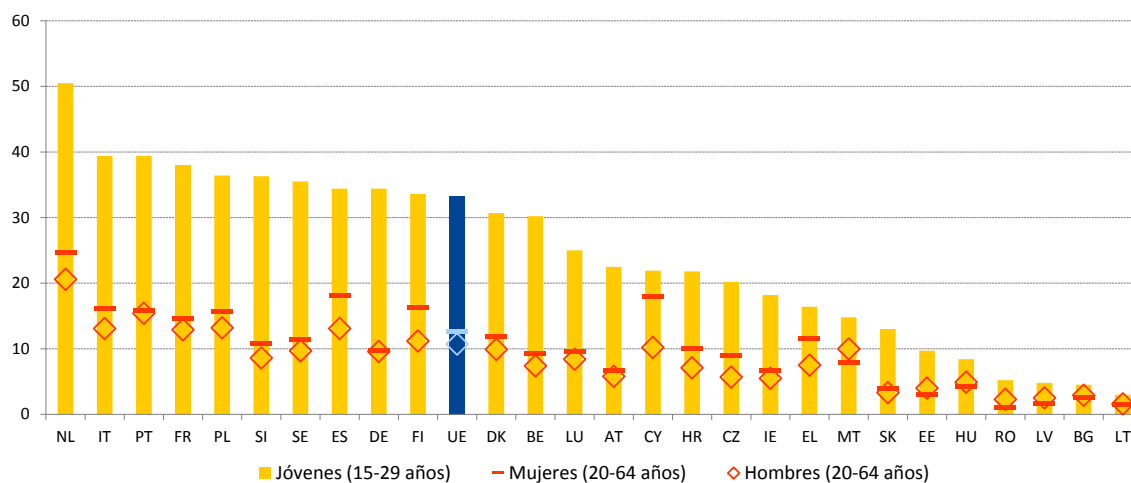
Nota: La definición difiere en ES y FR en 2023 y 2024. Interrupción en las series de DK en 2023 y BG en 2024.  
Fuente: Eurostat, [lfsi\_pt\_a], EPA-UE.

**La proporción de trabajadores temporales en la UE siguió disminuyendo en un contexto de tasas de empleo elevadas y en aumento, pero las diferencias entre los Estados miembros siguen siendo sustanciales<sup>196</sup>.** La proporción de trabajadores temporales entre todos los empleados (20-64 años) continuó su tendencia a la baja y se situó en el 11,6 % en 2024. Esto supone 0,6 p. p. por debajo del año anterior y 3 p. p. por debajo de hace diez años (véase el gráfico 2.3.1). Aunque la mayoría de los Estados miembros experimentaron una evolución similar, la diferencia entre el porcentaje de empleo temporal más alto y el más bajo sigue siendo considerable, de 21,1 p. p. Los Países Bajos (22,6 %), así como Portugal, España, Italia y Polonia (por encima o en torno al 15 %) siguieron registrando los porcentajes más elevados de la UE en 2024, mientras que las cifras se situaron por debajo del 3 % en Bulgaria, Letonia, Rumanía y Lituania.

<sup>196</sup> Los empleados con contratos temporales se definen como aquellos con un contrato de duración determinada, cuyo trabajo principal finalizará después de un período fijado de antemano o después de un período que no se conoce de antemano.

### Gráfico 2.3.2: Los porcentajes de empleo temporal de los jóvenes y las mujeres presentan importantes diferencias de un Estado miembro a otro

Porcentaje de empleados temporales entre los jóvenes (15-29 años), así como entre las mujeres y los hombres (20-64 años) (%), 2024



Nota: La definición difiere para ES y FR. Interrupción en la serie de BG.

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

**Los contratos temporales son casi tres veces más frecuentes entre los jóvenes y más habituales entre las mujeres que entre los hombres, con grandes variaciones entre los Estados miembros.** En 2024, tras una disminución de 1,0 p. p. con respecto a 2023, el 33,3 % de los empleados jóvenes (15-29 años) tenían un contrato temporal en la UE, frente a solo el 11,6 % de todos los empleados de entre 20 y 64 años. Las tasas más bajas (por debajo o en torno al 5 %) se registraron en Bulgaria, Letonia, Lituania y Rumanía, mientras que tasas en torno al 40 % o superiores se dieron en los Países Bajos, Italia y Portugal (véase el gráfico 2.3.2). En la mayoría de los Estados miembros (veinte), las mujeres tenían contratos temporales con mayor frecuencia que los hombres, lo que dio lugar a una brecha de género de 1,9 p. p. en 2024 por término medio en la UE. En Chipre, Finlandia y España la brecha se situó entre 5 y 7 p. p., mientras que en Lituania, Alemania y Bulgaria la brecha se situó entre 0,1 y 0,3 p. p.

#### Recuadro 6 del pilar: Dimensiones de la calidad del empleo en los Estados miembros de la UE

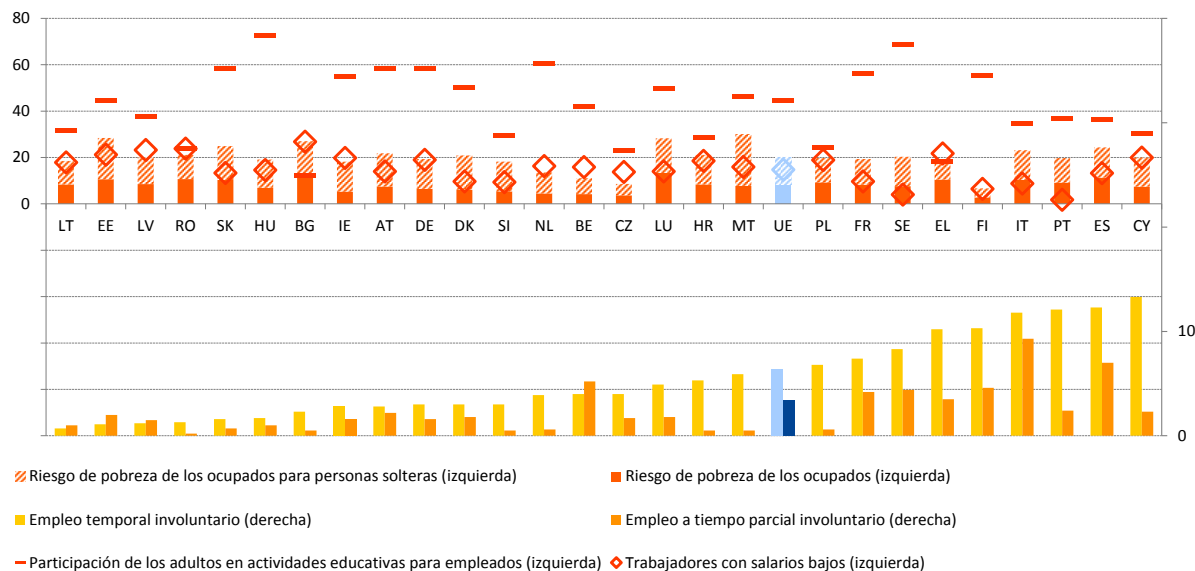
**Fomentar la calidad del empleo es fundamental para una economía social de mercado competitiva con una alta productividad y capacidad de innovación, una mano de obra altamente cualificada y una mayor cohesión social.** La calidad del empleo incluye varias dimensiones que también se ven influidas por los cambios estructurales del mercado laboral. Entre estos cambios figuran la transformaciones digital y ecológica, el cambio demográfico, la evolución de los contratos de trabajo y las formas de trabajo, la evolución de la cultura del lugar de trabajo y valores y objetivos sociales más amplios, como la no discriminación y la igualdad de oportunidades. Como se debatió en el Comité de Empleo (COEM) y se reflejó en el dictamen del COEM en el Consejo EPSCO de junio de 2025<sup>197</sup>, la calidad del empleo

<sup>197</sup> Véase el [Dictamen del Comité de Empleo sobre las dimensiones de la calidad del empleo](#) presentado en junio de 2025 al Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores.

abarca dimensiones tradicionales, como unos *ingresos adecuados y salarios justos, seguridad del empleo y la carrera profesional* y el *desarrollo de capacidades y la evolución profesional*. Todos ellos son elementos interdependientes que, combinados, pueden crear un ciclo virtuoso de empoderamiento personal, productividad y crecimiento económico. Al mismo tiempo, como se subraya en el dictamen del COEM, la *seguridad y salud en el trabajo*, en combinación con el *bienestar en el trabajo*, unas *modalidades óptimas de jornada laboral*, la *conciliación de la vida familiar y la vida profesional*, y la *autonomía en el trabajo* pueden formar las bases tanto del desarrollo personal y profesional como del éxito de la organización. Esto puede traducirse, por ejemplo, en una mayor creatividad y responsabilidad, una mayor motivación y productividad y una menor incidencia del agotamiento profesional. Asimismo, la *representación y organización de intereses colectivos*, la *igualdad de género e igualdad de oportunidades*, así como los esfuerzos para *fomentar la transición del trabajo no declarado e infradeclarado al empleo formal* son factores transversales cruciales para lograr un mercado laboral justo e inclusivo. Por último, el grado y el tipo de *protección social* disponible para las diferentes formas de empleo son componentes integrales de la calidad del empleo. La futura hoja de ruta para el empleo de calidad, que se desarrollará en colaboración con los interlocutores sociales de la UE, es un compromiso renovado para fomentar el empleo de calidad con perspectivas de futuro en una UE competitiva. Presentará una estrategia global para abordar los retos y oportunidades de los mercados laborales europeos en lo que respecta al empleo de calidad y contribuirá a una transición ecológica y digital justa, a la anticipación del cambio y a una intervención más rápida cuando exista una amenaza de reestructuración. La hoja de ruta describe iniciativas y herramientas para adaptar la política de empleo y las herramientas a las necesidades de una economía que evoluciona rápidamente, al tiempo que sigue basándose en los principios de la economía social de mercado europea, el progreso social y el pleno empleo. También hace hincapié en los factores facilitadores clave que favorecen la creación de empleos de calidad en un entorno favorable a las empresas, y pide el cumplimiento de los derechos sociales existentes, los servicios de calidad para todos y en todas las regiones, la financiación adecuada y el diálogo social y la negociación colectiva reforzados.

## Los resultados en materia de calidad del empleo varían entre los Estados miembros y entre las dimensiones

Tasa de riesgo de pobreza de los ocupados (18-64 años), 2024, % de personas empleadas y % de personas empleadas solteras; participación de los adultos en actividades educativas (25-64 años) (durante los últimos 12 meses), 2022, % de personas empleadas; tasas de empleo temporal y a tiempo parcial involuntarios (15-64 años), % de los empleados 2024, perceptores de salarios bajos, % de los empleados 2022



*Nota:* Los datos sobre el empleo temporal involuntario para LV solo están disponibles para el motivo [JOB\_TCTR] y en el caso de SK para el motivo [NF\_PJOB]. Interrupción en la serie para BG y definición diferente para ES y FR, tanto para el empleo temporal como para el empleo a tiempo parcial involuntarios. Datos de baja fiabilidad para EE [JOB\_TCTR] y para MT, AT y SI para [NF\_PJOB]. Interrupción en la serie de HR y datos provisionales de LT respecto de ambas tasas de riesgo de pobreza de los ocupados. Interrupción en la serie de participación de los adultos en actividades educativas de FR, IT y RO.

*Fuente:* Eurostat [[tesem190](#)], [[lfsa\\_eetpgar](#)], [[tespm070](#)], [[ilc\\_iw02](#)], [[earn\\_ses\\_pubs](#)], [extracción especial de la tasa de participación de los adultos en actividades educativas durante los últimos doce meses sin la formación guiada en el puesto de trabajo, de la encuesta sobre la educación de adultos](#).

Los resultados en las diversas dimensiones de la calidad del empleo varían considerablemente entre los Estados miembros de la UE, y también entre las dimensiones dentro de un mismo Estado miembro. Por ejemplo, Bulgaria, aunque tiene bajos porcentajes de empleo temporal involuntario<sup>198</sup> y a tiempo parcial involuntario<sup>199</sup> (el 2,3 y el 0,5 % de los empleados de entre 15 y 64 años, respectivamente), tiene una de las tasas de riesgo de pobreza de los ocupados más elevadas (12,1 %) y una de las tasas más elevadas en cuanto a accidentes mortales en el trabajo (3,5 por cada 100 000 trabajadores). Finlandia tiene porcentajes relativamente elevados de empleo temporal involuntario (10,3 %) y a tiempo parcial involuntario (4,6 %). Al mismo tiempo, la tasa de riesgo de pobreza de los ocupados es relativamente baja (2,8 %), más de la mitad (55,5 %) de los empleados participan en actividades de formación y los accidentes mortales son relativamente bajos (1 por cada 100 000 trabajadores). Eslovaquia registra una tasa relativamente elevada de riesgo de pobreza de los ocupados (10,3 %), pero obtiene buenos resultados en todas las demás

<sup>198</sup> El «empleo temporal involuntario» se define aquí como aquel que se debe a que «no se encontró empleo permanente» [[lfsa\\_etgar](#)] o porque «el empleo estaba únicamente disponible con un contrato temporal» [[lfsa\\_etgar](#)].

<sup>199</sup> El trabajo a tiempo parcial involuntario se define como «no se encontró empleo a tiempo completo» [[lfsa\\_eetpgar](#)].

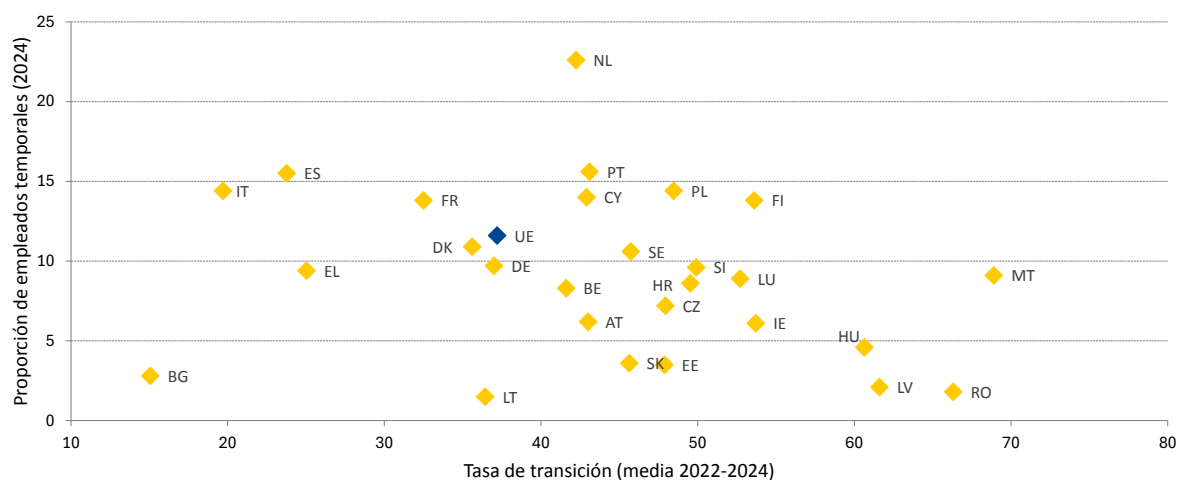
dimensiones mencionadas anteriormente. Otros Estados miembros, como Italia y España, se enfrentan a retos en muchas de las dimensiones de la calidad del empleo.

**Los Estados miembros están tomando medidas para mejorar la calidad del empleo en sus diversas dimensiones.** Por ejemplo, **Eslovaquia** completó la transposición de la Directiva sobre el salario mínimo en noviembre de 2024. Esto contribuirá a unos ingresos adecuados en el extremo inferior de la distribución de la renta. Para ello, introduce criterios para evaluar la adecuación del salario mínimo legal, eleva el mecanismo de indexación automática al 60 % del salario mensual medio del año anterior y crea una Comisión de Salario Mínimo con la participación de los interlocutores sociales. En el marco de una reforma más amplia del mercado laboral, en junio de 2025 **Eslovenia** introdujo requisitos más estrictos para las empresas de empleo temporal y una mayor supervisión normativa de dichas empresas para mejorar la protección de los trabajadores temporales. En junio de 2024, **Grecia** introdujo una tarjeta de trabajo digital como proyecto piloto cuyo objetivo es salvaguardar plenamente los derechos de los trabajadores, garantizando el seguimiento del tiempo de trabajo real y la remuneración de los empleados. Su objetivo es luchar contra las políticas abusivas de horas extraordinarias no declaradas, así como contra los cambios ilegales y las horas extraordinarias. **Italia** amplió las deducciones fiscales para la contratación de empleados con contratos indefinidos e introdujo exenciones de las cotizaciones sociales entre 2025 y 2029 para los empleadores del sector privado que contraten personal fijo en determinados sectores. Con el apoyo del MRR, **España** introdujo un plan de acción con vistas a la creación de un marco para el desarrollo de microcredenciales y está trabajando en la oferta de microcredenciales que abarquen numerosas acciones de formación diferentes para dotar a los trabajadores de capacidades y conocimientos específicos que se demandan en el mercado laboral. Asimismo, en 2025, a través de negociaciones con los interlocutores sociales, el salario mínimo se incrementó en 700 EUR anuales, lo que benefició a aproximadamente 2,4 millones de trabajadores. Para reforzar la seguridad y la salud en el trabajo, en marzo de 2025, **Luxemburgo** adoptó un decreto que actualiza las protecciones en el lugar de trabajo contra los agentes carcinógenos, mutágenos y reprotóxicos, reforzando las obligaciones de los empleadores en materia de seguimiento, búsqueda de sustitutos y controles de higiene.

**Algunos Estados miembros siguen teniendo relativamente altos porcentajes de empleo temporal y bajas tasas de transición a contratos indefinidos.** Esto puede indicar problemas respecto del papel de los contratos temporales como «trampolín» hacia el empleo fijo a más largo plazo. Entre los países con los porcentajes más elevados de trabajadores temporales, Italia y España registraron tasas de transición inferiores o en torno al 20 % (frente a la media de la UE del 37,2 %), mientras que en los Países Bajos y Portugal superaron el 40 % (véase el gráfico 2.3.3). Por el contrario, en Hungría, Letonia y Rumanía, los porcentajes de trabajadores temporales se situaron por debajo del 5 %, y en Malta por debajo del 10 %, pero las tasas de transición a contratos indefinidos fueron muy elevadas, entre el 60 y el 70 %. Estos últimos señalan vías eficaces para pasar de un empleo temporal a un empleo fijo.

### Gráfico 2.3.3: Las tasas de transición a contratos indefinidos en la UE se caracterizan por una gran heterogeneidad entre los Estados miembros

Proporción de empleados temporales entre todos los empleados (20-64 años) en 2024 y tasa de transición a puestos permanentes (15-64 años) (valor medio de 2022, 2023 y 2024).



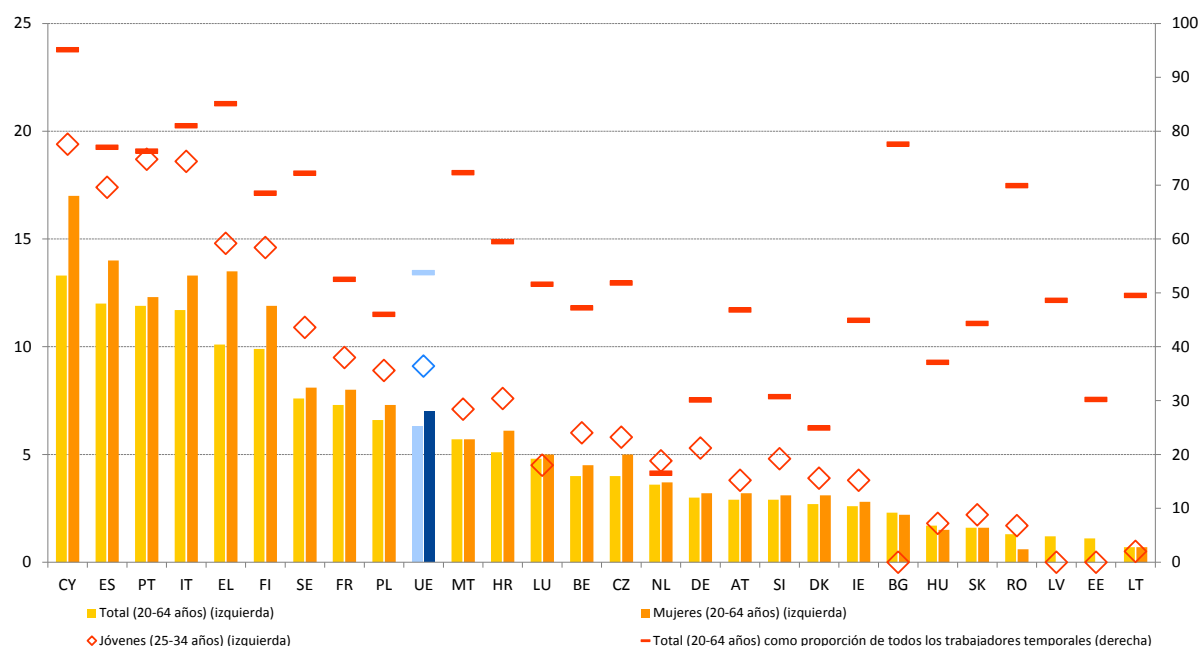
*Nota:* Para determinar las tasas de transición entre contratos temporales e indefinidos se tiene en cuenta el grupo de edad más amplio, de 15 a 64 años. Faltan las tasas de transición en el empleo de DE en 2022, DK en 2024 y LU en 2023. Interrupción en la serie de FR en 2023. Datos provisionales de LT en 2024. El grupo de edad de 20 a 64 años se utiliza en relación con el empleo temporal, en consonancia con el indicador principal del cuadro de indicadores sociales sobre empleo y el análisis correspondiente del apartado. La definición difiere para ES y FR en 2024. Interrupción en la serie de BG en 2024.

*Fuente:* Eurostat, [lfsi\_pt\_a], EPA-UE y [ilc\_lvhl32], EU-SILC.

**El empleo temporal involuntario afecta a una parte sustancial de la mano de obra, con marcadas disparidades entre los Estados miembros y una mayor incidencia en los jóvenes y las mujeres.** El empleo temporal involuntario es indicativo de situaciones en las que el acuerdo contractual no refleja las preferencias de flexibilidad de los empleados. En 2024, uno de cada dos empleados temporales (20-64 años) (el 53,7 %, alrededor de 10,6 millones de trabajadores) se encontraba de forma involuntaria en una situación contractual de este tipo, lo que representa en total el 6,4 % de todos los empleados. Entre todos los empleados, el porcentaje de personas con contratos temporales involuntarios varió entre el 10 % o superior en Chipre, España, Portugal, Italia y Grecia y alrededor o inferior al 1 % en Estonia y Lituania (véase el gráfico 2.3.4). En casi todos los casos, las mujeres tenían porcentajes más elevados que los hombres, excepto en Bulgaria, Hungría y Lituania. Entre los trabajadores temporales, la proporción de trabajadores temporales involuntarios osciló entre alrededor del 16-25 % en los Países Bajos y Dinamarca y el 95,1 % en Chipre. Aunque tanto los Países Bajos como España tienen altas tasas de trabajo temporal, el primero tiene el porcentaje más bajo de empleados temporales que se encuentran involuntariamente en esta situación, con tasas de transición medias, mientras que en España tres de cada cuatro empleados temporales lo son de forma involuntaria y las tasas de transición son relativamente bajas. Esto pone de relieve la doble naturaleza del trabajo temporal, que puede ser una forma de empleo flexible elegida y una posible vía hacia un empleo estable, o bien el resultado de alternativas limitadas y bajas tasas de transición hacia puestos de trabajo estables para los trabajadores.

### Gráfico 2.3.4: El empleo temporal involuntario afecta a uno de cada dos trabajadores temporales y, en particular, a las mujeres y los jóvenes

Empleados temporales involuntarios como porcentaje del número total de empleados (20-64 años) (en %, 2024)



*Nota:* La definición difiere para ES y FR. Interrupción en la serie de BG. Datos con baja fiabilidad para LV, MT, AT, SI, EE y SK. Datos del total y del total como porcentaje de todos los trabajadores temporales de solo «Empleo disponible únicamente con un contrato temporal» para LV y solo de «No se ha encontrado empleo permanente» para SK. Faltan datos relativos a las mujeres y los jóvenes para LV y EE y solo de «No se ha encontrado empleo permanente» para SK y RO.

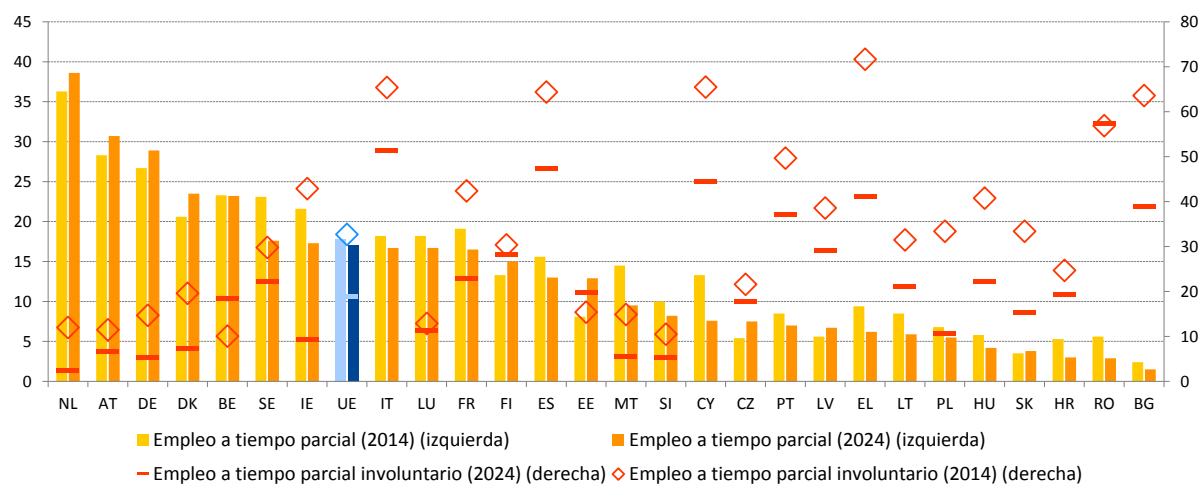
*Fuente:* Eurostat, [lfsa etgar], EPA-UE.

**El empleo a tiempo parcial en la UE ha disminuido en el último decenio y su componente involuntario también ha disminuido, pero sigue siendo significativo en algunos Estados miembros.** Desde 2014, el porcentaje de empleo a tiempo parcial respecto del empleo total (20-64 años) disminuyó 0,7 p. p. y alcanzó el 17,1 % en 2024. En tres Estados miembros (los Países Bajos, Austria y Alemania), alrededor del 30 % o más del empleo total era a tiempo parcial, mientras que cinco Estados miembros notificaron cifras inferiores al 5 % (Hungria, Eslovaquia, Croacia, Rumanía y Bulgaria). Las mujeres siguen representando el mayor grupo de trabajadores a tiempo parcial (véase el apartado 2.2). A medida que las tasas de empleo aumentaron durante los últimos diez años y los mercados laborales se tensionaron cada vez más, el empleo a tiempo parcial involuntario disminuyó de forma continuada, ya que los empleadores tienen dificultades para cubrir las vacantes a tiempo completo<sup>200</sup>. Como consecuencia de ello, en 2024, el 18,9 % del empleo total a tiempo parcial (15-64 años) fue involuntario, frente al 32,7 % del decenio anterior. También a este respecto existe una heterogeneidad significativa entre los Estados miembros. Mientras que en España, Italia y Rumanía, alrededor de uno de cada dos trabajadores a tiempo parcial lo es de forma involuntaria, en Malta, Eslovenia, Alemania y los Países Bajos, alrededor o menos del 5 % de los trabajadores a tiempo parcial se encuentran en esa situación de forma involuntaria.

<sup>200</sup> OCDE, *OECD Employment Outlook 2025: Can We Get Through the Demographic Crunch?* [«Perspectivas de empleo de la OCDE 2025: ¿Podremos superar la crisis demográfica?»], documento en inglés, OECD Publishing, París.

### Gráfico 2.3.5: El porcentaje de empleo a tiempo parcial ha disminuido ligeramente, mientras que las diferencias en su componente involuntario siguen siendo importantes entre los Estados miembros

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



*Nota:* La definición difiere para ES y FR. En el caso del empleo a tiempo parcial hay una interrupción en la serie de BG en 2024. En las series del empleo a tiempo parcial involuntario, hay interrupciones para FR en 2014 y BG en 2021, y baja fiabilidad para MT, HR y SI en 2024 y NL en 2014.

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

**El porcentaje de trabajadores autónomos sin asalariados disminuyó ligeramente en la UE, pero se observaron diferencias marcadas entre los Estados miembros.** Este trabajo por cuenta propia, aunque podría indicar iniciativa empresarial, también puede interpretarse como un indicador de la existencia de «falsos autónomos» que oculta relaciones laborales dependientes<sup>201</sup>. En 2024, el 9,0 % del empleo total (20-64 años) en la UE estaba relacionado con los trabajadores por cuenta propia<sup>202</sup>. Aunque se redujo en 0,1 p. p. con respecto a 2023, este porcentaje seguía representando a 17,7 millones de trabajadores en 2024. Los porcentajes más elevados de trabajadores por cuenta propia con respecto del empleo total se registraron en Chequia, Italia y los Países Bajos, en torno al 13 %, así como en Polonia, con un 14,1 %, y en Grecia, con un 19,1 %. Las cifras más bajas (por debajo del 5 %) se observaron en Dinamarca, Alemania y Luxemburgo. En general, el 15 % de los trabajadores por cuenta propia de la UE pueden considerarse económicamente dependientes<sup>203</sup>, y los porcentajes más elevados se registran en la agricultura, los servicios financieros, la sanidad y otros servicios<sup>204</sup>. Entre ellos, alrededor del 40 % afirma tener al menos algunas dificultades para llegar a fin de mes.

**La pobreza de los ocupados se estabilizó en la UE en 2024 tras un período de descenso gradual, pero siguió afectando a casi uno de cada doce trabajadores.** En 2024, en la Unión, el porcentaje de personas empleadas de entre 18 y 64 años en riesgo de pobreza

<sup>201</sup> Véase Comisión Europea, *Employment and social developments in Europe 2023* [«Evolución social y del empleo en Europa en 2023», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2023.

<sup>202</sup> Eurostat, [lfsa\_egaps] y [lfsi\_emp\_a], EPA-UE. La definición difiere para ES y FR (véanse los metadatos).

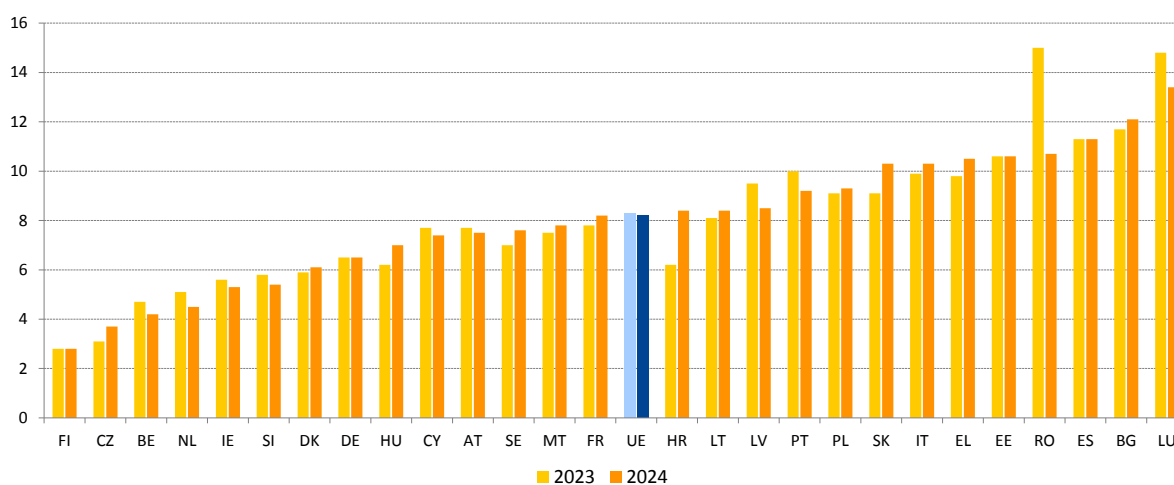
<sup>203</sup> Los trabajadores autónomos económicamente dependientes se definen como autónomos sin asalariados que han trabajado durante los últimos doce meses para un solo cliente o para un cliente dominante, y este cliente decidió su horario de trabajo.

<sup>204</sup> Eurofound, *Encuesta europea sobre las condiciones de trabajo de 2024: Primeros resultados*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2025.

disminuyó del 8,3 % de 2023<sup>205</sup> al 8,2 %, muy por debajo de la reducción previa a la pandemia de COVID-19 (desde el 9,1 % en 2019 y el 9,8 % en 2016). Los trabajadores con formas de trabajo atípicas se ven relativamente más afectados, ya que a menudo tienen ingresos anuales y una intensidad laboral más bajos. Entre los hogares con una alta intensidad laboral, en 2024 la tasa de pobreza de los ocupados era inferior a un tercio de la cifra correspondiente a los hogares con una baja intensidad laboral<sup>206</sup>. El mayor crecimiento de los salarios de los hogares con ingresos bajos que trabajan, favorecido también por los fuertes aumentos del salario mínimo a partir de 2022, ha contribuido a mejorar la situación de los hogares con ingresos bajos en los últimos años (véase la sección 2.1.1)<sup>207</sup>. En 2024, Rumanía fue el país que experimentó la mayor reducción en cuanto a la pobreza de los ocupados (4,3 p. p., hasta el 10,7 % en 2024), aunque siguió superando la media de la UE, del 8,2 %. Luxemburgo, Letonia y Portugal también experimentaron reducciones significativas (1,4 p. p., 1 p. p. y 0,8 p. p., respectivamente), pero todos seguían estando en torno a la media de la UE o por encima de ella (13,4; 8,5 y 9,2 %, respectivamente). En cambio, la pobreza de los ocupados aumentó 1,2 p. p. en Eslovaquia. Luxemburgo, Bulgaria y España registraron las tasas de pobreza de los ocupados más elevadas (del 13,4, el 12,1 y el 11,3 %, respectivamente). Como en años anteriores, las tasas de pobreza de los ocupados fueron más elevadas entre los ciudadanos de terceros países, los trabajadores con bajos niveles educativos, los empleados a tiempo parcial, los trabajadores temporales y los hogares con hijos a cargo<sup>208</sup>. La pobreza de los ocupados también fue mayor en el caso de los hombres que en el de las mujeres.

### Gráfico 2.3.6: En 2024, la tasa de pobreza de los ocupados se mantuvo prácticamente estable en la UE, con diferencias significativas entre los Estados miembros

Tasa de riesgo de pobreza de los ocupados (18-64 años) (%), datos anuales)



Nota: Interrupción de la serie de DE y HR en 2023. Interrupción de la serie de HR en 2024. Datos provisionales de LT en 2024.

Fuente: Eurostat [[tespm070](#)], EU-SILC.

<sup>205</sup> Eurostat [[ilc\\_iw01](#)] EU-SILC. Las tasas de pobreza de los ocupados se refieren a los ingresos del año anterior.

<sup>206</sup> Eurostat, [[ilc\\_iw03](#)], EPA-UE.

<sup>207</sup> Véase Comisión Europea, [Labour market and wage developments in Europe. Annual review 2025](#) [«Evolución del mercado laboral y de los salarios en Europa, revisión anual de 2025», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2025.

<sup>208</sup> Véase Eurostat, [[ilc\\_iw15](#)], [[ilc\\_iw04](#)], [[ilc\\_iw07](#)], [[ilc\\_iw05](#)], [[ilc\\_iw02](#)], EU-SILC.

**La acelerada transformación digital está reconfigurando los mercados laborales europeos y uno de cada diez trabajadores de la UE utiliza la inteligencia artificial generativa para trabajar.** La inteligencia artificial (IA) y la gestión algorítmica ofrecen poderosas herramientas para impulsar la innovación, aumentar la productividad, por ejemplo mediante la automatización y complementando a los trabajadores en sus tareas, y para reforzar la competitividad de Europa a escala mundial. La IA y los sistemas de gestión algorítmica en el lugar de trabajo, cuando se diseñan y aplican de manera responsable, puede aumentar la eficiencia, simplificar la contratación, reducir los sesgos y mejorar la calidad del empleo (véase también el apartado 2.1.1). Sin embargo, estas herramientas deben gestionarse de forma correcta para abordar adecuadamente las preocupaciones sobre el aumento de la presión laboral, la supervisión constante, los posibles sesgos y los riesgos para la protección de datos de los trabajadores. Según una encuesta del Eurobarómetro de 2025, la mayoría de los europeos considera que la IA y las tecnologías digitales tienen, en general, un impacto positivo en su empleo, la economía y la calidad de vida<sup>209</sup>. Al mismo tiempo, el 84 % cree que la IA requiere una gestión cuidadosa, en particular en el lugar de trabajo. En 2024, el 12 % de los trabajadores de la UE utilizaron diferentes formas de IA generativa en su trabajo para simplificar tareas mentales complejas o recibir recomendaciones sobre cómo debían trabajar<sup>210</sup>. El uso de la IA generativa fue especialmente elevado entre los directivos (23 %) y los profesionales (28 %) y en los servicios financieros (28 %). Su uso también varió entre los Estados miembros. En Bélgica, Dinamarca, los Países Bajos, Suecia y Luxemburgo, entre el 20 y el 25 % de los trabajadores ya utilizan estas herramientas, mientras que en Italia, Grecia, Rumanía y Portugal solo lo hacen el 5 % o menos. Además, el uso de la supervisión digital en el trabajo y la gestión algorítmica de los procesos de trabajo están transformando la forma en que se organiza, coordina, supervisa y gestiona el trabajo<sup>211</sup>. La supervisión digital es más frecuente en los países de Europa Central y Oriental, como Eslovenia, Chequia, Polonia, Rumanía, Bulgaria, Letonia y también en Malta y Chipre. Además de las dos prácticas más comunes (seguimiento de las horas de trabajo y de los movimientos de entrada y salida), en estos países a menudo también se utilizan la supervisión de internet, el circuito cerrado de televisión, el seguimiento de llamadas y la localización de vehículos. Sin embargo, en general, se observó un alto grado de heterogeneidad en la prevalencia y los tipos de supervisión digital entre los Estados miembros. En lo que respecta a la gestión algorítmica, los datos de la encuesta muestran que el 24 % de los trabajadores de la UE tienen su horario de trabajo asignado automáticamente. El Reglamento de Inteligencia Artificial de la UE establece un conjunto claro de normas basadas en el riesgo para los desarrolladores y responsables del despliegue de sistemas de IA en relación con usos específicos de la IA, garantizando la seguridad, los derechos fundamentales y una IA centrada en el ser humano,

---

<sup>209</sup> Comisión Europea, [Eurobarómetro especial 554 – La inteligencia artificial y el futuro del trabajo](#), Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2025.

<sup>210</sup> Eurofound, [Encuesta europea sobre las condiciones de trabajo de 2024: Primeros resultados](#), Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2025.

<sup>211</sup> González Vazquez, I., Fernández Macías, E., Wright, S., y Villani, D.: [Digital Monitoring, Algorithmic Management and the Platformisation of Work in Europe](#) [«Supervisión digital, gestión algorítmica y plataformización del trabajo en Europa», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2025. La supervisión digital se define como la práctica de la recogida de datos a través de dispositivos digitales sobre el proceso de producción para supervisar diferentes aspectos del trabajo y a los propios trabajadores. La gestión algorítmica se define como el uso de tecnologías basadas en datos, que pueden incluir la IA, para automatizar, al menos parcialmente, algunos aspectos de la gestión y la coordinación de la mano de obra, junto con la recogida de datos y la vigilancia de los trabajadores.

reforzando al mismo tiempo la adopción, la inversión y la innovación en IA en toda la UE<sup>212</sup>. Al mismo tiempo, la Estrategia de uso de la inteligencia artificial<sup>213</sup>, que fomenta la adopción de la IA en diez industrias de la UE y en el sector público, reconoce la importancia de un uso responsable y beneficioso de la IA en el lugar de trabajo.

**La Directiva relativa al trabajo en plataformas digitales facilita la correcta determinación de la situación laboral de los trabajadores de plataformas y promueve la transparencia, la equidad, la supervisión humana, la seguridad y la rendición de cuentas en la gestión algorítmica.** En 2025, se espera que 43 millones de trabajadores trabajen a través de una o varias plataformas digitales de trabajo en la Unión Europea<sup>214</sup>. El trabajo en plataformas digitales puede ofrecer flexibilidad e ingresos primarios o adicionales, mejorar la conciliación de la vida familiar y la vida profesional y, al mismo tiempo, reducir las barreras de acceso al mercado laboral para la juventud y los grupos vulnerables, como los migrantes y las personas con discapacidad. Sin embargo, el trabajo en plataformas digitales también está asociado a la precariedad, los bajos ingresos, un acceso limitado a la protección social y retos relacionados con una gestión algorítmica opaca. Además, dado que la mayor parte del trabajo a través de plataformas digitales se realiza en línea, los flujos de trabajo transfronterizos son difíciles de rastrear y, en muchos casos, están ocultos. La mayoría de las personas que trabajan a través de plataformas en la UE se consideran trabajadores autónomos, aunque se calcula que hasta 5,5 millones no lo son en realidad. Aproximadamente el 55 % de los trabajadores de plataformas digitales ganan menos del salario mínimo<sup>215</sup>. A fin de garantizar unas condiciones de trabajo dignas en el trabajo en plataformas digitales, y apoyar al mismo tiempo el crecimiento sostenible de las plataformas digitales de trabajo en la UE, en octubre de 2024 se adoptó la Directiva relativa al trabajo en plataformas digitales<sup>216</sup>. La Directiva aborda cuestiones relacionadas con la clasificación errónea de la situación laboral, la gestión algorítmica y la transparencia con respecto al trabajo transfronterizo, y complementa el acervo actual de la Unión<sup>217</sup>. Los Estados miembros tienen hasta diciembre de 2026 para completar la transposición a su Derecho nacional.

**La innovación digital puede lograr empleos más productivos y de mayor calidad, pero también puede conducir a la intensificación del trabajo y convertir las posibilidades de «trabajar en cualquier lugar» en expectativas, difuminando los límites entre la vida profesional y la vida privada.** Por ejemplo, las tecnologías digitales han permitido el crecimiento del teletrabajo. Antes de la pandemia de COVID-19, la prevalencia del teletrabajo era bastante modesta, ya que el 11,3 % de los empleados trabajaba desde casa al menos una parte del tiempo en 2019. En 2024, alrededor del 20 % de los trabajadores lo

---

<sup>212</sup> Véase el [Reglamento \(UE\) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial](#).

<sup>213</sup> Comisión Europea, [Comunicación de la Comisión Europea, «Estrategia de uso de la inteligencia artificial», COM\(2025\) 723, de 8 de octubre de 2025](#).

<sup>214</sup> Consejo Europeo, [Normas de la UE sobre el trabajo en plataformas digitales](#), Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2025.

<sup>215</sup> Véase Consejo Europeo, [Panorámica de las plataformas digitales en la UE — Consilium](#).

<sup>216</sup> Consejo Europeo, [Trabajadores de plataformas digitales: el Consejo adopta nuevas normas para mejorar sus condiciones laborales — Consilium](#), Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2024.

<sup>217</sup> La Directiva mejorará la ejecución y la trazabilidad del trabajo en plataformas digitales, incluso en situaciones transfronterizas, pidiendo a las plataformas que declaren su actividad en el país en que se lleva a cabo y que pongan a disposición de las autoridades nacionales determinada información acerca de las personas que trabajan a través de ellas y de sus términos y condiciones.

hacia. Según una encuesta de Eurofound de 2025<sup>218</sup>, también cambiaron las preferencias respecto al teletrabajo. En 2024, más del 50 % de los encuestados expresó su preferencia por trabajar desde casa varias veces a la semana, mientras que el 24 % expresó su deseo de trabajar exclusivamente desde casa. A pesar de esta preferencia, las oportunidades están disminuyendo, ya que los puestos de trabajo completamente a distancia se redujeron del 24 % en 2022 al 14 % en 2024. Los avances tecnológicos y los modelos de trabajo a distancia e híbridos conexos también pueden afectar a los patrones de tiempo de trabajo. En general, los horarios de trabajo que se desvían de la jornada normal de trabajo a tiempo completo, que pueden afectar negativamente a la calidad del empleo, han mejorado en cierta medida en la UE. En 2024, el 6,6 % de todas las personas empleadas trabajaban largas jornadas en su empleo principal, frente al 7,1 % en 2023. Sin embargo, la proporción de personas que trabajan en horarios atípicos sigue siendo elevada y se sitúa en el 33,6 % del empleo total, lo que refleja una ligera disminución, de 0,3 p. p., desde 2021. Tras las negociaciones no concluyentes de los interlocutores sociales intersectoriales europeos sobre la actualización de su Acuerdo marco sobre el teletrabajo de 2002, así como la Resolución del Parlamento Europeo de 2021 sobre el derecho a la desconexión<sup>219</sup>, la Comisión Europea ha llevado a cabo una consulta formal en dos fases con los interlocutores sociales sobre el derecho a la desconexión y al teletrabajo. La segunda fase de la consulta se cerró el 6 de octubre de 2025. Las respuestas de los interlocutores sociales europeos contribuirán al seguimiento de la Resolución por parte de la Comisión.

**Dado que las transiciones digital y ecológica en curso están transformando los mercados laborales, las condiciones de empleo varían considerablemente entre las ocupaciones conexas.** Las «ocupaciones orientadas al futuro» y las «ocupaciones de interés» se definen como puestos de trabajo que son pertinentes para dos o más de las transformaciones digital, ecológica y demográfica<sup>220</sup>. Siete índices de calidad del empleo de Eurofound, que evalúan la calidad del empleo a nivel de puesto de trabajo, muestran que las ocupaciones con mayor intensidad de competencias digitales tienen la mayor calidad general del empleo (según la propia definición de Eurofound) (véase el gráfico 2.3.7)<sup>221</sup>. Estos trabajadores obtienen una puntuación especialmente elevada en lo que respecta a los ingresos, las perspectivas laborales, la calidad del tiempo de trabajo, las competencias, la discreción y el entorno físico, en comparación con la mayoría de los demás grupos ocupacionales. Las personas que ejercen estas profesiones también declararon con mayor frecuencia haber participado recientemente en actividades de formación. Por otra parte, algunas profesiones ecológicas orientadas al futuro, entre las que se incluyen los trabajos manuales, registraron, en general, las puntuaciones más bajas en los índices mencionados.

---

<sup>218</sup> Eurofound, [Quality of life in the EU in 2024: Results from the Living and Working in the EU e-survey](#) [«Calidad de vida en la UE en 2024: resultados de la encuesta electrónica “Vida y trabajo en la UE”»], documento en inglés, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2025.

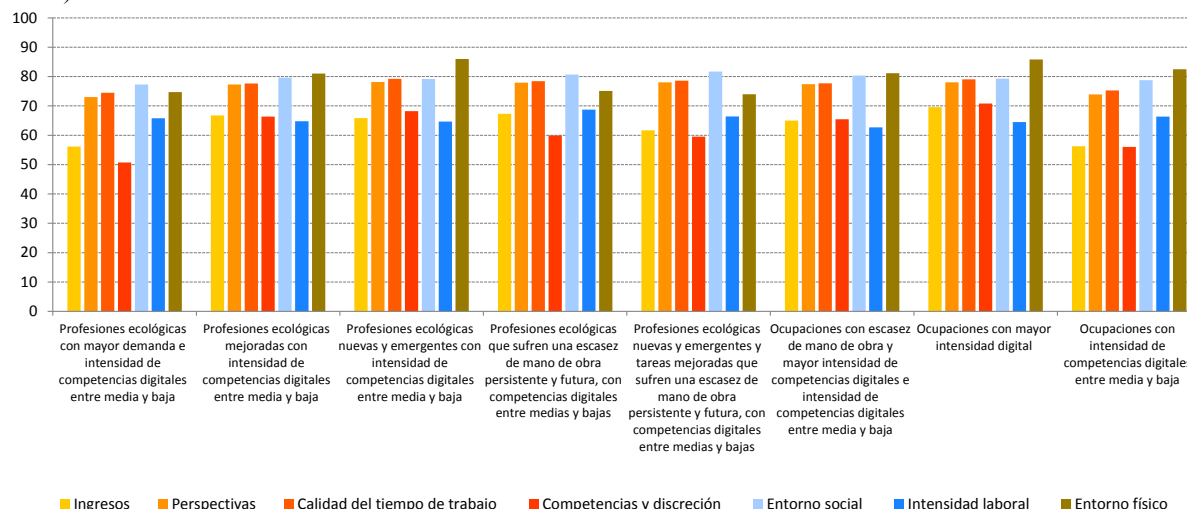
<sup>219</sup> Parlamento Europeo, [Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de enero de 2021, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre el derecho a la desconexión](#), 2021.

<sup>220</sup> El análisis que figura aquí es una actualización parcial de [Ocupaciones orientadas al futuro en la UE: principales características, condiciones de empleo y presión laboral — Comisión Europea](#) utilizando la encuesta de Eurofound sobre las condiciones de trabajo de 2024.

<sup>221</sup> Estos índices se basan en siete dimensiones que Eurofound utiliza para evaluar la calidad del empleo a nivel de puesto de trabajo: entorno físico y social, tareas laborales, características organizativas, organización del tiempo de trabajo, perspectivas laborales y características intrínsecas del puesto de trabajo.

### Gráfico 2.3.7: Las ocupaciones orientadas al futuro muestran variaciones en relación con la calidad del empleo según la definición de Eurofound

Resultados de la encuesta europea sobre las condiciones de trabajo en ocupaciones orientadas al futuro (% , 2024)



*Nota:* Se presentan determinadas ocupaciones; para más información sobre los grupos ocupacionales, véase la publicación original.

*Fuente:* Eurofound, cálculo propio basado en la [encuesta europea sobre las condiciones de trabajo de 2024](#).

**El trabajo no declarado y la salud y seguridad en el trabajo siguen siendo retos, con grandes disparidades en cuanto a la capacidad y los recursos de las inspecciones de trabajo en los Estados miembros.** Las estimaciones más recientes indican que el 9,7 % de los insumos de factor trabajo utilizados en el sector privado de la UE no se declaró en 2019<sup>222</sup>. El foco de atención ha pasado cada vez más de las formas «simples» de trabajo no declarado, como los hogares particulares que encargan servicios sin factura oficial, a formas más complejas, como el trabajo no declarado realizado por nacionales de terceros países. En el marco de la Plataforma europea para reforzar la cooperación en materia de lucha contra el trabajo no declarado, la Autoridad Laboral Europea ha facilitado el intercambio entre los Estados miembros sobre estos temas. La lucha contra el trabajo no declarado se basa cada vez más en el uso de análisis basados en el riesgo, de macrodatos y de IA. Los indicadores de la OIT sobre las inspecciones de trabajo revelan importantes disparidades en cuanto a la capacidad y los recursos entre los países de la UE para detectar y luchar contra el trabajo no declarado. En 2023, la medida de la OIT sobre el número de inspectores por cada 10 000 empleados oscilaba entre 0,23 en Irlanda y 3,08 en Luxemburgo<sup>223</sup>. Las inspecciones de trabajo también desempeñan un papel importante a la hora de garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores en el trabajo. En 2022, se produjeron 3 286 accidentes mortales en el trabajo en la UE, lo que refleja una disminución de 103 muertes en comparación con el año anterior y representa 1,66 accidentes mortales por cada 100 000 trabajadores. Casi una cuarta parte (22,9 %) de todos los accidentes laborales mortales en la UE tuvo lugar en el sector de la construcción, lo que pone de relieve los retos específicos del sector a este respecto.

**La tasa de desempleo de larga duración en la UE se redujo más en los Estados miembros con los niveles más altos y mostró cierto grado de convergencia al alza en**

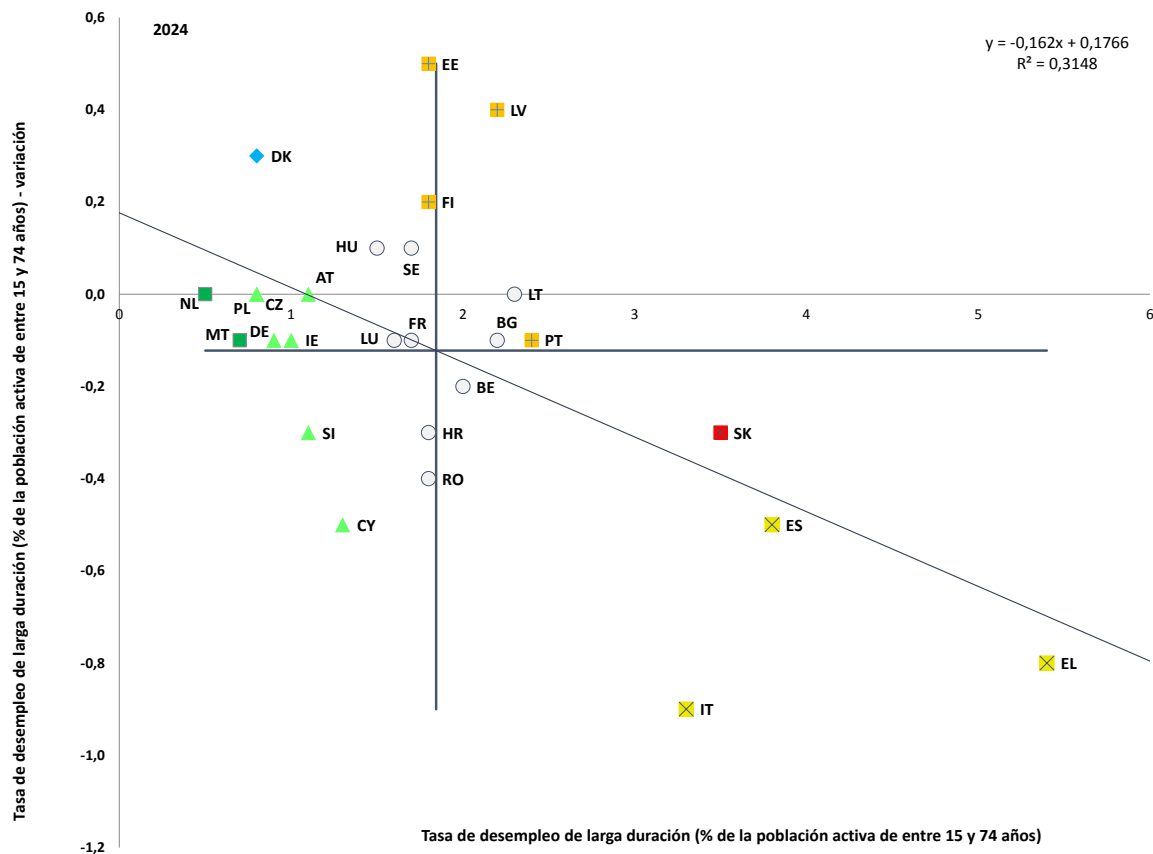
<sup>222</sup> Las estimaciones de las dimensiones reales de la economía no declarada deben tratarse con cautela. Véase Franic, J., [Extent of undeclared work in the European Union](#) [«Alcance del trabajo no declarado en la Unión Europea», documento en inglés].

<sup>223</sup> Véase [OIT — Data explorer](#).

**términos absolutos.** La tasa de desempleo de larga duración en la UE disminuyó por tercer año consecutivo hasta alcanzar el 1,9 % en 2024, es decir, 0,2 p. p. menos que en 2023. En particular, la tasa disminuyó más entre los Estados miembros con niveles especialmente elevados; las mayores mejoras se observaron en Italia, Grecia y España, todos con situaciones «débiles pero en mejoría» (véase el gráfico 2.3.8). La tasa también disminuyó ligeramente en Eslovaquia (en 0,3 p. p.) y el país se mantuvo en una «situación crítica», con una de las tasas de desempleo de larga duración más elevadas de la UE, del 3,5 %. Tras experimentar aumentos en 2024, Estonia, Letonia y Finlandia están ahora «en observación», junto con Portugal, que tiene una tasa relativamente elevada del 2,4 %, con solo una pequeña mejora. Por otra parte, Malta y los Países Bajos son los «países con mejores resultados» y tuvieron las tasas más bajas. En una gran mayoría de los Estados miembros, la brecha de género en la tasa de desempleo de larga duración fue inferior a 0,5 p. p. en 2024, mientras que fue significativa en Grecia, España y Letonia.

**Gráfico 2.3.8: Las tasas de desempleo de larga duración siguieron disminuyendo en la gran mayoría de los Estados miembros y mostraron una convergencia global al alza**

Tasa de desempleo de larga duración (15-74 años), niveles de 2024 y variaciones respecto a 2023 (%), indicador principal del cuadro de indicadores sociales)



*Nota:* Los ejes se centran en la media no ponderada de la UE. La leyenda se presenta en el anexo. La definición difiere para ES y FR. Interrupción en la serie de BG.  
*Fuente:* Eurostat [tesem130], EPA-UE.

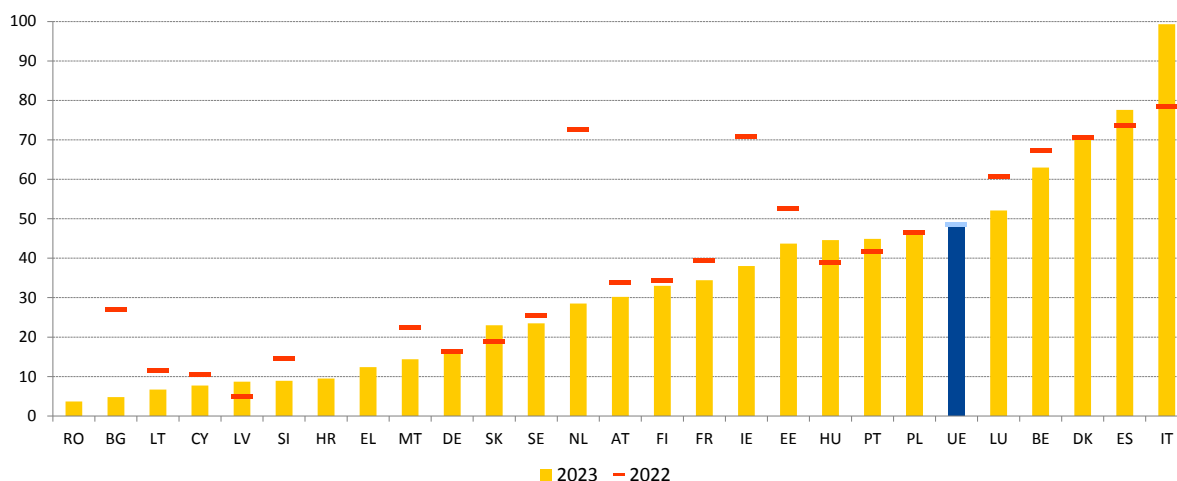
**Las tasas de desempleo de larga duración varían entre los Estados miembros, pero aún más entre las distintas regiones, y son especialmente elevadas en las regiones ultraperiféricas.** En comparación con la tasa global de desempleo de larga duración (15-74 años), que ya varía de forma considerable entre los Estados miembros, se observan

diferencias significativamente mayores a nivel regional<sup>224</sup>. En 2024, las tasas más bajas se registraron en las regiones de Utrecht y Brabante Septentrional en los Países Bajos, así como en la región de Praga y Bohemia Central en Chequia (0,4 % en las cuatro), mientras que las tasas más altas se registraron en la región española de Ciudad de Melilla (16,3 %) y Ciudad de Ceuta (15,8 %), así como en la región ultraperiférica francesa de Guadalupe (11,4 %). En algunos Estados miembros, como Dinamarca y los Países Bajos, las disparidades regionales en las tasas de desempleo de larga duración son moderadas (véase el gráfico 7 del anexo 5). Por otra parte, las diferencias entre las regiones con las tasas más bajas y más altas fueron más pronunciadas en Italia, Francia y España, con diferencias de 9,2 p. p., 10,6 p. p. y 14,8 p. p., respectivamente.

**Las tasas de participación en las políticas activas del mercado de trabajo siguen caracterizándose por una fuerte variación en toda la UE.** En 2023, la proporción de personas desempleadas dispuestas a trabajar que participaron en medidas de política activa del mercado de trabajo se mantuvo prácticamente estable en la mayoría de los Estados miembros. Sin embargo, en algunos se observaron descensos y aumentos significativos (véase el gráfico 2.3.9). Los datos más recientes apuntan a tasas de participación especialmente bajas (por debajo del 10 %) en Rumanía, Bulgaria, Lituania, Chipre, Letonia, Croacia y Eslovenia. A su vez, en Luxemburgo y Bélgica, las tasas de participación se situaron por encima del 50 %, e incluso muy por encima de ese nivel en Dinamarca, España e Italia. En algunos Estados miembros se observaron descensos notables. En Eslovenia y Malta, la tasa disminuyó alrededor de un tercio. En los Países Bajos, la participación se redujo más de la mitad y en Bulgaria solo participó el 4,8 % de los desempleados, frente a casi el 27 % el año anterior.

### Gráfico 2.3.9: Las tasas de participación en las políticas activas del mercado de trabajo siguen mostrando grandes variaciones entre países

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



*Nota:* Serie cronológica no disponible para CZ. Últimos datos disponibles para RO (2020) y HR (2021). Se calculan series cronológicas para DK, NL y SE. Los datos son poco fiables para EL e IT. Las cifras muy elevadas o superiores a cien pueden indicar que las personas se registran más de una vez en el conjunto de datos de políticas activas del mercado de trabajo.

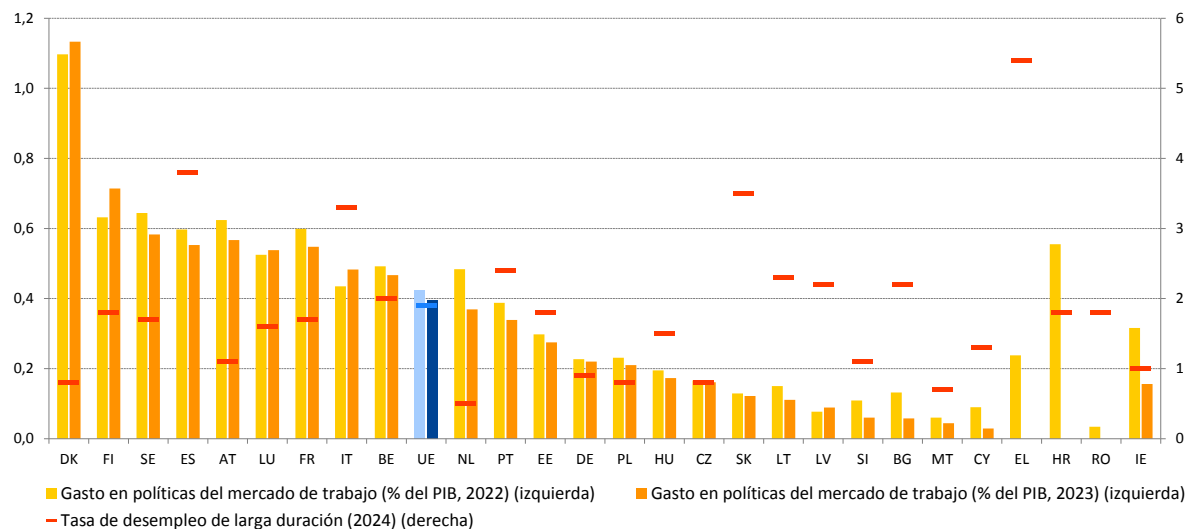
*Fuente:* Base de datos de políticas del mercado laboral [lmp\_ind\_actsup].

<sup>224</sup> No se dispone de datos sobre las regiones de Bremen, Mecklemburgo-Pomerania Occidental y Sarre en DE, Córcega y Mayotte en FR, las regiones autónomas de las Azores y Madeira en PT y Åland en FI.

**Siete años después de la adopción de la Recomendación del Consejo sobre el desempleo de larga duración, sigue existiendo una brecha importante en la aplicación en toda la UE.** En el segundo trimestre de 2025, la UE registró 4,2 millones de desempleados de larga duración (15-74 años, desempleados durante doce meses o más), lo que supone un nuevo mínimo histórico. Además, la proporción de desempleados de larga duración respecto del total de desempleo se redujo del 48,6 % en 2016 al 32,6 % en 2024. Sin embargo, un número significativo de Estados miembros (diez) aún no ha cumplido el primer objetivo de la Recomendación, a saber, proporcionar un acuerdo de integración laboral, o una medida equivalente, al menos al 90 % de los desempleados de larga duración inscritos como desempleados durante al menos dieciocho meses. Aún hay cinco Estados miembros (Bélgica, España, Chipre, Portugal y Eslovaquia) en los que dos tercios o más de los desempleados de larga duración no tienen un acuerdo de integración laboral activo. En 2023, entre los Estados miembros para los que se dispone de datos, solo el 41 % de los períodos de desempleo de los usuarios de acuerdos de integración laboral finalizó con empleo<sup>225</sup>, frente al 43,6 % en 2022. A su vez, la mayoría (63 %) de las personas que lograron encontrar un empleo en 2022 seguían trabajando doce meses después, lo que supone un aumento de 2,3 p. p. en comparación con 2021. Al mismo tiempo, la proporción de usuarios de acuerdos de integración laboral integrados con éxito que volvieron a estar desempleadas disminuyó del 15,7 % en 2022 al 14,4 % en 2023. Los datos también ponen de relieve las mayores tasas de éxito de los planes de acción individuales con registros de evaluación en profundidad en comparación con los acuerdos estándar de integración laboral y, en particular, con los planes de acción individuales ordinarios.

### Gráfico 2.3.10: Los gastos en políticas activas del mercado de trabajo varían considerablemente de un Estado miembro a otro

Tasa de desempleo de larga duración (% , 15-74 años), gasto en intervenciones de política activa del mercado de trabajo (categorías 2-7, % del PIB)



*Nota:* Últimos datos disponibles sobre el gasto en políticas del mercado laboral para RO (2020) y HR (2021). No se dispone de datos sobre el gasto en políticas del mercado de trabajo de 2023 para EL, HR y RO y, en lo que respecta a 2022, los datos de IT se refieren a datos de 2020. Datos estimados para DE, NL y SE. Datos provisionales de políticas del mercado de trabajo para la UE. Interrupción en los datos de políticas del mercado de trabajo de FI en 2023. En cuanto a la tasa de desempleo de larga duración, la definición difiere para ES y FR y hay una interrupción en la serie de BG en 2024.

<sup>225</sup> Fuente: Comisión Europea, base de datos de seguimiento del desempleo de larga duración. No se dispone de datos para CZ, DE, EE, EL, FR, HU, LV, LU, NL, RO y FI.

*Fuente:* Base de datos de políticas del mercado de trabajo [[lmp\\_expsumm](#)] y Eurostat [[une\\_ltu\\_a](#)], EPA-UE.

**Para apoyar unos buenos resultados en el mercado laboral, es fundamental contar con unas políticas activas del mercado de trabajo eficaces; el gasto en estas políticas varía considerablemente de un Estado miembro a otro.** La tasa de desempleo de larga duración (15-74 años) se redujo más de la mitad en la UE, pasando del 5,4 % de la población activa en 2014 al 1,9 % en 2024, también gracias a la mejora de la capacidad de los Estados miembros para reintegrar eficazmente a las personas en el mercado laboral. Existen disparidades significativas en cuanto al gasto en políticas activas del mercado de trabajo entre los países de la UE (véase el gráfico 2.3.10). Entre los Estados miembros que notificaron tasas de desempleo de larga duración de alrededor o por encima de la media de la UE, todos los países, excepto Bélgica, Italia y España, gastaban menos que la media de la UE en intervenciones de política activa del mercado de trabajo. Los niveles de gasto más bajos en 2023 se observaron en Eslovenia, Malta y Chipre (con tasas de desempleo de larga duración inferiores a la media de la UE), pero también en Bulgaria y Letonia (con tasas de desempleo de larga duración superiores a la media de la UE). A su vez, Dinamarca (con un 1,1 % del PIB), junto con Finlandia, Suecia, España y Austria (alrededor del 0,57 % del PIB o más), fueron los países que gastaron más en este tipo de medidas.

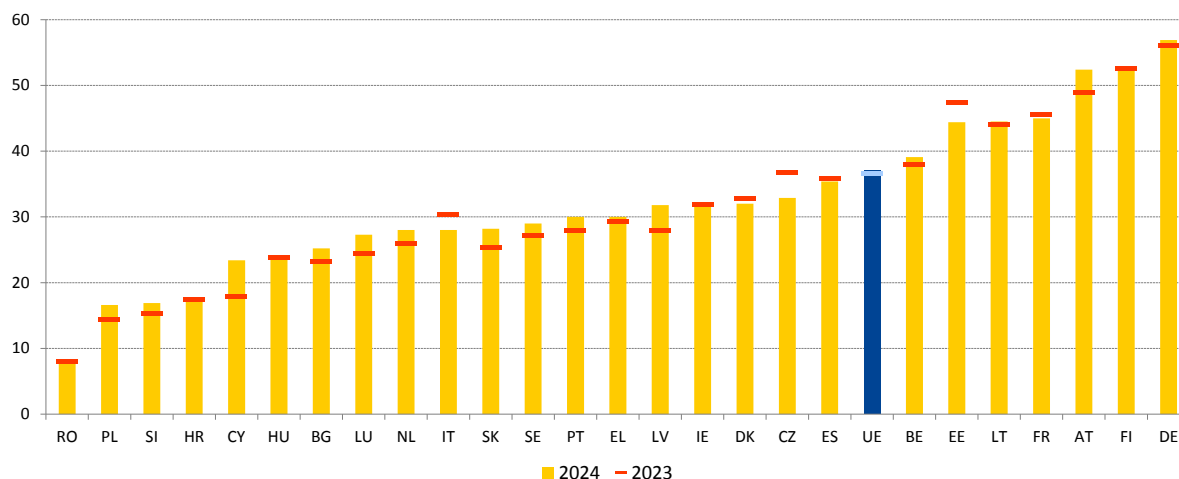
**Como consecuencia de la disminución de las tasas de desempleo de larga duración en la UE, la proporción de demandantes de empleo en situación de desempleo de larga duración registrados en los servicios públicos de empleo (SPE) se redujo.** La proporción cayó al 37,3 % en 2023, por primera vez por debajo del 40 % desde la pandemia de COVID-19. Al mismo tiempo, la composición de la base de clientes de los SPE también ha cambiado significativamente. La proporción de mujeres aumentó del 47,0 al 51,3 %, impulsada por su creciente tasa de actividad. Los demandantes de empleo mayores de 55 años representaban el 22,6 % de los clientes de los SPE en 2023, frente al 13,1 % en 2010, mientras que la proporción de demandantes de empleo menores de 30 años disminuyó del 28,5 al 21,9 %. En parte, esto se debe al envejecimiento de la población y, en parte, refleja el aumento de la participación en la población activa de las personas mayores de 55 años. La proporción de clientes con educación superior aumentó del 12,9 % en 2010 al 19,9 % en 2023<sup>226</sup>, como consecuencia del aumento general de las tasas de educación superior en los Estados miembros.

---

<sup>226</sup> Recopilación de datos sobre aprendizaje comparativo de los SPE, informe de la Red de SPE sobre la capacidad de los SPE de 2025 (de próxima publicación). Datos ajustados para la EU-27.

### Gráfico 2.3.11: La tasa de cobertura de las prestaciones por desempleo para los demandantes de empleo en situación de desempleo de corta duración se mantuvo prácticamente estable en 2024, con diferencias entre los Estados miembros

Tasas de cobertura de las prestaciones por desempleo para los desempleados de corta duración (menos de doce meses, 15-64 años, en %)



*Nota:* No se dispone de datos de MT para 2023 y 2024. La definición difiere para ES y FR. Interrupción en las series de BG en 2024 y DK en 2023. Baja fiabilidad de los datos de LU en 2023, SI en 2023 y 2024 y HR en 2024.

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

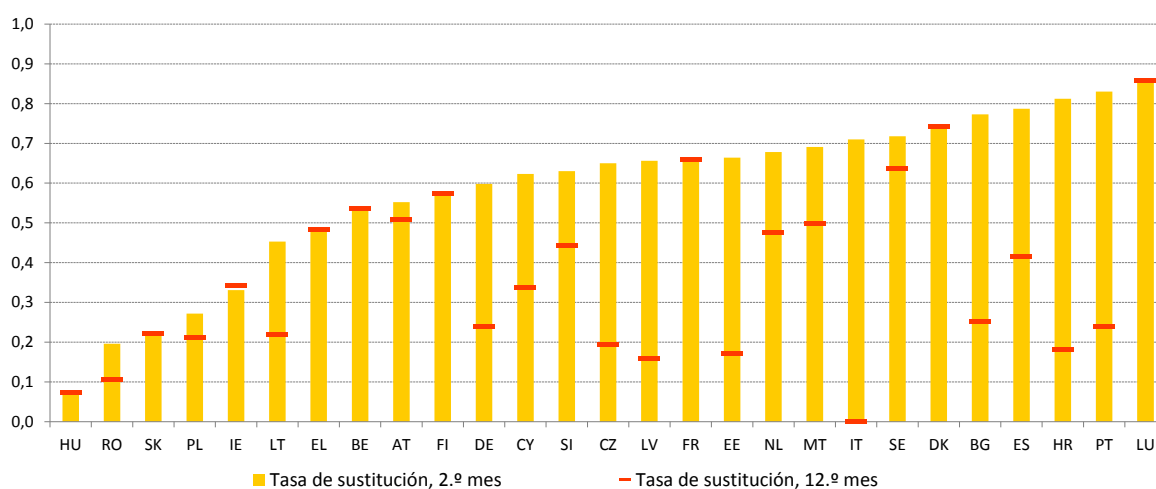
**En 2024, la cobertura de las prestaciones por desempleo para los desempleados de corta duración se mantuvo prácticamente estable en la UE, pero con tendencias diferentes entre los Estados miembros.** La proporción de desempleados de corta duración (15-64 años) que recibían prestaciones por desempleo se situó en el 37,1 % en la UE en 2024, prácticamente estable en comparación con 2023 (36,6 %). Las reducciones más significativas de la cobertura se observaron en Chequia, Estonia e Italia (véase el gráfico 2.3.11). En cambio, la cobertura aumentó en Luxemburgo, Eslovaquia, Austria, Letonia y Chipre. En 2024, las tasas de cobertura más altas se observaron en Alemania (56,9 %), Finlandia (52,9 %) y Austria (52,4 %), seguidas de Francia, Lituania y Estonia, con cifras de alrededor del 45 %. Por el contrario, las tasas de cobertura más bajas (por debajo del 20 %) se observaron en Rumanía, Polonia, Eslovenia y Croacia. La proporción de desempleados de corta duración cubiertos por prestaciones por desempleo tiende a guardar una correlación positiva con una mayor transición al empleo.

**El período de carencia para tener derecho a las prestaciones por desempleo y su duración máxima se mantuvieron prácticamente sin cambios en 2025, pero con variaciones significativas entre los Estados miembros, al igual que las tasas de sustitución.** La duración de las cotizaciones requeridas para tener derecho a las prestaciones por desempleo varía considerablemente de un Estado miembro a otro, al igual que las normas precisas que rigen este derecho. El período de carencia oscila entre 13 semanas de cotizaciones al seguro en Italia, 39 semanas en Croacia e Irlanda, 52 semanas en muchos otros países, como Bélgica, Estonia y Rumanía, y 104 semanas en Eslovaquia. Asimismo, la duración máxima de las prestaciones por desempleo para las personas con una antigüedad laboral de un año se ha mantenido prácticamente sin cambios. Desde 2019, solo tres Estados miembros han modificado la duración máxima. En 2020, Letonia redujo la duración máxima de 39 a 35 semanas. En 2023, Francia redujo la duración de 104 a unas 78 semanas (con algunas excepciones, por ejemplo, para los trabajadores mayores), con la posibilidad de 26 semanas adicionales en caso de deterioro de las condiciones económicas. Desde 2025,

Eslovaquia ha fijado la duración máxima de las prestaciones por desempleo en seis meses. El nivel de los ingresos de sustitución está a menudo estrechamente vinculado a la duración del período de desempleo. En general, en diecisiete países de la UE, las personas desempleadas con un período de cotización de un año pueden recibir prestaciones por desempleo durante un máximo de seis meses<sup>227</sup>. Las tasas de sustitución netas de los trabajadores con salarios bajos con un historial laboral breve difieren considerablemente de un Estado miembro a otro (véase el gráfico 2.3.12). En el segundo mes, la tasa de sustitución neta oscila entre el 7,4 % de los ingresos (netos) anteriores en Hungría y el 85,8 % en Luxemburgo. En 2024, las tasas de sustitución en Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Luxemburgo y Eslovaquia fueron idénticas en los meses segundo y duodécimo del período de desempleo.

### Gráfico 2.3.12: Existen diferencias significativas en las tasas de sustitución entre los Estados miembros, tanto en las fases iniciales como en las más avanzadas del desempleo

Tasa de sustitución neta de las prestaciones por desempleo en el 67 % del salario medio, en los meses segundo y duodécimo del período de desempleo (2024)



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

*Fuente:* Cálculos de la Comisión, sobre la base del [modelo fiscal y de prestaciones de la OCDE](#).

**En general, los trabajadores desplazados en el interior de la UE están bien integrados en el mercado laboral de sus países de acogida, pero la movilidad parece estar disminuyendo.** En 2024, alrededor de 14 millones de ciudadanos de la UE de todas las edades vivían en un Estado miembro del que no eran ciudadanos. Esto refleja un aumento anual de alrededor del 1,5 % en los últimos cinco años. Entre la población de la UE en edad laboral (20-64 años), los trabajadores desplazados en el interior de la UE<sup>228</sup> representaron el 3,8 %. La duración media de la estancia de los trabajadores móviles en el extranjero ha aumentado sucesivamente en los últimos diez años. Este aumento de la duración se produce en el contexto de la integración satisfactoria de los trabajadores desplazados en el interior de la UE en el mercado laboral. En 2023, tenían una tasa de empleo del 78 %, frente al 76 % de

<sup>227</sup> El análisis se refiere a las prestaciones por desempleo que generalmente se conceden a las personas que se inscriben tras convertirse en desempleados involuntarios, sin incluir los regímenes de carácter temporal.

<sup>228</sup> Los trabajadores desplazados en el interior de la UE son ciudadanos de la UE que residen en un Estado miembro distinto de su país de nacionalidad.

los nacionales. Entre ellos, había 1,8 millones de trabajadores transfronterizos, lo que supone un aumento del 3 % en comparación con 2022<sup>229</sup>.

**El diálogo social proporciona a los mercados laborales y las economías de la UE la adaptabilidad necesaria para hacer frente a los retos futuros, garantizando al mismo tiempo la competitividad económica y la equidad social.** Los mecanismos y procesos de diálogo social varían de un Estado miembro a otro en lo que respecta a las relaciones laborales colectivas, el papel de la negociación colectiva en la determinación de las condiciones de trabajo, la capacidad y la afiliación de las organizaciones, así como las estructuras formales para la participación de los interlocutores sociales en la elaboración y aplicación de políticas. Además, los sistemas de negociación colectiva de los Estados miembros varían en cuanto a su grado de centralización. Sin embargo, en muchos Estados miembros, el diálogo social y la negociación colectiva están sometidos a una presión creciente. Mientras que la afiliación de los empleadores se mantiene relativamente estable, aunque con una tendencia decreciente en varios Estados miembros, la densidad sindical ha disminuido por término medio en toda la Unión<sup>230</sup>. Además, el alcance de la negociación colectiva ha disminuido en 11 p. p., pasando de alrededor del 77 % en 2005 al 66 % en 2024, con descensos especialmente importantes en Europa Central y Oriental. En varios Estados miembros hay margen para mejorar la capacidad de los interlocutores sociales para participar eficazmente en el diálogo social y contribuir a la elaboración de políticas.

**La participación de los interlocutores sociales varía considerablemente entre los distintos ámbitos de actuación.** Los datos de la base de datos PolicyWatch de Eurofound arrojan luz sobre la participación de los interlocutores sociales en la elaboración de políticas y revelan diferencias significativas entre los distintos ámbitos de actuación (véase el gráfico 2.3.13). Entre abril de 2020 y mayo de 2025, se informó del mayor grado de participación de los interlocutores sociales en lo que se refiere a las respuestas políticas relacionadas con la COVID-19, así como a las medidas adoptadas en el contexto de la transformación digital, habiéndose acordado o consultado con ellos el 40 y el 39 % de las medidas, respectivamente. Además, en casi una de cada tres medidas relacionadas con la transición ecológica (32 %) o el elevado coste de la vida (29 %) participaron interlocutores sociales. Estas fueron seguidas de medidas relacionadas con los instrumentos de apoyo a la reestructuración (26 %) y con la guerra en Ucrania (22 %). El menor grado de participación se registró en las medidas estratégicas adoptadas en respuesta a fenómenos meteorológicos extremos (12 %). Además, las recientes constataciones de Eurofound<sup>231</sup> indican una satisfacción variable con la participación de los interlocutores sociales en el Semestre Europeo y el desarrollo de los planes de recuperación y resiliencia, a nivel nacional. Si bien en algunos países con sólidas tradiciones de diálogo social los interlocutores sociales informan de una satisfacción moderada, en muchos otros casos perciben su participación como una formalidad. Muchos ponen de relieve que el tiempo de consulta es insuficiente y que la información es inadecuada.

---

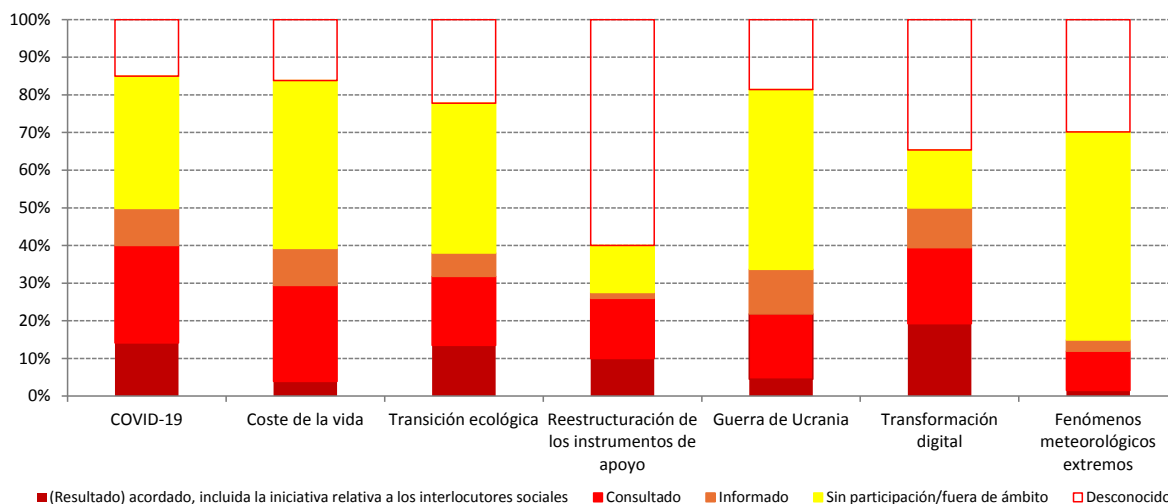
<sup>229</sup> Comisión Europea, [Annual report on intra EU-labour mobility 2024](#) [«Informe anual sobre la movilidad laboral dentro de la UE de 2024», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2025.

<sup>230</sup> Véase la [base de datos OCDE/AIAS sobre las características institucionales de los sindicatos, la fijación de salarios, la intervención del Estado y los pactos sociales \(ICTWSS\)](#).

<sup>231</sup> Eurofound, [National-level social governance of the European Semester and the Recovery and Resilience Facility](#) [«Gobernanza social a nivel nacional del Semestre Europeo y del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia», documento en inglés], National social partners and policymaking series, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2025.

### Gráfico 2.3.13: La participación de los interlocutores sociales varía considerablemente entre los distintos ámbitos de actuación

Participación de los interlocutores sociales en el diseño de las políticas nacionales por contexto político (%)



*Nota:* El gráfico incluye 3 375 políticas (alguna doble contabilización cuando las políticas se refieren a más de un contexto), recopiladas entre abril de 2020 y mayo de 2025. Las políticas solo incluyen legislación u otras normativas y acuerdos tripartitos. La participación de los interlocutores sociales se presenta como media de la participación de los empleadores y los sindicatos en cada categoría. Las diferencias en el grado de participación de los empleadores frente a los sindicatos son menores.

*Fuente:* Eurofound, [base de datos EU PolicyWatch](#).

**Los interlocutores sociales europeos y la Comisión acordaron un compromiso renovado para reforzar el diálogo social en un momento de transformación mundial.** Los Tratados reconocen plenamente el papel clave del diálogo social en la economía social de mercado de la UE, que también está consagrado en el pilar europeo de derechos sociales y en las orientaciones para las políticas de empleo, respetando plenamente la independencia de los interlocutores sociales y la variada naturaleza de las relaciones laborales nacionales. Sobre la base de la Declaración de los interlocutores sociales de Val Duchesse de 2024<sup>232</sup>, la Comisión y los interlocutores sociales intersectoriales europeos firmaron el Pacto para el Diálogo Social Europeo en marzo de 2025<sup>233</sup>. El Pacto determina las medidas que deben adoptar la Comisión y los interlocutores sociales para impulsar y crear las condiciones adecuadas para movilizar todo el potencial del diálogo social en todos los niveles. Como tal, el Pacto tiene el objetivo de ofrecer un marco para que el diálogo social prospere en todos los niveles, incluidos el nacional y el europeo, el intersectorial y el sectorial. La Recomendación del Consejo sobre el refuerzo del diálogo social en la UE ofrece por primera vez orientaciones a los Estados miembros sobre la mejor manera de promover el diálogo social y reforzar la negociación colectiva. Entre otras cosas, la Comisión ha estado colaborando con los interlocutores sociales en una hoja de ruta para el empleo de calidad, y se ha comprometido a consultarlos también sobre iniciativas políticas que no entran en el ámbito de aplicación de los artículos 153 y 154 del TFUE, pero que son de especial importancia para ellos.

**La participación y la consulta de las organizaciones de la sociedad civil son fundamentales para la elaboración de políticas y para impulsar un cambio sostenible e integrador.** A nivel de la UE, las organizaciones de la sociedad civil participan activamente

<sup>232</sup> [Declaración Tripartita para un Diálogo Social Europeo Pujante](#).

<sup>233</sup> [Pacto para el Diálogo Social Europeo](#).

en los debates sobre las prioridades estratégicas y propuestas de políticas, también en el Semestre Europeo, y, lo que es más importante, en la aplicación de las políticas. Desempeñan un papel esencial a la hora de proporcionar a los responsables políticos información valiosa sobre los retos actuales y emergentes, informar sobre las iniciativas políticas nacionales y de la UE en ámbitos clave y evaluar la eficacia de las políticas sobre el terreno.

**Recuadro 7 del pilar: Un mercado laboral bien diseñado, reformas sociales y de mejora de las competencias, e inversiones para el crecimiento económico, la competitividad y la cohesión social**

**Las reformas e inversiones sociales, de empleo y de mejora de las competencias pueden tener beneficios tanto sociales como económicos, si se diseñan de manera eficaz y eficiente, sobre la base de métodos de evaluación sólidos.** Unas reformas e inversiones bien diseñadas en el ámbito del mercado laboral, las competencias y las políticas sociales promueven la convergencia social al alza y contribuyen a la aplicación de los principios del pilar europeo de derechos sociales y a la consecución de los objetivos principales de la UE para 2030 en materia de empleo, competencias y reducción de la pobreza. Pueden fomentar la capacidad de innovación, el crecimiento económico y la competitividad a través de su impacto en el capital humano y la productividad, en particular a través de una mano de obra más cualificada. Para maximizar la eficacia y la eficiencia de las medidas estratégicas, es fundamental realizar evaluaciones de impacto y evaluaciones de alta calidad, idealmente antes, durante y después de la aplicación de las políticas. Sobre la base de los trabajos del Comité de Empleo (COEM), del Comité de Protección Social (CPS) y del Grupo de Trabajo Informal sobre Inversión Social bajo las Presidencias española y belga, en las Conclusiones del Consejo de junio de 2024 se pedía a los Estados miembros que estudiaran la posibilidad de reforzar su capacidad de evaluación de las políticas y a la Comisión Europea que los apoyara. Esto incluye la creación de un centro de conocimientos sobre inversión social para continuar el trabajo, la promoción del aprendizaje mutuo y la mejora de la accesibilidad y la puntualidad de los datos socioeconómicos<sup>234</sup>. Paralelamente, el Consejo refrendó los Principios rectores voluntarios para la evaluación por los Estados miembros de la UE de los efectos económicos de las reformas e inversiones en los ámbitos del mercado laboral, las capacidades y la política social<sup>235</sup>.

**Las inversiones y reformas que refuercen de manera efectiva el capital humano pueden aportar sólidos beneficios económicos.** Por ejemplo, las inversiones en educación y cuidados de la primera infancia asequibles y de calidad pueden aportar importantes beneficios económicos, ya que proporcionan unas bases sólidas para el aprendizaje infantil y permiten a los progenitores, especialmente a las mujeres, participar en el mercado laboral. Un estudio reciente señala que alcanzar los objetivos revisados de Barcelona de la UE en materia de cobertura de los servicios de guardería podría dar lugar a un aumento sustancial del empleo de las madres. Se calcula que los beneficios serán de hasta el 48 % en los países en los que la participación es baja<sup>236</sup>, con un impacto positivo en el crecimiento del PIB<sup>237</sup>. Se ha

<sup>234</sup> [Conclusiones del Consejo sobre el papel del mercado de trabajo, las capacidades y las políticas sociales para unas economías resilientes, junio de 2024.](#)

<sup>235</sup> [Principios rectores voluntarios para la evaluación por los Estados miembros de la UE de los efectos económicos de las reformas e inversiones en los ámbitos del mercado laboral, las capacidades y la política social, junio de 2024.](#)

<sup>236</sup> Nazareni, M., Caraianni, P., Janta, B., *EU Labour Supply-Demand Microsimulation Model (EUROLAB): The impact of increasing formal childcare on mothers' labour supply* [«Modelo de microsimulación de la oferta y

constatado que la inversión en capital humano, incluida la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional, impulsa la productividad y el crecimiento. También en este sentido, la Comisión presenta una Recomendación de Recomendación del Consejo sobre el capital humano en la Unión Europea como parte de este «paquete de otoño» del Semestre Europeo. Un análisis microeconómico del Cedefop estimó, por ejemplo, que la reducción del porcentaje de adultos poco cualificados del 23,5 al 7,4 % a lo largo de diez años (con un escenario estimado de mantenimiento de las políticas del 14,7 %) podría aumentar el PIB anual de la UE en más de 200 000 millones EUR<sup>238</sup>. Asimismo, unas políticas activas del mercado de trabajo bien estructuradas y eficientes pueden generar beneficios tanto económicos como sociales, también mucho más allá del marco temporal de las intervenciones políticas. Por ejemplo, se calcula que las intervenciones en materia de políticas activas del mercado de trabajo financiadas a través del FSE+ en el período de programación 2021-2027 mejorarán los resultados en materia de empleo en los veinte años siguientes a la inversión original, con un pico del + 0,11 % de empleo en 2027<sup>239</sup>. Al mismo tiempo, unas políticas sociales bien diseñadas pueden apoyar de manera importante la estabilización macroeconómica al mitigar sustancialmente los riesgos sociales y los futuros gastos sociales relacionados con los costes de la inacción.

**Algunos Estados miembros ya llevan a cabo sistemáticamente evaluaciones de impacto y evaluaciones para diseñar reformas e inversiones sociales, de empleo y de mejora de las capacidades eficientes y eficaces, adaptadas a las medidas estratégicas específicas y a las circunstancias de cada país.** Por ejemplo, el modelo **danés** de inversión socioeconómica, o *Socialøkonomisk Investeringsmodel (SØM)*, proporciona un marco de análisis coste-beneficio que incluye una base de datos de prácticas eficaces. También calcula los costes directos y los posibles resultados de las políticas sociales sobre la base de iniciativas políticas seleccionadas por el usuario y de datos demográficos específicos<sup>240</sup>. Además, el sistema público de empleo danés ha ido recopilando sucesivamente pruebas sobre diferentes aspectos de las políticas activas del mercado de trabajo mediante la realización de diversos ensayos aleatorios controlados. El programa «Espacios Familiares 0-3» de **España** está diseñado para apoyar a las familias con niños menores de 3 años, especialmente de entornos de bajos ingresos, capacitando a los progenitores a través de talleres para mejorar la educación de la primera infancia. Una evaluación de impacto y una evaluación continua a través de ensayos aleatorios controlados garantizan la calidad y la eficacia del programa, y los datos sobre la participación y los resultados impulsan mejoras. Esto se sustenta en la reciente legislación española, que

---

la demanda de mano de obra de la UE (EUROLAB): el impacto del aumento de las guarderías oficiales en la oferta de mano de obra de las madres», documento en inglés], documento de trabajo del JRC, 2022.

<sup>237</sup> Darvas, Z., Welslau, L., Zettelmeyer, J., [Incorporating the impact of social investments and reforms in the European Union's new fiscal framework](#) [«Incorporación del impacto de las inversiones y reformas sociales en el nuevo marco presupuestario de la Unión Europea», documento en inglés], documento de trabajo de Bruegel, 2024.

<sup>238</sup> Cedefop, *Investing in skills pays off: The economic and social cost of low-skilled adults in the EU* [«La inversión en competencias da resultados: el coste social y económico de los adultos con baja cualificación en la UE», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2017.

<sup>239</sup> Véase Comisión Europea, [Employment and social developments in Europe 2024](#) [«Evolución social y del empleo en Europa en 2024», publicación en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2024.

<sup>240</sup> Kvist, J., «Inclusive growth and social investments over the life course» [«Crecimiento integrador e inversiones sociales a lo largo de la vida»], en Deeming, C., y Smyth, P. (eds.), [Reframing global social policy: Social investment for sustainable and inclusive growth](#) [«Remodelación de la política social mundial: inversión social para un crecimiento sostenible e integrador», publicación en inglés], Policy Press, 2018, pp. 213-228.

crea una estructura clara y exhaustiva sobre cómo debe abordarse la evaluación en todas las políticas gubernamentales con el fin de mejorar la rendición de cuentas y la transparencia<sup>241</sup>. En 2019, **Alemania** puso en marcha los programas «Participación en el mercado laboral» e «Integración de los desempleados de larga duración», que ofrecen subsidios salariales y orientación a los empleadores que contratan a desempleados de larga duración. Una evaluación realizada en 2024 por el Instituto de Investigación sobre el Empleo de Alemania, que combinaba métodos cuantitativos y cualitativos, concluyó que estas iniciativas eran eficaces para reducir la exclusión social e impulsar el empleo, ya que el 51 % de los participantes pasaron a ocupar puestos de trabajo regulares al cabo de veintiséis meses y se observaron indicios tempranos de tendencias similares entre los desempleados de muy larga duración<sup>242</sup>. En **Eslovenia**, los recientes programas de formación para demandantes de empleo hicieron que los participantes tuvieran más probabilidades de encontrar un empleo que los no participantes con características similares, y aumentaron sus ingresos, como puso de manifiesto una evaluación de impacto contrafactual realizada por el Servicio de Empleo de Eslovenia, en cooperación con la Comisión Europea y la OCDE<sup>243</sup>. Al mismo tiempo, muchos Estados miembros siguen enfrentándose a obstáculos a la hora de institucionalizar una cultura de evaluaciones periódicas de las políticas. Entre estos se incluyen, en particular, una capacidad administrativa o analítica insuficiente y un acceso limitado a datos oportunos y de alta calidad.

### 2.3.2. Medidas adoptadas por los Estados miembros

**Algunos Estados miembros han adoptado medidas para seguir abordando la segmentación del mercado laboral y luchar contra el abuso de los contratos atípicos.** La Ley **maltesa** de «igualdad de retribución por un trabajo de igual valor», en vigor desde enero de 2025, exige que los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal se beneficien de las mismas condiciones de retribución y empleo (como salario, vacaciones, horas extraordinarias y períodos de descanso) que los empleados de las empresas usuarias que desempeñen funciones equivalentes. En julio de 2024, **Luxemburgo** transpuso la legislación de la UE relativa a unas condiciones laborales transparentes y previsibles. Esto obliga a los empleadores a incluir información adicional detallada en los contratos o a proporcionarla poco después del inicio del contrato. En el caso de los contratos de duración determinada, los períodos de prueba deben durar al menos dos semanas. Los empleados que hayan cumplido seis meses de servicio después de este período pueden solicitar un cambio en su situación laboral, ya sea de duración determinada a indefinida o de tiempo parcial a tiempo completo, una vez al año. En diciembre de 2024, **Italia** amplió la deducción fiscal máxima existente para las empresas y los trabajadores autónomos que contraten a empleados con contratos indefinidos en 2025 y 2026. Desde julio de 2025, **Hungría** ha limitado el trabajo estacional en la agricultura y el turismo a 120 días al año, independientemente del número de empleadores, para evitar abusos. A partir de enero de 2026, los trabajadores agrícolas podrán ampliar este período en 90 días si su empleador paga un 50 % más de cotización durante la

<sup>241</sup> Gobierno de España, [Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado](#), 2022.

<sup>242</sup> [Subsidised jobs for the long-term unemployed: An evaluation of the German Participation Opportunities Act](#) [«Puestos de trabajo subvencionados para los desempleados de larga duración: evaluación de la Ley alemana de oportunidades de participación», publicación en inglés], *IAB-Forum*.

<sup>243</sup> OCDE y Comisión Europea, [Impact Evaluation of Wage Subsidies and Training for the Unemployed in Slovenia](#) [«Evaluación de impacto de los subsidios salariales y la formación para los desempleados en Eslovenia», publicación en inglés], Connecting People with Jobs, OECD Publishing, París, 2025.

ampliación. La autoridad tributaria supervisará digitalmente los días de trabajo para hacer cumplir estos límites.

**Varios Estados miembros han adoptado medidas para mejorar la protección de los empleados.** En abril de 2025, **España** modificó el Estatuto de los Trabajadores para regular la resolución de contrato en caso de incapacidad permanente. La reforma aclara que la resolución solo puede tener lugar cuando un trabajador sea declarado en situación de incapacidad permanente y no puedan realizarse ajustes razonables, no exista un puesto adecuado y disponible o el trabajador rechace una reasignación debidamente propuesta. También introduce un proceso de consulta obligatorio con el trabajador antes de tomar cualquier decisión y refuerza la obligación de los empleadores de estudiar posibles reasignaciones o adaptaciones que puedan evitar la resolución. En marzo de 2025, **Luxemburgo** adoptó una modificación de su Código de Trabajo que mejora la protección de los trabajadores al especificar las normas sobre la retribución de las horas extraordinarias, el consentimiento y la conservación de registros. La actualización exhaustiva equilibra unas salvaguardias más sólidas para los empleados en torno a las condiciones de trabajo, las bajas por enfermedad y los despidos con unas obligaciones de cumplimiento más claras y simplificadas para las empresas. **Rumanía** introdujo un nuevo sistema en línea para el registro de empleados (REGES-ONLINE) en marzo de 2025. El sistema permite a los empleados verificar que las condiciones negociadas con los empleadores, como los salarios y los horarios, se encuentran fielmente reflejadas en sus contratos, así como recibir una notificación en caso de que cambie alguna de ellas.

**Varios Estados miembros han realizado avances adicionales en el refuerzo de sus marcos de salud y seguridad en el trabajo.** En septiembre de 2024, **España** adoptó el Real Decreto 893/2024, que establece disposiciones en materia de protección de la salud y la seguridad de los trabajadores domésticos y los cuidadores a domicilio, y armoniza sus derechos con la legislación general en materia de prevención de riesgos laborales. Garantiza el acceso a las evaluaciones de riesgos, la información, la formación, los equipos de protección y la vigilancia de la salud, y obliga a los empleadores a llevar a cabo evaluaciones de riesgos, adoptar medidas preventivas y garantizar unas condiciones de trabajo seguras. En marzo de 2025, **Luxemburgo** introdujo nuevas normas relativas a la protección de los trabajadores contra riesgos relacionados con la exposición a agentes carcinógenos o mutágenos durante el trabajo. El Reglamento granducal conexo actualiza las protecciones en el lugar de trabajo contra los agentes carcinógenos, mutágenos y reprotóxicos. En marzo de 2025, **Dinamarca** estableció legislación que permite a la Autoridad Danesa del Entorno Laboral exigir, en circunstancias excepcionales, que los contratistas de obras de construcción interrumpan sus actividades. Además, la Ley aumenta las multas para las empresas declaradas culpables de infracciones graves en materia de salud y seguridad en el trabajo. **Italia** creó un fondo de 500 000 EUR anuales, a partir de 2026, para financiar programas de detección y prevención de enfermedades cardiovasculares y oncológicas, así como el suministro de desfibriladores automáticos y semiautomáticos en los lugares de trabajo.

**Varios Estados miembros introdujeron medidas para aclarar en mayor medida la normativa en torno a nuevas fórmulas de trabajo, como el teletrabajo y el trabajo flexible.** La nueva *Telearbeitsgesetz* (Ley sobre el teletrabajo) de **Austria**, en vigor desde enero de 2025, amplía el trabajo a distancia más allá de los hogares de los empleados para incluir residencias familiares, espacios de cotrabajo, cibercafés y destinos vacacionales. Mantiene ventajas fiscales, como una deducción anual de 300 EUR por mobiliario ergonómico y una franquicia de 3 EUR/día por los días de teletrabajo, pero obliga a los

empleadores a indicar explícitamente estos días en las nóminas. En febrero de 2025, **Francia** aprobó una ley por la que se aplica un acuerdo sobre el convenio fiscal con Luxemburgo, cuyo objetivo es evitar la doble imposición y la evasión fiscal de los empleados transfronterizos que trabajan a distancia. El nuevo acuerdo permite a los trabajadores transfronterizos residentes en Francia y empleados en Luxemburgo trabajar desde casa hasta treinta y cuatro días al año sin tener que pagar el impuesto sobre la renta francés. En **Estonia**, la Ley sobre contratos de trabajo, actualizada en el segundo semestre de 2025, permite acuerdos más flexibles sobre el tiempo de trabajo, con un mayor margen de maniobra para que los empleadores y los empleados establezcan, de mutuo acuerdo, el trabajo a distancia, el horario flexible u otros horarios no tradicionales. En noviembre de 2024, **Francia** aprobó la continuación del experimento de trabajo en régimen de tiempo compartido durante los próximos cuatro años. La legislación tiene por objeto mejorar la eficacia del tiempo compartido para los desempleados de larga duración, las personas que reciben mínimos sociales y las personas con discapacidad. Su objetivo es mejorar la empleabilidad de estos grupos ofreciéndoles contratos indefinidos de trabajo a tiempo parcial.

**Algunos Estados miembros han empezado a transponer la Directiva relativa al trabajo en plataformas, puesto que entró en vigor en diciembre de 2024.** En junio de 2025, **Italia** adoptó una ley que establece los pasos hacia la transposición. Entre ellos se incluyen la actualización de la definición de «plataformas digitales de trabajo», el establecimiento de procedimientos para evaluar las relaciones laborales y la introducción de restricciones al tratamiento automatizado de datos personales. También tienen por objeto reforzar la protección en materia de seguridad social, exigir prácticas transparentes de gestión de datos y mejorar las medidas de salud y seguridad, incluidas las políticas de lucha contra el acoso y la violencia. En **Bélgica**, en enero de 2026 entrará en vigor una nueva ley que hace obligatorio el seguro de accidentes laborales para los trabajadores autónomos de plataformas, a fin de armonizar la protección de todos los trabajadores.

**Muchos Estados miembros están adoptando medidas para luchar contra el trabajo no declarado, en particular aprovechando herramientas digitales como la IA.** En noviembre de 2024, **Dinamarca** adoptó una ley para reforzar las salvaguardias jurídicas contra el uso de mano de obra ilegal. En **Bélgica**, el Gobierno flamenco ha introducido normas más estrictas para hacer frente al uso indebido de las normas de la UE sobre el desplazamiento de trabajadores y mejorar la supervisión en los sectores de riesgo. De este modo, todas las partes de una cadena de subcontratación son responsables si un subcontratista contrata ilegalmente a trabajadores extranjeros. Esta reforma exige a las empresas de sectores de alto riesgo que verifiquen el cumplimiento por parte de sus subcontratistas. En **Grecia**, la tarjeta de trabajo digital combate el trabajo no declarado mediante el seguimiento de las horas de trabajo reales y la garantía de una remuneración adecuada, abordando las horas extraordinarias abusivas y los cambios laborales ilegales. El proyecto abarcó a 750 000 trabajadores de sectores como la banca y el comercio minorista y, con la ampliación a la alimentación y el turismo prevista para junio de 2025, abarcará a 1,5 millones de trabajadores. En **España**, las autoridades utilizan herramientas basadas en la IA para luchar contra el trabajo no declarado y han emprendido un esfuerzo de colaboración en el que participan la Agencia Estatal de Administración Tributaria, la Policía y la Guardia Civil, así como la Administración de la Seguridad Social. **Estonia** está probando su visión de la economía en tiempo real, cuyo objetivo es automatizar la presentación de informes empresariales, reducir las cargas administrativas y mejorar la productividad, así como pasar de prácticas económicas informales a unas formales y reducir los pagos no declarados.

**Los Estados miembros siguen luchando contra el desempleo de larga duración con medidas estratégicas específicas.** En Eslovenia, el Ministerio de Trabajo, Familia, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades está revisando actualmente las Directrices para la aplicación de las políticas activas del mercado de trabajo 2021-2025 con vistas a actualizarlas para el período 2026-2030, con el objetivo de reducir el desempleo de larga duración y acelerar la activación de las personas de edad avanzada y las personas poco cualificadas. En enero de 2025, Chequia amplió el proyecto piloto «Integration Job», que incluirá 240 participantes en 2025 y 400 en 2026. A fin de reducir el desempleo de larga duración, el proyecto combina subsidios salariales para la contratación de grupos desfavorecidos con necesidades específicas y actividades de integración que apoyan el desarrollo personal. En Austria, a partir de enero de 2026, surtirá efecto el paquete sobre empleo «Aktion 55 plus» para los trabajadores de edad avanzada en situación de desempleo de larga duración. El presupuesto para el paquete se incrementará de 50 millones EUR en 2025 a 100 millones EUR de aquí a 2027.

**En algunos Estados miembros se adoptaron medidas para incentivar el trabajo y apoyar el trabajo autónomo, el emprendimiento y la creación de empresas sociales.** Italia introdujo una exención parcial de las cotizaciones a la seguridad social para el período 2025-2027 para las madres trabajadoras por cuenta ajena y por cuenta propia con al menos dos hijos, excluidas las trabajadoras domésticas. La prestación es válida hasta que el menor de los hijos cumpla 10 años y, a partir de 2027, hasta que el menor de los hijos cumpla 18 años en el caso de las madres con tres o más hijos. Está reservada a las beneficiarias con una renta imponible de hasta 40 000 EUR al año y tiene un límite de gasto anual de 300 millones EUR. Como parte de su PRR y con el apoyo del FSE+, Polonia está preparando una modificación de la Ley de Economía Social, con el objetivo de promover la economía social y el emprendimiento social. Esto se haría mediante el refuerzo de los instrumentos jurídicos y financieros para desarrollar el funcionamiento de las empresas sociales y mejorar la coordinación de las acciones del Gobierno y de las administraciones locales. Una medida que se aplicará entre 2025 y 2028 y que está financiada por el FSE+ apoya el emprendimiento en el norte de Bulgaria al prestar asistencia desde el desarrollo de una idea empresarial hasta su puesta en práctica. Al fomentar el trabajo autónomo y la capacidad de emprendimiento, la medida pretende crear nuevos puestos de trabajo y contribuir así a prevenir la pobreza y la exclusión social.

**Muchos Estados miembros dan cada vez más prioridad a las medidas destinadas a reforzar el sistema de políticas activas del mercado de trabajo.** En Bélgica, en mayo de 2025, el Gobierno de Valonia aprobó en primera lectura dos proyectos de ley para reformar el papel de los servicios públicos de empleo «Forem». El «Forem» requerirá un CV en línea y hará los perfiles de los demandantes de empleo visibles para los empleadores una vez que se defina un puesto de trabajo, lo que contribuirá a mejorar la calidad de la adecuación entre la oferta y la demanda de empleo. Los demandantes de empleo, con algunas excepciones (por ejemplo, los demandantes de empleo en formación), recibirán asesoramiento individual cada cuatro meses, así como ofertas específicas, y estarán en contacto mensual con el SPE. En abril de 2025, Grecia introdujo cambios en su plataforma digital para gestionar los datos de empleo. El nuevo sistema ERGANI 2 actualiza a su predecesor, en particular digitalizando plenamente las declaraciones de empleo, aliviando la carga administrativa mediante la racionalización de los procedimientos para los empleadores, mejorando las herramientas de seguimiento del mercado laboral y proporcionando un registro de empleo y seguros más fiable y transparente. En diciembre de 2024, España amplió las subvenciones en el marco de los programas comunes de activación para el empleo, añadiendo indemnizaciones por

residencia y las correspondientes cotizaciones de los empleadores a la seguridad social en determinadas regiones. La reforma también refuerza las políticas de activación al incorporar algunos programas de empleo juvenil al marco común.

**Muchos Estados miembros están llevando a cabo reformas importantes de sus servicios públicos de empleo, incluidos cambios institucionales, el aumento de la eficiencia y la digitalización de los servicios.** A través de un programa de apoyo del FSE+ de 183 millones EUR, **Rumanía** está modernizando sus servicios públicos de empleo (SPE). El programa tiene por objeto aumentar el número de miembros del personal de los SPE en 600, formar a 1 840 empleados de los SPE y prestar servicios modernizados a 275 000 personas y 21 750 empleadores. También se espera mejorar la visibilidad de los SPE a través de una campaña de comunicación y modernizar sus instalaciones. El proyecto tendrá una duración de sesenta meses, de enero de 2025 a diciembre de 2029. En **Finlandia**, en enero de 2025, la responsabilidad de organizar los servicios públicos de empleo se transfirió a los municipios con el fin de aumentar la igualdad de acceso a los servicios y contribuir a la rápida inserción laboral de los demandantes de empleo mediante la mejora de los servicios de empleo y los servicios prestados a las empresas. En relación con la transferencia, se creó un modelo de financiación para que los municipios desarrollaran sus actividades de fomento del empleo. Se calcula que el efecto directo de la reforma en el empleo beneficiará a entre 7 000 y 10 000 personas. En diciembre de 2024, con el apoyo del MRR y del FSE+, **Chipre** adoptó una amplia reforma de sus SPE. La reforma en curso incluirá la implantación de plataformas para digitalizar los sistemas de contratación del Departamento de Trabajo, desarrollar un sistema de gestión del rendimiento y establecer un sistema de alerta temprana y seguimiento para los jóvenes que ni estudian ni trabajan (ninis). En enero de 2025, **Francia** introdujo un decreto para adaptar la Ley de pleno empleo a sus regiones ultraperiféricas. Los cambios adaptan la Ley a las especificidades institucionales de las regiones ultraperiféricas y se refieren a la gobernanza y a cuestiones relacionadas con la atención a la infancia, así como a la ampliación del plazo para la celebración de contratos entre los desempleados y las instituciones de empleo.

**Varios Estados miembros han aplicado reformas para adaptar sus sistemas de prestaciones por desempleo a las condiciones actuales del mercado laboral.** En enero de 2025, **Finlandia** suprimió los complementos de la subvención del mercado laboral y de la prestación básica de desempleo que se abonaban durante la participación en acciones de fomento del empleo. En junio de 2025, **Chequia** introdujo modificaciones en su sistema de prestaciones por desempleo para mejorar el apoyo financiero y la protección social de los demandantes de empleo. El apoyo durante la fase inicial del desempleo aumentará hasta el 80 % de los ingresos laborales anteriores de la persona. También en junio de 2025, **Estonia** reformó su sistema de protección contra el desempleo, simplificando los procedimientos e introduciendo un modelo de prestaciones básicas universales que surtirá efecto a partir de enero de 2026. La reforma sustituye el sistema dual anterior por un único régimen de seguro de desempleo. En julio de 2025, **Bélgica** adoptó una reforma importante de su sistema de prestaciones por desempleo que entrará en vigor en enero de 2026. Limitará la duración total de las prestaciones a dos años, tras los cambios de los criterios de admisibilidad, con algunas excepciones. En octubre de 2025, **Lituania** modificó su Ley sobre el seguro social de desempleo para aumentar la prestación mínima por desempleo de 241,5 EUR a 350 EUR en 2025, ampliar en cuatro meses la duración máxima de los pagos de prestaciones cercanas a la jubilación y mejorar la orientación general de las prestaciones, especialmente para los hogares con bajos ingresos. En octubre de 2025, **Suecia** llevó a cabo una reforma de su sistema de seguro de desempleo para adaptar mejor la concesión de prestaciones a la pérdida real de ingresos del solicitante.

**Varios Estados miembros han aplicado medidas para atraer talento extranjero y aliviar la difícil situación del mercado laboral.** En mayo de 2025, **Grecia** puso en marcha el programa HELIOS+ con el apoyo del FSE+, cuyo objetivo es apoyar la integración de los nacionales de terceros países mediante un enfoque holístico que integre su acceso a la educación, al mercado laboral y a la formación profesional. Mediante modificaciones de su Ley de Extranjería en marzo de 2025, **Croacia** liberaliza el acceso de los trabajadores cualificados (en particular en el sector de las tecnologías de la información), refuerza la supervisión de los empleadores y mejora la protección de los derechos de los trabajadores extranjeros. Además, el país aplicó nuevas medidas para apoyar el retorno y la reintegración de los emigrantes croatas. En 2025, **Malta** reformó su política de migración laboral, centrándose en la retención, los derechos y las necesidades del mercado laboral. Las medidas incluyen nuevos criterios de admisibilidad para los empleadores, límites a la contratación por parte de empresas con tasas elevadas de resolución de contratos (con exenciones para las microempresas) y mejores vías para que los nacionales de terceros países cambien de empleador. Con el fin de ayudar a aliviar la escasez de mano de obra y atraer a trabajadores extranjeros altamente cualificados, **Chequia** ha adoptado un decreto gubernamental que concede libre acceso al mercado laboral a los ciudadanos de diez países no pertenecientes a la UE. En octubre de 2024, **Alemania** adoptó la Estrategia de mano de obra cualificada de la India, cuyo objetivo es atraer a trabajadores cualificados de la India mediante la mejora de las condiciones marco para la contratación, la expedición de visados, los cursos de lengua, el reconocimiento de las cualificaciones profesionales extranjeras y la integración.

**Algunos Estados miembros adoptaron medidas para reforzar el diálogo social y el papel de los interlocutores sociales.** En mayo de 2025, **Rumanía** presentó un proyecto de plan de acción para promover la negociación colectiva durante el período 2025-2028 mediante el fomento de la afiliación a sindicatos y organizaciones patronales, el apoyo a la participación informada en las negociaciones y la facilitación de acuerdos a escala sectorial y nacional. También tiene por objeto reforzar el diálogo social, introducir sanciones disuasorias en caso de incumplimiento y mejorar la capacidad institucional a través de la asistencia técnica, las inspecciones y una aplicación más eficaz. En octubre de 2024, el Gobierno de **Hungría** adoptó un decreto por el que se establece un marco jurídico para un foro consultivo permanente para el sector privado (VKF). Su objetivo es garantizar el establecimiento y el funcionamiento continuo de los mecanismos de fijación del salario mínimo. En mayo de 2025, **Polonia** modificó el Reglamento sobre la representatividad de las organizaciones patronales. La nueva ley prohíbe la doble afiliación a dichas organizaciones, a fin de permitir el cálculo correcto de su representatividad y, de este modo, aplicar la misma norma que para los sindicatos.

## **2.4. Orientación n.º 8: Promover la igualdad de oportunidades para todos, fomentar la integración social y combatir la pobreza**

En el presente apartado se examina la aplicación de la orientación para las políticas de empleo n.º 8. Esta 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

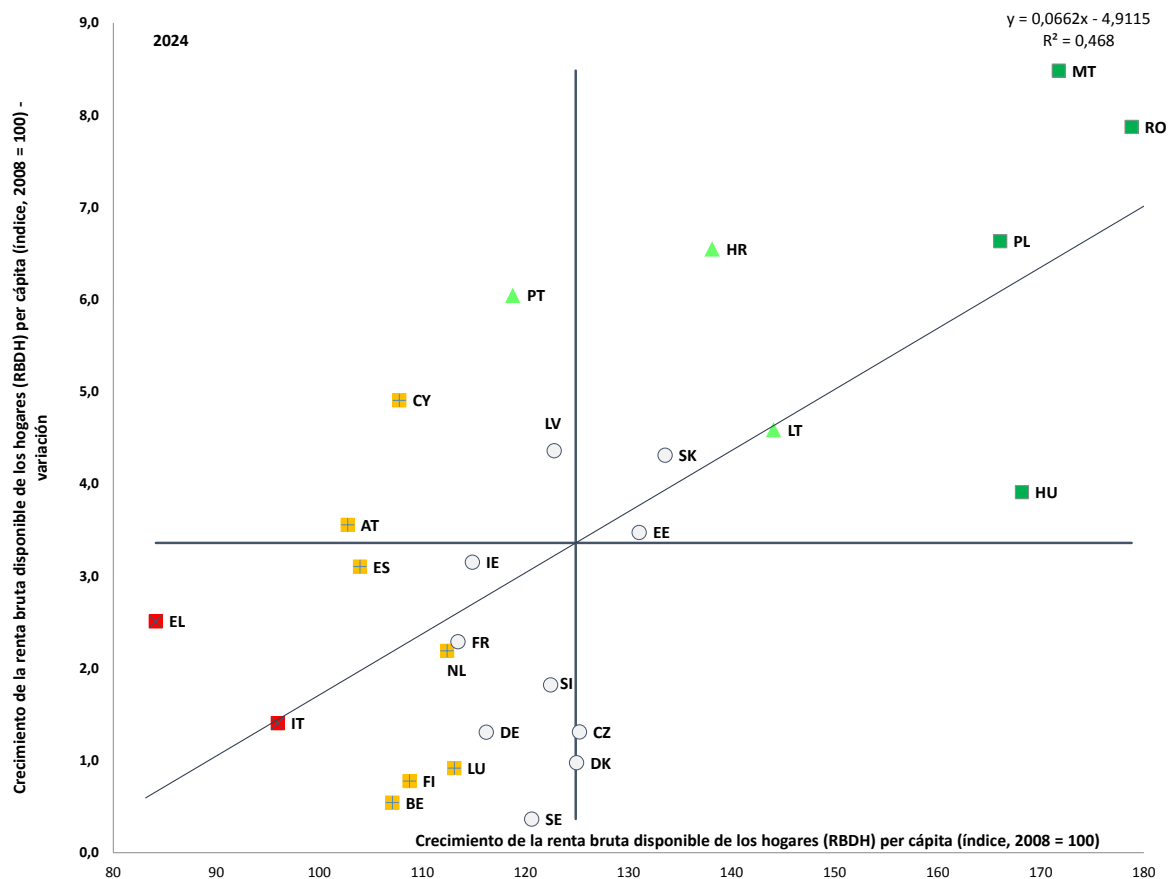
indicadores clave. En primer lugar, se debaten los riesgos de pobreza o exclusión social, así como la desigualdad de ingresos. A continuación, se analizan la renta mínima y los sistemas de protección social en general, así como su impacto en la reducción de la pobreza. La vivienda social y la asequibilidad de la vivienda también se analizan con arreglo a la orientación n.º 8. El apartado 2.4.2 informa de las medidas estratégicas adoptadas por los Estados miembros.

#### **2.4.1. Indicadores clave**

**El índice de crecimiento de la renta bruta disponible real de los hogares per cápita aumentó considerablemente a nivel de la EU-27 en 2024.** Se situó en 141,3 (nivel en 2008 = 100) en 2024, 2,5 puntos más que en 2023. El mayor incremento se observó en Malta, Rumanía y Polonia, mientras que en Croacia, Portugal y Chipre se registraron otros más pequeños, aunque sustanciales (véase el gráfico 2.4.1). Malta, Rumanía, Polonia y Hungría fueron los «países con mejores resultados» en 2024, debido a los elevados niveles (más del 160 % con respecto a 2008), así como a los grandes aumentos en los tres primeros. Varios Estados miembros registraron menores aumentos y algunos de ellos se mantuvieron en niveles medios, como Suecia, Dinamarca, Chequia y Eslovenia. A la luz de sus resultados en 2024, se constató que Grecia e Italia se encontraban en «situaciones críticas» debido a los niveles persistentemente bajos, tras modestas mejoras. La situación estaba «en observación» en 2024 en Bélgica, Finlandia y Luxemburgo (donde los niveles se aproximaron a la media de la UE, pero solo después de mejoras relativamente pequeñas), así como en Chipre, Austria, España y los Países Bajos (donde los niveles se situaron por debajo de la media de la UE a pesar de las mejoras de alrededor de la media).

## Gráfico 2.4.1: El crecimiento de la renta bruta disponible de los hogares (RBDH) per cápita aumentó en la UE, con importantes variaciones entre los Estados miembros en 2024

Índice de crecimiento de la renta bruta disponible real de los hogares per cápita, niveles de 2024 y variaciones con respecto al año anterior (2008 = 100, indicador principal del cuadro de indicadores sociales)



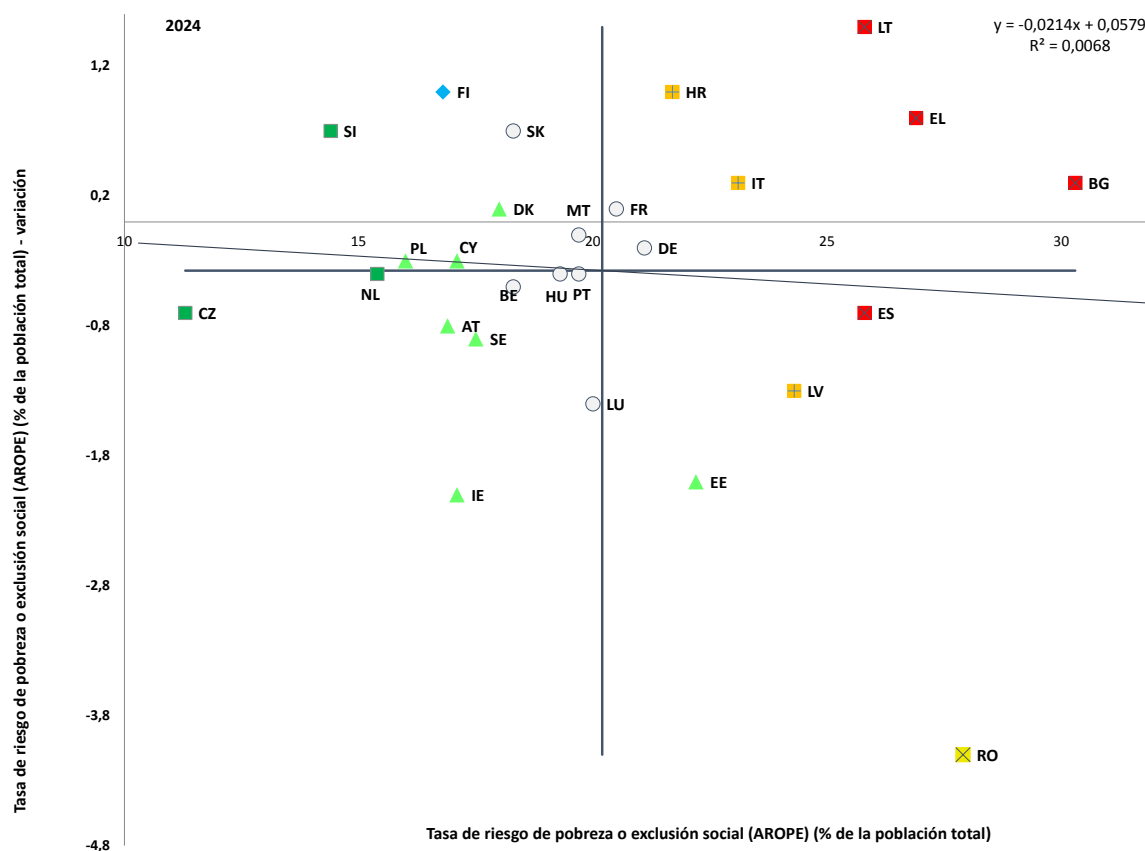
Nota: Los ejes se centran en la media no ponderada de la UE. La leyenda se presenta en el anexo. No se dispone de datos relativos a BG.

Fuente: Eurostat [[tepsr\\_wc310](https://tepsr_wc310)], cuentas sectoriales europeas.

**La UE experimentó mejoras muy modestas en la reducción de la tasa de personas en riesgo de pobreza o exclusión social en 2024, sin signos claros de convergencia al alza.** La tasa AROPE disminuyó al 21 %, frente al 21,3 % de 2023, con una diferencia de casi 2 p. p. entre hombres y mujeres (20 % frente al 21,9 %). La situación en 2024 fue «crítica» en Bulgaria, Grecia, Lituania y España, cuyos niveles relativamente elevados (del 30,3, el 26,9, el 25,8 y el 25,8 %, respectivamente) no experimentaron mejoras significativas (España) o experimentaron aumentos ligeros (Bulgaria y Grecia) o incluso significativos (1,5 p. p. en Lituania) (véase el gráfico 2.4.2). Croacia, Italia y Letonia estaban «en observación», ya sea debido al nivel relativamente elevado (24,3 % en Letonia) o al aumento (+ 1 y + 0,3 p. p. para Croacia e Italia, respectivamente). Al mismo tiempo, Rumanía experimentó una situación «débil pero en mejoría» y registró uno de los niveles más altos de la UE (27,9 %) tras el mayor descenso (− 4,1 p. p.), lo que refleja los continuos esfuerzos por reducir la pobreza. Por el contrario, Chequia, Eslovenia y los Países Bajos fueron los «países con mejores resultados» (con tasas AROPE del 11,3, el 14,4 y el 15,4 %, respectivamente). Irlanda y Estonia registraron grandes descensos (− 2,1 y − 2 p. p., respectivamente) a pesar de que los niveles ya eran buenos o medios. No se aprecia ningún signo claro de convergencia al alza entre los Estados miembros.

## Gráfico 2.4.2: La tasa de riesgo de pobreza o exclusión social solo disminuyó ligeramente en 2024 en la UE

Proporción de la población en riesgo de pobreza o exclusión social, niveles de 2024 y variaciones con respecto al año anterior (en %, indicador principal del cuadro de indicadores sociales)



Nota: Los ejes se centran en la media no ponderada de la UE. La leyenda se presenta en el anexo. Interrupción en la serie de HR y datos provisionales de LT.

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

**La variación regional y entre las zonas urbanas y rurales en el riesgo de pobreza o exclusión social en toda la UE es elevada, en consonancia con lo observado en los Estados miembros.** La variación fue elevada entre las regiones de la UE (NUTS 2) en 2024, también dentro de los Estados miembros, especialmente en Italia, Polonia, Hungría y Eslovaquia (véase el gráfico 8 del anexo 5). Las tasas AROPE oscilaron entre el 59,5 % en Guayana Francesa, el 48,8 % en Calabria y el 44,5 % en Ciudad de Melilla, y el 8,8 % en Jihozápad, el 8,6 % en Bratislavsky kraj y el 6,6 % en la Provincia Autónoma di Bolzano/Bozen. Las regiones ultraperiféricas experimentaron tasas AROPE superiores a la media de la UE y oscilaron entre el 59,5 % en Guayana Francesa y el 22,9 % en Madeira. Los pueblos y suburbios registraron tasas AROPE algo más bajas en la UE que las ciudades y zonas rurales (20,3, 21,3 y 21,3 %, respectivamente). Sin embargo, las diferencias entre los Estados miembros fueron considerables. Las tasas AROPE oscilaron entre el 27,8 % en Bélgica y el 12,2 % en Polonia en lo que respecta a las ciudades; entre el 32 % en Bulgaria y el 11,7 % en Chequia para los pueblos y suburbios; y entre el 41,7 % en Rumanía y el 8,6 % en Malta para las zonas rurales. Si bien en la parte occidental de la Unión las tasas AROPE relativamente elevadas en las ciudades van acompañadas de tasas relativamente bajas en las zonas rurales, lo contrario tiende a ocurrir en varios países mediterráneos y bálticos y en la parte oriental.

**Los factores que subyacen a los riesgos de pobreza son múltiples.** Tienen su origen en la desigualdad de oportunidades debida, por ejemplo, a las disparidades territoriales y regionales<sup>244</sup> o a la discriminación<sup>245</sup>. Se refieren a las diferencias en la eficacia y la eficiencia de las políticas activas del mercado de trabajo y de las políticas de protección e inclusión social. La transmisión intergeneracional de las desventajas<sup>246</sup> pesa sobre los niños. Las políticas de inclusión activa, el diseño y la eficacia de los sistemas fiscales y de prestaciones y el acceso a los servicios de apoyo (incluidos los servicios educativos, sanitarios, sociales y esenciales) desempeñan un papel central en la lucha contra los riesgos de pobreza y su prevención. A fin de ayudar a los Estados miembros en este respecto, la UE ha adoptado una amplia gama de iniciativas que pueden contribuir a la reducción de la pobreza, si se aplican correctamente<sup>247</sup>. Partiendo de ellas, la próxima estrategia de la UE de lucha contra la pobreza tendrá por objeto ayudar a las personas a acceder a la protección y los servicios esenciales que necesiten, al tiempo que se abordan las causas profundas de la pobreza. El objetivo general es ayudar a erradicar la pobreza en la UE de aquí a 2050.

### **Recuadro de objetivos 3: Avance hacia el objetivo de reducción de la pobreza para 2030**

**La población en riesgo de pobreza o exclusión social siguió disminuyendo en 2024, pero los avances siguen siendo insuficientes para cumplir el objetivo principal de la UE de aquí a 2030.** El número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social (AROPE) disminuyó en 1,1 millones en 2024, hasta alcanzar los 93,3 millones. Teniendo en cuenta las interrupciones en las series de Alemania y Francia, la reducción asciende a 2,9 millones en comparación con el año de referencia, 2019, lo que supone una diferencia de 12,1 millones con respecto al objetivo de 15 millones. Esto implica que sería necesaria una reducción media anual de más de 2 millones para alcanzar el objetivo de aquí a 2030 (véase el gráfico a continuación). La consecución del objetivo requerirá, por tanto, una aceleración significativa de los esfuerzos durante el resto de la década. La pobreza infantil también disminuyó en 2024 en la UE, con alrededor de 0,4 millones menos de niños (0-17 años) en riesgo de pobreza o exclusión social. No obstante, la cifra sigue estando 0,25 millones por encima de la base de referencia de 2019 y 5,25 millones por encima de los objetivos nacionales agregados de reducción de la pobreza infantil.

<sup>244</sup> Véase Comisión Europea, Durán Laguna, J., *et al.*, [Ninth report on economic, social and territorial cohesion](#) [«Noveno informe sobre la cohesión económica, social y territorial», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2024.

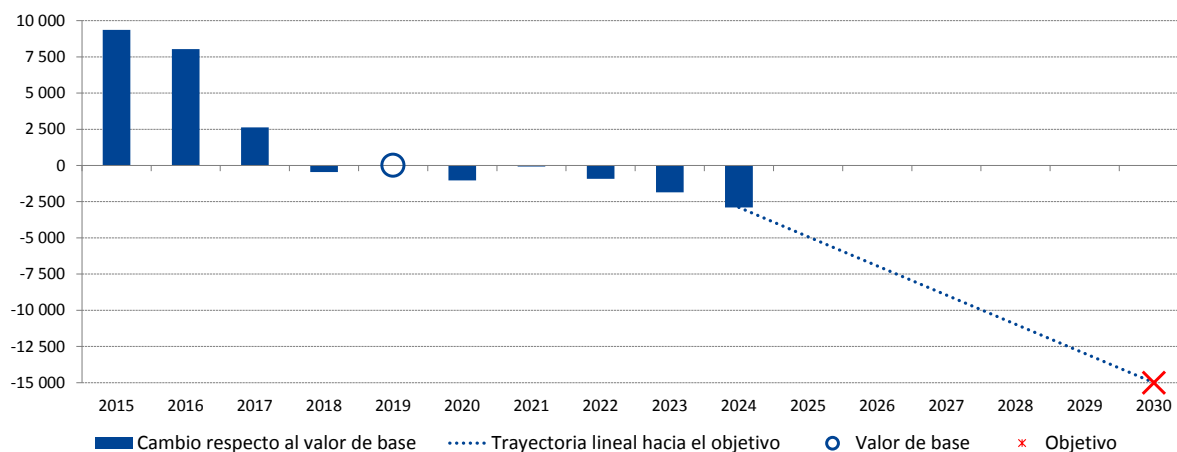
<sup>245</sup> Los últimos datos de 2024 muestran, por ejemplo, que el 70 % de los gitanos se encontraba en riesgo de pobreza, con avances entre 2016 y 2024. Véase: Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, [Rights of Roma and Travellers in 13 European countries, 2024](#) [«Derechos de los gitanos y los grupos itinerantes en trece países europeos, 2024», documento en inglés].

<sup>246</sup> Véase UNICEF Innocenti — Oficina Global de Investigación y Prospectiva, [Innocenti Report Card 18. Pobreza infantil en medio de la abundancia](#), UNICEF Innocenti, Florencia, diciembre de 2023.

<sup>247</sup> Entre ellas figuran la [Garantía Infantil Europea](#), Recomendación (UE) 2021/1004 del Consejo, de 14 de junio de 2021; la [Directiva sobre unos salarios mínimos adecuados](#), Directiva (UE) 2022/2041; la [Recomendación del Consejo relativa al acceso a la protección social](#), Recomendación del Consejo 2019/C 387/01, de 8 de noviembre de 2019; la [Recomendación del Consejo sobre una renta mínima adecuada que procure la inclusión activa](#), Recomendación del Consejo 2023/C 41/01, de 30 de enero de 2023; la Plataforma Europea para Combatir el Sinhogarismo, [Declaración de Lisboa sobre la Plataforma Europea para Combatir el Sinhogarismo](#), de 21 de junio de 2021; y la [Comunicación de la Comisión titulada «Evaluar mejor el impacto distributivo de las políticas de los Estados miembros»](#) [COM(2022) 494].

## El número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social ha disminuido en los últimos años, pero los avances siguen siendo insuficientes para alcanzar el objetivo de la UE para 2030

Variación en el nivel de la tasa AROPE en la EU-27 respecto al año de referencia, 2019, y al objetivo principal de la UE para 2030 correspondiente (población total, miles de personas)



*Nota:* Serie ajustada para tener en cuenta las interrupciones en las series, debido a interrupciones importantes subyacentes registradas en DE en 2020 (interrupción ajustada retroactivamente a 2019) y en FR en 2022 (el agregado de la UE utiliza las cifras de «Francia metropolitana» en lugar de «Francia» para estar en consonancia con la cifra de Francia para 2019).

*Fuente:* Eurostat [[ilc\\_pecs01](#)] y cálculos de la DG EMPL.

**Los avances hacia los objetivos nacionales de reducción de la pobreza siguen siendo desiguales entre los Estados miembros.** En 2024, solo catorce Estados miembros registraron reducciones del número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social, y solo dieciséis han avanzado hacia sus objetivos para 2030 desde 2019 (véase el gráfico a continuación)<sup>248</sup>. Siete de ellos (Rumanía, Chequia, Letonia, los Países Bajos, Polonia, Bélgica y Bulgaria) van por buen camino en líneas generales, y Rumanía logró una reducción sustancial en 2024 (de 739 000). Suecia e Irlanda se convirtieron en los dos primeros países en alcanzar sus objetivos en 2024, mientras que las mayores diferencias relativas<sup>249</sup> siguen registrándose en Luxemburgo, Eslovaquia, Eslovenia, Dinamarca, Finlandia y Francia. De los veintiún países que fijaron objetivos complementarios en materia de reducción de la pobreza infantil<sup>250</sup>, trece registraron mejoras en 2024 y once han avanzado desde 2019, mientras que Irlanda, Chipre y Suecia ya han alcanzado sus objetivos. Por otra parte, Chequia, Alemania, España, Francia, Luxemburgo, Malta, Austria, Eslovenia, Eslovaquia y Finlandia aún no han avanzado con respecto a 2019.

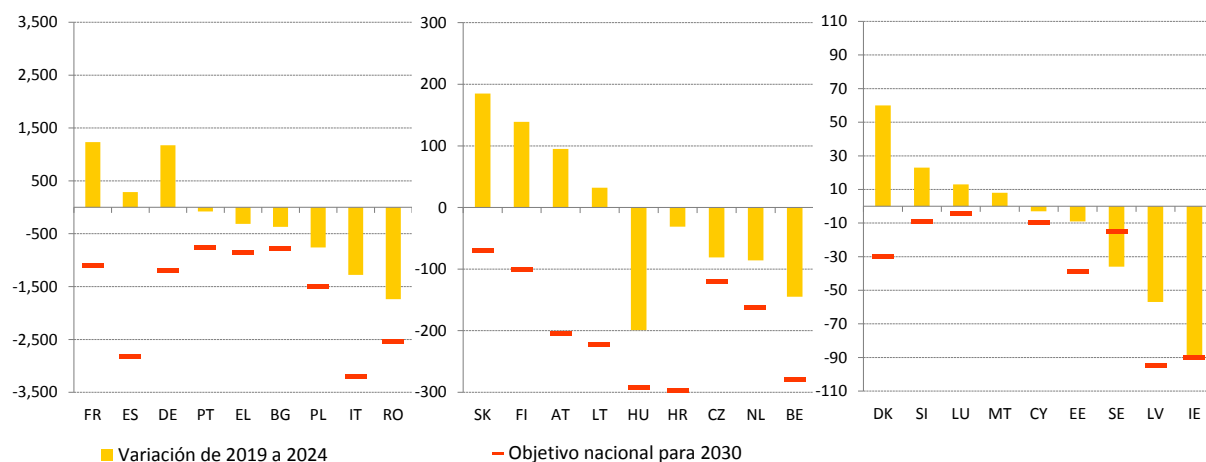
<sup>248</sup> Para el seguimiento de los objetivos de reducción de la pobreza nacionales y de la UE, así como para una explicación de las interrupciones en las series y los ajustes correspondientes de los datos, véase también el [Informe anual de 2025 del Comité de Protección Social](#).

<sup>249</sup> En cuanto a la comparabilidad entre países, las diferencias no se miden en términos absolutos, sino en porcentaje del objetivo de reducción entre 2019 y 2030. Ejemplo:  $(10 \text{ [objetivo]} - 4 \text{ [avances hasta la fecha]}) / 10 \text{ [objetivo]} = 60 \% \text{ [diferencia]}$ .

<sup>250</sup> Bélgica, Bulgaria, Chequia, Alemania, Estonia, Irlanda, Grecia, España, Francia, Croacia, Chipre, Luxemburgo, Malta, Austria, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovenia, Eslovaquia, Finlandia y Suecia fijaron un objetivo de reducción de la pobreza infantil. Véase el [Informe anual de 2025 del Comité de Protección Social](#) para el seguimiento de estos objetivos.

## Solo alrededor de la mitad de los Estados miembros han avanzado desde 2019, y solo un tercio avanza por buen camino o ha superado sus objetivos

Variaciones en los niveles de la tasa AROPE de 2019 a 2024 y objetivos nacionales para 2030 (población total, en miles de personas)



*Nota:* Interrupción en las series de FR, IE, DK y LU en 2020, de LU en 2021, de FR, FI y LU en 2022, y de HR en 2023 y 2024. Datos provisionales de LT en 2024. DK y DE expresan sus objetivos nacionales de reducción de la pobreza como una reducción del número de personas que viven en hogares con (casi) todos sus miembros desempleados (es decir, hogares con muy baja intensidad laboral), que se espera que se traduzca en una disminución del número de personas AROPE a lo largo del decenio. DE expresa su objetivo nacional en comparación con 2020 como año de referencia. FR fijó su objetivo nacional en referencia a la Francia metropolitana y el seguimiento se ajusta a este ámbito geográfico. HU expresa su objetivo nacional de reducción de la pobreza como una reducción de la tasa de privación material y social para las familias con menores, que puede traducirse en una reducción del riesgo de pobreza o exclusión social si prevalecen las circunstancias actuales. MT expresa su objetivo nacional de reducción de la pobreza como una reducción de la tasa AROPE, en términos de puntos porcentuales (esto es, -3,1 p. p.).

*Fuente:* Eurostat [[ilc\\_pecs01](#)] y cuadro sobre los objetivos nacionales para 2030 en el anexo 1.

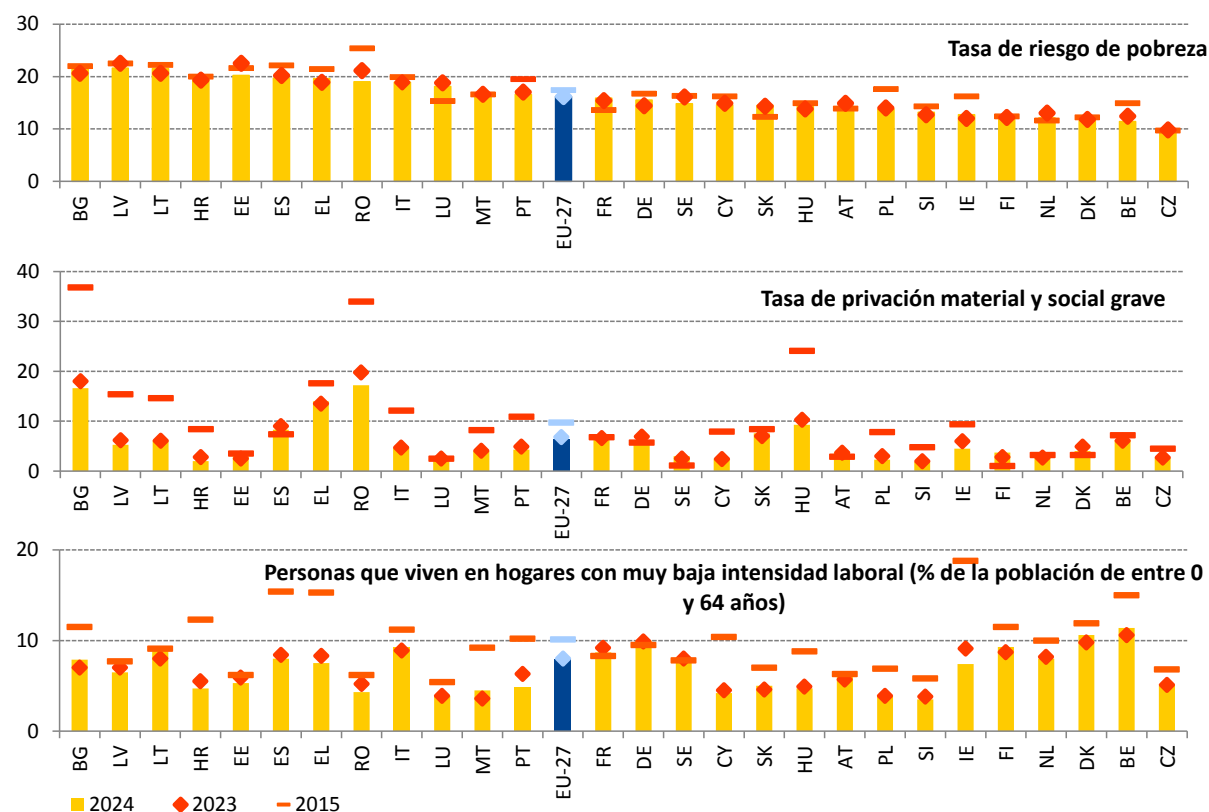
**La privación material y social grave disminuyó ligeramente, mientras que la pobreza económica y la proporción de personas que viven en hogares con (casi) todos sus miembros desempleados se mantuvieron estables en la UE en 2024.** La muy modesta mejora de la tasa AROPE se refleja en sus componentes. Chequia y los Países Bajos registraron algunas de las tasas AROP más bajas (en relación con los niveles de ingresos de 2023, del 9,5 y el 12,1 %, respectivamente), tras experimentar descensos (véase el panel superior del gráfico 2.4.3). Por el contrario, Bulgaria, Letonia y Lituania registraron algunas de las tasas más elevadas (21,7, 21,6 y 21,5 %, respectivamente), algunas tras aumentos. Rumanía experimentó una disminución de 2,1 p. p., lo que contribuyó en gran medida a la disminución de su tasa AROPE. Los indicadores adelantados de Eurostat relativos a los ingresos de 2024 indican que se espera que las tasas AROP se hayan mantenido estables también en 2024 en la UE, por término medio, y en la mayoría de los Estados miembros, mientras que aumentaron en Finlandia, Portugal, Grecia y Eslovenia y disminuyeron en Estonia<sup>251</sup>. La proporción de personas en situación de privación material y social grave disminuyó ligeramente en el conjunto de la UE (véase el panel intermedio del gráfico 2.4.3). La proporción de personas que viven en hogares con (casi) todos sus miembros desempleados

<sup>251</sup> Solo cambios significativos. Véase Eurostat, [Flash estimates of income inequalities and poverty indicators for 2024 \(FE 2024\), Experimental results](#) [«Indicadores adelantados de las desigualdades de ingresos y los indicadores de pobreza para 2024 (FE 2024), Resultados experimentales», publicación en inglés], versión 1, junio de 2025.

se mantuvo estable en 2024 (sobre la base de la actividad de 2023) (véase el panel inferior del gráfico 2.4.3).

### Gráfico 2.4.3: La privación material y social grave disminuyó ligeramente, mientras que la tasa de riesgo de pobreza y la proporción de personas que viven en hogares con (casi) todos sus miembros desempleados se mantuvieron estables

Componentes del indicador principal de la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social (en %, 2015, 2023 y 2024)



Nota: Los indicadores están clasificados según las tasas AROPE en 2024. Interrupción en la serie de HR para la tasa de riesgo de pobreza. Datos provisionales de LT.

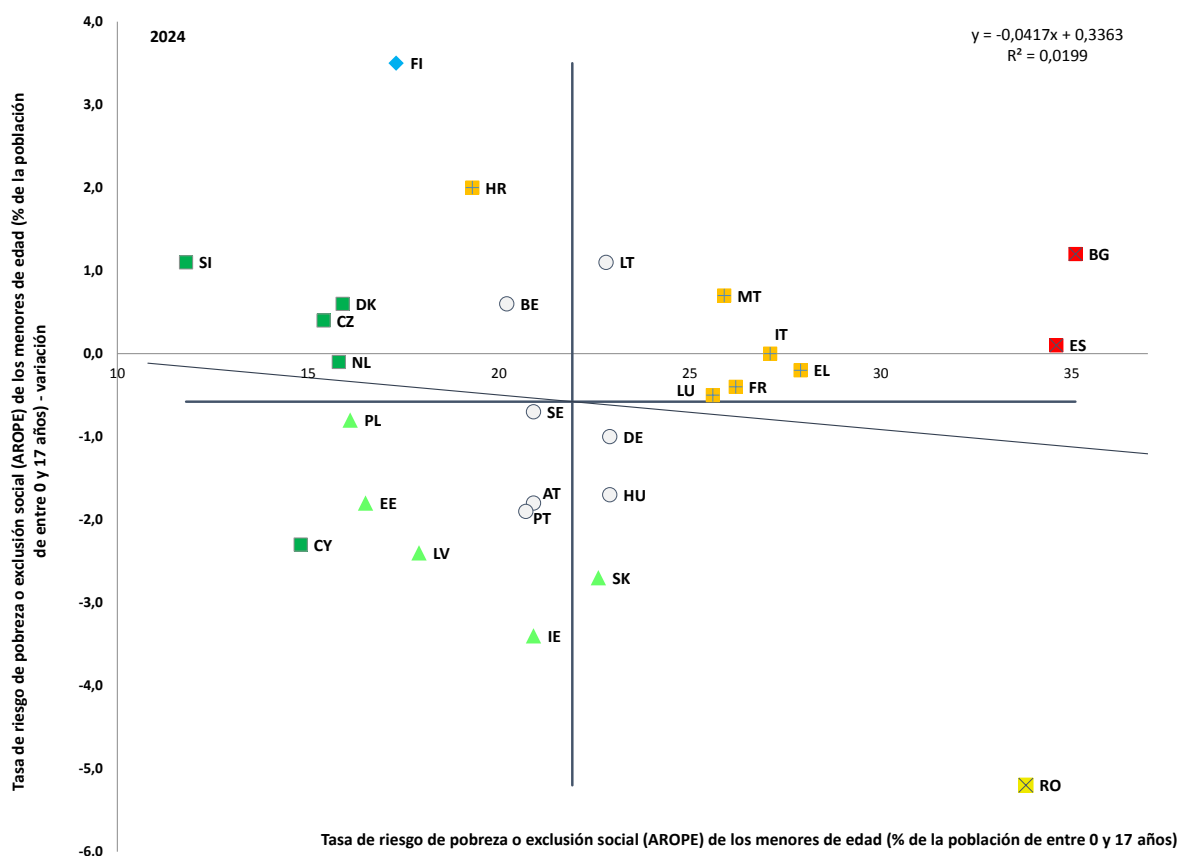
Fuente: Eurostat [[tessi010](#)], [[tepsr\\_lm420](#)], [[tepsr\\_lm430](#)], EU-SILC.

**La pobreza infantil disminuyó ligeramente, pero se mantiene en un nivel superior al de la población en su conjunto, sin signos claros de convergencia al alza.** El número de niños en riesgo de pobreza o exclusión social disminuyó de 19,96 millones en 2023 a 19,52 millones en 2024, y su porcentaje pasó del 24,9 al 24,2 % por término medio en la UE. Aunque 2024 es el segundo año consecutivo en el que se registra una disminución de las cifras absolutas, la incidencia de la pobreza infantil sigue siendo 3,2 p. p. superior a la de la población total. Eslovenia, Chipre, Chequia y los Países Bajos se encuentran entre los «países con mejores resultados» y registran tasas AROPE de los niños inferiores al 16 % y cambios relativamente menores en comparación con 2023, excepto en Chipre (- 2,3 p. p.) y Eslovenia (+ 1,1 p. p.). Por otra parte, Bulgaria y España se encuentran en «situaciones críticas», con tasas que alcanzan el 35,1 y el 34,6 %, respectivamente. A diferencia de las tasas prácticamente sin cambios en España, la cifra correspondiente a Bulgaria también aumentó, en 1,2 p. p. En toda la UE, los mayores aumentos se registraron en Croacia (+ 2 p. p.) y Finlandia (+ 3,5 p. p.), mientras que los mayores descensos se registraron en Irlanda (3,4 p. p.), Rumanía (5,2 p. p.) y Eslovaquia (2,7 p. p.). No se aprecia ningún signo aparente de convergencia al alza entre los Estados miembros. Es fundamental sacar a los menores de la situación de pobreza y exclusión social a fin de ayudarles a desarrollar todo su potencial y

romper la transmisión intergeneracional de la pobreza. La aplicación de la Garantía Infantil Europea en todos los Estados miembros es esencial en este sentido.

### Gráfico 2.4.4: La tasa de riesgo de pobreza o exclusión social de los niños disminuyó ligeramente en la UE

Porcentaje de niños en riesgo de pobreza o exclusión social, niveles de 2024 y variación con respecto al año anterior (en %), indicador principal del cuadro de indicadores sociales



Notas: Los ejes se centran en la media no ponderada de la UE. La leyenda se presenta en el anexo. Interrupción en la serie de HR y datos provisionales de LT.

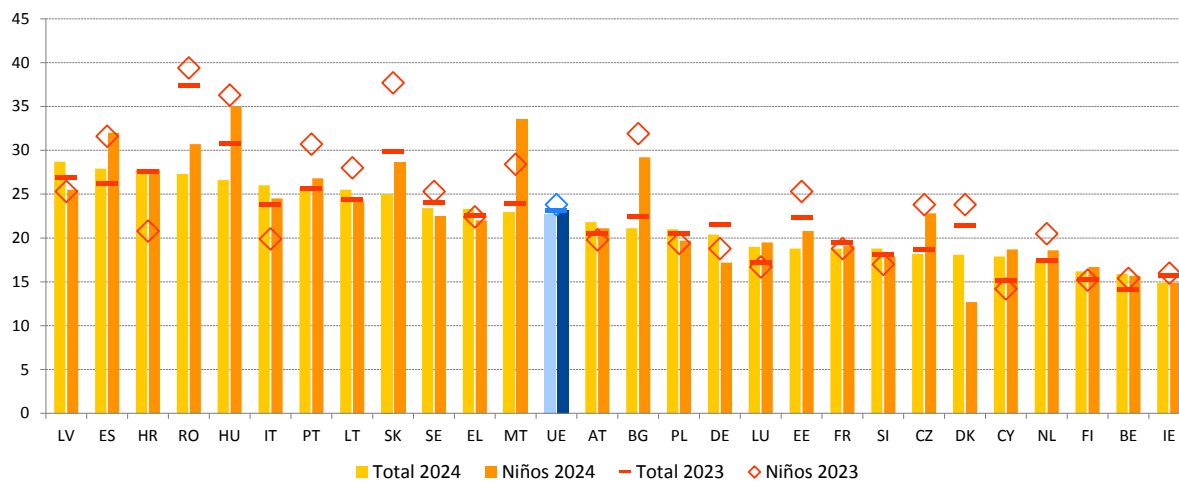
Fuente: Eurostat [ilc\_peps01n], EU-SILC.

**Los componentes de la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social de los niños se mantuvieron estables a grandes rasgos en la UE, con la única excepción de la privación material y social grave, que disminuyó.** La tasa de riesgo de pobreza (AROP) disminuyó ligeramente, del 19,5 % en 2023 al 19,3 % en 2024, por término medio en la UE. Los mayores aumentos, de 2 p. p., se registraron en Croacia, Lituania, Malta y Finlandia, y los mayores descensos, de 3 p. p., en Portugal, Rumanía y Eslovaquia. Al igual que en 2023, las tasas AROP más elevadas se registraron en España (29,2 %), Bulgaria (28,2 %) y Rumanía (26,2 %), y las más bajas, en Dinamarca (10,1 %), Eslovenia (10,7 %) y Finlandia (11,6 %). Los indicadores adelantados de Eurostat prevén una caída media de la incidencia de la pobreza económica infantil de 0,4 p. p. en la UE en 2024. Por lo que se refiere a la privación material y social grave, la tasa de la UE en el caso de los niños se redujo moderadamente en 2024, alcanzando el 7,9 % en 2024, frente al 8,4 % en 2023. A escala nacional, osciló entre el 1,2 % en Croacia y el 21,2 % en Rumanía. Aumentó en 2 p. p. en los Países Bajos y Finlandia y disminuyó en la misma cantidad en Alemania, Grecia, Letonia, Lituania y Hungría. Por último, la proporción de niños que viven en hogares con (casi) todos sus miembros desempleados se mantuvo estable en el 7,4 % en 2024 (frente al 7,5 % en 2023) en la UE y en

la mayoría de los Estados miembros, excepto en Bulgaria (+ 2,1 p. p.), Finlandia (+ 2,3 p. p.) y Portugal (- 2,6 p. p.).

### Gráfico 2.4.5: La profundidad de la pobreza disminuyó ligeramente en la UE, pero a menudo fue mayor en el caso de los niños que en el de la población total

El desfase relativo de la renta de la población en riesgo de pobreza (en %), población total y niños (0-17 años)



Nota: Interrupción en la serie de HR y datos provisionales de LT en 2024.

Fuente: Eurostat [ilc li11], EU-SILC.

**La profundidad de la pobreza disminuyó ligeramente en lo que respecta a la población total de la UE, pero siguió siendo mayor en el caso de las personas que viven en hogares con (casi) todos sus miembros desempleados y en el de los niños<sup>252</sup>.** Por lo que se refiere a la población total, disminuyó 0,4 p. p., hasta alcanzar el 22,7 % en 2024 (en relación con los ingresos de 2023), en comparación con el año anterior (véase el gráfico 2.4.5). La mayor profundidad de la pobreza se registró en Letonia, España y Croacia, tras aumentos de 1,8, 1,7 y 0,2 p. p., respectivamente. Los mayores aumentos se registraron en Chipre (+ 2,7 p. p.), Letonia y Luxemburgo (+ 1,8 p. p. para ambos). A escala de la UE, la profundidad de la pobreza de las personas de entre 18 y 64 años que viven en hogares con (casi) todos sus miembros desempleados fue significativamente mayor que la de la población total, con un 35,5 % en 2024<sup>253</sup>. En el caso de los niños, disminuyó al 23,2 % en 2024, 0,6 p. p. menos que en 2023, pero siguió siendo superior a la de la población total. Los mayores aumentos (más de 5 p. p.) se registraron en Italia y Malta, así como en Croacia (tras una interrupción en la serie), mientras que los mayores descensos (más de 9 p. p.) se registraron en Dinamarca y Eslovaquia.

**Las personas con discapacidad siguen estando expuestas a un mayor riesgo de pobreza o exclusión social que el resto de la población.** En 2024, su tasa AROPE fue del 28,7 % en la UE (tras no haber cambiado en tres años), es decir, 10,8 p. p. por encima de la del resto de la población. Con un 36,2 %, es aún mayor y sigue una tendencia creciente en el caso de las personas con discapacidad grave. En cinco países, la diferencia con respecto a las personas

<sup>252</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 propio umbral de riesgo de pobreza, expresada como porcentaje de dicho umbral. 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.

<sup>253</sup> Eurostat [ilc li12]. Véase el gráfico 2.4.11 en relación con la tasa de pobreza de las personas que viven en hogares con (casi) todos sus miembros desempleados.

sin discapacidad superó los 20 p. p. en 2024<sup>254</sup>. Las personas con discapacidad en edad laboral se enfrentan a mayores riesgos de pobreza o exclusión social (34,5 %) que otros grupos de edad, al igual que las mujeres frente a los hombres (29,4 % frente al 27,8 %). El apoyo al acceso a una educación, una formación y un empleo inclusivos para las personas con discapacidad y la prestación de servicios de asistencia y apoyo personales son esenciales para reducir la brecha de los riesgos de pobreza o exclusión social de estas personas.

**A pesar de una ligera disminución adicional, la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social de las personas nacidas fuera de la UE siguió siendo muy superior a la de los autóctonos de la UE.** La tasa AROPE de las personas nacidas fuera de la UE fue superior a la de los autóctonos en todos los Estados miembros y más del doble por término medio, del 38,2 % frente al 18 %. La mayor diferencia se registró en Rumanía, Austria, España, Bélgica y Suecia (todos por encima de los 23 p. p.)<sup>255</sup>. Estas diferencias reflejan en gran medida la situación laboral desfavorecida de este grupo (véase el recuadro 5 del pilar en el apartado 2.2.1).

**Un número significativo de gitanos en la UE siguen enfrentándose a mayores riesgos de pobreza o exclusión social.** Según los últimos datos de la encuesta, por término medio, el 70 % de los gitanos de los países incluidos en esta estaban en riesgo de pobreza en 2024<sup>256</sup>, con avances registrados entre 2016 y 2024. Por término medio, el 77 % de los niños gitanos (menores de 18 años) vivían en hogares en riesgo de pobreza. Asimismo, un mayor porcentaje de gitanos (37 %) se enfrentó a una privación material grave en comparación con la población general, especialmente en las cohortes más jóvenes y mayores. El marco estratégico de la UE para la igualdad, la inclusión y la participación de los gitanos 2020-2030 insta a los Estados miembros a reducir al menos a la mitad la brecha de la pobreza entre la población gitana y la población general, en particular en el caso de los menores, y a garantizar que la mayoría de la población gitana salga de la pobreza para 2030<sup>257</sup>. Con la Recomendación del Consejo sobre la igualdad, la inclusión y la participación de la población gitana, los Estados miembros se comprometieron a combatir la elevadísima tasa de riesgo de pobreza y de privación material y social entre los gitanos<sup>258</sup>. En la evaluación de los renovados marcos estratégicos nacionales para la inclusión de los gitanos se pide a los Estados miembros que aborden los ámbitos de mejora detectados, así como que renueven y modifiquen sus marcos, en particular para que sean más ambiciosos<sup>259</sup>. Las Conclusiones del Consejo sobre medidas para garantizar el acceso igualitario de la población gitana a una vivienda adecuada y no segregada y para abordar la cuestión de los asentamientos

---

<sup>254</sup> Se observaron grandes diferencias en Lituania, Croacia, Letonia, Estonia y Hungría, que registraron tasas elevadas, junto con Bulgaria y Rumanía.

<sup>255</sup> Indicador de Eurostat [[ilc\\_peps06n](#)], que compara a los nacidos en países no pertenecientes a la UE con los nacidos en el país notificador; personas de edad igual o superior a 18 años. Baja fiabilidad de los datos de Rumanía.

<sup>256</sup> Véase: Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, [Rights of Roma and Travellers in 13 European countries, 2024](#) [«Derechos de los gitanos y los grupos itinerantes en trece países europeos, 2024», documento en inglés]. El valor respectivo fue del 80 % tanto en 2016 como en 2021/2019, con diferentes países incluidos (véase el gráfico 4 de la página 30 del informe correspondiente). En 2024, los países incluidos en la encuesta fueron: BG, CZ, EL, ES, FR, HU, IE, IT, PT y RO.

<sup>257</sup> Véase: [El nuevo Marco estratégico de la UE para la igualdad, la inclusión y la participación de los gitanos \(paquete completo\)](#).

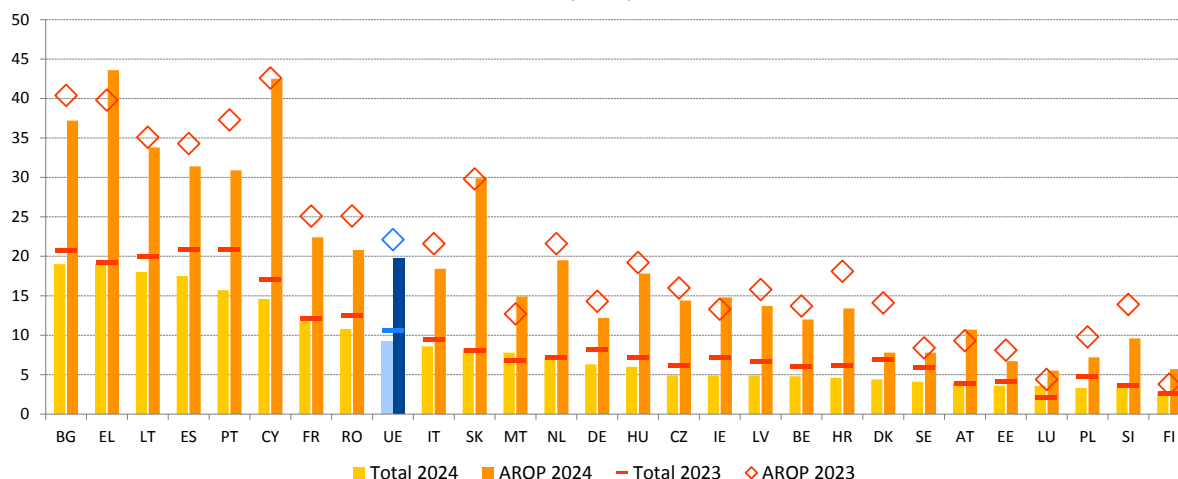
<sup>258</sup> Véase: [DO C 93 de 19.3.2021, p. 1](#).

<sup>259</sup> Para la evaluación, véase: [COM\(2023\) 7 final](#) en el [paquete completo](#).

segregados<sup>260</sup> invitan a los Estados miembros a encontrar y utilizar toda la financiación disponible para este fin.

### Gráfico 2.4.6: La incapacidad para mantener la vivienda a una temperatura adecuada disminuyó en la UE en 2024 en comparación con el año anterior, con diferencias significativas entre los Estados miembros

Personas que no pueden calentar adecuadamente su hogar, población total y en riesgo de pobreza, 2023 y 2024 (en %)



Notas: Datos provisionales de LT en 2024 e interrupción en la serie de LT en 2023.

Fuente: Eurostat [[ilc\\_mdcs01](#)], EU-SILC.

**Un indicador principal de pobreza energética (la incapacidad para mantener la vivienda a una temperatura adecuada) disminuyó en la UE en 2024 por primera vez desde 2021, pero sigue siendo significativamente superior en el caso de las personas que experimentan un riesgo de pobreza o exclusión social.** La proporción de personas que no pueden calentar adecuadamente sus hogares disminuyó al 9,2 % en la Unión en 2024, frente al 10,6 % del año anterior. La disminución de 2024 es la primera después de dos años consecutivos de aumentos. Refleja la caída de los precios minoristas del gas y la electricidad, así como una combinación de medidas de eficiencia energética aplicadas en los países de la UE y otras medidas de apoyo. Aun así, el nivel de 2024 sigue estando muy por encima del valor de 2021, del 6,9 %. Además, las personas de edad avanzada, las familias monoparentales y las mujeres están más expuestas a la pobreza energética. La variación entre los Estados miembros también disminuyó un tanto en 2024, pero sigue oscilando entre el 2,7 % en Finlandia y el 19,0 % en Bulgaria. El indicador de pobreza energética analizado aquí disminuyó en 2024 en la mayoría de los Estados miembros, y en mayor medida en Portugal (5,1 p. p.), España (3,3 p. p.), Dinamarca y Chipre (ambos 2,5 p. p.). Por el contrario, se observaron pequeños aumentos en Luxemburgo (+ 1,5 p. p.), Malta (+ 1,0 p. p.), Eslovaquia (+ 0,2 p. p.), Austria y Finlandia (+ 0,1 p. p.), mientras que la situación se mantuvo estable en los Países Bajos. En el caso de las personas que experimentan un riesgo de pobreza, la pobreza energética es mucho mayor, ya que, por término medio, el 19,7 % de ellas no puede calentar adecuadamente sus hogares en la UE, frente al 7,1 % del resto de la población. Las personas en riesgo de pobreza se enfrentan a la tasa de pobreza energética más alta en Grecia (43,6 %) y a la más baja en Luxemburgo (5,5 %). Al examinar otro indicador de pobreza energética (los atrasos en el pago de las facturas de servicios públicos de los

<sup>260</sup> [Conclusiones del Consejo sobre medidas para garantizar el acceso igualitario de la población gitana a una vivienda adecuada y no segregada, y para abordar la cuestión de los asentamientos segregados.](#)

hogares), los datos muestran que el nivel de atrasos se ha mantenido en el mismo nivel desde 2022<sup>261</sup>. Además, a medida que las temperaturas mundiales siguen aumentando, cada vez más personas en Europa tienen dificultades para mantener sus hogares adecuadamente refrigerados. En 2023, el 26 % de los hogares de la UE declararon no poder mantener sus hogares agradablemente frescos en verano. Esta cifra asciende a casi el 35 % entre el grupo con ingresos más bajos, y los primeros resultados indican que es probable que quienes ya se ven afectados por la pobreza energética durante el invierno también tengan dificultades en verano<sup>262</sup>.

**La pobreza de transporte varía en gran medida de un Estado miembro a otro.** La pobreza de transporte abarca las tres dimensiones de asequibilidad, accesibilidad y disponibilidad<sup>263</sup>, así como la dimensión transversal de la adecuación. La asequibilidad del transporte privado, medida por la proporción de personas que no pueden permitirse un automóvil particular, se mantuvo estable en la UE, con un 5,6 % en 2023 y 2024, tras un descenso constante durante el período 2015-2021, del 7,9 al 5,7 %<sup>264</sup>. Varía considerablemente entre los Estados miembros, y oscila entre el 1,8 % en Malta y el 15,6 % en Rumanía. La disponibilidad del transporte público sigue siendo un reto, en particular en las zonas rurales. En este contexto, los automóviles siguen siendo el modo de transporte de pasajeros dominante en la UE, y representaron el 83,1 % de los pasajeros-kilómetro en 2023<sup>265</sup>.

---

<sup>261</sup> Indicador de Eurostat [[ilc\\_mdcs07](#)], EU-SILC.

<sup>262</sup> Sobre la base de un próximo informe del JRC, Koukoufikis, G., *et al.*, *Addressing Residential Cooling Demand and Summer Energy Poverty in the EU - Towards a Cooler Future* [«Abordar la demanda de refrigeración residencial y la pobreza energética estival en la UE: hacia un futuro más fresco», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, JRC143288. El indicador para evaluar la pobreza energética estival en la UE se deriva de un módulo *ad hoc* de la encuesta EU-SILC recopilado en 2023. En él, el indicador codificado HC070, mide «la incapacidad de un hogar para mantener su vivienda agradablemente fresca en verano debido a unos sistemas de refrigeración inadecuados o a un aislamiento térmico deficiente».

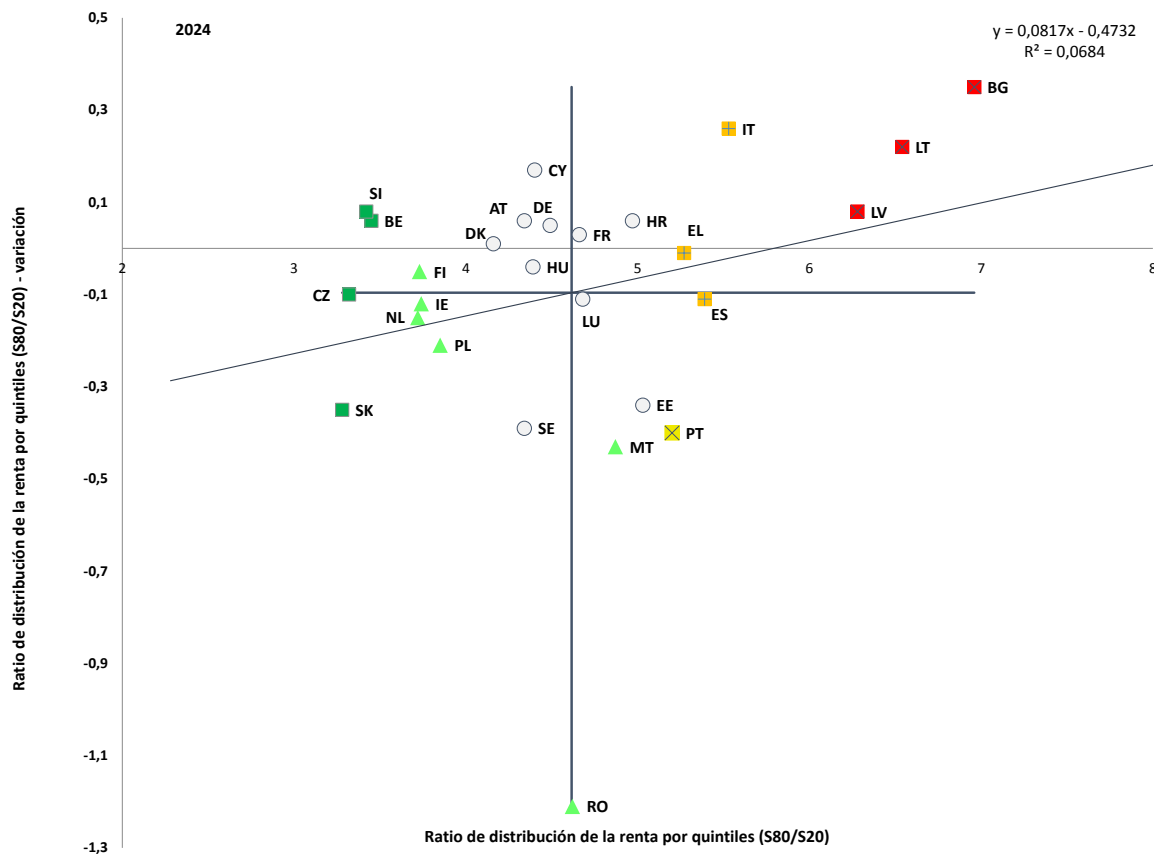
<sup>263</sup> La pobreza de transporte se define en el Reglamento sobre el Fondo Social para el Clima como la incapacidad o dificultad de las personas y los hogares para hacer frente a los costes del transporte público o privado, o su falta de acceso o su acceso limitado al transporte necesario para acceder a servicios y actividades socioeconómicos esenciales, teniendo en cuenta el contexto nacional y espacial [véase el [Reglamento \(UE\) 2023/955 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, por el que se establece un Fondo Social para el Clima](#)]. Debido a este carácter multidimensional y a la escasez de datos, no es posible detectar una tendencia única en todas las dimensiones, y actualmente se están desarrollando indicadores a escala de la UE para las tres dimensiones. Véase [Transport poverty: definitions, indicators, determinants, and mitigation strategies - Final Report](#) [«Pobreza de transporte: definiciones, indicadores, determinantes y estrategias de mitigación. Informe final», documento en inglés], [Comisión Europea, noviembre de 2024](#).

<sup>264</sup> Indicador de Eurostat [[ilc\\_mdcs05](#)]. Se trata del único indicador de pobreza de transporte con actualizaciones anuales a escala de la UE.

<sup>265</sup> Véase el indicador de Eurostat [[tran\\_hv\\_psm0d](#)].

### Gráfico 2.4.7: La desigualdad de ingresos siguió disminuyendo ligeramente por término medio en la UE en 2024, pero con algunos signos de divergencia entre los Estados miembros

Ratio de distribución de la renta por quintiles (S80/S20), niveles de 2024 y variaciones con respecto al año anterior (indicador principal del cuadro de indicadores sociales)



Nota: Los ejes se centran en la media no ponderada de la UE. La leyenda se presenta en el anexo. Interrupción en la serie de HR, datos provisionales de LT.

Fuente: Eurostat [tessi180], EU-SILC.

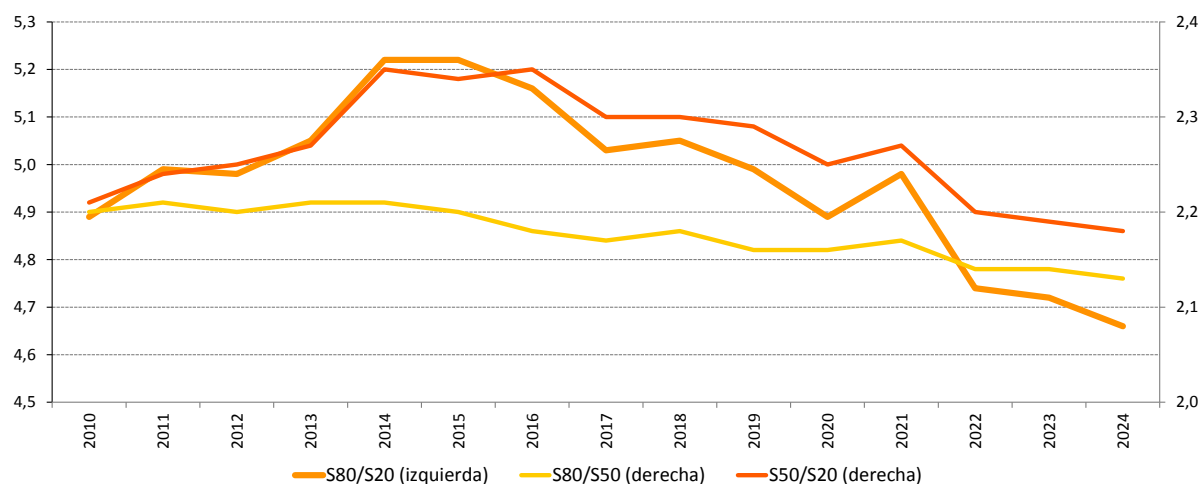
**La desigualdad de ingresos siguió disminuyendo ligeramente por término medio en la UE en 2024, pero con signos de divergencia, impulsada, sobre todo, por los Estados miembros con elevados niveles de desigualdad.** La desigualdad de ingresos, medida por el ratio de distribución de la renta por quintiles (S80/S20), disminuyó ligeramente en la UE, pasando de 4,72 en 2023 a 4,66 en 2024 (en relación con los ingresos de 2022 y 2023, respectivamente). No obstante, la variación es elevada entre los Estados miembros. Se registraron «situaciones críticas» en Bulgaria, Lituania y Letonia, con niveles de desigualdad de ingresos que se encontraban entre los más altos de la Unión y que aumentaron aún más en 2024 (véase el gráfico 2.4.7). Tres países caracterizados por niveles de desigualdad de ingresos relativamente elevados (tras un aumento en el caso de Italia y una disminución en el caso de Grecia y España) están «en observación». La disminución de la desigualdad de ingresos fue, con diferencia, mayor en Rumanía (-1,2), lo que ha dado lugar a un nivel que ahora se ajusta a la media de la UE. En 2024, los «países con mejores resultados» fueron Bélgica, Eslovenia, Chequia y Eslovaquia. En general, se observan tendencias divergentes en la UE. Por una parte, en algunos Estados miembros con altos niveles de desigualdad se produjeron nuevos deterioros. Por otra parte, algunos Estados miembros con niveles bajos registraron nuevas disminuciones. Esto apunta a una divergencia entre los Estados miembros. Las desigualdades de ingresos también muestran heterogeneidad entre las distintas regiones

de la UE. Estas son relativamente pronunciadas también en países como Italia, Rumanía, Hungría y Bélgica (véase el gráfico 4 del anexo 5). Según los indicadores adelantados de Eurostat, se espera que las desigualdades de ingresos muestren una tendencia estable en todos los países para el ejercicio 2024<sup>266</sup>.

**En una perspectiva a más largo plazo, la desigualdad de ingresos ha disminuido en los últimos diez años, aunque con fluctuaciones.** Durante la década de 2010, las desigualdades de ingresos en la UE, medidas por la ratio de distribución de la renta por quintiles (S80/S20), aumentaron considerablemente con la doble recesión, y luego descendieron hasta niveles previos a la crisis económica y financiera, con un descenso adicional en los últimos años (véase el gráfico 2.4.8). En 2024, la desigualdad de ingresos en la parte inferior de la distribución de la renta (medida por la ratio S50/S20) se remontó en líneas generales a los niveles anteriores a la crisis financiera, mientras que se situó ligeramente por debajo de los niveles anteriores en la parte superior de la distribución de la renta (S80/S50). Esto pone de relieve el impacto de las respuestas políticas rápidas y eficaces adoptadas en la UE en los últimos años, especialmente al comparar la estabilidad general tras la pandemia de COVID-19 y el aumento del coste de la vida en 2020-2023 con el fuerte aumento de principios de la década de 2010. Las evaluaciones del impacto distributivo<sup>267</sup> de las reformas y las inversiones siguen siendo especialmente importantes para tener en cuenta sus repercusiones sobre la desigualdad de ingresos y orientar la elaboración de políticas *ex ante* también desde esta perspectiva.

### Gráfico 2.4.8: Las desigualdades de ingresos en la UE han fluctuado en los últimos quince años, pero han disminuido en la mayoría de los Estados miembros después de 2015

Ratios de la distribución de la renta por quintiles S80/S20, S80/S50 y S50/S20 (2010-2024, ejercicios 2009-2023)



Nota: Datos estimados de la ratio de distribución de la renta por quintiles S80/S20 en 2014-2018.

Fuente: Eurostat [[tessi180](#)], [[ilc di11d](#)], [[ilc di11e](#)], EU-SILC.

<sup>266</sup> Véase Eurostat, [Flash estimates of income inequalities and poverty indicators for 2024 \(FE 2024\), Experimental results](#) [«Indicadores adelantados de las desigualdades de ingresos y los indicadores de pobreza para 2024 (FE 2024), Resultados experimentales», publicación en inglés], versión 1, junio de 2025.

<sup>267</sup> Véase la Comunicación de la Comisión titulada [Evaluar mejor el impacto distributivo de las políticas de los Estados miembros](#) [COM(2022) 494 final].

**El gasto en prestaciones de protección social aumentó en términos reales en 2024 en todos los Estados miembros, pero sigue habiendo grandes variaciones entre países y ramas.** El porcentaje en relación con el PIB aumentó en la UE, del 26,7 % en 2023 al 27,3 % en 2024; sin embargo, se mantuvo muy por debajo del máximo de alrededor del 30 % alcanzado durante la crisis de la COVID-19<sup>268</sup>. La convergencia entre los Estados miembros observada en el último decenio se ralentizó en cierta medida, debido a los aumentos moderados del porcentaje en relación con el PIB en casi todos los Estados miembros<sup>269</sup>. Como consecuencia de ello, la variación entre los Estados miembros siguió siendo elevada, habiendo seis países con porcentajes superiores al 28 % y otros seis por debajo del 18 %<sup>270</sup>. El gasto en prestaciones de protección social en la UE aumentó un 6,9 % en 2024 en términos nominales y un 3,8 % en términos reales, lo que representa el mayor aumento del último decenio, excepto en 2020, cuando la crisis de la COVID-19 requirió un apoyo masivo. Los cambios en términos reales fueron positivos en todos los Estados miembros, y oscilaron entre aumentos superiores al 10 % en cuatro Estados miembros y de alrededor del 1 % en tres<sup>271</sup>. A escala de la UE, en 2024 se produjo un crecimiento en términos reales de casi todas las ayudas y fue más pronunciado en el caso de las prestaciones por desempleo (+ 6,4 %) y las prestaciones familiares/por hijos (+ 4,6 %), seguidas de las prestaciones por enfermedad y de asistencia sanitaria (+ 4,1 %) y las prestaciones de vejez y supervivencia (+ 4,0 %). Las prestaciones de exclusión social fueron la única ayuda que registró un descenso en términos reales (- 7,3 %).

**El gasto en prestaciones de vejez y supervivencia sigue representando casi la mitad de todo el gasto en prestaciones de protección social en la UE.** Este porcentaje fue del 47,0 %, seguido de las prestaciones por enfermedad y de asistencia sanitaria (29,7 %), las prestaciones familiares/por hijos (8,7 %), las prestaciones por discapacidad (7,0 %), las prestaciones por desempleo (4,0 %) y los subsidios de vivienda (1,4 %), cuyo porcentaje se mantuvo estable en comparación con el año anterior. El porcentaje de gasto en prestaciones de exclusión social disminuyó del 2,5 % en 2023 al 2,2 % en 2024.

**A pesar de las mejoras experimentadas en los últimos años, en casi todos los Estados miembros, los complementos a la renta mínima no suelen ser suficientes para sacar a las personas de la pobreza.** Los regímenes de renta mínima actúan como una red de seguridad social de último recurso<sup>272</sup>. En el caso de los hogares compuestos de un único adulto, el nivel de apoyo fue más generoso en los Países Bajos, donde casi alcanza el umbral de riesgo de pobreza (del 60 % de la renta disponible equivalente mediana, referida a la unidad familiar). El nivel más bajo se registró en Italia, Hungría y Rumanía, donde se sitúa en torno o por debajo del 10 % de la renta mediana (véase el gráfico 2.4.9)<sup>273</sup>. En comparación con 2023, la adecuación del apoyo ha mejorado en Portugal (+ 18 p. p.), Bulgaria (+ 10 p. p.), Rumanía

---

<sup>268</sup> Eurostat, gasto en prestaciones de protección social (*spr\_exp\_func*, extraído el 28.10.2025). Los datos de 2024 son estimaciones que abarcan todos los Estados miembros. Datos provisionales de Estonia.

<sup>269</sup> Entre 2023 y 2024, la proporción del gasto en prestaciones de protección social en porcentaje del PIB solo disminuyó en DK y EL, mientras que se mantuvo estable en SE y aumentó en los otros veinticuatro Estados miembros.

<sup>270</sup> Se trata de FI, FR, AT, DE, BE e IT y EE, RO, LT, HU, MT e IE, respectivamente.

<sup>271</sup> Se trata de EE, HR, PL y SK y HU, EL y SE, respectivamente.

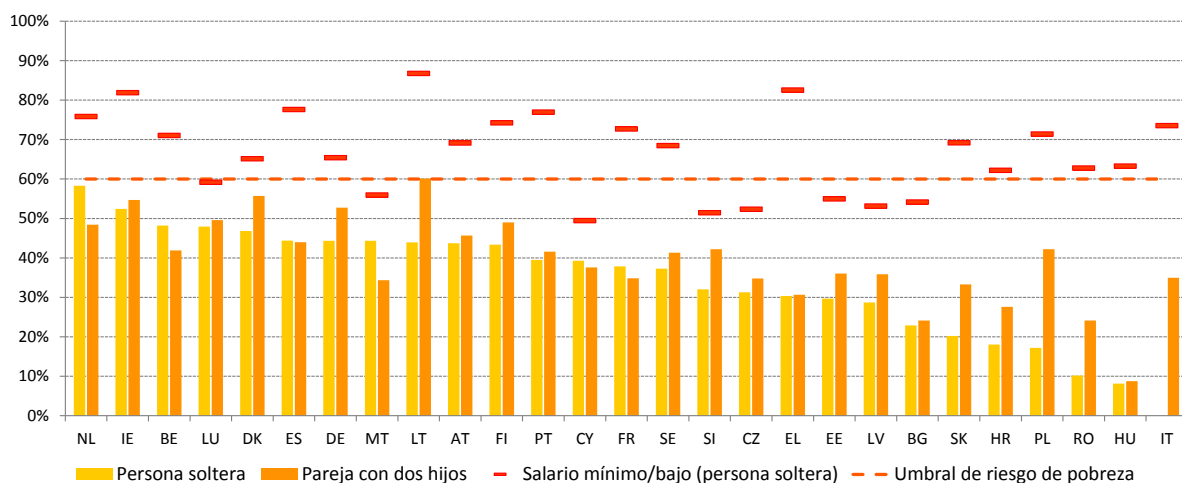
<sup>272</sup> [Recomendación del Consejo sobre una renta mínima adecuada que procure la inclusión activa \(2023/C 41/01\)](#).

<sup>273</sup> La adecuación de la ayuda puede evaluarse comparando la renta disponible de los hogares que dependen únicamente de la renta mínima (y no tienen ingresos procedentes del trabajo) con el umbral de riesgo de pobreza (AROP). Además de las prestaciones de renta mínima, los hogares pueden tener derecho a recibir prestaciones de vivienda y familiares.

(+ 4 p. p.) y Eslovaquia (+ 2 p. p.), mientras que ha disminuido en otros países. En el caso de los hogares formados por dos adultos y dos niños, la adecuación del apoyo tiende a ser similar o superior a la de los hogares compuestos de un único adulto, debido principalmente al papel más destacado de las prestaciones familiares. Sin embargo, el nivel de apoyo a este tipo de hogares es suficiente para sacarlos de la pobreza solo en Lituania<sup>274</sup>. Por último, en todos los Estados miembros, los ingresos netos obtenidos por una persona que trabaja a tiempo completo con el salario mínimo (o con un salario bajo correspondiente en aquellos países que no tienen salarios mínimos legales) son sistemáticamente superiores a los complementos a la renta recibidos a través de la asistencia social cuando no trabaja.

### Gráfico 2.4.9: La adecuación de los complementos a la renta para los hogares sin empleo que reciben una renta mínima sigue siendo relativamente baja

Renta disponible equivalente neta de los hogares (un único adulto y dos adultos con dos hijos menores de 14 años) que reciben asistencia social, como porcentaje de la mediana de la renta disponible equivalente, 2024 (%)



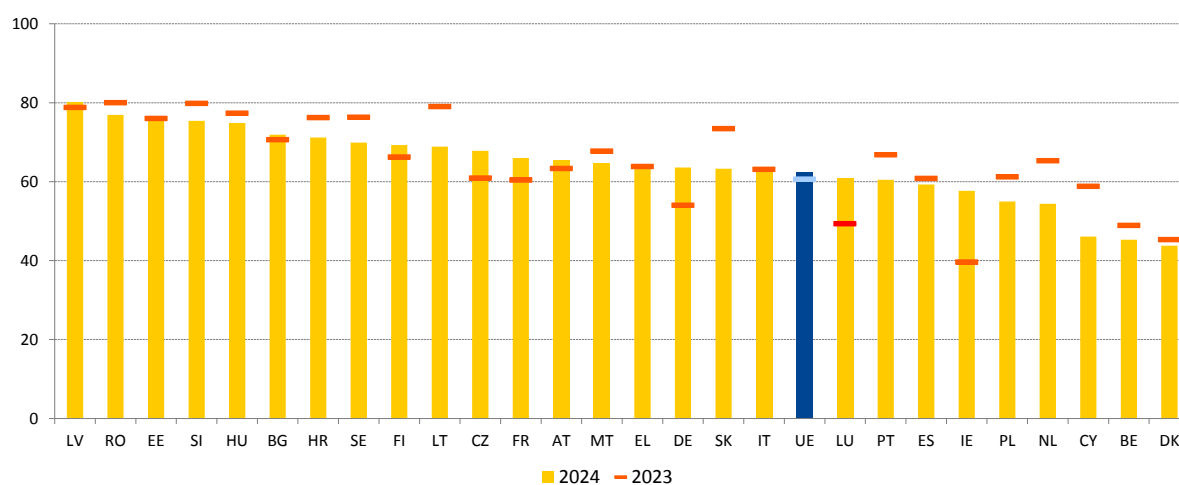
*Nota:* Miembros adultos del hogar que no están empleados ni reciben prestaciones por desempleo. Ingresos netos, incluidas la asistencia social, las prestaciones familiares y de vivienda, después de impuestos y cotizaciones a la seguridad social. Ingresos netos de una sola persona que trabaja a tiempo completo por el salario mínimo legal (o al 50 % del salario medio en los países que no tienen un salario mínimo legal: DK, IT, AT, FI y SE).

*Fuente:* Cálculos propios basados en el resultado del [modelo fiscal y de prestaciones de la OCDE](#), versión del modelo 2.6.3, y Eurostat [[ilc\\_di03](#)], EU-SILC.

<sup>274</sup> En comparación con 2023, en el caso de los hogares formados por dos adultos y dos niños menores de 14 años, se observaron mejoras en la adecuación en Eslovaquia (+ 6 p. p.), Bulgaria (+ 6 p. p.), Portugal (+ 4 p. p.), Rumanía (+ 2 p. p.), los Países Bajos (+ 1 p. p.) y Polonia (+ 1 p. p.), mientras que se observaron descensos en los demás países.

## Gráfico 2.4.10: Los riesgos de pobreza siguen siendo elevados entre los hogares con (casi) todos sus miembros desempleados

Tasa de riesgo de pobreza de las personas que viven en hogares con (casi) todos sus miembros desempleados (%)



*Nota:* Interrupción en la serie de HR para 2024 y 2023. Datos provisionales de LT en 2024. Los hogares con (casi) todos sus miembros desempleados [con muy baja intensidad laboral] son hogares en los que los miembros en edad laboral tuvieron un tiempo de trabajo igual o inferior al 20 % de su tiempo de trabajo potencial total durante el año anterior.

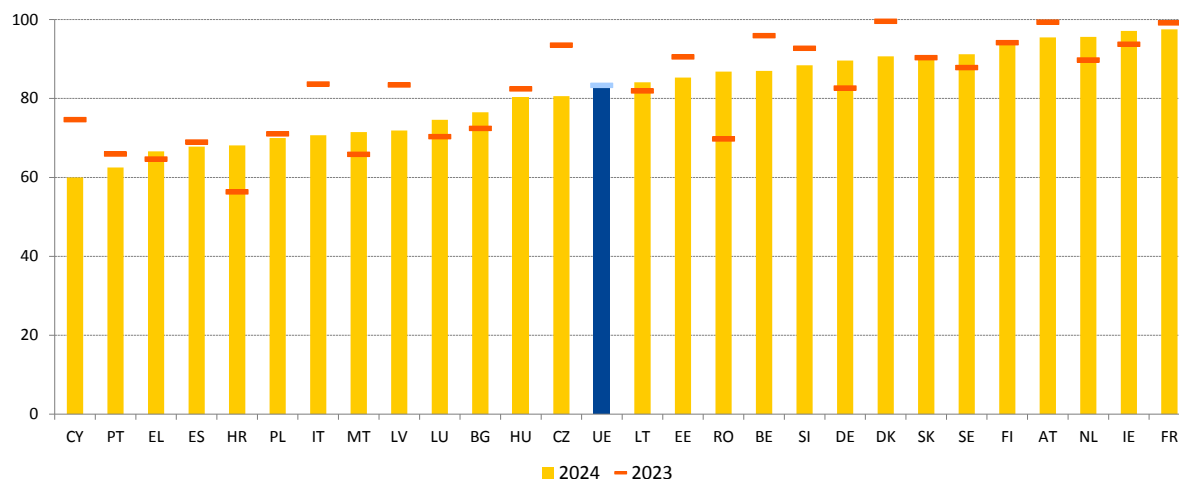
*Fuente:* Eurostat [[ilc\\_li06](#)], EU-SILC.

**La falta de empleo sigue siendo un factor clave de los riesgos de pobreza, mientras que, por término medio, las prestaciones sociales no llegan a todos los hogares necesitados en la UE.** En 2024, el 62,4 % de las personas que vivían en hogares con (casi) todos sus miembros desempleados (es decir, que trabajaban el 20 % o menos de su tiempo de trabajo potencial total) estaba en riesgo de pobreza (véase el gráfico 2.4.10). Este porcentaje aumentó (+ 1,8 p. p.) en comparación con el año anterior, pero sigue habiendo diferencias importantes entre los Estados miembros. La tasa de riesgo de pobreza de los hogares con (casi) todos sus miembros desempleados osciló entre el 80,2 % en Letonia (+ 1,4 p. p. con respecto a 2023) y el 43,8 % en Dinamarca (– 1,5 p. p. con respecto a 2023). Al mismo tiempo, el porcentaje de personas en riesgo de pobreza y que viven en hogares con (casi) todos sus miembros desempleados que recibieron prestaciones sociales se mantuvo estable en el 83,1 % en la UE en 2024, frente al 83,3 % del año anterior (véase el gráfico 2.4.11)<sup>275</sup>. Existen diferencias importantes a este respecto entre los Estados miembros, que oscilan entre (casi) el 100 % en Irlanda y Francia y el 60 % en Chipre.

<sup>275</sup> Esto incluye cualquier tipo de prestaciones sociales, y no solo los regímenes de renta mínima.

### Gráfico 2.4.11: El porcentaje de personas en riesgo de pobreza, que viven en hogares con (casi) todos sus miembros desempleados, cubiertas por prestaciones sociales muestra grandes variaciones entre los Estados miembros

Índice 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 (%)



Nota: Datos provisionales de LT en 2024.

Fuente: Eurostat [[ilc\\_li70](#)], EU-SILC.

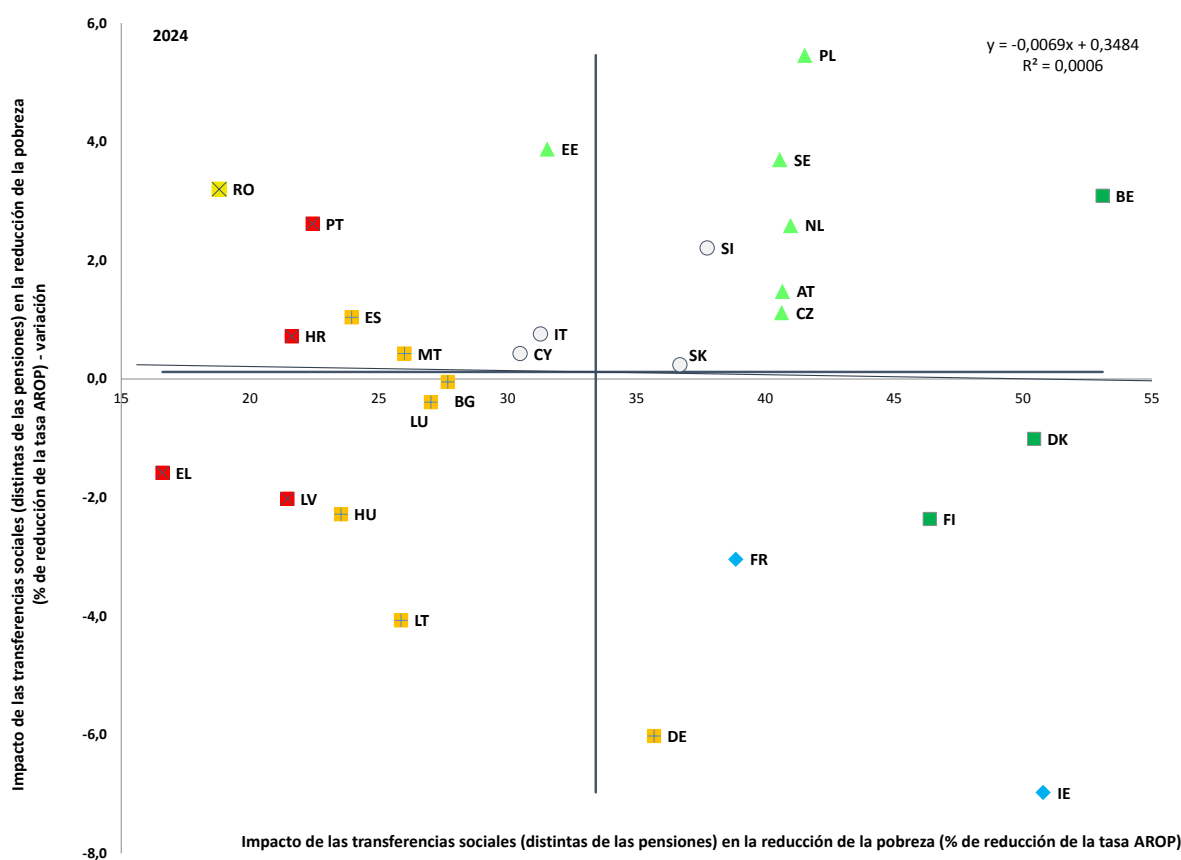
**El impacto de las transferencias sociales (excluidas las pensiones) en la reducción de la pobreza disminuyó ligeramente en la UE en 2024, con fuertes descensos en algunos Estados miembros.** Disminuyó (0,5 p. p.) hasta el 34,2 % en la Unión, en consonancia con la contracción del gasto real en 2023. La disminución se debió en gran medida a los fuertes descensos registrados en Alemania, Irlanda, Lituania y Francia (véase el gráfico 2.4.12)<sup>276</sup>. En 2024 (en relación con los ingresos de 2023), se registraron «situaciones críticas» en Grecia, Letonia, Croacia y Portugal, que sufrieron un impacto muy bajo de las transferencias sociales en la reducción de la pobreza (entre el 16,6 y el 22,4 %). Siete Estados miembros estaban «en observación». Entre ellos, Alemania, Lituania, Hungría y Luxemburgo registraron una disminución del impacto, mientras que España y Malta mejoraron, pero todos, junto con Bulgaria (y excepto Alemania), se situaron en niveles de eficacia relativamente bajos. Por el contrario, Bélgica, Dinamarca y Finlandia fueron los «países con mejores resultados» (con un impacto en la reducción de la pobreza superior al 45 %). Las diferencias en el impacto de las transferencias sociales en la reducción de la pobreza también fueron importantes entre las distintas regiones, incluso dentro de los propios países, especialmente en Bélgica, Alemania, Suecia, Italia, Hungría, Eslovaquia y Polonia (véase el gráfico 9 del anexo 5), así como en las regiones ultraperiféricas. Las mujeres experimentaron un impacto de las transferencias en la reducción de la pobreza algo menor que los hombres en la UE por término medio (33,7 % frente al 34,6 %). El impacto de las transferencias sociales sobre el riesgo de pobreza entre los niños se mantuvo prácticamente sin cambios en 2024 en la UE (41,4 % en 2023 frente al 41,9 % en 2024). Disminuyó en quince Estados miembros (hasta – 11,1 p. p. en Lituania, – 5,5 p. p. en Alemania y – 4,8 p. p. en Luxemburgo) y aumentó en los demás Estados miembros (hasta 12,3 p. p. en Hungría, 8,7 p. p. en Polonia y 7,7 p. p. en Estonia)<sup>277</sup>.

<sup>276</sup> El valor sigue siendo superior al de antes de la pandemia de COVID-19.

<sup>277</sup> Esto se basa en el [Benchmarking framework on childcare and support to children](#) [«Marco de evaluación comparativa sobre la atención a la infancia y el apoyo a los niños», publicación en inglés], establecido por el

## Gráfico 2.4.12: El impacto de las transferencias sociales (excluidas las pensiones) en la reducción de la pobreza experimentó fuertes descensos en algunos Estados miembros

Impacto de las transferencias sociales (distintas de las pensiones) en la reducción de la pobreza, niveles de 2024 y variaciones con respecto al año anterior (%), indicador principal del cuadro de indicadores sociales)



Nota: Los ejes se centran en la media no ponderada de la UE. La leyenda se presenta en el anexo. Interrupción en la serie de HR. Datos provisionales de LT.

Fuente: Eurostat [[tespm050](#)], EU-SILC.

**La situación social de las personas con formas de empleo atípicas sigue siendo menos favorable que la de otros trabajadores, aunque es más probable que las prestaciones de protección social reduzcan su riesgo de pobreza.** El impacto de las transferencias sociales en la reducción de la pobreza en 2024 (en relación con los ingresos de 2023) en la UE fue considerablemente mayor para los trabajadores con formas de empleo atípicas en comparación con el trabajador medio (11,8 %)<sup>278</sup>. Fue del 22,8 % en el caso de los trabajadores con contratos temporales y del 22,9 % en el de los trabajadores a tiempo parcial. El impacto fue del 26,6 % en el caso de los trabajadores autónomos. No obstante, la pobreza económica siguió siendo mayor para ellos en la mayoría de los Estados miembros. En el

Subgrupo sobre Indicadores del Comité de Protección Social. El indicador puede calcularse a partir de la tasa AROP de los menores de edad después y antes de las transferencias (excluidas las pensiones). En este análisis no se tienen en cuenta las transferencias sociales en especie, que incluyen, entre otros, los servicios gratuitos de educación y cuidados de la primera infancia, la educación o la asistencia sanitaria.

<sup>278</sup> Extracción especial por parte de Eurostat de EU-SILC basada en los principales desgloses del indicador clave sobre la adecuación en el marco de seguimiento del acceso a la protección social. Véase: *Access to social protection for workers and the self-employed. Update of the monitoring framework* [«El acceso a la protección social para los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia. Actualización del marco de seguimiento», documento en inglés], 2025 (de próxima publicación).

conjunto de la UE, la tasa de riesgo de pobreza (AROP) fue del 13,4 % en el caso de los trabajadores temporales, frente al 5,2 % en el de los trabajadores con contratos indefinidos. Este porcentaje fue del 13,8 % en el caso de los trabajadores a tiempo parcial (frente al 7,1 % en el de los trabajadores a tiempo completo) y del 20,9 % en el caso de los trabajadores autónomos (frente al 6,3 % entre todos los asalariados)<sup>279</sup>. La pobreza económica de los trabajadores con contratos temporales fue superior al 15 % en ocho Estados miembros<sup>280</sup>, e incluso superior al 25 % en tres de ellos (Bulgaria, Dinamarca y Chipre). Entre los trabajadores autónomos, la tasa de pobreza en 2024 fue superior en unos 5 p. p. o más a la media de la UE en seis Estados miembros<sup>281</sup>, cerca del 30 % en Polonia y Estonia, y del 52,3 % en Rumanía. Las personas con formas de empleo atípicas también se enfrentaron a tasas de privación social y material más elevadas (13,8 % a escala de la UE en 2024 en el caso de los trabajadores temporales frente al 7,6 % en el de los trabajadores fijos y el 11,1 % en el caso de los trabajadores a tiempo parcial frente al 7,4 % en el de los trabajadores a tiempo completo).

**La cobertura de las prestaciones sociales en metálico varía considerablemente entre los Estados miembros, las distintas categorías de trabajadores y según la situación laboral.**

La proporción de personas en edad laboral (16-64 años) en riesgo de pobreza antes de las transferencias sociales que recibían prestaciones sociales en metálico<sup>282</sup> en la UE en 2024 (en relación con los ingresos de 2023) se aproximó a los niveles anteriores a la COVID-19, tras una disminución en los últimos años. Fue mayor entre los trabajadores con contratos temporales (38,3 %) que entre aquellos con contratos indefinidos (23,3 %), y entre los trabajadores a tiempo parcial (30,1 %) que entre los trabajadores a tiempo completo (23,7 %). Estos patrones se dan en la mayoría de los Estados miembros. Sin embargo, en cinco Estados miembros (Chipre, Eslovenia, Suecia, Portugal y Hungría), los trabajadores con contratos temporales tenían menos probabilidades de recibir prestaciones que los trabajadores con contratos indefinidos. En siete Estados miembros (Eslovenia, Letonia, Lituania, Italia, Portugal, Luxemburgo y Bulgaria), los trabajadores a tiempo parcial tenían menos probabilidades de recibir prestaciones que los trabajadores a tiempo completo. En tres países (Grecia, Polonia y Rumanía), menos del 10 % de las personas con empleo y en riesgo de pobreza antes de las transferencias sociales recibían prestaciones sociales en metálico en 2024. Los trabajadores autónomos en riesgo de pobreza (antes de las transferencias sociales) fueron los menos propensos a recibir prestaciones sociales en metálico, con una tasa de cobertura del 11,5 % en 2024 en la UE. En 2024, este porcentaje se mantuvo por debajo del 5 % en siete Estados miembros<sup>283</sup>. Algo más de la mitad (52,8 %) de los desempleados en riesgo de pobreza recibían prestaciones sociales por término medio en la UE en 2024. Cinco Estados miembros (Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Alemania y Austria) alcanzaron tasas de cobertura superiores al 80 %, mientras que este porcentaje fue mucho menor, de alrededor del

---

<sup>279</sup> Sin embargo, la tasa de privación material y social de los trabajadores autónomos es inferior a la de los asalariados (6,9 y 8,1 %, respectivamente, en la UE en 2024).

<sup>280</sup> Se trata de BG, DK, CY, SE, HU, IT, MT y AT.

<sup>281</sup> Se trata de RO, PL, PT, LV, EE y ES. Véase Eurostat [[ilc\\_li04](#)], EU-SILC.

<sup>282</sup> Extracción especial por parte de Eurostat del indicador del índice de beneficiarios para el «acceso efectivo» en el marco de seguimiento sobre el acceso a la protección social: *Access to social protection for workers and the self-employed. Update of the monitoring framework* [«El acceso a la protección social para los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia. Actualización del marco de seguimiento», documento en inglés], 2025 (de próxima publicación). La población destinataria es aquella que se encuentra en riesgo de pobreza antes de las transferencias sociales. Las prestaciones sociales en metálico contempladas en el indicador son las percibidas a nivel individual, excluidas las pensiones.

<sup>283</sup> Se trata de PT, SI, PL, NL, CZ, RO y EL.

12-13 %, en otros cuatro Estados miembros (Polonia, Grecia, Eslovaquia y los Países Bajos). En los dos últimos años, la tasa de riesgo de pobreza entre los desempleados aumentó en casi 3 p. p., pasando del 46,1 % en 2022 al 48,9 % en 2024.

**En general, el acceso a una protección social adecuada sigue siendo diverso en los distintos Estados miembros, a pesar de algunas mejoras en los últimos años<sup>284</sup>.** Por lo que se refiere a la cobertura formal<sup>285</sup>, en la primavera de 2025 seguían existiendo lagunas en dieciocho Estados miembros<sup>286</sup> para al menos un grupo de trabajadores atípicos en al menos una rama de la protección social. Las ramas más afectadas por la falta de acceso son: las prestaciones por desempleo (diecisiete Estados miembros), seguidas de las prestaciones por enfermedad (trece Estados miembros) y las prestaciones por maternidad/paternidad (también trece). Entre los grupos afectados por la falta de cobertura figuran los trabajadores en prácticas y los pasantes, los trabajadores con contratos atípicos, como los contratos de Derecho civil, los contratos temporales de corta duración (por ejemplo, los trabajadores de un día), los trabajadores que ganan por debajo del umbral de ingresos exigido para la cobertura, los trabajadores estacionales y los trabajadores domésticos. Además, en once<sup>287</sup> Estados miembros, el acceso al menos a una rama de protección social era voluntario como mínimo para un grupo de trabajadores atípicos. En cuanto a los trabajadores autónomos, había carencias de cobertura formal al menos en una rama de la protección social en diecinueve Estados miembros<sup>288</sup>, en la mayoría de los casos en relación con las prestaciones por desempleo (diecinueve Estados miembros) y las prestaciones por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales (catorce Estados miembros). En la mayoría de los casos, estas carencias afectaban a todos los trabajadores autónomos, mientras que en aproximadamente un tercio de los Estados miembros eran específicas de determinados grupos, como los agricultores, los artesanos o las profesiones liberales. Además, en quince Estados miembros, la cobertura de los trabajadores autónomos era voluntaria, en la mayoría de los casos en lo que respecta a las prestaciones por enfermedad y maternidad, seguidas de las prestaciones por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Las estimaciones nacionales disponibles apuntan a niveles muy diversos de participación en los regímenes voluntarios por parte de los trabajadores autónomos.

**El aumento de los precios de la vivienda ha superado el aumento de los ingresos en los últimos diez años, lo que ha ejercido presión sobre la asequibilidad.** Los aumentos de los precios de la vivienda no son intrínsecamente preocupantes si se ajustan a la capacidad financiera de los hogares para permitirse una vivienda. Sin embargo, durante el último decenio, los precios de la vivienda en la UE han crecido alrededor de un 10 % más rápido que los ingresos medios, lo que ha reducido la asequibilidad, aunque con grandes diferencias entre los países<sup>289</sup>. La ratio entre el precio de la vivienda y la renta aumentó un 20 % o más

---

<sup>284</sup> Véase el informe de la Comisión sobre la aplicación de la Recomendación del Consejo relativa al acceso a la protección social para los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia [COM(2023) 43 final], así como el marco de seguimiento aprobado en 2020 y la próxima actualización (2025).

<sup>285</sup> La cobertura formal de un grupo significa que, en una rama específica de la protección social (por ejemplo, prestaciones por vejez, enfermedad, desempleo y maternidad), la legislación o el convenio colectivo vigente establece que las personas que pertenecen a ese grupo tienen derecho a participar en un régimen de protección social que abarque una rama específica.

<sup>286</sup> AT, BG, CZ, DE, EL, ES, FR, HR, HU, IT, LV, NL, PL, PT, RO, SE, SI y SK.

<sup>287</sup> AT, CZ, DE, DK, HU, LU, NL, PL, RO, SI y SK.

<sup>288</sup> AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, EL, FR, IE, IT, LT, LV, NL, PL, PT, RO, SI y SK.

<sup>289</sup> Véase Cousin, G., Frayne, C., Dias Martins, V., y Vasicek, B., [Housing in the European Union: Market Developments, Underlying Drivers, and Policies](#) [«La vivienda en la Unión Europea: evolución del mercado,

entre 2014 y 2024 en Portugal, los Países Bajos, Hungría, Luxemburgo, Irlanda, Chequia y Austria. Dado que al final de este período se produjo un aumento de los tipos de interés, la asequibilidad de la vivienda ha disminuido aún más en la mayoría de los países para quienes necesitan pedir un préstamo para adquirir una vivienda. Los mercados de alquiler pequeños e ineficientes de muchos Estados miembros no ofrecen una alternativa viable a la compra, con elevados costes de alquiler en muchas capitales y una disminución del parque de viviendas de alquiler social en los últimos decenios. Si bien los alquileres de los contratos existentes han aumentado a un ritmo significativamente más lento que los precios de la vivienda, los alquileres de los nuevos contratos se han disparado. La situación varía entre los distintos grupos de renta y las cohortes de edad, siendo los jóvenes y las personas de renta más baja los más afectados. En efecto, a escala de la UE, el porcentaje de los costes totales de la vivienda en la renta disponible de los hogares fue del 19,2 % por término medio, pero alcanzó el 36,9 % en el caso de las personas en riesgo de pobreza<sup>290</sup>. Por otra parte, los jóvenes tienen más probabilidades de enfrentarse a alquileres más elevados cuando alquilan por primera vez, de percibir ingresos más bajos y de ser menos solventes.

**La proporción de personas que se enfrentan a un sobrecoste de la vivienda se redujo en cierta medida en la UE en 2024, pero siguió siendo significativamente superior en el caso de las personas en situación de pobreza y presentó variaciones considerables entre los Estados miembros.** En 2024, el porcentaje de la población que se enfrenta a un sobrecoste de la vivienda disminuyó al 8,2 %, frente al 8,8 % en 2023, pero existen diferencias significativas (véase el gráfico 2.4.13)<sup>291</sup>. Grecia registró la tasa de sobrecoste de la vivienda más elevada de la UE (28,9 %, tras un aumento de 0,4 p. p.), y se encontraba en una «situación crítica» junto con Dinamarca (14,6 %, tras una disminución de 0,8 p. p.). Seis Estados miembros están «en observación» debido a un nivel que sigue siendo relativamente elevado tras una disminución (Alemania y Suecia) o a que han experimentado algunos de los mayores aumentos anuales, aunque a niveles más bajos (Portugal, Hungría, Estonia y Lituania). Por otra parte, Chipre fue el «país con mejores resultados» (2,4 %). Croacia (3,7 %) y Eslovenia (3,8 %) fueron «mejores que la media», junto con, entre otros, algunos países que registraron grandes descensos anuales (Rumanía, Luxemburgo, Bulgaria y los Países Bajos). La tasa de sobrecoste de la vivienda para las personas en riesgo de pobreza disminuyó 2,1 p. p. en 2024, más que para la población en general. Sin embargo, siguió siendo considerablemente superior, situándose en el 31,1 %, frente al 3,8 % para el resto de la población. Las personas con discapacidad también se ven afectadas de manera desproporcionada por el sobrecoste de la vivienda en comparación con las personas sin discapacidad (10,4 % frente al 7,8 %). Las tasas más elevadas de sobrecoste de la vivienda para la población en riesgo de pobreza en 2024 se registraron en Grecia (88,9 %, con un aumento de 2,6 p. p.) y Dinamarca (65,6 %, con una reducción de 6,7 p. p.), mientras que las más bajas se registraron en Chipre (9,2 %), Rumanía (16,3 %) y Croacia (16,8 %). En 2024, el 9,8 % de la población de la UE en las ciudades vivía en un hogar que se enfrentaba a un sobrecoste de la vivienda, frente al 6,3 % en las zonas rurales. El sobrecoste de la vivienda fue mayor en las ciudades que en las zonas rurales de todos los Estados miembros, excepto en Rumanía, Bulgaria, Lituania y Croacia. Asimismo, el sobrecoste total de la vivienda en la UE es mayor para los arrendatarios del mercado privado de alquiler (19,2 %) que para los

---

factores subyacentes y políticas», documento en inglés], Documento de reflexión sobre la economía europea 228, octubre de 2025.

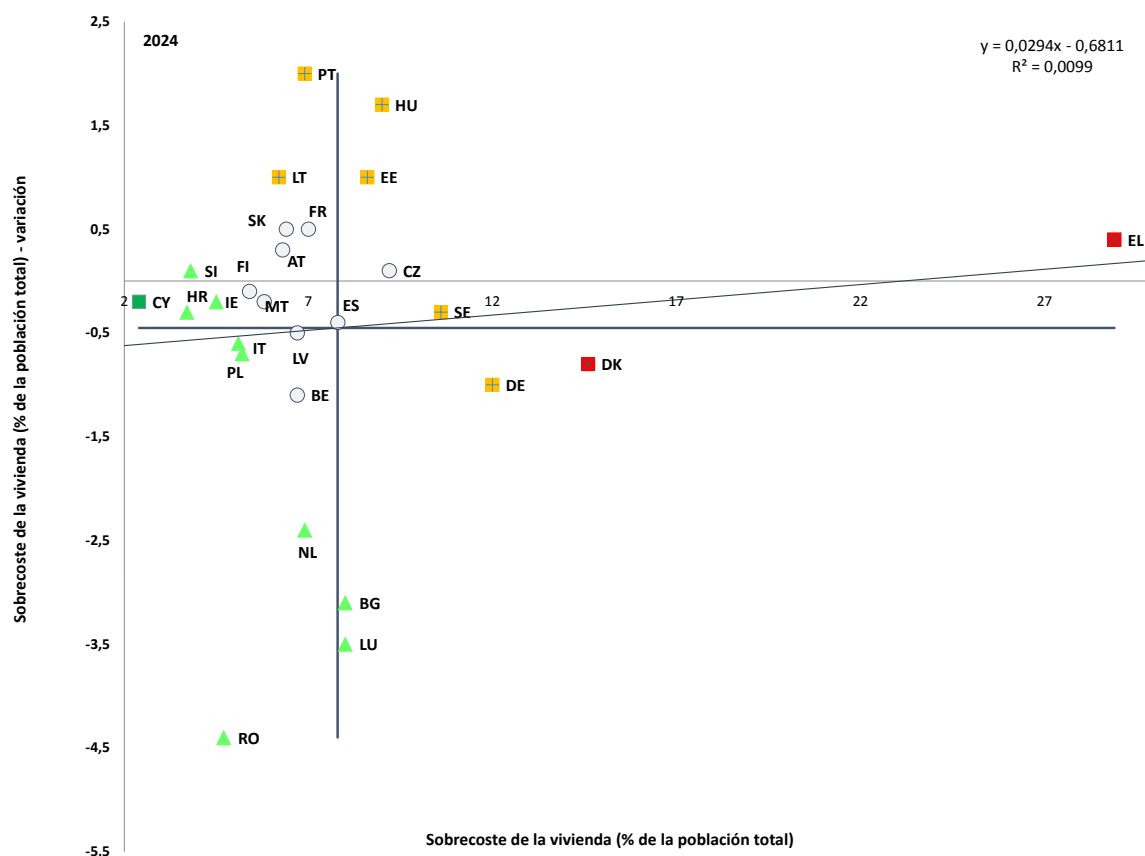
<sup>290</sup> Indicador de Eurostat [[ilc\\_mdcd01](#)], EU-SILC.

<sup>291</sup> Véase la definición del indicador en el anexo 2.

arrendatarios que disfrutaran de un precio reducido o de un alquiler gratuito (10 %). En el caso de los propietarios con hipotecas o préstamos pendientes, es del 5 %.

### Gráfico 2.4.13: La proporción de la población que se enfrenta a un sobrecoste de la vivienda varía considerablemente de un Estado miembro a otro

Porcentaje de personas que viven en hogares con sobrecoste de la vivienda, niveles de 2024 y variaciones con respecto al año anterior (en %, indicador principal del cuadro de indicadores sociales)



Nota: Los ejes se centran en la media no ponderada de la UE. La leyenda se presenta en el anexo. Datos provisionales de LT.

Fuente: Eurostat [[tespm140](#)], EU-SILC.

**El hacinamiento y las condiciones de vivienda inadecuadas siguen afectando a una proporción considerable de hogares de la UE, y se registran grandes variaciones en la oferta de vivienda social entre los Estados miembros.** En 2024, el 16,9 % de la población de la UE vivía en hogares hacinados, con una gran estabilidad en comparación con 2023<sup>292</sup>. Se registraron tasas de hacinamiento superiores al 30 % en Rumanía (40,7 %), Letonia (39,3 %), Bulgaria (33,8 %), Polonia (33,7 %) y Croacia (31,7 %). En cambio, las tasas de hacinamiento más bajas (por debajo del 6 %) se observaron en Chipre (2,4 %), Malta (4,4 %), los Países Bajos (4,6 %) e Irlanda (5 %). Asimismo, en 2023, el 15,6 % de la población de la UE sufrió privación de vivienda, definida como viviendas con goteras en el techo, humedad en las paredes, suelos o cimientos o podredumbre en los marcos de las ventanas o en el suelo<sup>293</sup>. La vivienda social no existe en todos los Estados miembros de la UE. Además, las definiciones, los proveedores, la admisibilidad y los mecanismos de asignación varían (no

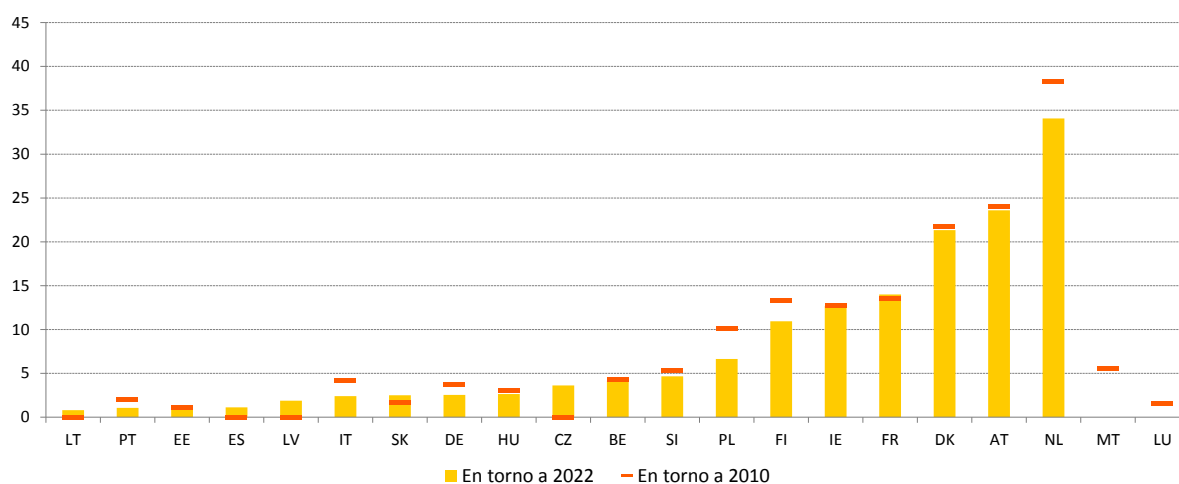
<sup>292</sup> Indicador de Eurostat [[ilc\\_lvho05a](#)], EU-SILC.

<sup>293</sup> Indicador de Eurostat [[ilc\\_mdho01](#)], EU-SILC.

obstante, los umbrales basados en los ingresos son el criterio más común). Los datos sobre el tamaño del parque de viviendas sociales indican grandes variaciones entre los Estados miembros. En muchos de ellos, también se produjo una cierta disminución durante el último decenio (véase el gráfico 2.4.14). El aumento de los costes de construcción, suelo y financiación son retos que se señalan a menudo en relación con la oferta de viviendas sociales<sup>294</sup>. El número de adultos con discapacidad que viven en instituciones residenciales siguió aumentando en la UE en su conjunto, entre otras cosas debido a la falta de soluciones de vivienda accesibles, lo que dificulta su proceso de desinstitucionalización.

### Gráfico 2.4.14: Existe una gran variación entre los Estados miembros en cuanto a la proporción de viviendas sociales dentro del parque total de viviendas

Viviendas de alquiler social, % del parque total de viviendas en años seleccionados (2010 y 2022)



Nota: «En torno a 2022» se refiere a los años 2016-2022 y «En torno a 2010» se refiere a los años 2010-2013.  
Fuente: OCDE, base de datos de viviendas asequibles de la OCDE, indicador PH4.2, Parque de viviendas de alquiler social, 2024.

**El sinhogarismo es un reto social cada vez mayor para todos los Estados miembros.** Aunque las diferencias en las definiciones y los métodos de recogida de datos dificultan la comparación entre países y la cuantificación del sinhogarismo a escala de la UE, se puede determinar una tendencia al alza en la mayoría de los Estados miembros, incluso en aquellos con tendencias a la baja en los últimos años. En 2024, Finlandia registró 3 806 personas sin hogar, lo que supone un aumento interanual del 11 %, por primera vez en más de un decenio. Del mismo modo, en 2024, Dinamarca contaba con 5 989 personas sin hogar, lo que supone un aumento del 3 % con respecto a 2022 y del 20 % con respecto a 2009<sup>295</sup>.

**La proporción de personas de edad avanzada (mayores de 65 años) en riesgo de pobreza o exclusión social siguió disminuyendo a nivel de la UE en 2024.** La disminución al 19,2 %, frente al 19,7 % en 2023, se debió, sobre todo, a una mejora de la tasa AROPE de las mujeres (que, no obstante, siguió siendo sustancialmente superior a la de los hombres, con un 21,5 y un 16,3 %, respectivamente). La situación también fue muy diversa entre los Estados miembros, con tasas AROPE de las personas de edad avanzada situadas entre el 9,5 % en Chequia y el 42,9 % en Letonia. Al mismo tiempo, en 2024, la desigualdad de ingresos de las

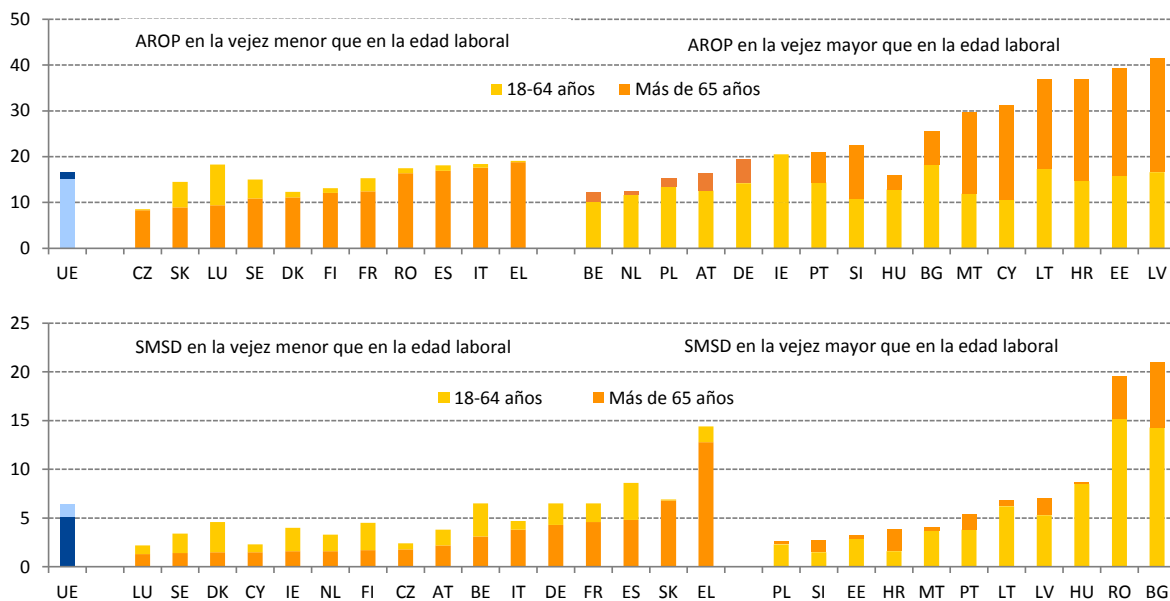
<sup>294</sup> Véase OCDE, *Social Housing: A Key Part of Past and Future Housing Policy* [«Vivienda social: un elemento clave de la política de vivienda pasada y futura», publicación en inglés], OECD Publishing, París, 2020.

<sup>295</sup> Véase: *Fondation pour le Logement des Défavorisés* y FEANTSA, *Tenth overview of housing exclusion in Europe* [«Décimo informe sobre la exclusión en materia de vivienda en Europa», documento en inglés], 2025.

personas mayores de 65 años (medida por la ratio de distribución de la renta por quintiles, S80/S20) se estancó en 4,11, frente a la tendencia decreciente de la población en edad laboral. No obstante, siguió siendo inferior a la de la población total (4,66), lo que refleja también el impacto redistributivo de los sistemas de pensiones y tributarios.

**Gráfico 2.4.15: Las personas de edad avanzada (mayores de 65 años) sufren un mayor riesgo de pobreza que la población en edad laboral, pero están expuestas con menos frecuencia a la privación material y social grave**

Tasa de riesgo de pobreza (AROP, panel superior) y tasa de privación material y social grave (SMSD, panel inferior) por grupos de edad (en %, 2024)



Nota: Las barras de cada serie están superpuestas: a la izquierda, la barra de 18-64 es más alta y parcialmente visible detrás de la barra de 65+, totalmente visible; a la derecha, la barra de 65+ es más alta y parcialmente visible detrás de la barra de 18-64, totalmente visible.

Fuente: Eurostat [ilc\_li02] y [ilc\_md11], EU-SILC.

**La reducción de la tasa AROPE de las personas de edad avanzada en la UE está relacionada con una disminución tanto de su pobreza económica como de su tasa de privación material o social grave.** La tasa de riesgo de pobreza (AROP) de las personas mayores de 65 años disminuyó del 17,3 % en 2022 al 16,6 % en 2024 (en relación con los ingresos de 2023). No obstante, la tasa AROP de las personas mayores de 65 años siguió siendo ligeramente superior a la de las personas de menor edad, por término medio, en la UE. La situación fue diversa entre los Estados miembros, con tasas AROP de entre el 8,3 y el 41,4 % (véase el gráfico 2.4.15). Mientras que en varios países las personas mayores de 65 años estaban menos expuestas a la pobreza económica que la población en edad laboral, en otros el riesgo de pobreza en la vejez era hasta dos veces mayor. La tasa de privación material y social grave (SMSD) de las personas de edad avanzada disminuyó hasta el 5,1 % en la UE en 2024, tras un estancamiento en torno al 5,5 % desde 2020. Osciló entre alrededor del 1 y más del 20 % en los distintos Estados miembros. A diferencia de la tasa AROP, la tasa SMSD de las personas de edad avanzada fue ligeramente inferior a la de la población en edad laboral (6,4 %) por término medio en la UE y en la mayoría de los Estados miembros.

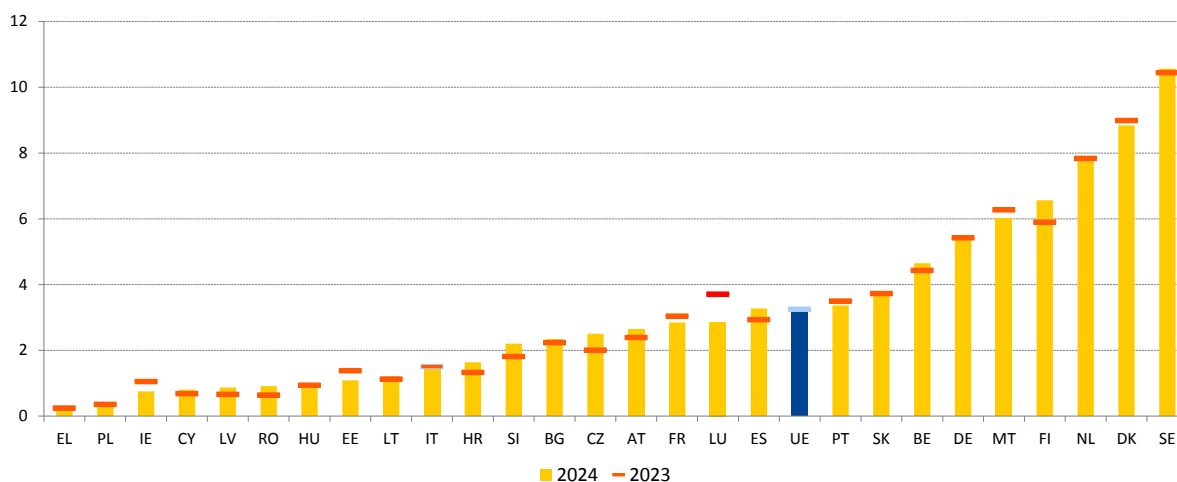
**La tasa de sustitución agregada para las pensiones se mantuvo estable a nivel de la UE en 2024.** Esta medida, que compara las prestaciones de pensión de las personas de entre 65 y 74 años con los ingresos laborales de las personas de entre 50 y 59 años, fue de 0,6 en la UE en 2024 (frente a 0,59 en 2023 y 0,58 en años anteriores). Osciló entre 0,35 en Croacia y 0,84

en Grecia. La ratio fue ligeramente inferior en el caso de las mujeres que en el de los hombres, con 0,58 y 0,62, respectivamente, en la UE. Esto implica que la situación de los ingresos de las mujeres, cuyos ingresos laborales son de por sí inferiores por término medio, se deteriora aún más en comparación con la de los hombres cuando se jubilan.

**Se espera que los retos estructurales en relación con la disponibilidad, la asequibilidad y la calidad de los cuidados de larga duración se intensifiquen a la luz del envejecimiento de la población.** Se prevé que el número de personas que puedan necesitar cuidados de larga duración en la UE aumentará de los 31,2 millones de 2022 hasta 33,2 millones en 2030 y 37,8 millones en 2050<sup>296</sup>. El acceso limitado a los servicios formales da lugar a necesidades no satisfechas o a una carga excesiva para los cuidadores no profesionales, que son en su mayoría mujeres. En 2019, el 46,6 % de las personas mayores de 65 años con graves dificultades para el cuidado personal o para la realización de actividades domésticas en la UE declaró tener necesidades de ayuda no satisfechas. Este porcentaje es notablemente más elevado en el caso de las personas del quintil de renta más bajo (51,2 %) que en el de las personas del quintil de renta más alto (39,9 %)<sup>297</sup>. Ya se ha informado de una falta de asequibilidad y disponibilidad, también debido a la escasez de mano de obra, lo que pone de relieve la necesidad de seguir reforzando la prestación de cuidados de larga duración, sobre todo a la luz de la evolución demográfica prevista.

**Gráfico 2.4.16: La proporción de trabajadores dedicados a los cuidados de larga duración por cada cien personas mayores de 65 años muestra mejoras marginales en toda la UE, con grandes variaciones entre los Estados miembros**

Trabajadores dedicados a los cuidados de larga duración por cada cien personas mayores de 65 años, 2024



*Nota:* Los trabajadores dedicados a los cuidados de larga duración se seleccionan mediante el cruce de los códigos sectoriales (NACE) 87.1, 87.3 y 88.1 y los códigos de ocupaciones (CIUO) 2221, 2264, 2266, 2634, 2635, 3221, 3255, 5321 y 5322.

*Fuente:* Cálculo de la DG EMPL a partir de una extracción especial por parte de Eurostat, EPA-UE 2024.

**A pesar del potencial de creación de empleo del sector de los cuidados de larga duración, la escasez de mano de obra y de capacidades (también debido al escaso atractivo del sector) agrava los retos relacionados con el acceso y afecta negativamente a**

<sup>296</sup> Según las previsiones del escenario de referencia. Véase Comisión Europea, *2024 Ageing Report – Economic & Budgetary Projections for the EU Member States (2022-2070)* [«Informe de 2024 sobre el envejecimiento: previsiones económicas y presupuestarias para los Estados miembros de la UE (2022-2070)», publicación en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2024.

<sup>297</sup> Indicadores de Eurostat [[hlth\\_ehis\\_tadlh](#)] y [[hlth\\_ehis\\_tadlhi](#)]. Ronda 3 de la EHIS de 2019.

**la calidad de los servicios prestados.** En 2024, 3,2 millones de trabajadores, en su mayoría trabajadores de los cuidados personales (65 %) y enfermeros (29 %), trabajaban en el sector de los cuidados de larga duración en la UE, lo que representa alrededor del 1,6 % de la mano de obra<sup>298</sup>. Las mujeres representan el 87 % de la mano de obra dedicada a los cuidados de larga duración, al tiempo que asumen más responsabilidades asistenciales informales. El sector tiene un elevado potencial de creación de empleo, y se prevé que las ocupaciones relacionadas con la salud (por ejemplo, los profesionales sanitarios y los trabajadores de los cuidados personales) crezcan en consonancia con las tendencias demográficas<sup>299</sup>. No obstante, en la UE, había una media de 3,3 trabajadores dedicados a los cuidados de larga duración por cada 100 personas mayores de 65 años en 2024, lo que supone una muy pequeña mejora en comparación con 2023. Sin embargo, había una gran variabilidad entre los Estados miembros, desde 0,3 en Grecia hasta 10,4 en Suecia (véase el gráfico 2.4.16). La escasez de capacidades y de mano de obra también se debe al escaso atractivo del sector, motivado por las difíciles condiciones de trabajo, también en relación con la salud y la seguridad, y unos salarios relativamente bajos. Los salarios de los trabajadores dedicados a los cuidados de larga duración se sitúan en torno al 89 % del salario bruto medio por hora, y en torno al 65 % en Bulgaria, Italia y Estonia<sup>300</sup>. También se informa de una insuficiencia en relación con las vías de progresión de la carrera profesional y con el acceso a oportunidades de mejora de las capacidades. Los cuidadores domésticos e internos, que a menudo son trabajadores móviles de la UE o de terceros países, pueden enfrentarse a condiciones de trabajo especialmente difíciles en el sector de los cuidados de larga duración, también en términos de acceso a la protección social.

---

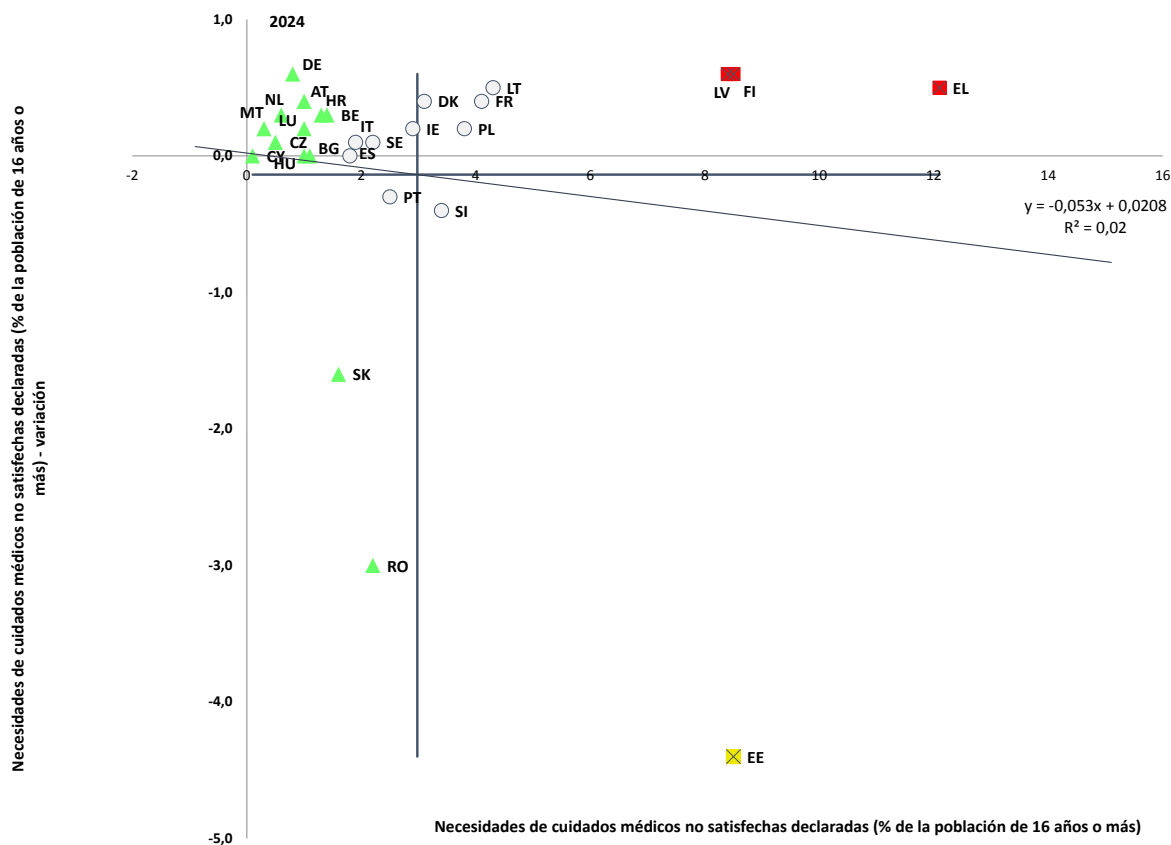
<sup>298</sup> Fuente: Cálculo de la Comisión Europea (DG EMPL) a partir de una extracción especial por parte de Eurostat, EPA-UE 2024. No obstante, el tamaño del sector de los cuidados de larga duración puede ser mayor, dada la incidencia significativa del trabajo no declarado.

<sup>299</sup> Véase: [Cedefop skills forecast 2035: the twin transition and the demographic challenge drive demand for high-level skills](#) [«Previsiones del Cedefop sobre las capacidades: la doble transición y el reto demográfico impulsan la demanda de capacidades de alto nivel», publicación en inglés].

<sup>300</sup> Cálculo de la Comisión Europea (DG EMPL) a partir de una extracción especial por parte de Eurostat, encuesta sobre la estructura de los salarios, 2022.

### Gráfico 2.4.17: La prevalencia de las necesidades de cuidados médicos no satisfechas se mantuvo prácticamente estable a escala de la UE y aumentó ligeramente en la mayoría de los Estados miembros, con solo algunas reducciones considerables

Necesidades de cuidados médicos no satisfechas declaradas, niveles de 2024 y variaciones con respecto al año anterior (en %, indicador principal del cuadro de indicadores sociales)



*Nota:* Se tienen en cuenta las necesidades de cuidados médicos no satisfechas declaradas por motivos económicos, largas listas de espera o lejanía. Los ejes se centran en la media no ponderada de la UE. La leyenda se presenta en el anexo. Los datos de LT son provisionales.

*Fuente:* Eurostat [[tespm110](#)], EU-SILC.

**En 2024, la proporción de personas que declararon necesidades de cuidados médicos no satisfechas se mantuvo estable por término medio en la UE.** El porcentaje fue del 2,5 % en la UE, lo que supone solo 0,1 p. p. más que en 2023. Entre los Estados miembros con los valores más elevados (por encima del 8 %) y, por tanto, en «situaciones críticas», Grecia, Finlandia y Letonia se mantuvieron cerca del valor del año anterior tras registrar aumentos moderados (0,6 p. p.), que, no obstante, se encontraban entre los mayores de la UE (véase el gráfico 2.4.17). Al mismo tiempo, Estonia, Rumanía y Eslovaquia registraron los mayores descensos. A pesar de la mejora significativa de este año, la proporción de necesidades de cuidados médicos no satisfechas en Estonia siguió siendo elevada («débil pero en mejoría»), mientras que Rumanía y Eslovaquia pasaron a ser «mejores que la media». Las cifras más bajas se registraron en Chipre, Malta, Chequia, los Países Bajos, Alemania, Austria, Luxemburgo y Hungría, todas ellas por debajo del 1 %, algunas de las cuales, no obstante, tras algunos aumentos mayores. También se registraron diferencias regionales en las necesidades de cuidados médicos no satisfechas, siendo las más acusadas las de Italia y Rumanía (véase el gráfico 10 del anexo 5). La notificación de necesidades no satisfechas también fue más frecuente, por término medio, en las zonas rurales que en los pueblos y suburbios (2,8 % frente al 2,1 % en la UE, respectivamente), con grandes diferencias entre

los Estados miembros. La notificación de necesidades no satisfechas tendió a ser alrededor de un 60 % mayor en la quinta parte más pobre de la población, especialmente en algunos países (por ejemplo, 4,9 frente al 2,2 % en Rumanía, 4,8 frente al 2,5 % en Portugal, 4 frente al 2,2 % en Suecia y 14,4 frente al 8,4 % en Letonia).

#### **2.4.2. Medidas adoptadas por los Estados miembros**

**Varios Estados miembros han emprendido reformas para mejorar la adecuación de sus regímenes de renta mínima, en consonancia con la Recomendación del Consejo de 2023<sup>301</sup>.** A fin de mejorar la adecuación, **España** adoptó un Real Decreto en enero de 2025, que aumentó la prestación de renta mínima en un 9 %. **Croacia** modificó la Ley de Bienestar Social para aumentar el importe básico en al menos un 25 % para los hogares con hijos. También se produjeron aumentos, entre otros, en **Letonia**, **Lituania** y **Luxemburgo**. Con vistas a mejorar la adecuación, algunos Estados miembros, como **Estonia**, están desarrollando una metodología para fijar el nivel de las prestaciones de renta mínima, mientras que **Letonia** aumentó el valor de referencia del 20 al 22 % de la renta mediana para su umbral de renta mínima garantizada.

**A fin de mejorar la cobertura de los regímenes de renta mínima, varios Estados miembros adoptaron medidas para facilitar la adopción y reducir los obstáculos administrativos.** En **Estonia**, se prevén modificaciones de la Ley de Bienestar Social para simplificar el proceso de solicitud mediante la recuperación de datos de los registros nacionales y la aplicación de un enfoque normalizado en todo el país. En **Luxemburgo**, un nuevo plan nacional de lucha contra la pobreza, que se adoptará a finales de 2025, debería anunciar, entre otras cosas, la creación de una ventanilla única para las prestaciones sociales y las consultas conexas, con el fin de mejorar su utilización. En enero de 2024, **Rumanía** puso en marcha el programa VMI (renta mínima de inclusión) para aumentar la cobertura y mejorar la adecuación del apoyo, mejorando al mismo tiempo el acceso de los beneficiarios a los servicios de empleo. En marzo de 2025, **Croacia** adoptó varias modificaciones para mejorar la cobertura, la adecuación y la orientación de las prestaciones sociales, prestando especial atención a las personas que sufren pobreza persistente.

**En consonancia con el enfoque de inclusión activa, se están realizando esfuerzos para facilitar la integración en el mercado laboral, también para los beneficiarios de la renta mínima.** En **Portugal**, un nuevo régimen de incentivos al trabajo permitirá combinar los ingresos procedentes del trabajo y el apoyo social. Varios Estados miembros también han realizado esfuerzos para mejorar las medidas de activación de los beneficiarios de la renta mínima. En **Rumanía**, como parte de su PRR, se aplicó un nuevo programa de inclusión de la renta mínima, que establecía que, para finales del segundo trimestre de 2025, al menos el 60 % de los beneficiarios recibiría como mínimo una medida de activación del mercado laboral.

**Los Estados miembros han seguido aplicando iniciativas para mejorar el acceso a los servicios sociales y la asequibilidad de los servicios de energía y transporte, en particular para los grupos vulnerables.** **España** ha asignado 198,7 millones EUR para mejorar los servicios regionales y locales que benefician a los niños y las familias necesitados. En **Rumanía**, se puso en marcha el programa «Servicios comunitarios integrados» en 2 000 comunidades rurales, que incluía la creación de equipos integrados y la

---

<sup>301</sup> Véase: [Recomendación del Consejo de 30 de enero de 2023 sobre una renta mínima adecuada que procure la inclusión activa](#).

formación del personal de los servicios sociales, con el objetivo de prestar servicios integrales al menos a 450 000 personas vulnerables, con el apoyo del FSE+. **Luxemburgo** ha aumentado su apoyo a los hogares de renta baja triplicando el subsidio energético en 2025 y ampliando la admisibilidad (parcial) a quienes ganan hasta un 30 % por encima del umbral de ingresos. **Los Países Bajos** introdujeron un régimen de ayuda temporal con un presupuesto de 60 millones EUR para ayudar a los hogares con bajos ingresos a gestionar sus facturas energéticas en 2025. **Portugal** ha ampliado el acceso al transporte público ofreciendo tarjetas gratuitas a todas las personas menores de 23 años, con independencia de su estado de matriculación en centros educativos.

**En 2024-2025, las medidas adoptadas por algunos Estados miembros tenían por objeto reforzar el acceso a la protección social para los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia, en consonancia con la Recomendación del Consejo de 2019<sup>302</sup>, en particular en lo que respecta a las prestaciones por desempleo.** Francia mejoró el acceso de los trabajadores con historiales laborales discontinuos, en particular los trabajadores estacionales y los antiguos reclusos, mientras que **Italia** redujo los requisitos para acceder a la prestación por discontinuidad para los trabajadores del sector del arte. Se espera que la reforma de **Estonia** de 2026 hacia una prestación básica universal mejore el acceso de los trabajadores con empleos irregulares o basados en proyectos mediante la reducción del período de carencia (a ocho meses de trabajo en un plazo de tres años). **Polonia** está preparando una ley para apoyar la inclusión (a partir de mediados de 2026) de artistas profesionales en el sistema de seguridad social, mientras que su reforma de 2025 eliminó la reducción (20 %) del subsidio básico para los demandantes de empleo con menos de cinco años de períodos de cotización.

**Los Estados miembros se centraron en mejorar la cobertura de la protección social para los trabajadores autónomos y las formas de empleo atípicas.** A partir de 2025, **Chipre** les concedió permisos parentales y prestaciones relacionadas con accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. **Malta** concedió permisos de paternidad remunerados a los padres que trabajan por cuenta propia. En **Bélgica**, a partir de 2026, las plataformas digitales tendrán que asegurar a sus trabajadores autónomos contra accidentes de trabajo. **Croacia** ha introducido o prevé introducir mejoras en los regímenes existentes para los trabajadores autónomos en lo que respecta a las prestaciones por enfermedad, e **Italia** en lo que respecta a las prestaciones por enfermedad y el permiso parental. Los **Países Bajos** están preparando una nueva ley para introducir un seguro básico obligatorio de invalidez para todos los trabajadores autónomos. A partir de 2025, la revisión de los contratos de ejecución de trabajo («DPP») en **Chequia** modifica los umbrales de seguro y amplía a ellos los derechos de enfermedad, pensión y algunos permisos, mientras que **Bulgaria** amplió los períodos de indemnización en caso de invalidez temporal debido a accidentes de trabajo o enfermedades profesionales para los trabajadores agrícolas de corta duración. **España** restableció el coeficiente multiplicador de los «trabajadores fijos discontinuos» para ajustar el cálculo de las prestaciones y mejorar el acceso a las pensiones por incapacidad y de jubilación, y adaptó los contratos de duración determinada por motivos de producción a los sectores agrícola y agroalimentario. **Croacia** amplió las prestaciones de maternidad, de paternidad y de permiso parental aumentando los niveles de indemnización, flexibilizando los requisitos y ampliando la cobertura a los trabajadores autónomos, a tiempo parcial y otros trabajadores excluidos.

---

<sup>302</sup> Véase: [Recomendación del Consejo de 8 de noviembre de 2019 relativa al acceso a la protección social para los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia](#).

**Varios Estados miembros siguieron mejorando la transparencia y la simplificación de los regímenes de protección social, en particular a través de herramientas digitales.** Por ejemplo, en septiembre de 2024, **España** puso en marcha una nueva aplicación móvil para facilitar información actualizada y, en enero de 2025, un nuevo sitio web que incorpora el acceso telemático a los procedimientos, la información y los servicios relativos a las pensiones y prestaciones. A mediados de 2024, **Eslovaquia** siguió aumentando la transparencia en línea mediante la mejora de la cuenta electrónica de los asegurados para incluir datos en tiempo real sobre las prestaciones por enfermedad y maternidad (además de las pensiones y las cotizaciones). **Chequia** también adoptó medidas de simplificación a mediados de 2025, racionalizando los procesos de pago de pensiones para los beneficiarios en el extranjero. En 2024-2025, **Alemania** siguió desarrollando su *Digitale Rentenübersicht*, con el apoyo del MRR, ampliando las conexiones de los proveedores y mejorando el acceso en línea a información exhaustiva sobre las pensiones.

**Varias reformas tenían por objeto aliviar la carga financiera de los progenitores y abordar la pobreza infantil mediante prestaciones en metálico.** Con el apoyo del FSE+, **Bulgaria** desarrollará un ejercicio de cartografía de los niños que viven en situación de pobreza extrema. Otros países aumentaron las prestaciones por hijos (por ejemplo, **Chipre** y **Malta**) o las prestaciones por cuidado de hijos (por ejemplo, **Letonia**, para los niños con discapacidad). En 2024, **España** puso en marcha un programa financiado por el FSE+ de distribución de tarjetas/bonos y su recarga periódica, ejecutado por la Cruz Roja Española, para apoyar a las familias con hijos a cargo cuyos ingresos están por debajo del umbral de pobreza. **Irlanda** introdujo un subsidio para recién nacidos, que proporciona un pago único de 280 EUR, además del primer mes de la prestación por hijo, a los progenitores de hijos nacidos a partir del 1 de enero de 2025. En 2024, **Malta** aumentó su prima por nacimiento a 500 EUR por el primer hijo y a 1 000 EUR por cada hijo adicional del hogar. Además de las asignaciones por nacimiento, otras mejoras incluyen un proyecto de ley en **Francia**, cuyo objetivo es ampliar los subsidios familiares a los progenitores desde el nacimiento de su primer hijo, en lugar de solo a partir del segundo, apoyando así a las familias monoparentales que se enfrentan a un elevado riesgo de pobreza. **Irlanda** también amplió la cobertura de su «pago de familia trabajadora», que apoya a los trabajadores con salarios bajos con hijos, mediante la ampliación del límite de ingresos a efectos de la evaluación de los medios económicos. Además, **Finlandia** ha propuesto reformas para modificar la Ley sobre la manutención infantil con el fin de reforzarla como fuente de ingresos para los hogares con hijos admisibles.

**Se han aprobado diversas reformas para mejorar el acceso de los niños a bienes y servicios esenciales, en consonancia con la Garantía Infantil Europea.** **Portugal**, por ejemplo, aplica un programa que ofrece educación preescolar gratuita a 5 000 niños, centrándose en zonas con pocas opciones de redes públicas y de solidaridad. La iniciativa implica la celebración de contratos con instituciones educativas privadas, cooperativas y sociales para abrir 200 nuevas instalaciones preescolares, con una inversión significativa entre 2025 y 2028. **Chipre** puso en marcha una reforma para ampliar la enseñanza preescolar obligatoria gratuita a los niños mayores de 4 años, con el apoyo del MRR. **Letonia** aumentó la asignación por cuidado de hijos con discapacidad de 313 EUR a 413 EUR al mes, con el fin de proporcionar un apoyo financiero adicional a las familias para hacer frente a los gastos relacionados con los cuidados. **Polonia** adoptó normas de calidad para las guarderías. Además de la educación y los cuidados de la primera infancia, **Chipre** introdujo la oferta de desayunos al alumnado vulnerable de las escuelas públicas, en el marco de una iniciativa cofinanciada por el FSE+. En **Rumanía**, el Gobierno puso en marcha el programa «Comida saludable», con el apoyo del FSE+, que garantiza al alumnado vulnerable de las escuelas una

comida caliente diaria o un paquete de productos alimenticios, contribuyendo así a su bienestar. También crea una red de 150 centros de día para evitar la separación de los niños de sus familias, ofreciendo actividades específicas tanto para los niños como para los progenitores, con el apoyo del MRR.

**Los Estados miembros han adoptado medidas para mejorar las oportunidades de empleo de las personas con discapacidad, así como la accesibilidad de los servicios.** **Bulgaria** reforzó la financiación de las medidas de políticas activas del mercado de trabajo, incluidas las oportunidades de empleo subvencionado y de formación para las personas con discapacidad. **Grecia** promueve la contratación de personas con discapacidad en las organizaciones gubernamentales locales. **Rumanía** desarrolló servicios integrados comunitarios en las comunidades rurales para mejorar el acceso a la asistencia sanitaria, la educación y los servicios sociales. Con un objetivo similar, **España** adoptó medidas para reforzar el acceso a servicios esenciales de apoyo, como la asistencia personal, la asistencia a domicilio y la teleasistencia. Algunos Estados miembros siguieron invirtiendo en servicios residenciales para personas con discapacidad, ya sea para aumentar su capacidad, como en **Malta** y **España**, o para mejorar su calidad, como en **Rumanía**. **España** y **Estonia** adoptan medidas para mejorar la accesibilidad de las tecnologías asistenciales, incluidas las soluciones digitales.

**Varios Estados miembros han diseñado y adoptado estrategias nacionales integradas a largo plazo para abordar el sinhogarismo.** En abril de 2024, **Alemania** puso en marcha por primera vez un plan de acción nacional para abordar el sinhogarismo, que proporciona directrices nacionales para la acción coordinada del Gobierno federal, los Estados federados y los municipios. **Portugal** actualizó su estrategia plurianual para la integración de las personas sin hogar, que incluye un sistema de alerta integrado para situaciones de riesgo, intervenciones personalizadas con los gestores de casos a nivel local y un aumento de las soluciones basadas en el enfoque «La vivienda primero» y los apartamentos compartidos. **Eslovenia** tiene previsto adoptar por primera vez una estrategia para prevenir y poner fin al sinhogarismo, proporcionando una definición del mismo y centrándose en un alojamiento adecuado, estable, accesible y seguro para todos.

**Las pensiones y el envejecimiento activo siguen ocupando un lugar destacado en el programa de reformas de los Estados miembros, y la mayoría de las medidas están destinadas a apoyar la prolongación de la vida laboral y el aplazamiento de la jubilación.** En **Irlanda**, el proyecto de Ley de empleo de 2025 permitirá a las personas optar por seguir trabajando más allá de la edad de jubilación, a menos que el empleador pueda demostrar una justificación legítima y proporcionada para forzar la jubilación. En **Malta**, las personas que hayan acumulado suficientes cotizaciones a la seguridad social para jubilarse recibirán un complemento más elevado de su pensión por cada año adicional que permanezcan empleadas hasta que cumplan 65 años. En **Bélgica**, a partir de octubre de 2025, los trabajadores autónomos pueden acumular más derechos de pensión si siguen trabajando y pagando cotizaciones a la seguridad social más allá de la edad de jubilación. Por su parte, **Luxemburgo** equipará las normas de acumulación para los asalariados y los trabajadores autónomos a la hora de combinar las pensiones de jubilación anticipada o invalidez con la actividad profesional. **Lituania** introdujo incentivos adicionales al trabajo para las personas de edad avanzada y las personas con discapacidad, ampliando el pago de las pensiones de asistencia social, vejez e invalidez a los empleados pertenecientes a estos grupos. **Italia** introdujo incentivos para que quienes cumplan los requisitos de admisibilidad para determinados regímenes de jubilación anticipada continúen trabajando. La edad legal de jubilación se aumentó en **Chequia** y **Dinamarca**. En **Grecia** se presentó una amplia agenda sobre envejecimiento activo y demografía, mientras que **Bulgaria** siguió aplicando su

estrategia de envejecimiento activo, y **Chipre** elaboró una por primera vez. La jubilación anticipada para las personas en ocupaciones de riesgo se amplió en **Chequia**, mientras que en los **Países Bajos** el régimen de jubilación anticipada con exenciones fiscales para puestos de trabajo físicamente exigentes se orientó mejor y se prorrogó hasta 2029.

**Varios países adoptaron medidas para mejorar la adecuación de las pensiones y apoyar a las personas con pensiones bajas.** En **Malta** se aprobaron medidas a tal efecto, incluido un pequeño aumento de todas las pensiones de vejez en 2025, un aumento gradual de las pensiones de viudedad, una subvención más elevada para las personas de entre 75 y 79 años y mejores exenciones fiscales para los pensionistas mayores de 61 años. También se introdujeron ajustes en la bonificación por el coste de la vida. En **Italia**, se decidió un aumento temporal de las pensiones mínimas para 2025 y 2026, y se introdujeron complementos sociales para los pensionistas en condiciones desfavorecidas, mientras que **Portugal** estableció un complemento de pensión extraordinario para las personas con pensiones bajas. En **Letonia**, se aumentó la pensión mínima de vejez y se están reintroduciendo gradualmente los complementos de las pensiones estatales de vejez e invalidez. **Lituania** indexó todas las pensiones de vejez, invalidez y supervivencia, mientras que **Rumanía** suspendió en 2025 el mecanismo recientemente introducido de indexación de las prestaciones sociales para las personas con pensiones mínimas y bajas, que recibieron en su lugar una ayuda financiera única. **Dinamarca** aumentó la pensión complementaria mediante un impuesto sobre el transporte aéreo para los pasajeros. Otros Estados miembros han adoptado medidas para reforzar el nivel y la adecuación de las prestaciones por discapacidad (**Estonia, Francia, Chipre, Rumanía, España y Eslovenia**) y el apoyo financiero a los cuidadores (**Malta, Eslovaquia y Rumanía**).

**En algunos países se adoptaron medidas para apoyar la adecuación de las pensiones, contribuyendo al mismo tiempo a garantizar la sostenibilidad de las pensiones, también en relación con el desarrollo de sistemas de pensiones de varios pilares.** En **Italia**, las personas ahora pueden pagar voluntariamente un porcentaje adicional de cotización al régimen de pensiones además del estándar. **Letonia** transfirió el 1 % de las tasas de cotización al régimen de pensiones financiadas por el Estado del fondo estatal de pensiones del segundo pilar al régimen de reparto del primer pilar. **Irlanda** introdujo un sistema de planes de ahorro para la jubilación de inscripción automática, que se pondrá en marcha el 1 de enero de 2026. **Malta** anunció medidas similares de inscripción automática, aumentó el período de cotización y, con el fin de promover la diversificación de los ingresos de jubilación, introdujo iniciativas educativas y reforzó los beneficios fiscales para fomentar la adopción de planes de pensiones del tercer pilar. En **Croacia** se están llevando a cabo amplias reformas de las pensiones para garantizar tanto su adecuación como su sostenibilidad, mientras que en **Bulgaria** se está llevando a cabo una revisión del sistema de pensiones y en **Malta** está prevista.

**Los Estados miembros han introducido medidas para reforzar la cobertura de la asistencia sanitaria y mejorar el acceso equitativo y la calidad de la asistencia.** El presupuesto de 2025 para el Fondo Nacional del Seguro de Enfermedad de **Bulgaria** se incrementó en un 16 %, en particular para las medidas que amplían la cobertura de las pruebas de detección del cáncer y apoyan a las farmacias en zonas insuficientemente atendidas. En 2025, **Dinamarca** está llevando a cabo su mayor reforma en veinte años con el fin de reducir los tiempos de espera, ampliar las opciones de los pacientes y mejorar el acceso a la asistencia. Desde enero de 2025, **Estonia** recauda copagos para impulsar la financiación, al tiempo que consolida los hospitales, en el contexto de su PRR, desde diciembre de 2024, a fin de mejorar la eficiencia y reducir las necesidades de cuidados médicos no satisfechas. En noviembre de 2024, **Alemania** introdujo una reforma para reestructurar el sector hospitalario

e introducir un nuevo sistema de reembolso con el fin de reducir los procedimientos médicos innecesarios. A partir de enero de 2025, **Letonia** amplió la lista de medicamentos reembolsables, aumentó el nivel de reembolso público de los medicamentos, estableció límites de precios para los fabricantes y limitó los copagos a las recetas iniciales. El PRR de **Polonia** apoya a la Red Cardiológica Nacional, con el fin de mejorar la asistencia cardiológica a nivel nacional, mediante una ley adoptada en junio de 2025.

**También se han adoptado medidas para reforzar la atención primaria, mejorar la integración de los servicios y avanzar en la digitalización, incluido el apoyo al intercambio de datos.** A principios de 2025, **Irlanda** reestructuró su sistema sanitario con seis nuevas regiones sanitarias en el marco de la reforma de Sláintecare, con el fin de impulsar la asistencia integrada, descentralizar la toma de decisiones y establecer un enfoque basado en la población para la planificación de los servicios. Desde 2025, **Luxemburgo** ha estado trabajando para crear redes de asistencia integrada para la diabetes y la obesidad mórbida, que reúnen a prestadores de atención primaria y especializada. En septiembre de 2024, **Portugal** anunció la creación de nuevas «unidades de salud familiar del modelo C», gestionadas por prestadores de asistencia sanitaria privados, pero integradas en el servicio nacional de salud para ampliar el acceso a la prestación de asistencia sanitaria primaria. En septiembre de 2024, **Eslovenia** aprobó una estrategia de asistencia sanitaria primaria para el período 2024-2031. En el marco de su PRR, la Ley de reforma de **Grecia** de noviembre de 2024 tiene por objeto reforzar la asistencia sanitaria primaria ampliando la admisibilidad de los médicos para convertirse en «médicos personales» e incentivando las especializaciones en medicina general, familiar o interna. **Croacia** está llevando a cabo una reforma de la sanidad electrónica a través de una plataforma informática nacional para conectar las instituciones oncológicas, como parte de su PRR. El PRR de **Hungría** para 2025 se centra en impulsar la digitalización de la asistencia sanitaria y reforzar la atención primaria, incluido el desarrollo de comunidades de médicos generales y la mejora de la gestión de las enfermedades crónicas. En noviembre de 2024, **Rumanía** publicó su Estrategia Nacional de Sanidad Electrónica 2024-2030, cuyo objetivo es mejorar la gobernanza digital, las capacidades, las infraestructuras y la innovación en la digitalización en el ámbito de la salud, que son compromisos incluidos en su PRR.

**Los Estados miembros también adoptaron medidas para hacer frente a la escasez de personal sanitario, también mediante la mejora de la retención del personal.** Con el apoyo del MRR, **Austria** desplegó 150 enfermeros comunitarios a finales de 2024. En junio de 2025, **Francia** amplió las funciones de los enfermeros autorizándoles a dirigir consultas de prevención reembolsadas. **Letonia** aprobó una estrategia para el personal sanitario 2025-2029 en el marco de su PRR, centrada en la mejora de las condiciones de trabajo y las nuevas funciones. **Malta** desarrolló una herramienta de planificación del personal sanitario en el marco de su PRR para apoyar los recursos humanos, la presupuestación y la contratación.

**Las medidas para mejorar la salud pública también se centraron en la prevención y la promoción de la salud, incluida la salud mental y las enfermedades cardiovasculares.** En diciembre de 2024, **Chequia** introdujo un Plan Nacional para la Salud Cardiovascular 2025-2035, con el que se pusieron en marcha nuevos programas de detección y prevención plenamente cubiertos por un seguro. Con el apoyo del MRR, **Finlandia** promueve medidas de prevención y detección temprana a través de modelos regionales de servicios multisectoriales integrados para veintidós condados de servicios de bienestar. El PRR de **Eslovaquia** promueve mejoras sistémicas en materia de salud mental, incluida la formación del personal.

**Los Estados miembros han adoptado diversas medidas para adaptar y mejorar los sistemas de cuidados de larga duración en respuesta a los cambios demográficos y las necesidades sociales.** Algunos de estos esfuerzos están destinados a mejorar la adecuación y la disponibilidad de los servicios mediante una mejor integración, nuevos modelos asistenciales y el uso de las TIC. Flandes (**Bélgica**) ha iniciado el proyecto cuatrienal «ToekomstZorg» para desarrollar los cuidados de larga duración intersectoriales. Con el apoyo del MRR, **Bulgaria** está modernizando y ampliando sus servicios sociales con planes para renovar las instituciones residenciales y crear otras nuevas de aquí a junio de 2026, en consonancia con las normas de calidad establecidas en el Reglamento de 2022 sobre la calidad de los servicios sociales. La reforma **danesa** del sector de los cuidados de larga duración (de julio de 2025) tiene por objeto mejorar el apoyo a la vida independiente mediante acciones preventivas y servicios prestados en función de las necesidades individuales. La estrategia de cuidados de larga duración de **Grecia** (de julio de 2024) tiene por objeto establecer un sistema eficaz de protección social para los cuidados de larga duración, proponiendo objetivos estratégicos y un plan de gobernanza global. **España** está transformando su modelo asistencial en el marco de su PRR, haciendo hincapié en la desinstitucionalización y los cuidados basados en la comunidad, con el apoyo de inversiones en servicios de asistencia a distancia e instalaciones residenciales. **Croacia** está trabajando, con el apoyo del MRR y del FSE+, en pos de un sistema integrado de cuidados de larga duración y tiene previsto construir centros de energía cero para garantizar una asistencia integrada a las personas de edad avanzada, ampliando al mismo tiempo los servicios asistenciales a domicilio y basados en la comunidad. **Lituania** está desarrollando un nuevo modelo de cuidados de larga duración, con el objetivo de mejorar los cuidados de larga duración a domicilio y basados en la comunidad. **Hungría** ha creado un nuevo foro de asociación para supervisar su estrategia de cuidados de larga duración. **Polonia** está revisando su marco jurídico para definir los cuidados de larga duración y los cuidados no profesionales, introduciendo un «bono preferente» para aumentar la financiación y definiendo un sistema de garantía de la calidad para los cuidados de larga duración. **Austria** está actualizando las medidas de reforma de los cuidados para aliviar la carga de los cuidadores familiares y mejorar la oferta y la eficiencia de la mano de obra. **Portugal** ha modificado el estatuto de los cuidadores no profesionales, facilitando los procesos de solicitud y ampliando el acceso de los cuidadores a personas que no sean miembros de la familia. En **Eslovenia**, las medidas temporales tienen por objeto mejorar la dotación de personal y las condiciones de trabajo en los servicios asistenciales a partir de julio de 2024. En **Eslovaquia**, la modificación de la Ley de servicios sociales normaliza los subsidios para cuidadores, lo que supone una ayuda significativa para las personas con discapacidades graves. **Finlandia** ha reducido su ratio entre el personal y el número de pacientes en la asistencia a personas de edad avanzada, para garantizar la flexibilidad y la sostenibilidad de los cuidados de larga duración en un contexto de aumento de la demanda, presiones de costes y persistente escasez de mano de obra. Algunos Estados miembros siguieron invirtiendo en el aumento de la capacidad (por ejemplo, **Malta** y **España**) o en la mejora de la calidad (por ejemplo, **Rumanía**) de las instituciones residenciales para personas con discapacidad y personas de edad avanzada con discapacidad.

## CAPITULO 3. PRIMERA FASE DEL ANÁLISIS DEL MARCO DE CONVERGENCIA SOCIAL

La primera fase del análisis por país examina la evolución del mercado laboral y los avances en materia social y de capacidades en cada Estado miembro para detectar riesgos potenciales para la convergencia social al alza que justifiquen un análisis más detallado en una segunda fase. Este análisis específico por país se basa en los principios del marco de convergencia social (MCS) y está en consonancia con el artículo 148 del TFUE. Asimismo, responde al artículo 3, apartado 3, letra b), del Reglamento (UE) 2024/1263, relativo a la coordinación eficaz de las políticas económicas y a la supervisión presupuestaria multilateral, que indica que la supervisión por parte de la Comisión de la aplicación de las orientaciones para las políticas de empleo, como parte del Semestre Europeo, incluye los avances en la aplicación de los principios del pilar europeo de derechos sociales y sus objetivos principales, mediante el cuadro de indicadores sociales y un marco para detectar los riesgos potenciales para la convergencia social al alza<sup>303</sup>. La primera fase del análisis del marco se basa en los indicadores principales del cuadro de indicadores sociales y detecta *posibles riesgos* para la convergencia social al alza (véase el recuadro metodológico al final de este apartado, así como los anexos 6 y 2, para más información). Para determinar la existencia de *retos reales* para la convergencia social al alza y los factores clave que los impulsan, en la primavera de 2026 se realizará una segunda fase del análisis, que se basará en un conjunto más amplio de pruebas cuantitativas y cualitativas y en el que se tendrán en cuenta las medidas adoptadas o previstas por los Estados miembros para hacer frente a dichos retos. A continuación, en el apartado 3.1 se presentan las principales conclusiones horizontales basadas en la primera fase del análisis del MCS. El análisis por país se expone en el apartado 3.2, indicando qué países requieren un análisis más detallado en la segunda fase.

### 3.1. Principales conclusiones horizontales

En 2024, las tasas de empleo convergieron al alza y la tasa de desempleo de la UE alcanzó un mínimo histórico, acompañado de una ligera disminución del riesgo de pobreza, en un contexto de crecimiento económico modesto; no obstante, se detectan algunos riesgos para la convergencia al alza en los ámbitos del mercado laboral, las capacidades y la política social<sup>304</sup>. La aplicación de la metodología JER a los indicadores principales del cuadro de indicadores sociales ayuda a detectar retos de especial pertinencia para la aplicación del pilar europeo de derechos sociales (véanse los anexos 6 y 2, respectivamente). La agregación de las señales de los indicadores del cuadro de indicadores sociales por país permite una evaluación global de los posibles riesgos para la convergencia social al alza que afrontan la UE y sus Estados miembros. A continuación se presenta un

---

<sup>303</sup> Además, en el considerando 8 del Reglamento se aclara que «[c]omo parte de su análisis integrado de la evolución social y del empleo en el contexto del Semestre Europeo, la Comisión evalúa los riesgos para la convergencia social al alza en los Estados miembros y supervisa los avances en la aplicación de los principios del pilar europeo de derechos sociales sobre la base del cuadro de indicadores sociales y de los principios del marco de convergencia social».

<sup>304</sup> La UE está en vías de alcanzar su objetivo relativo a la tasa de empleo del 78 % para 2030, con una diferencia de solo 2,2 p. p. Sin embargo, se requieren más esfuerzos para alcanzar los objetivos de la UE para 2030 en materia de aprendizaje de adultos y reducción de la pobreza. La participación en el aprendizaje de adultos solo fue del 39,5 % en 2022, frente a un objetivo del 60 %, mientras que los esfuerzos por reducir la pobreza solo habían dado lugar a una reducción de 2,9 millones en 2024, frente a un objetivo de 15 millones.

resumen de las principales conclusiones horizontales (véanse también el cuadro 3.1.1 y el gráfico 3.1.1).

- **Si bien la convergencia al alza continuó en el caso de las tasas de empleo y de desempleo de larga duración, los resultados del mercado laboral para los jóvenes y las personas con discapacidad se estancaron o deterioraron ligeramente.** Las tasas de empleo aumentaron en casi todos los Estados miembros (veintiuno), aunque con un ritmo de mejora más lento que en años anteriores. El aumento fue mayor en los países con tasas de empleo más bajas, lo que apunta a una convergencia al alza. Al mismo tiempo, los resultados de la tasa de desempleo fueron desiguales. La tasa de la UE se situó en su mínimo histórico en 2024, pero el indicador mostró cierta divergencia entre los Estados miembros, lo que se refleja en un número relativamente elevado (ocho) de situaciones «críticas» y «en observación». Al mismo tiempo, persisten importantes disparidades regionales y territoriales en muchos Estados miembros. En general, la evolución de las tasas de desempleo de larga duración fue más positiva, registrándose una convergencia al alza en la UE en 2024. La mayoría de los Estados miembros lograron algunos avances en la integración de las mujeres en el mercado laboral, pero solo se observaron pocos signos de convergencia y aún hay un total de ocho Estados miembros «en observación» o que se enfrentan a una «situación crítica» en esta dimensión. Los avances se estancaron principalmente en el caso de los jóvenes, con solo una mejora marginal de la tasa de jóvenes que ni estudian ni trabajan (ninis) en 2024 y sin signos claros de convergencia al alza. Por último, la brecha en materia de empleo entre personas con y sin discapacidad aumentó considerablemente a escala de la UE y se observaron grandes y crecientes disparidades entre los Estados miembros, con ocho países «en observación» o en una «situación crítica».
- **Los avances lentos y desiguales en materia de educación y capacidades limitan el potencial de desarrollo del capital humano y plantean riesgos para la competitividad y la cohesión social y territorial, a menos que se intensifiquen considerablemente los esfuerzos políticos.** La participación en el aprendizaje de adultos (medida por la encuesta sobre la educación de adultos) aumentó ligeramente en la UE entre 2016 y 2022, pero los resultados de los Estados miembros divergieron, ya que la mayoría de las mejoras se registraron en los países con mejores resultados. Los datos de la Encuesta de Población Activa de la UE indican un aumento general de la participación también entre 2022 y 2024<sup>305</sup>. Lo mismo sucede durante el período 2021-2023 en lo que respecta a la proporción de adultos con al menos capacidades digitales básicas. Un número relativamente elevado de Estados miembros (nueve y diez, respectivamente) está «en observación» o en una «situación crítica» para estos dos indicadores. Esto pone de relieve retos importantes en relación con la transformación ecológica y digital y la necesidad de reforzar la competitividad de la UE. Al mismo tiempo, en 2024 se registraron ligeras mejoras en la UE en relación con la proporción de personas que abandonan prematuramente la educación y la formación, así como con la participación en la educación y cuidados de la primera infancia. Sin embargo, las medias de estos dos indicadores ocultan diferencias muy importantes entre los Estados miembros, con un mayor número de situaciones «críticas» y «en observación» en 2024 (pasando de nueve a diez en ambos casos) y sin signos de convergencia al alza. Además, los niveles bajos y decrecientes de

---

<sup>305</sup> Véase Eurostat [[trng\\_lfs\\_17](#)], EPA-UE.

capacidades básicas plantean graves retos en toda la UE. Todo esto destaca la importancia de realizar esfuerzos políticos significativos en este ámbito, en consonancia con la iniciativa de la Unión de las Competencias.

- **Si bien se registraron mejoras generales de los riesgos de pobreza o exclusión social y la desigualdad de ingresos a escala de la UE, persisten las disparidades, y casi todos los indicadores sociales registraron una falta de convergencia al alza entre los Estados miembros.** La proporción de la población total y de niños en riesgo de pobreza o exclusión social (AROPE) disminuyó ligeramente en la UE en 2024. No obstante, los resultados variaron de forma significativa entre los Estados miembros, sin signos claros de convergencia. En cuanto a los niños en riesgo de pobreza, el número de países «en observación» o en una «situación crítica» aumentó a ocho en 2024. Las disparidades en las tasas AROPE se deben en parte a diferencias significativas en el impacto de las transferencias sociales (excluidas las pensiones) sobre la reducción de la pobreza. En 2024, este indicador se deterioró ligeramente en la UE y registró el mayor número de situaciones «críticas» y «en observación» (once), con una falta clara de convergencia al alza. La desigualdad de ingresos (medida por el indicador S80/S20, o ratio de distribución de la renta por quintiles) mejoró y experimentó una reducción significativa de las situaciones «críticas» y «en observación» en 2024. Sin embargo, los países con los mayores niveles de desigualdad se deterioraron aún más, mientras que aquellos con buenos resultados mejoraron, con un aumento de las divergencias. También se observan importantes disparidades regionales, incluidas las altas tasas de pobreza o exclusión social en las regiones ultraperiféricas de la UE. La renta bruta disponible real de los hogares per cápita aumentó considerablemente en 2024. Si bien todos los países mejoraron, los mayores aumentos se registraron entre los Estados miembros que ya obtenían buenos resultados, lo que implica divergencias, con nueve situaciones «críticas» o «en observación». Se notificó un ligero deterioro de las necesidades de cuidados médicos no satisfechas declaradas, con una convergencia general muy limitada en 2024. Por el contrario, se observó cierta convergencia al alza en la tasa de sobrecoste de la vivienda, con mejoras en casi dos tercios de los Estados miembros.

**La primera fase del análisis por país indica que nueve Estados miembros requieren un análisis más profundo en una segunda fase a la luz de los retos indicados por los indicadores principales del cuadro de indicadores sociales, lo que señala posibles riesgos para la convergencia social al alza.** Estos riesgos se evalúan utilizando la metodología del MCS, que tiene en cuenta el nivel y la variación anual de cada indicador principal del cuadro de indicadores sociales en relación con la media de la UE, tal como se indica en los Mensajes clave conexos del COEM y del CPS y en el Informe de base del Grupo de Trabajo (véase el recuadro al final de este apartado). Los Estados miembros afectados son Bulgaria, Grecia, España, Italia, Lituania, Luxemburgo, Rumanía, Letonia y Finlandia. De ellos, los siete primeros Estados miembros también estuvieron incluidos en la segunda fase del análisis el año anterior (aunque se observaron mejoras en algunos, como se examina en el presente capítulo), mientras que Letonia y Finlandia se incluyen por primera vez este año<sup>306</sup>. Croacia,

---

<sup>306</sup> En el caso de Letonia, esto se debe al aumento de la proporción de jóvenes ninis, así como a las tasas de desempleo y de desempleo de larga duración. También se debe al impacto bajo y decreciente de las transferencias sociales (excluidas las pensiones) en la reducción de la pobreza y a un fuerte deterioro de la participación de los niños menores de 3 años en guarderías oficiales. En el caso de Finlandia, la inclusión en la segunda fase del análisis se refiere principalmente al deterioro relativo de las tasas de desempleo y de desempleo de larga duración.

Estonia y Hungría, que estuvieron incluidos en la segunda fase del análisis el año pasado, no lo están este año<sup>307</sup>. En los nueve países mencionados, se detectaron riesgos potenciales para la convergencia social al alza en relación con situaciones complejas detectadas en un número elevado de ámbitos de actuación, mientras que en el caso de Letonia, Lituania, Luxemburgo y Finlandia los deterioros a lo largo del tiempo también desempeñaron un papel clave en un número menor de ámbitos de actuación. Los indicadores que señalan posibles riesgos para la convergencia social al alza en la mayoría de los países mencionados incluyen la desigualdad de ingresos, la tasa AROPE global y el impacto de las transferencias sociales (distintas de las pensiones) en la reducción de la pobreza, seguidos de las personas que abandonan prematuramente la educación y la formación, la proporción de jóvenes ninis, la tasa de empleo, el crecimiento de la renta bruta disponible real de los hogares per cápita, la proporción de la población con al menos capacidades digitales básicas y la tasa AROPE de los niños. En la primavera de 2026, los servicios de la Comisión llevarán a cabo un análisis más profundo con respecto a estos nueve Estados miembros en la segunda fase.

---

<sup>307</sup> Estonia, Hungría y Croacia, que también estaban en la segunda fase del análisis el año pasado, no están incluidos este año. Estonia no lo está debido a las mejoras registradas en cuanto a la desigualdad de ingresos, la renta disponible de los hogares, la tasa AROPE, el impacto de las transferencias sociales en la reducción de la pobreza y las necesidades de cuidados médicos no satisfechas. Hungría tampoco se encuentra en la segunda fase del análisis, ya que los últimos datos muestran mejoras en cuanto a las personas que abandonan prematuramente la educación y la formación, la tasa AROPE (en general y para los niños), la brecha en materia de empleo entre personas con y sin discapacidad y la tasa de desempleo de larga duración. En el caso de Croacia, existe una interrupción en la serie cronológica en 2024 respecto de todos los indicadores sociales basados en EU-SILC, lo que no permite interpretar los cambios de manera satisfactoria. En particular, la interrupción estructural está detrás de la situación «en observación» de la tasa AROPE, en general y en lo que respecta a los niños.

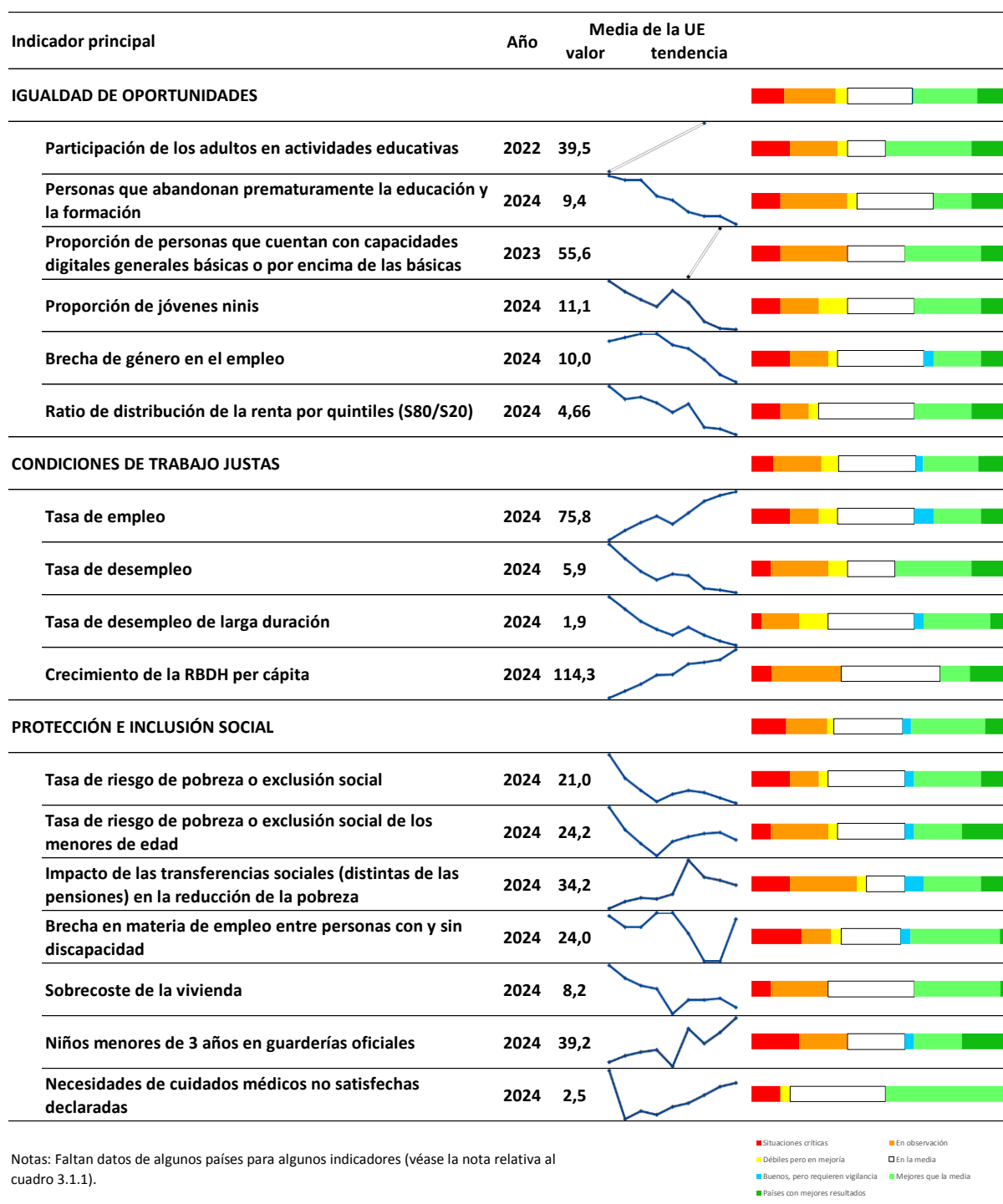
**Cuadro 3.1.1: Cuadro de indicadores sociales: visión general de los retos en los Estados miembros por indicador principal**

		Países 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	Participación de los adultos en actividades educativas (durante los últimos doce meses, excepto la formación guiada en el puesto de trabajo, % de la población de entre 25 y 64 años)	2022	DE, HU, NL, SE	AT, DK, EE, FI, FR, IE, LU, MT, SK		BE, ES, LV, PT	RO	CY, HR, IT, LT, SI	BG, CZ, EL, PL
	Personas que abandonan prematuramente la educación y la formación (% de la población de entre 18 y 24 años)	2024	EL, HR, IE, PL	BG, CZ, PT, SI		AT, BE, FI, FR, LV, MT, NL, SE	HU	CY, DK, EE, IT, LT, LU, SK	DE, ES, 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)	2023	FI, IE, NL	AT, BE, CZ, DK, EE, ES, HU, SE		DE, EL, FR, LT, MT, PT		CY, HR, IT, LU, LV, SI, SK	BG, PL, RO
	Proporción de jóvenes ninis (% de la población total de entre 15 y 29 años)	2024	MT, NL, SE	CZ, DE, DK, HR, IE, PT, SI		AT, BE, ES, FI, HU, PL, SK	BG, CY, EL	EE, FR, LU, LV	IT, LT, RO
	Brecha de género en el empleo (puntos porcentuales)	2024	EE, LT, LV	HR, HU, LU, PT, SE	FI	AT, BE, BG, DE, ES, FR, IE, NL, SI	CZ	CY, DK, PL, SK	EL, IT, MT, RO
	Ratio de distribución de la renta por quintiles (S80/S20)	2024	BE, CZ, SI, SK	FI, IE, MT, NL, PL, RO		AT, CY, DE, DK, EE, FR, HR, HU, LU, SE	PT	EL, ES, IT	BG, LT, LV
Condiciones de trabajo justas	Tasa de empleo (% de la población de entre 20 y 64 años)	2024	CZ, MT, NL	CY, DE, DK, HU, IE	EE, SE	AT, BG, LT, LV, PL, PT, SI, SK	EL, HR	FI, FR, LU	BE, ES, IT, RO
	Tasa de desempleo (% de la población activa de entre 15 y 74 años)	2024	CZ, DE, MT, PL	BG, CY, HR, HU, IE, IT, NL, SI		AT, BE, PT, RO, SK	EL, ES	DK, EE, FR, LT, LU, LV	FI, SE
	Tasa de desempleo de larga duración (% de la población activa de entre 15 y 74 años)	2024	MT, NL	AT, CY, CZ, DE, IE, PL, SI	DK	BE, BG, FR, HR, HU, LT, LU, RO, SE	EL, ES, IT	EE, FI, LV, PT	SK
	Crecimiento de la renta bruta disponible de los hogares (RBDH) per cápita (índice, 2008 = 100)	2024	HU, MT, PL, RO	HR, LT, PT		CZ, DE, DK, EE, FR, IE, LV, SE, SI, SK		AT, BE, CY, ES, FI, LU, NL	EL, IT
Protección e inclusión social	Tasa de riesgo de pobreza o exclusión social (% de la población total)	2024	CZ, NL, SI	AT, CY, DK, EE, IE, PL, SE	FI	BE, DE, FR, HU, LU, MT, PT, SK	RO	HR, IT, LV	BG, EL, ES, LT
	Tasa de riesgo de pobreza o exclusión social de los menores de edad (% de la población de entre 0 y 17 años)	2024	CY, CZ, DK, NL, SI	EE, IE, LV, PL, SK	FI	AT, BE, DE, HU, LT, PT, SE	RO	EL, FR, HR, IT, LU, MT	BG, ES
	Impacto de las transferencias sociales (distintas de las pensiones) en la reducción de la pobreza (% de reducción de la tasa AROP)	2024	BE, DK, FI	AT, CZ, EE, NL, PL, SE	FR, IE	CY, IT, SI, SK	RO	BG, DE, ES, HU, LT, LU, MT	EL, HR, LV, PT
	Brecha en materia de empleo entre personas con y sin discapacidad (puntos porcentuales)	2024	SI	AT, CZ, DE, EE, FI, FR, LV, NL, SE	PT	CY, DK, EL, HU, MT, SK	BG	BE, ES, IT	HR, IE, LT, PL, RO
	Sobrecoste de la vivienda (% de la población total)	2024	CY	BG, HR, IE, IT, LU, NL, PL, RO, SI		AT, BE, CZ, ES, FI, FR, LV, MT, SK		DE, EE, HU, LT, PT, SE	DK, EL
	Niños menores de 3 años en guarderías oficiales (% de la población menor de 3 años)	2024	FR, NL, PT, SE, SI	BE, ES, FI, LT, LU	DK	AT, CY, EE, EL, HR, IT		BG, DE, IE, LV, MT	CZ, HU, PL, RO, SK
	Necesidades de cuidados médicos no satisfechas declaradas (% de la población de 16 años o más)	2024		AT, BE, BG, CY, CZ, DE, HR, HU, LU, MT, NL, RO, SK		DK, ES, FR, IE, IT, LT, PL, PT, SE, SI	EE		EL, FI, LV

*Nota:* Actualización de 30 de octubre de 2025. El penúltimo valor del indicador sobre la participación de los adultos en actividades educativas se refiere a 2016 y la categorización se basa en el cambio desde ese año hasta 2022. Dado que los datos del indicador sobre la proporción de personas que tienen al menos capacidades digitales básicas generales se recopilan cada dos años, la categorización se basa en el cambio de 2021 a 2023. No se dispone de datos sobre el crecimiento per cápita de la RBDH para Bulgaria. No se dispone de datos sobre la brecha en materia de empleo entre personas con y sin discapacidad para Luxemburgo. En los anexos 3 y 4 se recogen las interrupciones en las series y otras clasificaciones estadísticas.

### Gráfico 3.1.1: Visión general de tendencias y retos en materia social, de empleo y de capacidades por indicador principal del cuadro de indicadores sociales

Media de la UE, tendencias y distribución de los Estados miembros con una categorización JER respecto de los demás para cada indicador principal, agregados asimismo en los tres capítulos del pilar



### **Recuadro 3.1.1: Enfoque metodológico para determinar riesgos potenciales para la convergencia social al alza en la primera fase del análisis por país sobre la convergencia social**

El análisis se basa en las herramientas existentes que se han desarrollado con los Estados miembros en los últimos años, en particular sobre la base del cuadro de indicadores sociales y la denominada «metodología JER»<sup>308</sup>. La primera fase del análisis por país se basa en el conjunto completo de indicadores principales del cuadro de indicadores sociales. Cada uno de estos indicadores se examina sobre la base de la metodología de los informes conjuntos sobre el empleo, que determina la posición relativa de los Estados miembros, la cual se expresa en términos de desviaciones típicas con respecto a la media del nivel absoluto de los valores del indicador y su variación en comparación con el año anterior (véase el anexo 4 para los detalles técnicos). Los resultados se resumen en una de las siete categorías posibles de cada indicador para el país en cuestión («país con mejores resultados», «mejor que la media», «bueno, pero requiere vigilancia», «en la media», «débil pero en mejoría», «en observación» y «situación crítica»). Esto se corresponde con la escala de colores, de verde a rojo.

**Cada uno de los indicadores principales del cuadro de indicadores sociales se evalúa con el fin de determinar si entrañan riesgos potenciales para la convergencia social al alza y, por tanto, si es necesario un análisis ulterior en una segunda fase.** La calificación de «situación crítica» se refiere a los Estados miembros que obtienen una puntuación mucho peor que la media de la UE en un indicador específico y cuya situación se ha deteriorado o no ha mejorado lo suficiente en comparación con el año anterior. Una situación se marca «en observación» en dos casos: a) cuando el Estado miembro obtiene peores resultados que la media de la UE en un indicador específico y su situación se deteriora o no mejora con suficiente rapidez, y b) cuando la puntuación en términos de niveles está en consonancia con la media de la UE, pero la situación se deteriora mucho más rápidamente que la media de la UE. Se considera justificado un análisis ulterior en una segunda fase en el caso de los Estados miembros que presentan seis o más indicadores principales del cuadro de indicadores sociales marcados en rojo («situación crítica») o naranja («en observación») en la última edición del Informe conjunto sobre el empleo. Un motivo adicional para considerar que la situación requiere un análisis ulterior se da cuando un indicador marcado en rojo o naranja (como se explicó anteriormente) presenta también dos deterioros *consecutivos* en su categorización JER. Un ejemplo de ello es el cambio de «en la media» a «débil pero en mejoría» en la edición del Informe conjunto sobre el empleo de 2025, seguido de un nuevo deterioro hasta el nivel de «situación crítica» en el Informe conjunto sobre el empleo de 2026. Esto se contabilizaría como una «señal» adicional para alcanzar el umbral mínimo de seis señales en total. Por ejemplo, si en la edición de 2026 un país tiene cinco indicadores principales del cuadro de indicadores sociales marcados en rojo o naranja, y uno de ellos presenta dos años consecutivos de deterioro en las ediciones de 2025 y 2026, se considera que el país tiene un total de seis señales en la edición de 2026 (cinco señales rojas/naranjas de los indicadores en la edición de 2026 + 1 con dos deterioros consecutivos). En consecuencia, también requeriría un análisis ulterior en una segunda fase. Cualquier interrupción en la serie o problema relacionado con la calidad y la interpretación de los datos se tiene en cuenta en la evaluación del número total de señales sumadas para alcanzar el umbral.

---

<sup>308</sup> Véanse los [Mensajes clave del COEM y del CPS](#), basados en el [informe del Grupo de Trabajo COEM-CPS sobre la introducción de un marco de convergencia social en el Semestre Europeo](#).

**Los indicadores principales del cuadro de indicadores sociales y su evaluación se basan en los datos más recientes disponibles en la fecha de corte de los datos<sup>309</sup>.** Cuando no se dispone de datos pertinentes para evaluar la categorización en los informes conjuntos sobre el empleo de un país determinado, se utiliza la categorización JER correspondiente de la anterior edición del Informe conjunto sobre el empleo (si está disponible) a fin de completar la información que falta. Si la última edición del Informe conjunto sobre el empleo y la anterior carecen de valores para el indicador, las categorizaciones JER no se contabilizan a efectos del umbral indicativo de seis señales para la segunda fase del análisis.

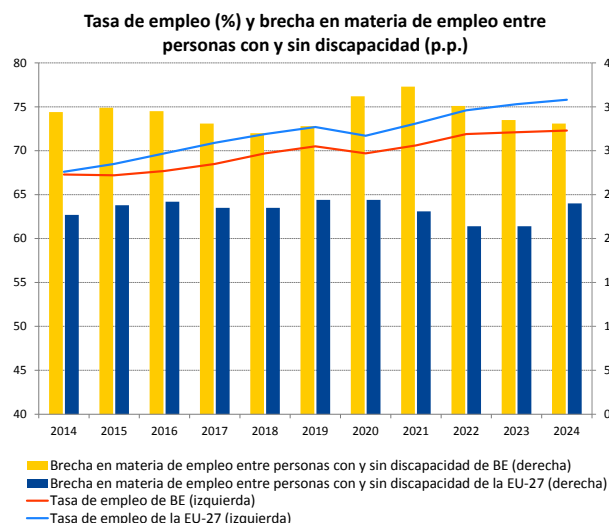
---

<sup>309</sup> La fecha de corte de los datos es el 29 de octubre de 2025 para el Informe conjunto sobre el empleo de 2026. Los datos utilizados y las clasificaciones estadísticas conexas, como las interrupciones, figuran en el anexo 3 del informe. Las interrupciones también se indican en las fichas por país si se refieren a categorizaciones JER que se contabilizan a efectos del umbral para la segunda fase del análisis.

## 3.2. Primera fase del análisis específico por país

### Bélgica

En 2024, siguieron existiendo retos en relación con la tasa de empleo, mientras que persistió una considerable escasez de mano de obra. Como consecuencia del crecimiento del PIB real del 1,1 %, la tasa de empleo aumentó ligeramente (0,2 p. p.) en 2024, hasta alcanzar el 72,3 %, porcentaje que está por debajo de la media de la UE del 75,8 % y vuelve a constituir una «situación crítica». Esto se debe principalmente a que la tasa de actividad de Bélgica (70,8 %) es inferior a la media de la UE (75,3 %). También siguió habiendo grandes diferencias regionales. Además, algunos grupos, como las personas con bajos niveles educativos (20-64 años, 47,5 %), las nacidas fuera de la UE (20-64 años, 59,4 %) y las de edad avanzada (55-64 años, 59,4 %), estaban aún más rezagados. Con 33,1 p. p., la brecha en materia de empleo entre personas con y sin discapacidad siguió estando muy por encima de la media de la UE (24,0 p. p.), y ahora está «en observación». Por el contrario, en el caso de la brecha de género en el empleo, Bélgica estaba «en la media», al igual que en el caso de las tasas de desempleo y de desempleo de larga duración (5,7 y 2,0 %, respectivamente). Por último, el índice de crecimiento de la renta bruta disponible de los hogares (RBDH) per cápita (2008 = 100) mejoró en 2024 (107,1, frente a 106,5 en 2023), pero aún no ha alcanzado la media de la UE y sigue «en observación».



Nota: Interrupción en la serie cronológica de la tasa de empleo (BE) en 2017.

Fuente: Eurostat [[lfsi\\_emp\\_a](#)] EPA-UE y [[tepsr\\_sp200](#)] EU-SILC.

**Bélgica obtiene resultados mayoritariamente en la media en el ámbito de la educación y las capacidades.** La proporción de adultos que participan en el aprendizaje está «en la media», con un 34,9 % en 2022 (frente al 39,5 % en la UE), tras un descenso desde 2016. La proporción de jóvenes (15-29 años) que ni estudian ni trabajan (ninis) y la de personas que abandonan prematuramente la educación y la formación empeoraron. Sin embargo, con un 9,9 y un 7,0 %, siguen estando muy por debajo de las respectivas medias de la UE (del 11,1 y el 9,4 %), aunque con algunas variaciones regionales. La proporción de la población con al menos capacidades digitales básicas (59,4 % en 2023) en Bélgica es «mejor que la media». La proporción de niños en guarderías oficiales fue del 52,3 % en 2024 (pero con una tasa significativamente inferior, del 20,1 %, en el caso de los niños en riesgo de pobreza o exclusión social), tras una caída de 3,9 p. p. con respecto a 2023.

**Las políticas sociales contribuyeron a mitigar los riesgos de pobreza y exclusión social, así como las desigualdades de ingresos.** Bélgica se encuentra entre los «países con mejores resultados» en lo que respecta al impacto de las transferencias sociales (distintas de las pensiones) en la reducción de la pobreza (53,1 % frente al 34,2 % en la UE), así como a la desigualdad de ingresos, medida por la ratio de distribución de la renta por quintiles (3,45 % frente al 4,66 % en la UE). Tanto la tasa AROPE global (18,3 %) como la de los niños (20,2 %) se situaron «en la media» en 2024, aunque esta última aumentó (0,6 p. p.) por primera vez desde 2017. Las necesidades de cuidados médicos no satisfechas declaradas

(1,4 % en 2024) fueron «mejores que la media», mientras que la tasa de sobrecoste de la vivienda (6,7 %) se situó «en la media» (frente al 8,2 % a nivel de la UE).

A la luz de los resultados de la primera fase del análisis, y en particular de los tres indicadores que señalan una «situación crítica» o «en observación», **no parece que Bélgica se enfrente a riesgos potenciales para la convergencia social al alza y, por tanto, no será necesario un análisis ulterior en una segunda fase** (véase el recuadro 3.1.1).

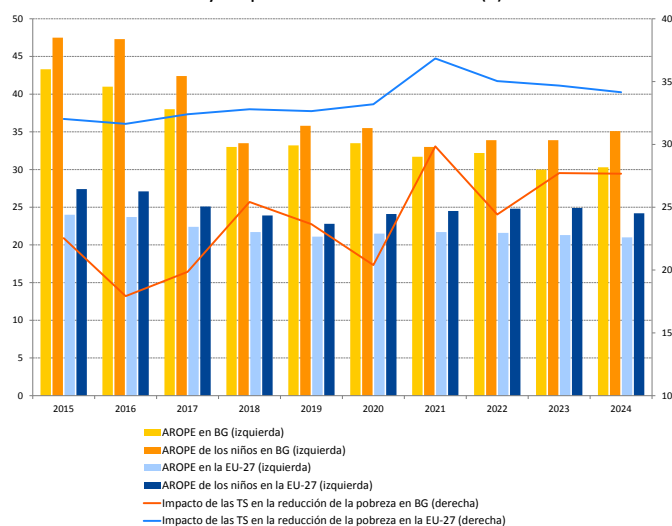
## Bulgaria

**Bulgaria se enfrenta a retos importantes en el ámbito social.** La proporción de personas en riesgo de pobreza o exclusión social (ARPE) representa una «situación crítica», ya que es una de las más elevadas de la UE (30,3 % frente al 21,0 % en 2024), con un repunte reciente tras la disminución significativa del año pasado (situación «débil pero en mejoría» en aquel momento). En el caso de los niños en particular, la tasa ARPE alcanzó el 35,1 % en 2024, muy por encima de la media de la UE, del 24,2 %, y también constituye una «situación crítica». Las personas con discapacidad (43,8 %), las de edad avanzada (36,6 %), las que viven en zonas rurales (40,8 %) y los gitanos siguieron estando más expuestos que otros a riesgos de pobreza o exclusión social<sup>310</sup>. En general, las transferencias sociales (excluidas las pensiones) siguieron reduciendo la pobreza de forma limitada en Bulgaria (27,7 % frente al 34,2 % en la UE), por lo que está «en observación» (frente a «débil pero en mejoría» el año pasado). Además, la desigualdad de ingresos, medida por la ratio de distribución de la renta por quintiles, se sitúa entre las más elevadas de la UE (6,96 frente a 4,66), tras uno de los mayores aumentos con respecto al año anterior, y también constituye una «situación crítica».

**El país se enfrenta a retos relacionados con el desarrollo de capacidades.** Si bien aumentó 3,8 p. p. con respecto al año pasado, la participación de los niños menores de 3 años en la educación y los cuidados de la primera infancia se mantuvo muy por debajo de la media de la UE en 2024 (21,2 % frente al 39,2 %) y está «en observación». Esto plantea retos para las perspectivas de aprendizaje, también en etapas posteriores de la vida. Más de la mitad del alumnado de 15 años carece de capacidades básicas (53,6 % en matemáticas en PISA 2022). La participación de los adultos en el aprendizaje se situó en el 9,5 % en 2022 (frente al 39,5 % en la UE), porcentaje que se encuentra entre los más bajos de la UE, tras una disminución desde 2016, y representa una «situación crítica». Este es también el caso de la proporción de adultos con al menos capacidades digitales básicas, con un 35,5 % frente al 55,6 % en la UE en 2023, a pesar de un aumento desde 2021. Las mejoras en el desarrollo de capacidades podrían aumentar la productividad y apoyar las transiciones ecológica y digital.

**El mercado laboral siguió obteniendo buenos resultados en general, aunque algunos grupos vulnerables siguen teniendo margen de mejora.** Respaldada por un sólido crecimiento económico en 2024, la tasa de empleo alcanzó un máximo histórico del 76,8 %, por encima de la media de la UE (75,8 %), mientras que la tasa de desempleo continuó su tendencia a la baja, cayendo hasta el 4,2 % (frente al 5,9 % en la UE). El desempleo de larga

ARPE y el impacto de las transferencias sociales (%)



*Nota:* Interrupción en la serie cronológica de la tasa ARPE (BG) en 2016 y del impacto (BG) en 2016 y 2022.

*Fuente:* Eurostat [[ilc\\_peps01n](#)], [[tespm050](#)], EU-SILC.

<sup>310</sup> Véase: Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, [Rights of Roma and Travellers in 13 European countries, 2024](#) [«Derechos de los gitanos y los grupos itinerantes en trece países europeos, 2024», documento en inglés].

duración solo experimentó una ligera mejora, disminuyendo 0,1 p. p., hasta el 2,2 %, entre 2023 y 2024, y se sitúa por encima de la media de la UE, del 1,9 %. La proporción de jóvenes que ni estudian ni trabajan (ninis) siguió la tendencia a la baja de la UE y ahora es «débil pero en mejoría», con un 12,7 % en 2024 (1,6 p. p. por encima de la media de la UE). Aunque la brecha en materia de empleo entre personas con y sin discapacidad disminuyó a 35,4 p. p. y ahora es «débil pero en mejoría» (frente a una «situación crítica» el año pasado), sigue estando muy por encima de la media de la UE (24,0 p. p.).

A la luz de los resultados de la primera fase del análisis, y en particular de los siete indicadores que señalan una «situación crítica» o «en observación», **se ha determinado que Bulgaria se enfrenta a riesgos potenciales para la convergencia social al alza que exigen un análisis ulterior en una segunda fase** (véase el recuadro 3.1.1).

## Chequia

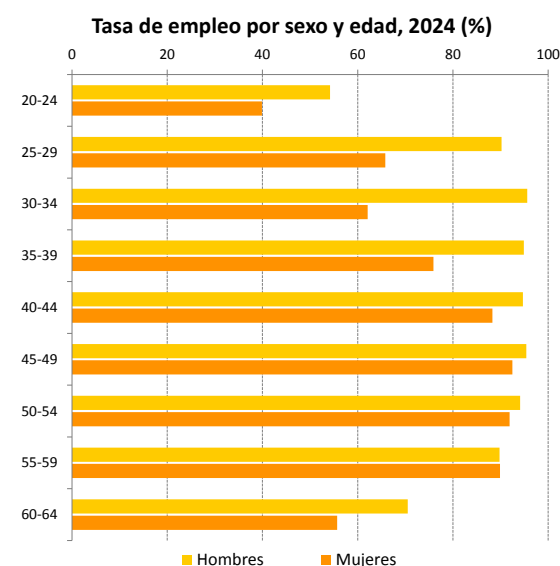
**Los resultados positivos del mercado laboral en términos generales van acompañados de retos para determinados grupos de población.** En 2024, Chequia volvió a ser uno de los «países con mejores resultados» de la UE, con una tasa de empleo elevada y en aumento constante (82,3 %) y una tasa de desempleo baja y estable (2,6 %) en un contexto de recuperación del crecimiento económico. Los resultados de la tasa de desempleo de larga duración fueron «mejores que la media», situándose en el 0,8 % en 2024. Este también fue el caso de la proporción de jóvenes (15-29 años) que ni estudian ni trabajan (ninis), que disminuyó significativamente, (1,5 p. p.) hasta el 8,6 %, en 2024. La brecha en materia de empleo entre

personas con y sin discapacidad se redujo a 21,7 p. p., por debajo de la media de la UE, de 24,0 p. p. La brecha de género en el empleo también mejoró (1,3 p. p.) en 2024, alcanzando los 12,6 p. p.; sin embargo, sigue estando por encima de la media de la UE, de 10,0 p. p., y, por tanto, es «débil pero en mejoría». Por el contrario, la tasa de participación de los niños menores de 3 años en guarderías oficiales se mantuvo en una «situación crítica», con solo el 7,3 % en 2024, muy por debajo de la media de la UE del 39,2 %. Esto tiene su origen en la insuficiente capacidad de los servicios de educación y cuidados de la primera infancia y puede afectar a las perspectivas de aprendizaje a largo plazo de los niños y a la participación de las mujeres en el mercado laboral. Por último, una mayor participación de los grupos infrarrepresentados en la población activa, como las mujeres, los ciudadanos ucranianos desplazados y los gitanos, podría ayudar a paliar la escasez de mano de obra y de capacidades.

**Los resultados de Chequia en relación con las capacidades son buenos, pero la participación de los adultos en actividades educativas va a la zaga.** La proporción de personas que abandonan prematuramente la educación y la formación bajó al 5,4 % en 2024 (frente al 9,4 % en la UE) y fue «mejor que la media». Este fue también el caso de la proporción de adultos con al menos capacidades digitales básicas, con un 69,1 % en 2023 (frente al 55,6 % en la UE). Sin embargo, la participación de los adultos en actividades educativas se encuentra en una «situación crítica», con solo el 21,2 % en 2022, frente a la media de la UE del 39,5 %.

**El país obtuvo resultados sociales positivos.** En 2024, el porcentaje de personas en riesgo de pobreza o exclusión social (AROPE) fue del 11,3 % en total y del 15,4 % entre los niños (frente al 21,0 y el 24,2 %, respectivamente, en la UE), lo que sitúa al país entre los «países con mejores resultados». El índice de la renta bruta disponible de los hogares (RBDH) per cápita (2008 = 100) mejoró ligeramente en 2024, situándose en 125,2, frente a 123,6 en 2023 (frente a 114,3 en la UE), y está «en la media». El sobrecoste de la vivienda también se situó «en la media» en 2024, con un 9,2 %. Por último, Chequia siguió estando «mejor que la media» por lo que respecta a las necesidades de cuidados médicos no satisfechas declaradas.

A la luz de los resultados de la primera fase del análisis, y en particular de los dos indicadores que señalan una «situación crítica», **no parece que Chequia se enfrente a riesgos**

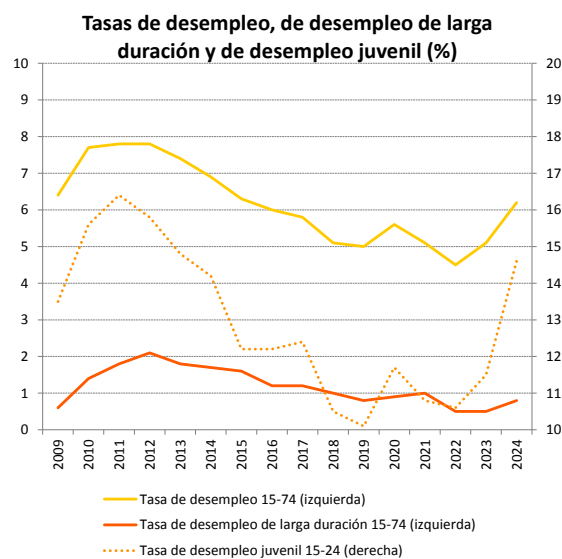


Fuente: Eurostat [[lfsa\\_organ](#)], EPA-UE.

**potenciales para la convergencia social al alza y, por tanto, no será necesario un análisis ulterior en una segunda fase (véase el recuadro 3.1.1).**

## Dinamarca

**En general, la situación del empleo es buena, pero han aumentado los retos relacionados con el desempleo.** El fuerte crecimiento del empleo continuó, con una tasa de empleo que alcanzó el 80,2 % en 2024 (+ 0,4 p. p. en comparación con 2023), lo que refleja un sólido crecimiento económico (3,5 %) y una oferta de mano de obra cada vez mayor. Al mismo tiempo, la tasa de desempleo aumentó considerablemente (1,1 p. p.), hasta alcanzar el 6,2 %, lo que está por encima de la media de la UE (5,9 %), por primera vez en más de un decenio, y «en observación». Su componente a largo plazo, aunque sigue siendo uno de los más bajos de la UE (0,8 % en 2024), aumentó (frente al 0,5 % del año pasado) y ahora es «bueno, pero requiere vigilancia». Si bien la presión sobre el mercado laboral parece estar disminuyendo, el país sigue enfrentándose a una escasez de mano de obra, especialmente en los sectores de las TIC, la asistencia sanitaria y la construcción, con diferencias regionales persistentes<sup>311</sup>. La situación de los jóvenes (15-29 años) que ni estudian ni trabajan (ninis) siguió siendo «mejor que la media» en 2024, tras una disminución de 0,6 p. p., hasta alcanzar el 8,0 %, pero la tasa de desempleo juvenil (15-24 años) aumentó considerablemente, del 11,5 % en 2023 al 14,6 % en 2024. Al mismo tiempo, la brecha de género en el empleo se amplió por segundo año consecutivo, frente a una disminución a nivel de la UE. Con 6,5 p. p., sigue siendo inferior a la media de la UE, de 10,0 p. p., pero está «en observación». La brecha en materia de empleo entre personas con y sin discapacidad se amplió en 5,7 p. p., manteniéndose cerca de la media de la UE, que también aumentó (2,6 p. p.)<sup>312</sup>.



Notas: Interrupción en la serie en 2016, 2017 y 2023.

Fuente: Eurostat [[une\\_rt\\_a](#)], [[une\\_ltu\\_a](#)], EPA-UE.

**Dinamarca obtiene buenos resultados en materia de capacidades en general, pero persisten algunas vulnerabilidades de los jóvenes.** La tasa de participación de los adultos en actividades educativas, del 47,1 % en 2022 (frente al 39,5 % en la UE), y la proporción de adultos con al menos capacidades digitales básicas, del 69,6 % en 2023 (frente al 55,6 % en la UE), son elevadas. Al mismo tiempo, en 2024 la proporción de personas que abandonan prematuramente la educación y la formación seguía siendo del 10,4 % (frente al 9,4 % en la UE), por lo que está «en observación», también a la luz de la escasez de mano de obra cualificada. Si bien Dinamarca tiene uno de los mayores porcentajes de niños menores de 3 años en guarderías oficiales de la UE, con un 62,9 %, ahora es «bueno, pero requiere vigilancia», tras una caída de 7,0 p. p.

**Los resultados sociales son muy buenos en términos generales, pero los costes de la vivienda siguen afectando a los grupos vulnerables.** En general, el riesgo de pobreza o exclusión social (AROPE) es «mejor que la media» y Dinamarca es un «país con mejores resultados» en cuanto al impacto de las transferencias sociales (distintas de las pensiones) en la reducción de la pobreza y en la tasa AROPE de los niños. Sin embargo, con un 14,6 %

<sup>311</sup> Agencia Danesa del Mercado Laboral y la Contratación, [Rekrutteringssurvey Rapport, marts 2025](#) [«Encuesta sobre contratación. Informe de marzo de 2025», publicación en danés].

<sup>312</sup> Hay una interrupción en la serie en 2024.

(frente al 8,2 % en la UE), la proporción de hogares afectados por el sobrecoste de la vivienda es una de las más elevadas de la UE y constituye una «situación crítica». Esto refleja la limitada oferta de viviendas asequibles en las ciudades más grandes, donde la tasa fue del 22,7 % (frente al 8,6 % en las zonas rurales).

A la luz de los resultados de la primera fase del análisis, y en particular de los cuatro indicadores que señalan una «situación crítica» o «en observación», **no parece que Dinamarca se enfrente a riesgos potenciales para la convergencia social al alza y, por tanto, no será necesario un análisis ulterior en una segunda fase** (véase el recuadro 3.1.1).

## Alemania

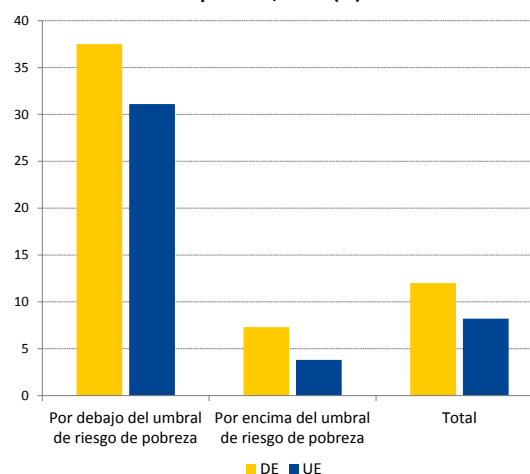
**El impacto de las transferencias sociales en la reducción de la pobreza se ha deteriorado y la asequibilidad de la vivienda sigue planteando retos a pesar de la mejora.** El impacto de las transferencias sociales (distintas de las pensiones) en la reducción de la pobreza disminuyó drásticamente, del 41,7 % en 2023 al 35,7 % en 2024. Aunque sigue estando por encima de la media de la UE, del 34,2 %, se trata de una evolución «en observación». En 2024, la proporción de personas en riesgo de pobreza o exclusión social (AROPE) fue del 21,1 %, ligeramente por debajo del 21,3 % de 2023 (frente al 21,0 % en la UE). La tasa AROPE de los niños también disminuyó.

Alemania sigue estando «en la media» en relación con ambos indicadores. En 2024, a pesar de una disminución (de 1 p. p.) con respecto al año anterior, el 12,0 % de la población (frente al 8,2 % en la UE) se enfrentaba a unos costes de la vivienda superiores al 40 % de sus ingresos totales, por lo que constituye una situación «en observación». Algunas personas, como las de edad avanzada (mayores de 65 años) y las del quintil de renta más baja, se vieron especialmente afectadas, con porcentajes del 15,3 y el 33,3 %, respectivamente (frente al 8,8 y el 27,8 % en la UE).

**En el ámbito de la educación y las capacidades, Alemania obtiene buenos resultados en materia de aprendizaje de adultos, mientras que la situación de las personas que abandonan prematuramente la educación y la formación sigue siendo difícil.** La proporción de personas que abandonan prematuramente la educación y la formación fue una de las más elevadas, con un 12,9 % en 2024<sup>313</sup> (frente al 9,4 % en la UE), y constituye una «situación crítica». Esto también requiere atención a la luz del deterioro de las capacidades básicas de los jóvenes desde 2012 (PISA 2022). Por otra parte, la proporción de la población adulta con al menos capacidades digitales básicas se situó «en la media», en el 52,2 % en 2023, con diferencias significativas entre los distintos grupos de población. La participación de los adultos en actividades educativas fue elevada, situándose en el 53,7 % en 2022, lo que convierte a Alemania en uno de los «países con mejores resultados» de la UE.

**El mercado laboral sigue siendo sólido en general, pero persiste la escasez de mano de obra y las mujeres no están lo suficientemente integradas en el mercado laboral.** A pesar de la contracción económica, la tasa de empleo siguió aumentando, hasta situarse en el 81,3 % en 2024 («mejor que la media»), mientras que la tasa de desempleo y la de desempleo de larga duración se mantuvieron en niveles muy bajos (3,4 y 0,9 %, respectivamente), en un contexto de escasez de mano de obra. Alemania obtuvo resultados «mejores que la media» en relación con la proporción de jóvenes que ni estudian ni trabajan (ninis) (8,7 % frente al 11,1 % en la UE). Si bien la brecha de género en el empleo estaba «en la media», con 7,1 p. p. en 2024, la brecha de género en el empleo a tiempo parcial siguió aumentando y fue una de las más elevadas de la UE (37,2 p. p. frente a 20,1 p. p.). Esto también se debe al diseño del sistema tributario, que ofrece pocos incentivos para aumentar el número de horas trabajadas,

Sobrecoste de la vivienda por situación de pobreza, 2024 (%)



Fuente: Eurostat [tessi163], EU-SILC.

<sup>313</sup> Hay una interrupción en la serie cronológica en 2024.

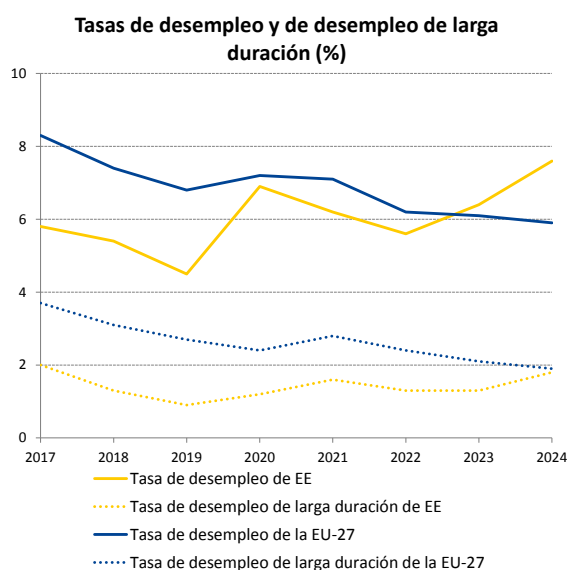
especialmente para los trabajadores con salarios bajos y los segundos perceptores de ingresos. La proporción de niños menores de 3 años en guarderías oficiales se situó muy por debajo de la media de la UE, con 25,1 % en 2024 (frente al 39,2 % en la UE), y está «en observación». Esto también puede plantear obstáculos al empleo de las personas con responsabilidades asistenciales.

A la luz de los resultados de la primera fase del análisis, y en particular de los cuatro indicadores que señalan una «situación crítica» o «en observación», **no parece que Alemania se enfrente a riesgos potenciales para la convergencia social al alza y, por tanto, no será necesario un análisis ulterior en una segunda fase** (véase el recuadro 3.1.1).

## Estonia

**En 2024, la economía estonia se estancó, lo que afectó negativamente al mercado laboral.**

La tasa de desempleo volvió a aumentar (1,2 p. p.), alcanzando el 7,6 % en 2024, frente a una media decreciente de la UE (5,9 % en el mismo año). Por consiguiente, este indicador sigue estando «en observación». Además, la tasa de desempleo fue significativamente superior entre los jóvenes (15-24 años), con un 19,1 % (frente al 14,9 % en la UE) y casi el doble en el noreste (13,5 % frente a entre el 6,2 y el 7,5 % en otras regiones). El desempleo de larga duración también aumentó, del 1,3 % en 2023 al 1,8 % en 2024, frente a una disminución del 2,1 al 1,9 % a nivel de la UE, y ahora está «en observación». La tasa de empleo disminuyó ligeramente, del 82,1 al 81,8 %, pero se mantuvo muy por encima de la media de la UE, del 75,8 %, y ahora es «buena, pero requiere vigilancia». Al mismo tiempo, el país tiene una de las brechas de género en el empleo más bajas de la UE, situándose sistemáticamente entre los «países con mejores resultados» en los tres últimos años. El índice de la renta bruta disponible de los hogares (RBDH) per cápita (2008 = 100) fue de 131,0 en 2024 y se situó «en la media».



Fuente: Eurostat [[une rt a](#)], [[une ltu a](#)], EPA-UE.

**En el ámbito de la educación y las capacidades, el país siguió obteniendo buenos resultados en materia de aprendizaje de adultos y capacidades digitales, al tiempo que registró un deterioro en otras dimensiones.** La participación de los adultos en el aprendizaje siguió siendo importante, y la proporción de adultos con al menos capacidades digitales básicas fue elevada, con ambos indicadores aún «mejores que la media». No obstante, la proporción de personas que abandonan prematuramente la educación y la formación se deterioró en 1,3 p. p., hasta situarse en el 11,0 % en 2024 (alcanzando el nivel más alto desde 2019), a pesar de la evolución positiva del año anterior, y ahora está «en observación». La proporción de jóvenes que ni estudian ni trabajan (ninis) aumentó considerablemente (1,4 p. p.), hasta alcanzar el 11,0 % (frente al 11,1 % en la UE), y ahora está también «en observación».

**Estonia presenta algunos avances positivos en el ámbito de la protección e inclusión sociales.** La proporción de personas en riesgo de pobreza o exclusión social (AROPE) disminuyó 2,0 p. p., hasta situarse en el 22,2 % en 2024, mientras que el impacto de las transferencias sociales (distintas de las pensiones) en la reducción de la pobreza aumentó del 27,7 % en 2023 al 31,5 % en 2024. Ambos indicadores apuntan a una mejora de la situación y ahora son «mejores que la media» en comparación con la clasificación «en observación» del año pasado. La desigualdad de ingresos, medida por la ratio de distribución de la renta por quintiles, volvió a su valor de 2021, de 5,03 (frente a 4,66 en la UE). A pesar de los avances, la proporción de personas mayores de 65 años en riesgo de pobreza o exclusión social se mantuvo por encima de la media de la UE, en el 40,0 % (frente al 19,2 % en la UE). Las necesidades de cuidados médicos no satisfechas declaradas cayeron 4,4 p. p., hasta situarse en el 8,5 % en 2024, pero se mantuvieron muy por encima de la media de la UE, del 2,5 %. Como consecuencia de ello, el indicador pasó de «situación crítica» el año anterior a «débil».

pero en mejoría». En el lado negativo, la tasa de sobre coste de la vivienda casi se ha duplicado desde 2021, alcanzando el 8,6 %, por lo que vuelve a estar «en observación».

A la luz de los resultados de la primera fase del análisis, y en particular de los cinco indicadores que señalan una situación «en observación», **no parece que Estonia se enfrente a riesgos potenciales para la convergencia social al alza y, por tanto, no será necesario un análisis ulterior en una segunda fase** (véase el recuadro del apartado 3.1).

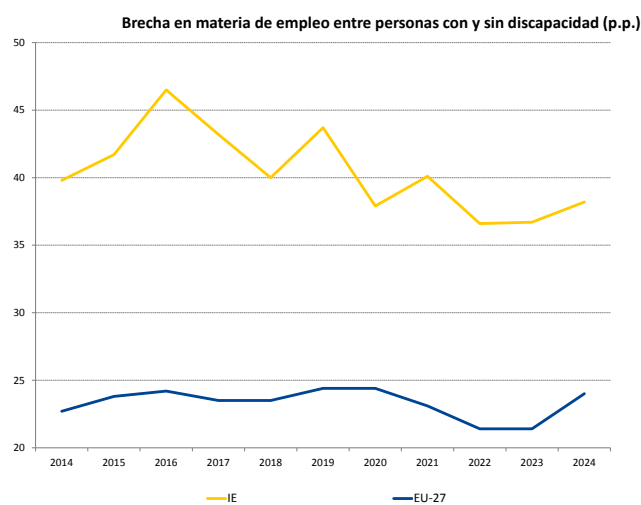
## Irlanda

**El empleo siguió creciendo en 2024, pero los grupos desfavorecidos siguieron enfrentándose a dificultades.** La tasa de empleo, del 79,8 %, alcanzó otro máximo histórico, debido principalmente a que la inmigración neta se tradujo en un mayor empleo, en un contexto de reanudación de un sólido crecimiento económico. El aumento de la participación en la población activa, especialmente entre las mujeres, también contribuyó a ello, y la brecha de género en el empleo disminuyó a 9,3 p. p. («en la media»). Sin embargo, muchas mujeres siguen estando fuera del mercado laboral debido a responsabilidades asistenciales. La brecha en materia de empleo entre personas con y sin discapacidad se mantuvo entre las más elevadas de la UE (38,2 p. p. frente a 24,0 p. p. en la UE) y en una «situación crítica», tras haber aumentado 1,5 p. p. en 2024. El refuerzo de la empleabilidad de los grupos infrarrepresentados, como las personas con discapacidad, las familias monoparentales, las personas poco cualificadas y las minorías gitanas y de grupos itinerantes, puede ayudar a incorporarlos al mercado laboral y abordar la escasez actual y futura de mano de obra y de capacidades.

La brecha en materia de empleo entre personas con y sin discapacidad se mantuvo entre las más elevadas de la UE (38,2 p. p. frente a 24,0 p. p. en la UE) y en una «situación crítica», tras haber aumentado 1,5 p. p. en 2024. El refuerzo de la empleabilidad de los grupos infrarrepresentados, como las personas con discapacidad, las familias monoparentales, las personas poco cualificadas y las minorías gitanas y de grupos itinerantes, puede ayudar a incorporarlos al mercado laboral y abordar la escasez actual y futura de mano de obra y de capacidades.

**Las tasas de pobreza o exclusión social disminuyeron, aunque algunos grupos se enfrentan a mayores riesgos.** Los riesgos de pobreza o exclusión social en general y de los niños disminuyeron de manera sustancial (2,1 p. p. y 3,4 p. p., respectivamente), y ahora son «mejores que la media». Sin embargo, los grupos desfavorecidos, en particular las familias monoparentales, los grupos itinerantes y las personas con discapacidad, estaban expuestos a un riesgo considerablemente mayor. El impacto de las transferencias sociales (distintas de las pensiones) en la reducción de la pobreza se redujo considerablemente en 2024 (7,0 p. p.), pero se situó en el 50,8 % (muy por encima de la media de la UE, del 34,2 %) y ahora es «bueno, pero requiere vigilancia». La participación de los niños menores de 3 años en guarderías oficiales aumentó hasta el 24,4 % en 2024. Sin embargo, se mantuvo «en observación», ya que siguió estando muy por debajo de la media de la UE, del 39,2 %. A pesar de las importantes inversiones y mejoras, persisten algunos obstáculos financieros y no financieros, junto con las disparidades regionales. Irlanda obtiene resultados «mejores que la media» en relación con la tasa de sobrecoste de la vivienda. No obstante, la asequibilidad de la vivienda se ha deteriorado, ya que el crecimiento de la oferta sigue estando muy por debajo del aumento de la demanda. Hay largas listas de espera para las viviendas sociales y un rápido aumento de los niveles de sinhogarismo; estos últimos registran el mayor aumento entre los niños y las familias monoparentales en el primer y segundo trimestre de 2025<sup>314</sup>.

**Irlanda obtiene buenos resultados en materia de educación y capacidades.** La tasa de abandono escolar prematuro, del 2,8 % en 2024, fue una de las más bajas, tras una de las



Nota: Interrupción en la serie cronológica de IE en 2019.

<sup>314</sup> Véase: [Election 2024 Spotlight - Housing](#) [«Punto de mira de las elecciones de 2024: vivienda», publicación en inglés] y [Homeless Quarterly Progress Report Q2 2025](#) [«Informe de situación trimestral sobre las personas sin hogar T2-2025», documento en inglés].

mayores disminuciones de la UE, lo que sitúa a Irlanda entre los «países con mejores resultados». Según los resultados de PISA 2022, los irlandeses de 15 años se encuentran entre los países con mejores resultados en capacidades básicas (lectura, matemáticas y ciencias) en la UE. Los adultos irlandeses obtuvieron resultados similares en lo que respecta a las capacidades digitales básicas en 2023. También eran más propensos a participar en actividades educativas que la media de la UE (48,3 % frente al 39,5 % en la UE) en 2022.

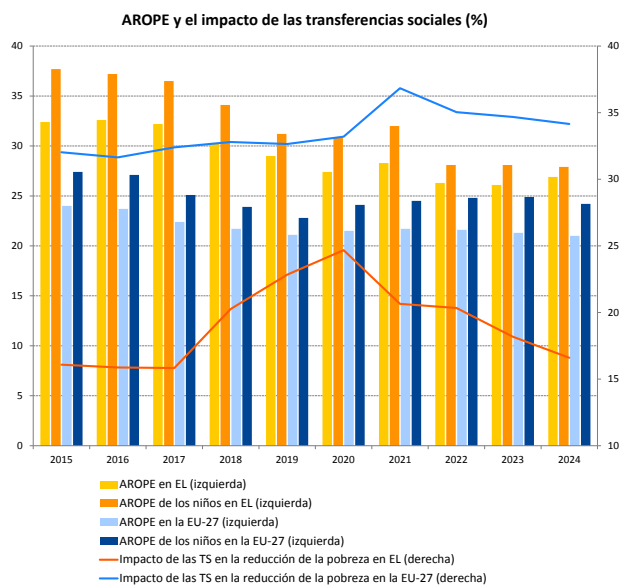
A la luz de los resultados de la primera fase del análisis, y en particular de los dos indicadores que señalan una «situación crítica» o «en observación», **no parece que Irlanda se enfrente a riesgos potenciales para la convergencia social al alza y, por tanto, no será necesario un análisis ulterior en una segunda fase** (véase el recuadro 3.1.1).

## Grecia

**Grecia sigue enfrentándose a retos significativos en relación con la protección e inclusión sociales.** El impacto de las transferencias sociales (distintas de las pensiones) en la reducción de la pobreza disminuyó 1,6 p. p., hasta situarse en el 16,6 % en 2024, muy por debajo de la media de la UE, del 34,2 %. Mientras tanto, la proporción de personas en riesgo de pobreza o exclusión social (ARPE) aumentó al 26,9 %, por encima de la media de la UE, del 21,0 %, poniendo fin a un decenio de disminución. Ambos indicadores apuntan a «situaciones críticas». Con un 27,9 %, la tasa ARPE de los niños también fue elevada (frente al 24,2 % en la UE) y sigue «en observación». Tras un aumento, tanto el porcentaje de hogares afectados por el sobrecoste de la vivienda (28,9 % en 2024, uno de los más elevados de la UE, frente al 8,2 % por término medio) como las necesidades de cuidados médicos no satisfechas declaradas (12,1 %, frente al 2,5 % en la UE) indican «situaciones críticas». La desigualdad, medida por la ratio de distribución de la renta por quintiles, se mantuvo en 5,27 en 2024, por encima de la media de la UE (4,66) y sigue «en observación».

**Los resultados del mercado laboral griego están mejorando, pero persisten algunos retos, en particular para las mujeres y los jóvenes.** En 2024, la tasa de empleo aumentó 1,9 p. p. como consecuencia de un crecimiento económico aún sólido. Sin embargo, incluso después de este aumento significativo, solo el 69,3 % de la población en edad laboral (20-64 años) tenía empleo (frente al 75,8 % en la UE), lo que representa una situación «débil pero en mejoría». Este fue también el caso de la proporción de jóvenes que ni estudian ni trabajan (ninis), que disminuyó en 1,7 p. p., hasta situarse en el 14,2 % en 2024, pero siguió estando muy por encima de la media de la UE (11,1 %). Mientras tanto, en 2024, la tasa de empleo de las mujeres, del 59,9 % (tras un aumento de 2,3 p. p.), siguió siendo una de las más bajas de la UE, y la brecha de género en el empleo fue una de las más elevadas de la UE (18,8 p. p. frente a 10 p. p. por término medio), por lo que constituye una «situación crítica». Además, el índice de la renta bruta disponible de los hogares (RBDH) per cápita (2008 = 100), de 84,1 en 2024, sigue siendo uno de los más bajos, a pesar de un aumento de 2 p. p. con respecto a 2023 (frente a una media de la UE de 114,3), lo que constituye una «situación crítica». En el lado positivo, la brecha en materia de empleo entre personas con y sin discapacidad se mantuvo «en la media».

**El desarrollo de capacidades está estancado, lo que afecta a la empleabilidad y la competitividad.** La proporción de adultos que participaron en el aprendizaje durante los últimos doce meses, del 15,1 % en 2022, fue una de las más bajas de la UE y representó una «situación crítica». Al mismo tiempo, en 2023, el 52,4 % de los adultos (frente al 55,6 % en la UE) tenía al menos capacidades digitales básicas, lo que está «en la media». Las tasas de bajo rendimiento de los jóvenes de 15 años en capacidades básicas se situaron entre las más elevadas de la UE, tras experimentar uno de los descensos más pronunciados. Por otra parte, la proporción de personas que abandonan prematuramente la educación y la formación



*Nota:* Interrupción en la serie cronológica del impacto (EL) en 2022.

*Fuente:* Eurostat [[ilc\\_peps01n](#)], [[tespm050](#)], EU-SILC.

disminuyó aún más (0,7 p. p.) en 2024, situándose en el 3,0 %, (frente al 9,4 % en la UE), por lo que Grecia se mantiene entre los «países con mejores resultados» en este ámbito.

A la luz de los resultados de la primera fase del análisis, y en particular de los nueve indicadores que señalan una «situación crítica» o «en observación», **se ha determinado que Grecia se enfrenta a riesgos potenciales para la convergencia social al alza que exigen un análisis ulterior en una segunda fase** (véase el recuadro 3.1.1).

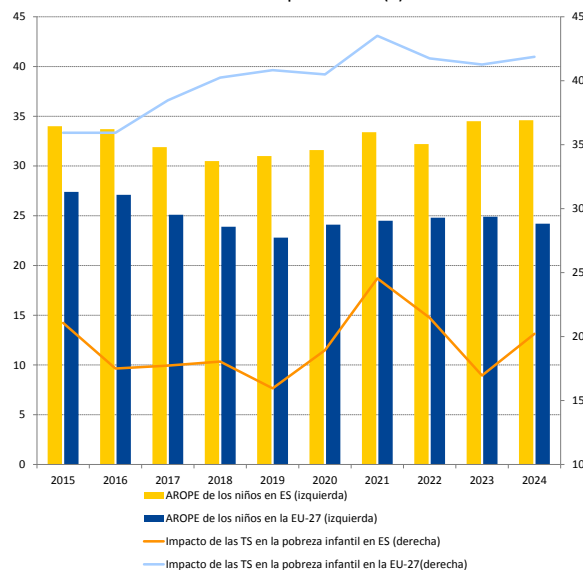
## España

**España se enfrenta a retos en relación con la protección e inclusión sociales.** En 2024, la proporción de la población en riesgo de pobreza o exclusión social (AROPE) disminuyó hasta el 25,8 %, mientras que la tasa AROPE de los niños aumentó ligeramente, hasta el 34,6 %. Ambas tasas se situaron muy por encima de las medias respectivas de la UE (21,0 y 24,2 %) y siguen apuntando a «situaciones críticas». El impacto de las transferencias sociales (distintas de las pensiones) en la reducción de la pobreza aumentó (1 p. p.) hasta el 23,9 % en 2024, pero siguió siendo baja (frente a la media de la UE del 34,2 %) y, por tanto, está «en observación». Esto se debe en parte a las carencias de cobertura, en particular en el régimen de renta mínima y el complemento por hijos. En el caso de los niños en particular, las transferencias sociales redujeron el riesgo de pobreza en solo un 20,2 %, muy por debajo de la media de la UE, del 41,9 %. La desigualdad de ingresos, medida por la ratio de distribución de la renta por quintiles, también disminuyó ligeramente, pero se mantuvo elevada (5,39 frente a 4,66 en la UE) y «en observación». El índice de la renta bruta disponible de los hogares (RBDH) per cápita (2008 = 100) también estuvo «en observación» en 2024 debido al nivel aún bajo tras un aumento. Estos retos se ven agravados por las disparidades regionales y la elevada pobreza de los ocupados.

**El mercado laboral siguió mejorando, pero aún presenta retos.** La tasa de empleo siguió aumentando (0,9 p. p.) hasta situarse en el 71,4 % en 2024 (frente al 75,8 % en la UE), respaldada por un sólido crecimiento económico y un aumento del empleo en los sectores de la salud, la educación, la hostelería, las TIC y sectores profesionales. Sin embargo, debido a la gran diferencia con la media de la UE, se trata ahora de una «situación crítica». Al mismo tiempo, la tasa de desempleo (11,4 % frente a una media de la UE del 5,9 %) y su componente de larga duración (3,8 % frente al 1,9 % en la UE) son «débiles pero en mejoría», a la luz de los niveles aún elevados a pesar de grandes descensos (de 0,8 y 0,5 p. p., respectivamente). La proporción de jóvenes que ni estudian ni trabajan (ninis) siguió siendo considerable (12,0 % en 2024, frente al 11,1 % en la UE), pero ahora está «en la media» debido a una mejora continua. La brecha en materia de empleo entre personas con y sin discapacidad está «en observación», tras un notable aumento, desde los 13,8 p. p. hasta los 23,4 p. p., en 2024.

**España se enfrenta a retos persistentes en relación con el abandono prematuro de la educación y la formación, pero obtiene buenos resultados en capacidades digitales.** El porcentaje de personas que abandonan prematuramente la educación y la formación disminuyó en 2024, hasta situarse en el 13,0 % (frente al 9,4 % en la UE), pero siguió siendo elevado y se mantuvo en una «situación crítica». Las tasas son especialmente elevadas en el caso de los hombres (15,8 % frente al 10,0 % para las mujeres) y de las personas nacidas fuera del país (25,5 % frente al 10,3 %), así como en el sur y el este de España. En general, la participación de los adultos en actividades educativas se encontraba «en la media» en 2022

Tasa AROPE de los niños y el impacto de las transferencias sociales en la reducción de la pobreza infantil (%)



*Nota:* El impacto de las transferencias sociales en la reducción de la pobreza infantil se calcula utilizando las tasas AROPE previas y posteriores a las transferencias. Interrupción en la serie cronológica de la tasa AROPE (ES) en 2022.

*Fuente:* Eurostat [[ile li10](#)], [[ile li02](#)].

(34,1 % frente al 39,5 % en la UE). El bajo rendimiento en capacidades básicas fue inferior a la media de la UE, pero presentó diferencias regionales significativas. España también obtiene resultados «mejores que la media» en materia de capacidades digitales y educación de la primera infancia, con una proporción relativamente elevada de niños menores de 3 años en guarderías oficiales.

A la luz de los resultados de la primera fase del análisis, y en particular de los ocho indicadores que señalan una «situación crítica» o «en observación», **se ha determinado que España se enfrenta a riesgos potenciales para la convergencia social al alza que exigen un análisis ulterior en una segunda fase** (véase el recuadro 3.1.1).

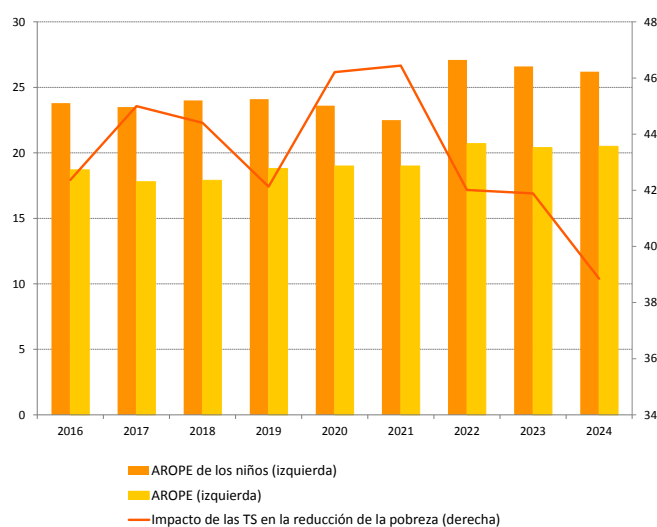
## Francia

**Persisten los riesgos de pobreza.** La proporción de la población en riesgo de pobreza o exclusión social (AROE) se mantuvo prácticamente estable en 2024, en el 20,5 % (20,4 % en 2023), y «en la media». Sin embargo, la tasa AROPE de los niños se mantuvo por encima de la media de la UE (26,2 % frente al 24,2 % en 2024) y «en observación». El impacto de las transferencias sociales (distintas de las pensiones) en la reducción de la pobreza ha ido disminuyendo más rápidamente que en la UE desde 2021, cayendo 3 p. p. desde 2023 (frente a 0,5 p. p. en la UE). Por este motivo, ahora es «bueno, pero requiere vigilancia», aunque sigue estando por encima de la media de la UE, con un 38,9 % (frente al 34,2 %). La desigualdad, medida por la ratio de distribución de la renta por quintiles, está «en la media», tras haber aumentado desde 2018. Las regiones ultraperiféricas obtienen resultados considerablemente peores que la Francia metropolitana en todos los ámbitos de la protección e inclusión sociales.

**El mercado laboral obtuvo resultados relativamente buenos en 2024, pero presenta algunos retos.** En 2024, en un contexto de crecimiento del PIB real del 1,2 %, la tasa de empleo aumentó hasta el 75,1 % (frente al 75,8 % en la UE), mientras que la tasa de desempleo se mantuvo por encima de la media de la UE, en el 7,4 % (frente al 5,9 % en la UE), con resultados considerablemente peores en las regiones ultraperiféricas. Ambos indicadores siguen estando «en observación»<sup>315</sup>. La tasa de desempleo juvenil aumentó (1,5 p. p., hasta situarse en el 18,7 %), y la proporción de jóvenes que ni estudian ni trabajan (ninis) alcanzó el 12,5 % (frente al 11,1 % en la UE) y también se mantiene «en observación». Si bien el desempleo de larga duración estaba «en la media» en términos generales, algunos grupos vulnerables siguieron enfrentándose a mayores obstáculos para integrarse en el mercado laboral, en particular los trabajadores de más edad, las personas nacidas fuera de la UE y las personas con bajo nivel educativo. La brecha de género en el empleo aumentó en 2024 (0,4 p. p., hasta alcanzar los 5,9 p. p.), y ahora está «en la media». La brecha en materia de empleo entre personas con y sin discapacidad ha ido disminuyendo desde 2020, pero aumentó ligeramente, a 22,4 p. p., en 2024 (frente a 24,0 p. p. en la UE), aunque sigue siendo «mejor que la media».

**En general, Francia obtiene resultados relativamente buenos en lo que respecta al desarrollo de capacidades.** La proporción de adultos con al menos capacidades digitales básicas (59,7 % en 2023) y la de personas que abandonan prematuramente la educación y la formación (7,7 % en 2024) están «en la media». La participación de los adultos en la formación es «mejor que la media» (49,2 % en 2022). Francia es un «país con mejores resultados» en cuanto a la proporción de niños menores de 3 años en guarderías oficiales, con

AROE y el impacto de las transferencias sociales (%)



Nota: Interrupción en la serie en 2020 y 2022.

Fuente: Eurostat [[ilc\\_peps01n](#)], [[tespm050](#)], EU-SILC.

<sup>315</sup> La definición de los indicadores del mercado laboral francés difiere de los habituales desde 2021 (véase [Eurostat](#)).

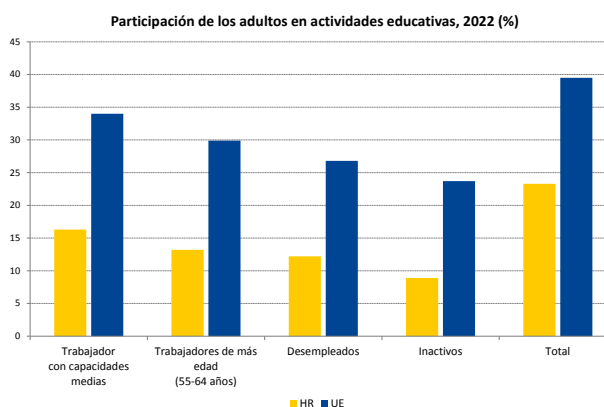
un 59,3 %, muy por encima de la media de la UE del 39,2 %, pero la brecha de participación en guarderías entre los niños en riesgo de pobreza o exclusión social y los que no están en riesgo alcanzó los 41,5 p. p. en 2024 (frente a 20,3 p. p. en la UE). Además, el sistema educativo se caracteriza por un porcentaje significativo de alumnos con bajo rendimiento y grandes desigualdades. La escasez de trabajadores cualificados persiste y podría afectar a la competitividad.

A la luz de los resultados de la primera fase del análisis, y en particular de los cuatro indicadores que señalan una situación «en observación», **no parece que Francia se enfrente a riesgos potenciales para la convergencia social al alza y, por tanto, no será necesario un análisis ulterior en una segunda fase** (véase el recuadro 3.1.1).

## Croacia

**Croacia se enfrenta a algunos retos en relación con la protección e inclusión sociales.** El impacto de las transferencias sociales (distintas de las pensiones) en la reducción de la pobreza siguió siendo, a pesar de las recientes mejoras (con respecto al 20,35 % de 2022), uno de los más bajos de la UE en 2024 (21,6 % frente al 34,2 %), lo que constituye una «situación crítica» por tercer año consecutivo. Al mismo tiempo, la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social (AROPE) fue 1,0 p. p. superior en 2024 y, por este motivo, ahora está «en observación» (21,7 % frente al 21,0 % en la UE), aunque la interrupción estructural en 2024 exige cautela a la hora de interpretar el cambio. Del mismo modo, pero con la misma salvedad, la tasa AROPE de los niños fue 2,0 p. p. superior en 2024 y, por tanto, está «en observación», aunque sigue siendo inferior a la media de la UE (19,3 % frente al 24,2 %). La desigualdad de ingresos, medida por la ratio de distribución de la renta por quintiles, siguió aumentando, pero a un ritmo más lento, y está «en la media». La tasa de sobrecoste de la vivienda y las necesidades de cuidados médicos no satisfechas declaradas son «mejores que la media».

**El país tiene margen de mejora en lo que respecta al aprendizaje permanente.** La proporción de niños menores de 3 años en guarderías oficiales siguió aumentando en 2024, hasta situarse en el 30,2 % (frente al 29,6 % en 2023). Aunque el país siguió siendo un «país con mejores resultados» en cuanto a la proporción de personas que abandonan prematuramente la educación y la formación, la proporción de alumnos con bajo rendimiento académico fue significativa y especialmente elevada en matemáticas. Solo el 23,3 % de los adultos croatas participaron en actividades educativas en 2022 (frente al 39,5 % en la UE), tras una caída con respecto al 26,9 % de 2016. Esto debe mantenerse «en observación». Si bien la proporción de adultos con al menos capacidades digitales básicas fue del 59,0 % en 2023 (frente al 55,6 % en la UE), la situación está «en observación» debido a una disminución importante (– 4,4 p. p.) desde 2021.



*Nota:* Baja fiabilidad de los datos para los desempleados y las personas que no forman parte de la población activa (HR).

**El mercado laboral sigue una tendencia al alza, pero las personas con discapacidad se siguen enfrentando a retos.** La tasa de empleo ha ido aumentando desde 2021, pero siguió siendo inferior a la media de la UE (73,6 % frente al 75,8 %) en 2024, lo que constituye una situación «débil pero en mejoría» (tras una «situación crítica» en años anteriores). Al mismo tiempo, respaldadas por un crecimiento económico aún relativamente sólido, las tasas de desempleo y de desempleo de larga duración siguieron disminuyendo, hasta el 5,0 y el 1,8 %, respectivamente. Aunque tanto la brecha de género en el empleo como la proporción de jóvenes que ni estudian ni trabajan (ninis) fueron «mejores que la media» en 2024, las personas con discapacidad siguieron enfrentándose a importantes obstáculos. La brecha en materia de empleo entre personas con y sin discapacidad (41,0 p. p. frente a 24,0 p. p. en la UE) apuntó a una «situación crítica», tras un nuevo aumento. El índice de la renta bruta disponible de los hogares (RBDH) per cápita (2008 = 100), de 138,1 en 2024, fue «mejor que la media».

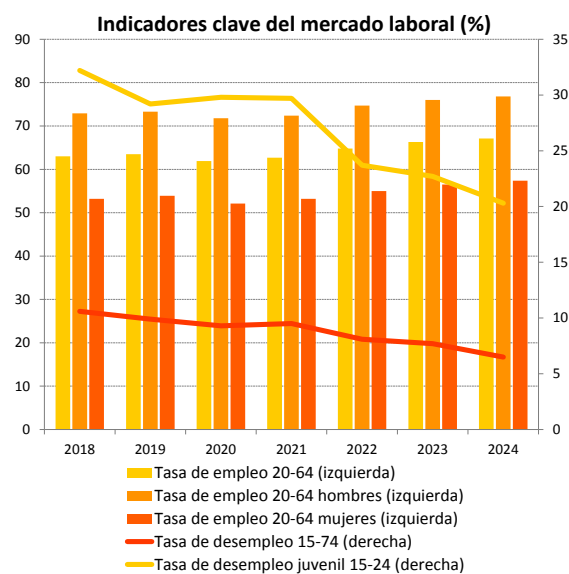
A la luz de los resultados de la primera fase del análisis, y en particular de los seis indicadores que señalan una «situación crítica» o «en observación», de los cuales tres plantean dificultades estadísticas<sup>316</sup>, **no parece que Croacia se enfrente a riesgos potenciales para la convergencia social al alza y, por tanto, no será necesario un análisis ulterior en una segunda fase** (véase el recuadro 3.1.1).

---

<sup>316</sup> Una interrupción en la serie cronológica en 2024 para todos los indicadores en este ámbito, sobre la base de EU-SILC, no permite interpretar los cambios. En particular, la interrupción estructural está detrás de la situación «en observación» tanto para la tasa AROPE como para la tasa AROPE de los niños, lo que no permite una interpretación económica correcta.

## Italia

**A pesar de algunas mejoras continuas, el mercado laboral italiano se enfrenta a importantes retos.** La tasa de empleo siguió aumentando en 2024, hasta alcanzar el 67,1 %. Sin embargo, sigue siendo una de las más bajas de la UE y constituye una «situación crítica». Tanto en el sur como en las islas se registró un notable crecimiento del empleo, pero la diferencia de niveles con el noroeste sigue siendo considerable, de más de 21 p. p. En un contexto de mejora a nivel de la UE, la brecha de género en el empleo del país sigue siendo una de las más amplias (19,4 p. p. frente a 10,0 p. p. en la UE), y constituye una «situación crítica». Asimismo, la brecha en materia de empleo entre personas con y sin discapacidad, de 25,1 p. p., por encima de la media de la UE de 24 p. p., está «en observación»<sup>317</sup>. En el lado positivo, la tasa de desempleo cayó al 6,5 % (frente al 5,9 % en la UE), en el contexto de un crecimiento del PIB real del 0,7 %, tras haber registrado una de las mayores mejoras, y ahora es «mejor que la media» (después de estar «en observación» el año pasado). Del mismo modo, la tasa de desempleo de larga duración cayó al 3,3 % y ahora es «débil pero en mejoría» (tras la «situación crítica» del año pasado). Por último, el índice de la renta bruta disponible de los hogares (RBDH) per cápita (2008 = 100) se mantiene en una «situación crítica» (96,0 en 2024 frente a 114,3 en la UE), impulsado por unos salarios estructuralmente bajos, también vinculados a una baja productividad y una baja intensidad laboral.



Notas: Interrupción en la serie en 2018.

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

**Persisten los retos en materia de desarrollo de capacidades.** A pesar de haber disminuido 0,9 p. p. desde 2023, la proporción de jóvenes que ni estudian ni trabajan (ninis) (15,2 %) sigue siendo una de las más elevadas de la UE y constituye una «situación crítica». Si bien la proporción de personas que abandonan prematuramente la educación y la formación siguió disminuyendo, su nivel sigue siendo elevado y la situación está ahora «en observación». Además, la proporción de alumnos con bajo rendimiento en capacidades básicas es elevada (29,3 % en matemáticas, PISA 2022). Tanto el porcentaje de adultos que participan en el aprendizaje (29,0 % en 2022) como el de adultos con al menos capacidades digitales básicas (45,8 % en 2023) son bajos y están «en observación».

**Tras una tendencia a la baja desde 2021, el riesgo de pobreza aumentó en 2024.** La proporción de personas en riesgo de pobreza o exclusión social aumentó hasta el 23,1 % para la población en su conjunto (frente al 22,8 % en 2023), y se mantuvo estable en el 27,1 % en el caso de los niños (frente al 21 y el 24,2 % en la UE, respectivamente). Ambas situaciones están «en observación», impulsadas por una proporción cada vez mayor de hogares con casi todos sus miembros desempleados, mientras que el impacto de las transferencias sociales (distintas de las pensiones) en la reducción de la pobreza está «en la media». La desigualdad de ingresos, medida por la ratio de distribución de la renta por quintiles, también va en

<sup>317</sup> Sin embargo, hay una interrupción en la serie en 2024.

aumento y está «en observación» (5,53 frente a 4,66 en la UE). Como dato positivo, el número de niños menores de 3 años en guarderías oficiales aumentó 4,9 p. p., hasta el 39,4 % (frente al 39,2 % en la UE). Asimismo, la proporción de personas que declaran tener necesidades de cuidados médicos no satisfechas y la de personas afectadas por el sobrecoste de la vivienda son bajas.

A la luz de los resultados de la primera fase del análisis, y en particular de los once indicadores que señalan una «situación crítica» o «en observación», **se ha determinado que Italia se enfrenta a riesgos potenciales para la convergencia social al alza que exigen un análisis ulterior en una segunda fase** (véase el recuadro 3.1.1).

## Chipre

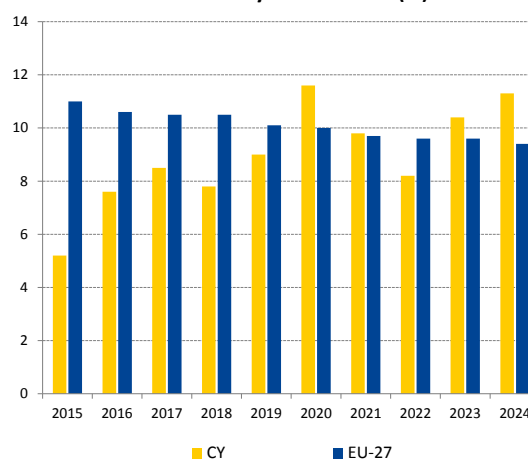
**El desarrollo de capacidades muestra un deterioro y sigue siendo un reto.** La proporción de personas que abandonan prematuramente la educación y la formación siguió aumentando, del 10,4 % en 2023 al 11,3 % en 2024, y se mantiene «en observación». Más de la mitad de los jóvenes de 15 años carecen de capacidades básicas (53,2 % en matemáticas, PISA 2022), con uno de los descensos más acusados en la UE desde 2018. La alfabetización digital es especialmente baja, tras una disminución, ya que solo el 49,5 % de los adultos tenía al menos capacidades digitales básicas en 2023 (frente al 55,6 % en la UE), por lo que está «en observación». Mientras que, en 2024, el 28,2 % de los trabajadores con

calificaciones de enseñanza superior ocupaban puestos que no requerían ese nivel de cualificación, los estudiantes matriculados en asignaturas CTIM como porcentaje del total de matriculaciones en educación superior (CINE 5-8) fue uno de los más bajos, con solo el 14,9 % en 2023 (frente al 26,9 % en la UE). La proporción de adultos que participaron en el aprendizaje en los doce meses anteriores también es baja y se situó en el 28,3 % en 2022 (frente al 39,5 % en la UE), tras una fuerte caída con respecto al 44,8 % de 2016, lo que constituye una situación que debe mantenerse «en observación». Por otra parte, la proporción de niños menores de 3 años en guarderías oficiales fue del 40,1 % en 2024 (frente al 39,2 % en la UE), tras un nuevo aumento, lo que está «en la media».

**En general, el mercado laboral obtiene buenos resultados, pero algunos grupos de población siguen teniendo dificultades.** Como consecuencia de un sólido crecimiento económico, la tasa de empleo aumentó hasta el 79,8 % en 2024 (frente al 75,8 % en la UE), y las tasas de desempleo y de su componente de larga duración cayeron al 4,9 y al 1,3 %, respectivamente (todas «mejores que la media»). Debido a un aumento de 1,0 p. p. con respecto a 2023, la brecha de género en el empleo (de 10,0 p. p.) está ahora «en observación». La brecha en materia de empleo entre personas con y sin discapacidad se mantuvo «en la media». Si bien la tasa de desempleo juvenil se situó por debajo de la media de la UE (13,0 % frente al 14,9 % en la UE), la proporción de jóvenes que ni estudian ni trabajan (ninis) siguió siendo elevada, situándose en el 12,9 % (frente al 11,1 % en la UE), y ahora es «débil pero en mejoría», tras una disminución de 1,0 p. p. Por último, el índice de la renta bruta disponible de los hogares (RBDH) per cápita (2008 = 100) sigue siendo bajo, situándose en 107,7, incluso tras una mejora con respecto a 102,7 en 2023, por lo que sigue «en observación».

**Chipre mostró buenos resultados sociales.** El riesgo de pobreza o exclusión social se situó en el 17,1 % en general en 2024 y en el 14,8 % en el caso de los niños (frente al 21,0 y el 24,2 %, respectivamente, en la UE), es decir, «mejor que la media» y «país con mejores resultados», respectivamente. Esto refleja, entre otras cosas, el impacto estable de las transferencias sociales (distintas de las pensiones) en la reducción de la pobreza, que está «en la media» (30,5 % frente al 34,2 % en la UE), y la baja tasa de sobrecoste de la vivienda, del 2,4 %, indicador en el que Chipre es también un «país con mejores resultados». Las necesidades de cuidados médicos no satisfechas declaradas se encuentran, con un 0,1 %, entre las más bajas de la UE y son «mejores que la media».

Personas que abandonan prematuramente la educación y la formación (%)



*Nota:* Interrupción en la serie cronológica en 2021.

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

A la luz de los resultados de la primera fase del análisis, y en particular de los cinco indicadores que señalan una situación «en observación», **no parece que Chipre se enfrente a riesgos potenciales para la convergencia social al alza y, por tanto, no será necesario un análisis ulterior en una segunda fase** (véase el recuadro 3.1.1).

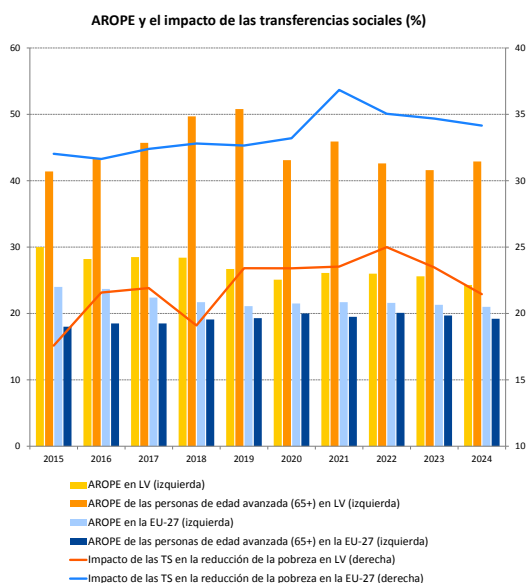
## Letonia

**Persisten los retos en el ámbito social.** En el contexto de un estancamiento del PIB, en 2024 la desigualdad de ingresos y los riesgos de pobreza siguieron siendo elevados en Letonia. La ratio de distribución de la renta por quintiles se encuentra entre las más elevadas de la UE, con 6,28 (frente a la media de la UE de 4,66), lo que pone de manifiesto una «situación crítica». En este contexto, el impacto de las transferencias sociales (distintas de las pensiones) en la reducción de la pobreza siguió disminuyendo en 2024 (2 p. p.), situándose en el 21,5 % (frente al 34,2 % en la UE). Tras dos deterioros consecutivos, se trata ahora de una «situación crítica». Si bien la proporción de personas en riesgo de pobreza o exclusión social (AROPE) disminuyó del 25,6 al 24,3 %

en 2024 (con un notable descenso observado en el caso de los niños, hasta el 17,9 %), la tasa global se mantiene significativamente por encima de la media de la UE, del 21,0 %. Se trata de una situación que debe mantenerse «en observación». En particular, la tasa AROPE de las personas de edad avanzada (mayores de 65 años) ya era elevada y siguió aumentando, hasta el 42,9 % en 2024 (frente al 41,6 % del año anterior), también en relación con la escasa adecuación de las pensiones. La elevada pobreza en la vejez está estrechamente relacionada con los malos resultados sanitarios y los consiguientes costes de asistencia sanitaria. La tasa AROPE de las personas con discapacidad ha aumentado aún más, del 38,5 al 39,4 %, y está muy por encima de la media de la UE, del 28,7 %. Las necesidades de cuidados médicos no satisfechas declaradas se mantuvieron en una «situación crítica», y aumentaron al 8,4 % en 2024 (en comparación con el 7,8 % en 2023), frente al 2,5 % en la UE.

**En 2024 se observó cierto deterioro en relación con los resultados del mercado laboral.** Tras la recuperación del mercado laboral después de la crisis de la COVID-19, el crecimiento del empleo se ralentizó en 2024, en un contexto de estancamiento. Mientras que la tasa de empleo (77,4 %) estaba «en la media», las tasas de desempleo y de desempleo de larga duración aumentaron hasta el 6,9 y el 2,2 %, respectivamente (frente al 5,9 y el 1,9 % en la UE). La proporción de jóvenes que ni estudian ni trabajan (ninis) aumentó 0,7 p. p., hasta alcanzar el 10,7 % (frente al 11,1 % en la UE). Estos tres indicadores están «en observación» en 2024. En el lado positivo, Letonia presenta una de las menores brechas de género en el empleo de la UE y es un «país con mejores resultados». Asimismo, la brecha en materia de empleo entre personas con y sin discapacidad sigue siendo «mejor que la media», a pesar de un reciente aumento.

**Los resultados en materia de educación y capacidades se mantienen «en la media», pero con algunos deterioros.** La tasa de participación de los adultos en actividades educativas (en los últimos doce meses) fue del 34,1 % (frente al 39,5 % en la UE). Además, la proporción de adultos con al menos capacidades digitales básicas fue del 45,3 % en 2023 (por debajo de la media de la UE del 55,6 %) y se mantuvo «en observación» ante la necesidad de apoyar la transición digital. Al mismo tiempo, la proporción de niños menores de 3 años en guarderías oficiales registró uno de los mayores descensos en la UE, lo que dio lugar a una proporción del 24,9 % (frente al 39,2 % en la UE), y ahora está «en observación». Aunque el abandono



Nota: Interrupción en la serie cronológica del impacto (LV) en 2022.

Fuente: Eurostat [[ilc\\_peps01n](#)], [[tespm050](#)], EU-

escolar prematuro no es frecuente y los jóvenes letones de 15 años obtienen buenos resultados generales en capacidades básicas, las escuelas urbanas obtienen resultados significativamente mejores que las de las zonas rurales. El porcentaje de estudiantes universitarios matriculados en programas CTIM es bajo (25,1 % frente al 26,9 % en la UE), especialmente entre las mujeres.

A la luz de los resultados de la primera fase del análisis, y en particular de los nueve indicadores que señalan una «situación crítica» o «en observación», incluido uno que se ha deteriorado con el tiempo, **se ha determinado que Letonia se enfrenta a riesgos potenciales para la convergencia social al alza que exigen un análisis ulterior en una segunda fase** (véase el recuadro 3.1.1).

## Lituania

### La situación en materia de inclusión y protección sociales se deterioró en 2024.

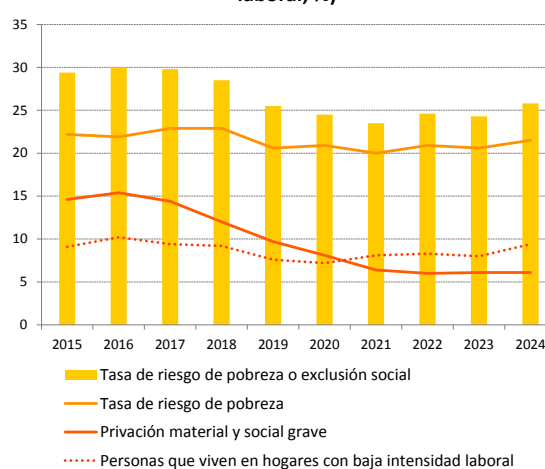
La proporción de personas en riesgo de pobreza o exclusión social (AROPE) aumentó (1,5 p. p.) al 25,8 %<sup>318</sup> en 2024 (frente al 21,0 % en la UE), uno de los valores y aumentos anuales más altos registrados, lo que constituye una «situación crítica». Las personas de las zonas rurales y los grupos vulnerables, como los desempleados, las personas de edad avanzada y las personas con discapacidad, estaban especialmente expuestos. Las personas con discapacidad se enfrentaron a una de las tasas AROPE más elevadas de la UE (45,8 % en 2024, frente al 28,7 % en la UE). Sin embargo, entre los niños, la tasa AROPE se mantuvo «en la media». El impacto de las

transferencias sociales (distintas de las pensiones) en la reducción de la pobreza disminuyó, del 29,9 % en 2023 al 25,9 % en 2024 (uno de los mayores descensos), frente al 34,2 % en la UE. Esto refleja la escasa adecuación y cobertura de las prestaciones sociales, y ahora está «en observación». Además, desigualdad de ingresos, medida por la ratio de distribución de la renta por quintiles, fue una de las más elevadas de la UE en 2024 (6,54 frente a 4,66), tras uno de los mayores aumentos, y constituye una vez más una «situación crítica». Por último, aunque sigue estando por debajo de la media de la UE, del 8,2 %, la tasa de sobrecoste de la vivienda aumentó sustancialmente por segundo año consecutivo, alcanzando el 6,2 % en 2024, y ahora también está «en observación».

**Lituania se enfrenta a retos cada vez mayores relacionados con el desarrollo de capacidades.** La proporción de jóvenes que ni estudian ni trabajan (ninis) mostró una «situación crítica» en 2024, tras un aumento considerable (+ 1,2 p. p., hasta situarse en el 14,7 %, frente al 11,1 % en la UE). Al mismo tiempo, la proporción de personas que abandonan prematuramente la educación y la formación aumentó en 2 p. p., hasta alcanzar el 8,4 % en 2024 (frente al 9,4 % en la UE), una situación que debe mantenerse «en observación». Ambos indicadores se deterioraron por segundo año consecutivo. Asimismo, la proporción de alumnos con bajo rendimiento en capacidades básicas es elevada (27,8 % en matemáticas, PISA 2022). Además, la participación de los adultos en actividades educativas en los últimos doce meses está «en observación», ya que se encontraba por debajo de la media de la UE (27,4 % frente al 39,5 % en 2022). En el lado positivo, la proporción de niños menores de 3 años en guarderías oficiales aumentó hasta el 36,9 % en 2024 (frente al 39,2 % en la UE).

**La situación del mercado laboral en Lituania se recuperó parcialmente en 2024.** La tasa de empleo aumentó 0,7 p. p., hasta el 79,2 % en 2024 (frente al 75,8 % en la UE), como consecuencia de un sólido crecimiento económico. Sin embargo, la tasa de desempleo aumentó hasta alcanzar el 7,1 % (frente al 6,9 % en 2023), 1,2 p. p. por encima de la media

Tasa de riesgo de pobreza o exclusión social y sus componentes (AROP, SMSD, baja intensidad laboral; %)



Notas: Datos provisionales en 2024.

Fuentes: Eurostat [[ilc\\_peps01n](#)], [[tepsr\\_lm430](#)], [[ilc\\_li02](#)], [[tespm030](#)], EU-SILC.

<sup>318</sup> Los datos de Eurostat relativos a 2024 para todos los indicadores sociales de Lituania son provisionales.

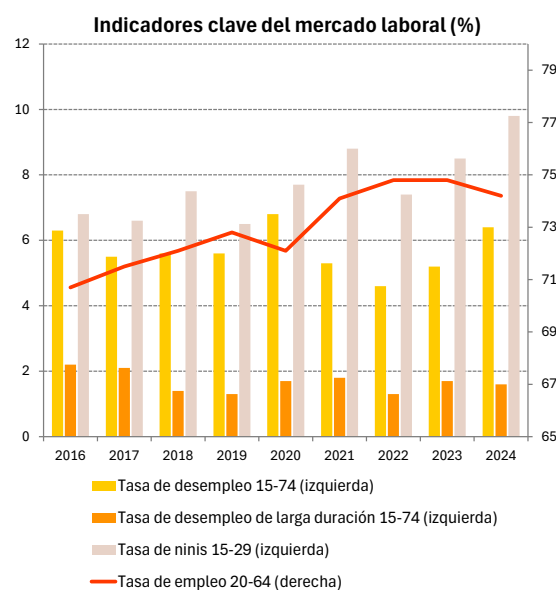
de la UE, y se mantiene «en observación». La tasa de desempleo de larga duración se mantuvo estable (en el 2,3 %) por tercer año consecutivo, solo 0,4 p. p. por encima de la media de la UE. Sobre la base del indicador principal del cuadro de indicadores sociales, la brecha en materia de empleo entre personas con y sin discapacidad aumentó de 32,4 p. p. en 2023 a 39,9 p. p. en 2024 (frente a 24,0 p. p. en la UE), lo que indica una «situación crítica».

A la luz de los resultados de la primera fase del análisis, y en particular de los nueve indicadores que señalan una «situación crítica» o «en observación», incluidos dos que se han deteriorado con el tiempo, **se ha determinado que Lituania se enfrenta a riesgos potenciales para la convergencia social al alza que exigen un análisis ulterior en una segunda fase** (véase el recuadro 3.1.1).

## Luxemburgo

### Las tendencias recientes apuntan a retos relacionados con los resultados del mercado laboral.

En 2024, en un contexto de modesto crecimiento económico y de persistente inadecuación de las capacidades, la tasa de empleo descendió ligeramente, hasta el 74,2 %, lo que supone una mayor disociación de la tendencia general al alza de la UE (75,8 % en 2024). Ahora está «en observación». La tasa de desempleo volvió a aumentar en 2024, hasta alcanzar el 6,4 % (frente al 5,9 % en la UE), tras uno de los mayores aumentos (1,2 p. p.), y se mantuvo «en observación». Por otra parte, la tasa de desempleo de larga duración disminuyó (0,1 p. p.) hasta el 1,6 % y ahora está «en la media». El índice de la renta bruta disponible de los hogares (RBDH) per cápita (2008 = 100), de 113,1 (frente a 114,3 en la UE), ligeramente por encima de los 112,1 de 2023, también está «en observación». En este contexto, la proporción de jóvenes que ni estudian ni trabajan (ninis) aumentó considerablemente (1,3 p. p.), hasta el 9,8 % en 2024, por segundo año consecutivo, y está ahora «en observación». Por otra parte, el país fue «mejor que la media» en cuanto a la brecha de género en el empleo.



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

### Luxemburgo obtiene buenos resultados en educación y capacidades en general, pero con deterioros en algunas dimensiones.

La proporción de adultos que participaron en el aprendizaje en los doce meses anteriores fue elevada, con un 45,2 % en 2022, muy por encima de la media de la UE del 39,5 %. Si bien una elevada proporción de la población adulta (60,1 %) tiene al menos capacidades digitales básicas (frente al 55,6 % en la UE), la situación está «en observación» a la luz del gran deterioro (de 3,6 p. p.) observado en los datos de 2023. Este es también el caso de la proporción de personas que abandonan prematuramente la educación y la formación, que aumentó 1 p. p., hasta el 7,8 % en 2024<sup>319</sup> (por debajo de la media de la UE del 9,4 %). Por último, la proporción de niños menores de 3 años en guarderías fue «mejor que la media».

### La situación social se estabilizó en Luxemburgo en 2024, aunque persisten algunos retos.

La proporción de personas en riesgo de pobreza o exclusión social (AROPE) disminuyó considerablemente (del 21,4 % en 2023 al 20,0 % en 2024, frente al 21 % en la UE), y ahora está «en la media». Esto se debió principalmente a una caída de la tasa AROP, del 18,8 al 18,1 %, acompañada de una pequeña disminución (0,2 p. p.) de la privación material y social grave a medida que se redujo la inflación. Sin embargo, la tasa AROPE de los niños se mantuvo por encima de la media de la UE (25,6 % en 2024 frente al 24,2 % en la UE) y «en observación». Esto se debe parcialmente al impacto limitado de las transferencias sociales (distintas de las pensiones) en la reducción de la pobreza, que bajó al 27,0 % en 2024 (frente al 34,2 % en la UE), y se mantiene «en observación». La proporción de personas afectadas por el sobrecoste de la vivienda pasó a ser «mejor que la media» en 2024, cayendo

<sup>319</sup> No obstante, los valores de 2023-2024 para las personas que abandonan prematuramente la educación y la formación están marcados como de «baja fiabilidad».

del 11,5 al 8,0 % (frente al 8,2 % en la UE). La mejora benefició a los arrendatarios en particular, también debido a una ampliación y mayor generosidad de las subvenciones de alquiler.

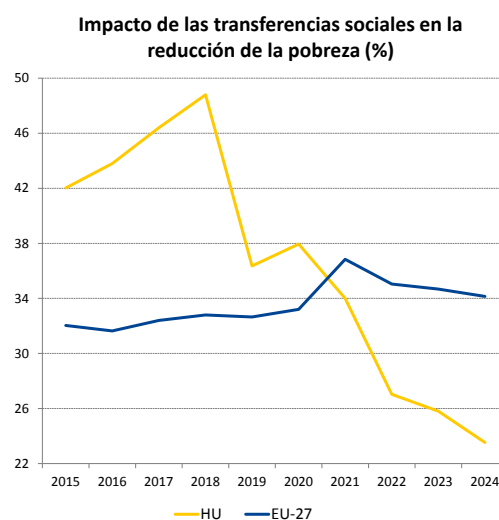
A la luz de los resultados de la primera fase del análisis, y en particular de los ocho indicadores que señalan una situación «en observación», incluido uno que se ha deteriorado con el tiempo, **se ha determinado que Luxemburgo se enfrenta a riesgos potenciales para la convergencia social al alza que exigen un análisis ulterior en una segunda fase** (véase el recuadro 3.1.1).

## Hungría

### **Hungría registró cierta mejora en relación con la pobreza y la exclusión social, pero siguen existiendo retos sociales.**

Tanto la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social (AROPE) de la población total como la de los niños mejoraron en 2024, pasando de la clasificación «en observación» a «en la media», tras caer al 19,3 y al 22,9 %, respectivamente<sup>320</sup>. Sin embargo, la privación material y social grave sigue siendo elevada (9,3 % frente al 6,4 % en la UE) y la pobreza económica (después de las transferencias sociales) siguió aumentando, especialmente en el caso de los adultos jóvenes. En combinación con una tasa de pobreza económica estable antes de las transferencias, esto dio lugar a una

disminución del impacto de las transferencias sociales (distintas de las pensiones) en la reducción de la pobreza (hasta alcanzar el 23,5 %, frente al 34,2 % en la UE). Esto debe mantenerse «en observación». La desigualdad de ingresos se mantuvo «en la media». La tasa de sobrecoste de la vivienda experimentó uno de los mayores aumentos (1,7 p. p.), del 7,3 al 9 % en 2024 (frente al 8,2 % en la UE), y ahora está «en observación».



Nota: Interrupción en la serie cronológica (HU) en 2022.

**Hungría obtiene buenos resultados en materia de desarrollo de las capacidades de los adultos en general, pero se enfrenta a retos, en particular en lo que respecta a la participación en guarderías, el abandono escolar prematuro y las desigualdades educativas.** Tras un aumento sustancial en 2023, la participación de los niños menores de 3 años en guarderías oficiales disminuyó del 20,5 % en 2023 al 16,6 % en 2024, una de las más bajas de la UE (frente a una media del 39,2 %), y ahora se encuentra en una «situación crítica». La tasa de personas que abandonan prematuramente la educación y la formación mejoró (1,3 p. p., hasta alcanzar el 10,3 % en 2024, frente al 9,4 % en la UE), pasando de una «situación crítica» a «débil pero en mejoría». No obstante, sigue estando muy por encima de la media en el caso de los gitanos, las personas con discapacidad y las personas que viven en zonas rurales. Además, la proporción de alumnos con bajo rendimiento es elevada (29,5 % en matemáticas, PISA 2022), y el entorno socioeconómico tiene un impacto significativo en el rendimiento de los alumnos en capacidades básicas<sup>321</sup>. Hungría obtiene resultados «mejores que la media» en capacidades digitales y es un «país con mejores resultados» en materia de aprendizaje de adultos. Al mismo tiempo, las personas con bajos niveles educativos, los desempleados y las personas mayores de 55 años obtienen resultados mucho peores que la población total en lo que respecta al aprendizaje de adultos.

**El mercado laboral sigue obteniendo buenos resultados en general.** La tasa de empleo (81,1 % frente al 75,8 % en la UE) y la tasa de desempleo (4,5 % frente al 5,9 % en la UE) siguieron siendo «mejores que la media», aunque las tasas de empleo (15-64 años) de las personas poco cualificadas en 2024 (38,5 %) y de los gitanos en 2023 (47,3 %) fueron muy inferiores a la media del país. La proporción de jóvenes que ni estudian ni trabajan (ninis) se

<sup>320</sup> Hungría revisó los datos de EU-SILC y los indicadores conexos para el período 2019-2024 (véase la [nota](#) correspondiente).

<sup>321</sup> OCDE, PISA [2022](#).

mantuvo «en la media». Sin embargo, la tasa de desempleo juvenil se deterioró de manera significativa en los dos años anteriores, junto con una rápida desaceleración económica, pasando del 10,6 % en 2022 al 15,2 % en 2024 (frente al 14,9 % en la UE).

A la luz de los resultados de la primera fase del análisis, y en particular de los tres indicadores que señalan una «situación crítica» o «en observación», **no parece que Hungría se enfrente a riesgos potenciales para la convergencia social al alza y, por tanto, no será necesario un análisis ulterior en una segunda fase** (véase el recuadro 3.1.1).

## Malta

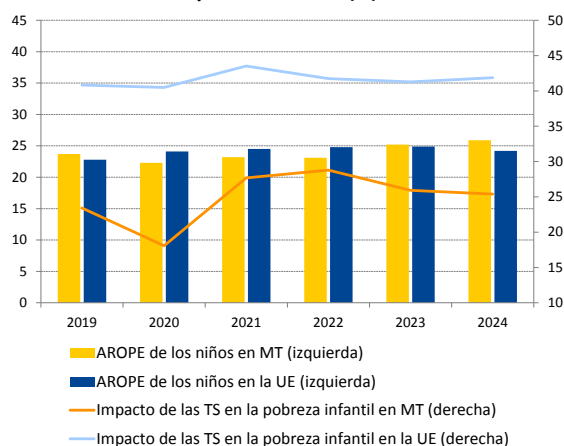
### Los resultados sociales de Malta siguen siendo desiguales, y los niños se enfrentan a retos cada vez mayores.

La tasa de riesgo de pobreza o exclusión social (AROPE) se mantuvo «en la media» en 2024, con un 19,7 % (frente al 21,0 % en la UE), lo que también refleja el aumento de los niveles del índice de la renta bruta disponible de los hogares (RBDH) per cápita (2008 = 100) (171,7 frente a 114,3 en la UE en 2024), para el que Malta es un «país con mejores resultados». Sin embargo, la tasa AROPE de los niños siguió aumentando, hasta el 25,9 % (frente al 24,2 % en la UE). Además, la proporción de niños menores de 3 años en guarderías oficiales registró un descenso significativo en 2024 en la UE (- 6,9 p. p.), aunque se mantuvo por encima de la media de la UE (44,1 % frente al 39,2 %). Ambas están ahora «en observación». Paralelamente, el impacto de las transferencias sociales (distintas de las pensiones) en la reducción de la pobreza siguió siendo bajo, con un 26,0 % (frente al 34,2 % en la UE), por lo que también está «en observación». En concreto, el impacto es ligeramente menor en el caso de los niños (25,4 %) en comparación con la población en general (26 %), mientras que en la UE ocurre lo contrario (41,9 % frente al 34,2 %, respectivamente). La desigualdad de ingresos, medida por la ratio de distribución de la renta por quintiles, disminuyó de 5,30 en 2023 a 4,87 en 2024 (frente a 4,66 en la UE), por lo que pasó a ser «mejor que la media». La tasa de sobrecoste de la vivienda disminuyó ligeramente, hasta el 5,8 %, y se situó «en la media». Solo el 0,3 % de la población (frente al 2,5 % en la UE) tuvo necesidades de cuidados médicos no satisfechas, uno de los porcentajes más bajos en la UE.

**Se sigue avanzando en el ámbito de la educación y las capacidades, pero persisten algunos retos.** Tras una nueva reducción, la proporción de personas que abandonan prematuramente la educación y la formación bajó al 9,6 % en 2024 (frente al 9,4 % en la UE), y ahora está «en la media». Sin embargo, la proporción de alumnos con bajo rendimiento en capacidades básicas sigue siendo especialmente elevada (32,6 % en matemáticas, PISA 2022). Además, los cuellos de botella en las carreras de CTIM ya surgen en la enseñanza secundaria, en la que pocos alumnos cursan asignaturas científicas clave. La proporción de jóvenes que ni estudian ni trabajan (ninis) disminuyó hasta el 7,2 % en 2024 (por debajo de la media de la UE del 11,1 %), por lo que Malta pasó a ser un «país con mejores resultados». Al mismo tiempo, la participación de los adultos en actividades educativas en los últimos doce meses fue del 39,9 % en 2022 y «mejor que la media», e incluso superior, con un 65,9 %, entre las personas con un alto nivel educativo. Del mismo modo, el 63,0 % de los adultos tenía al menos capacidades digitales básicas en 2023 (frente al 55,6 % en la UE), lo que estaba «en la media», aunque se registraron grandes variaciones entre los distintos grupos de población.

**En un mercado laboral fuerte, la brecha de género en el empleo sigue siendo elevada.** En 2024, con el apoyo de un fuerte crecimiento económico, Malta registró una de las tasas de

Tasa AROPE de los niños y el impacto de las transferencias sociales en la reducción de la pobreza infantil (%)



*Nota:* El impacto de las transferencias sociales en la reducción de la pobreza infantil se calcula utilizando las tasas AROP previas y posteriores a las transferencias. Interrupción en la serie cronológica de AROP (MT) en 2022.

*Fuente:* Eurostat [[ilc\\_peps\\_01n](#)], [[ilc\\_li10](#)], [[ilc\\_li02](#)], EU-SILC.

empleo más elevadas de la UE (83,0 %) y una baja tasa de desempleo (3,1 %), incluido su componente de larga duración (0,7 %), y fue un «país con mejores resultados para los tres. La brecha en materia de empleo entre personas con y sin discapacidad se redujo a 25,3 p. p. (frente a 24,0 p. p. en la UE). Aunque la brecha de género en el empleo también disminuyó, hasta los 13,4 p. p., se mantuvo 3,4 p. p. por encima de la media de la UE y entre las mayores de la UE, por lo que sigue constituyendo una «situación crítica».

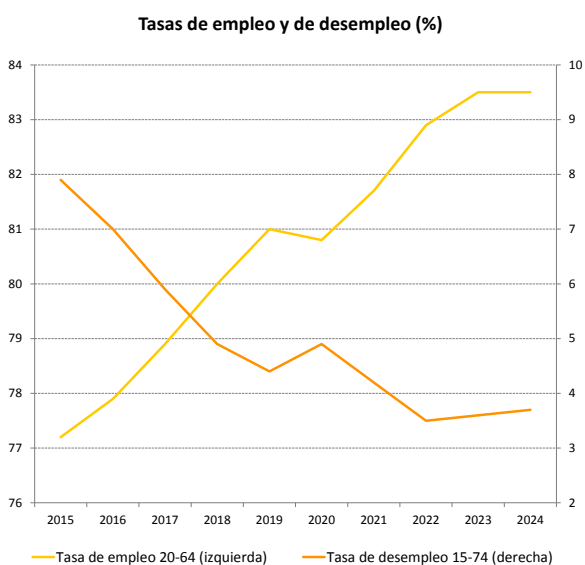
A la luz de los resultados de la primera fase del análisis, y en particular de los cuatro indicadores que señalan una «situación crítica» o «en observación», **no parece que Malta se enfrente a riesgos potenciales para la convergencia social al alza y, por tanto, no será necesario un análisis ulterior en una segunda fase** (véase el recuadro 3.1.1).

## Países Bajos

**El mercado laboral sigue obteniendo resultados relativamente buenos.** En un contexto de recuperación del crecimiento económico, la tasa de empleo se mantuvo sin cambios en el 83,5 % en 2024, uno de los porcentajes más elevados de la UE. El desempleo siguió siendo bajo, a pesar de un ligero aumento, hasta el 3,7 %. La proporción de jóvenes que ni estudian ni trabajan (ninis) siguió siendo de las más bajas de la UE, a pesar de haber registrado un incremento adicional (de 0,2 p. p., hasta el 4,9 %). La brecha en materia de empleo entre personas con y sin discapacidad se redujo una vez más, hasta los 20,9 p. p. Los Países Bajos son «mejores que la media» o un «país con mejores resultados» en todos estos ámbitos. Sin embargo, el riesgo de un mercado laboral altamente segmentado sigue siendo un reto estructural importante. Si bien la brecha de género en el empleo era de 7,6 p. p. (frente a 10,0 p. p. en la UE, por lo que estaba «en la media») en 2024, el empleo a tiempo parcial estaba muy extendido, en particular en las mujeres. El resultado fue una de las mayores brechas de género en el empleo a tiempo parcial en la UE (41,9 p. p. frente a una media de 20,1 p. p.) y una importante brecha de género en las pensiones (36,3 % frente al 24,5 % en la UE). Por último, sobre la base de los datos de 2024, el índice de la renta bruta disponible de los hogares (RBDH) per cápita (2008 = 100) no se ha mantenido en la media de la UE (112,4 y 114,3, respectivamente) y permanece «en observación».

**En general, los Países Bajos siguen mostrando buenos resultados en relación con la formación de capacidades.** En 2022, el 56,1 % de los adultos participó en actividades educativas, y, en 2023, el 82,7 % de ellos tenía al menos capacidades digitales básicas, ambas entre las mayores tasas de la UE. Debido a un aumento de 0,8 p. p., la tasa de personas que abandonan prematuramente la educación y la formación está ahora «en la media» (con un 7,0 % en 2024). El deterioro de las capacidades básicas generales de los alumnos y el aumento del bajo rendimiento, especialmente entre los alumnos desfavorecidos, justifican un seguimiento de la situación. Sigue siendo importante un acercamiento efectivo para la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional de quienes se encuentran en una situación desfavorable en el mercado laboral (como las personas poco cualificadas, las personas con contratos flexibles o temporales, las personas de origen migrante y las personas con discapacidad).

**La situación social en los Países Bajos es buena en términos generales.** Las proporciones de la población en general y de los niños en riesgo de pobreza o exclusión social se mantuvieron estables y se situaron entre las más bajas de la UE (15,4 y 15,8 %, respectivamente). Sin embargo, existen retos para grupos específicos, como las personas con discapacidad o las personas de origen migrante, especialmente los niños. La tasa de sobrecoste de la vivienda disminuyó 2,4 p. p. y se situó en el 6,9 % en 2024 (frente al 8,2 % en la UE, ahora «mejor que la media»).

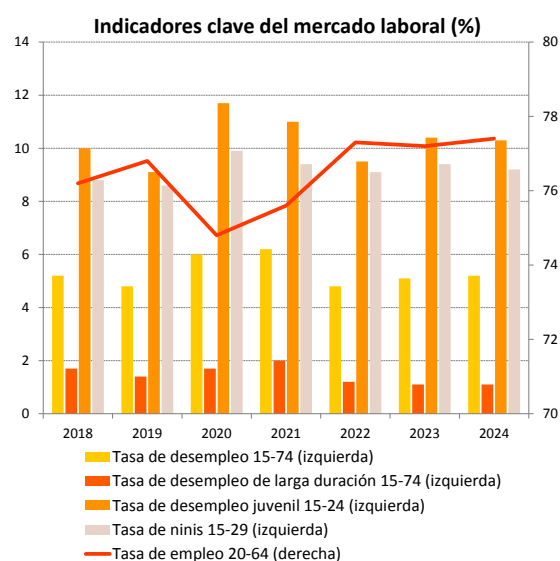


*Fuente:* Eurostat [[lfsi\\_emp\\_a](#)], [[une\\_rt\\_a](#)], EPA-UE.

A la luz de los resultados de la primera fase del análisis, y en particular del indicador que señala una situación «en observación», **no parece que los Países Bajos se enfrenten a riesgos potenciales para la convergencia social al alza, por lo que no será necesario realizar un análisis ulterior en una segunda fase** (véase el recuadro 3.1.1).

## Austria

**A pesar de tres años de recesión, el mercado laboral austriaco sigue siendo relativamente fuerte.** Los resultados están «en la media» o son «mejores que la media» en casi todos los indicadores del mercado laboral del cuadro de indicadores sociales. Tras un ligero descenso en el año anterior, la tasa de empleo aumentó 0,2 p. p., hasta el 77,4 % en 2024 (frente al 75,8 % en la UE), mientras que la tasa de desempleo, del 5,2 %, se mantuvo por debajo de la media de la UE (5,9 %), al igual que su componente de larga duración (1,1 %). La proporción de jóvenes que ni estudian ni trabajan (ninis), del 9,2 %, también se situó por debajo de la media de la UE (11,1 %). La tasa de empleo de las mujeres fue elevada (73,9 %) y creciente, con una reducción de la brecha de género en el empleo (6,9 p. p. frente a 10 p. p. en la UE). Esto se ve respaldado por las recientes medidas estratégicas que dieron lugar a un aumento significativo (6,1 p. p.) de la proporción de niños menores de 3 años en guarderías oficiales, del 30,2 % (frente al 39,2 % en la UE). Al mismo tiempo, el país registró una de las brechas de género más amplias y crecientes en relación con el empleo a tiempo parcial, con 38,9 p. p. en 2024. Por último, el índice de la renta bruta disponible de los hogares (RBDH) per cápita (2008 = 100) siguió siendo bajo, de 102,8 en 2024, por lo que está «en observación».



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

**En el ámbito de las capacidades, el país sigue obteniendo buenos resultados en general.** La proporción de adultos con al menos capacidades digitales básicas es elevada (64,7 % en 2023), y la proporción de personas que participan en el aprendizaje está muy por encima de la media de la UE (52,2 % en 2022, frente al 39,5 % en la UE, incluso tras una disminución), ambas «mejores que la media». La proporción de personas que abandonan prematuramente la educación y la formación siguió disminuyendo y se situó «en la media», con un 8,1 % en 2024. Al mismo tiempo, alrededor de una cuarta parte de los jóvenes austriacos carecen de un nivel mínimo de competencia en matemáticas, lectura y ciencias. Esta cifra ha aumentado de manera constante desde 2012 (PISA 2022). Además, el 42,2 % de las personas desempleadas había completado, como máximo, el primer ciclo de enseñanza secundaria<sup>322</sup>, lo que las hace especialmente vulnerables. En este contexto, la mejora de las capacidades básicas de las personas puede ayudar a mejorar los resultados en materia de empleo.

**Austria obtiene resultados relativamente buenos en el ámbito de la protección e inclusión social.** La proporción de personas en riesgo de pobreza o exclusión social (AROPE) disminuyó hasta el 16,9 % en 2024 y es «mejor que la media». Entre los niños, la tasa disminuyó notablemente en comparación con 2023, hasta el 20,9 %, y está «en la media». La tasa de sobrecoste de la vivienda aumentó 0,3 p. p., hasta el 6,3 %, y también está «en la media». Por último, el impacto relativamente fuerte de las transferencias sociales (distintas de las pensiones) en la reducción de la pobreza y el bajo nivel de necesidades de

<sup>322</sup> AMS, [Von Arbeitslosigkeit betroffene Personen 2024](#) [«Personas afectadas por el desempleo en 2024», documento en alemán], 2025.

cuidados médicos no satisfechas declaradas siguen dibujando situaciones «mejores que la media».

A la luz de los resultados de la primera fase del análisis, y en particular del indicador que señala una «situación crítica», **no parece que Austria se enfrente a riesgos potenciales para la convergencia social al alza y, por tanto, no será necesario un análisis ulterior en una segunda fase** (véase el recuadro 3.1.1).

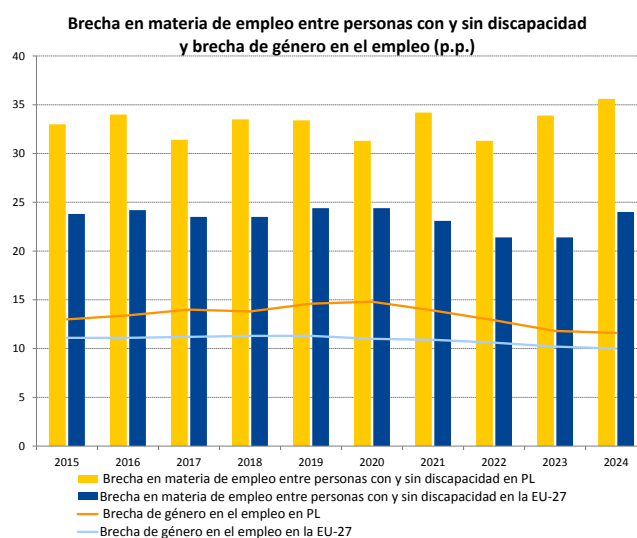
## Polonia

**El mercado laboral sigue siendo sólido en términos generales, pero las mujeres y las personas con discapacidad se siguen enfrentando a importantes retos.**

En un contexto de sólido crecimiento económico en 2024 (3,0 %), la tasa de empleo siguió aumentando hasta alcanzar el 78,4 % (frente al 75,8 % en la UE), y la tasa de desempleo se situó entre las más bajas de la UE, con un 2,9 %, lo que convierte a Polonia en uno de los «países con mejores resultados» de la UE. La brecha de género en el empleo disminuyó ligeramente, pero se mantuvo «en observación», en 11,6 p. p., por encima de la media de la UE de 10,0 p. p. Esto está relacionado con el hecho de que las mujeres suelen tener más responsabilidades asistenciales en relación con niños y personas que necesitan cuidados de larga duración, así como con su menor edad de jubilación. Si bien la proporción de niños menores de 3 años en guarderías oficiales aumentó en 2024 hasta el 15,1 %, se mantuvo muy por debajo de la media de la UE del 39,2 % y constituye una «situación crítica». El bajo nivel de esta tasa puede afectar a las perspectivas de aprendizaje a largo plazo de los niños y la participación de las mujeres en el mercado laboral. Con un aumento de 1,7 p. p., hasta los 35,6 en 2024, la brecha en materia de empleo entre personas con y sin discapacidad fue una de las mayores de la UE (la media de la UE fue de 24,0 p. p.), lo que indica una «situación crítica».

**Los niveles de capacidades digitales y la participación de los adultos en el aprendizaje son muy bajos, mientras que las capacidades básicas de los jóvenes han disminuido.** La proporción de adultos que participaron en el aprendizaje (en los últimos doce meses) fue, con un 20,3 % en 2022, muy inferior la media de la UE del 39,5 %, lo que representa una «situación crítica». Esto se debió principalmente a una baja participación en la educación no formal. Además, la proporción de adultos con al menos capacidades digitales básicas (44,3 %) se situó significativamente por debajo de la media de la UE en 2023 (55,6 %) y también constituye una «situación crítica». En el estudio PISA de 2022, la proporción de alumnos de 15 años que no cumplieran los niveles mínimos de capacidades básicas aumentó al 23 % en matemáticas, el 22,2 % en lectura y el 18,6 % en ciencias, cifras que siguen siendo inferiores a la media de la UE. Sin embargo, el aumento del bajo rendimiento desde 2018 ha sido uno de los más elevados de la UE. Al mismo tiempo, Polonia sigue siendo un «país con mejores resultados» en lo que respecta a las personas que abandonan prematuramente la educación y la formación (4,1 % frente al 9,4 % en la UE en 2024). El porcentaje de estudiantes de educación superior matriculados en programas CTIM sigue estando por debajo de la media de la UE (21,2 % frente al 26,9 % en la UE).

**La situación social es relativamente estable en Polonia.** En 2024, la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social (16,0 % en general y 16,1 % en el caso de los menores de edad) y la desigualdad de ingresos (ratio de distribución de la renta por quintiles de 3,85) siguieron



*Notas:* Baja fiabilidad de los datos relativos a la brecha en materia de empleo entre personas con y sin discapacidad en 2023 e interrupción en la serie de la brecha de género en el empleo de PL en 2019.

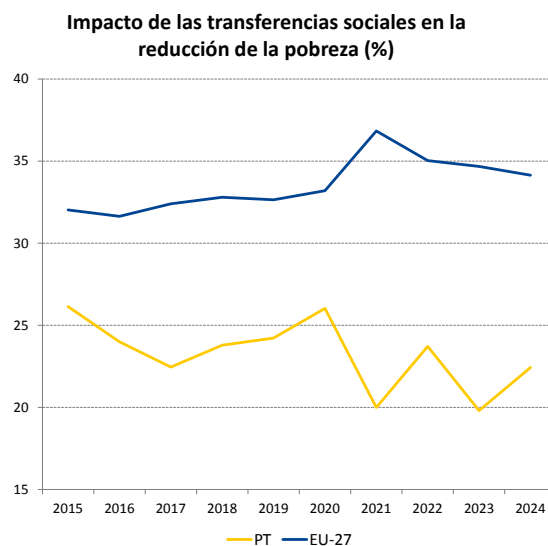
*Fuente:* Eurostat [[tepsr\\_sp200](#)], EU-SILC y [[tesem060](#)], EPA-UE.

siendo «mejores que la media» (frente al 21,0, el 24,2 y el 4,66 %, respectivamente, en la UE).

A la luz de los resultados de la primera fase del análisis, y en particular de los cinco indicadores que señalan una «situación crítica» o «en observación», **no parece que Polonia se enfrente a riesgos potenciales para la convergencia social al alza y, por tanto, no será necesario un análisis ulterior en una segunda fase** (véase el recuadro 3.1.1).

## Portugal

**A pesar de las mejoras, la eficacia del sistema de protección social para mitigar el riesgo de pobreza y reducir las desigualdades sigue siendo baja, y han surgido retos en materia de vivienda.** En 2024, el impacto de las transferencias sociales (distintas de las pensiones) en la reducción de la pobreza aumentó 2,6 p. p., hasta el 22,4 %, aún muy por debajo de la media de la UE del 34,2 % y por debajo de los niveles anteriores a la pandemia, por lo que constituye una «situación crítica». La desigualdad de ingresos, medida por la ratio de distribución de la renta por quintiles, disminuyó de 5,60 en 2023 a 5,20 (por encima de la media de la UE de 4,66) y ahora es «débil pero en mejoría», mientras que la proporción de personas en riesgo de pobreza o exclusión social (AROPE) se mantuvo «en la media», en el 19,7 % (frente al 21 % en la UE). A pesar de las mejoras en las regiones ultraperiféricas en general, el riesgo de pobreza siguió siendo especialmente elevado en las Azores (28,4 %). La proporción de la población afectada por el sobrecoste de la vivienda fue del 6,9 %, aún por debajo de la media de la UE del 8,2 %, pero experimentó uno de los mayores aumentos en la UE (+ 2,0 p. p.), y ahora está «en observación». Esto refleja el continuo aumento de los precios de la vivienda y de los alquileres en los últimos años.



Nota: Interrupción en la serie cronológica (PT) en 2022.

**El mercado laboral es resiliente en general, pero el aumento del desempleo juvenil y la tasa de desempleo de larga duración, que sigue siendo elevada, requieren atención.** Siguiendo una tendencia positiva desde 2021, la tasa de empleo mejoró en 0,5 p. p., hasta situarse en el 78,5 % en 2024, y se mantuvo «en la media», en un contexto de sólido crecimiento económico. Este fue también el caso de la tasa de desempleo, que se mantuvo sin cambios en el 6,5 % (frente al 5,9 % en la UE). Aunque la tasa de desempleo de larga duración siguió disminuyendo ligeramente (hasta el 2,4 % en 2024), se mantuvo por encima de la media de la UE (1,9 %) y, por lo tanto, está «en observación». El país obtuvo resultados «mejores que la media» en lo que respecta a la proporción de jóvenes que ni estudian ni trabajan (ninis), pero, al mismo tiempo, la tasa de desempleo juvenil (15-24 años) aumentó en los dos últimos años hasta el 21,6 % en 2024, frente al 14,9 % en la UE. Por último, la brecha en materia de empleo entre personas con y sin discapacidad (21,3 p. p.) se mantuvo por debajo de la media de la UE (24 %), pero experimentó uno de los mayores aumentos en la UE y ahora es «buena, pero requiere vigilancia».

**Aunque, en general, Portugal obtiene resultados «en la media» en el ámbito de las capacidades, algunos aspectos requieren un estrecho seguimiento.** La proporción de personas que abandonan prematuramente la educación y la formación disminuyó 1,5 p. p., hasta el 6,6 % en 2024, y es ahora «mejor que la media». Sin embargo, persisten las disparidades regionales, que oscilan entre el 19,8 % en las Azores y el 5,2 % en la región norte. Además, la proporción de alumnos con bajo rendimiento en capacidades básicas es elevada (29,7 % en matemáticas, PISA 2022). El país obtiene resultados «en la media» por lo que respecta a la proporción de adultos que tienen al menos capacidades digitales básicas y la de adultos que participaron en el aprendizaje (en los doce meses anteriores). Sin embargo, esta última proporción disminuyó del 38,0 % en 2016 al 33,4 % en 2022, a pesar de la

necesidad de mejora de las capacidades y de reciclaje profesional, también a la luz de la inadecuación de las capacidades, las transiciones digital y ecológica, y el envejecimiento de la población.

A la luz de los resultados de la primera fase del análisis, y en particular de los tres indicadores que señalan una «situación crítica» o «en observación», **no parece que Portugal se enfrente a riesgos potenciales para la convergencia social al alza y, por tanto, no será necesario un análisis ulterior en una segunda fase** (véase el recuadro 3.1.1).

## Rumanía

**La situación del mercado laboral está mejorando, pero algunos grupos siguen estando infrarrepresentados.** En un contexto de débil crecimiento económico en 2024, la tasa de empleo siguió aumentando (0,8 p. p.) hasta situarse en el 69,5 %, aún por debajo de la media de la UE (75,8 %), por lo que constituye una «situación crítica».

Las disparidades regionales son amplias (entre el 81,1 % en București-Ilfov y el 62,6 % en el Sud-Est). La brecha de género en el empleo mejoró, pero siguió siendo una de las más amplias de la UE (18,1 p. p. frente a 10,0 p. p.). La proporción de jóvenes que ni estudian ni trabajan (ninis) siguió siendo muy elevada (19,4 % frente al 11,1 % en la UE).

La brecha en materia de empleo entre personas con y sin discapacidad aumentó considerablemente (15,6 p. p.) en 2024, hasta alcanzar los 44,8 p. p. (frente a 24,0 p. p. en la UE). Para todos estos indicadores, los datos apuntan a «situaciones críticas».

Por otra parte, la tasa de desempleo general y su componente de larga duración se situaron por debajo o al nivel de la media de la UE y mejoraron en 2024.

**Los retos persistentes en la educación y la adquisición de capacidades ponen en peligro la competitividad y la convergencia.** En 2024, la proporción de niños menores de 3 años en guarderías oficiales disminuyó hasta el 11,4 % (en comparación con el 12,3 % de 2023, frente al 39,2 % en la UE). Del mismo modo, la proporción de personas que abandonan prematuramente la educación y la formación alcanzó el 16,8 % en 2024 (frente al 9,4 % en la UE). Ambas se encuentran entre las más débiles de la UE y apuntan a «situaciones críticas». El nivel de competencias básicas es especialmente bajo (48,6 % en matemáticas, PISA 2022). Esto repercute en las perspectivas sociales y de empleo de los jóvenes, especialmente en las zonas rurales y entre las personas desfavorecidas, y también puede obstaculizar la innovación y la competitividad. Además, la proporción de personas con al menos capacidades digitales básicas fue del 27,7 % en 2023, frente al 55,6 % en la UE, lo que también constituye una «situación crítica» ante la necesidad de apoyar la transición digital. La participación de los adultos en el aprendizaje fue «débil pero en mejoría» (del 19,1 % en 2022, frente al 39,5 % en la UE), en un contexto de gran escasez de capacidades y de un declive demográfico previsto.

**A pesar de registrar avances importantes, los riesgos de pobreza siguen siendo elevados, especialmente para los grupos vulnerables y en las zonas rurales.** La proporción de personas en riesgo de pobreza o exclusión social (AROPE) disminuyó considerablemente, del 46,0 % en 2016 al 32,0 % en 2023 y el 27,9 % en 2024 (frente al 21,0 % en la UE). La tasa AROPE de los niños también disminuyó notablemente en 2024 (hasta el 33,8 %, en comparación con el 39,0 % de 2023, frente al 24,2 % en la UE). Ambas fueron «débiles pero en mejoría» durante dos años consecutivos, aunque siguen estando entre las más altas de la UE. Si bien registra una de las mayores mejoras, el sistema de protección social sigue mostrando poca eficacia, ya que las transferencias sociales (distintas de las pensiones) solo reducen la pobreza en un 18,8 % (frente al 34,4 % en la UE), por lo que está en una situación «débil pero en mejoría». Tanto la desigualdad de ingresos (4,62 frente a 4,66 en la UE) como las necesidades de cuidados médicos no satisfechas declaradas (2,2 %, en comparación con el



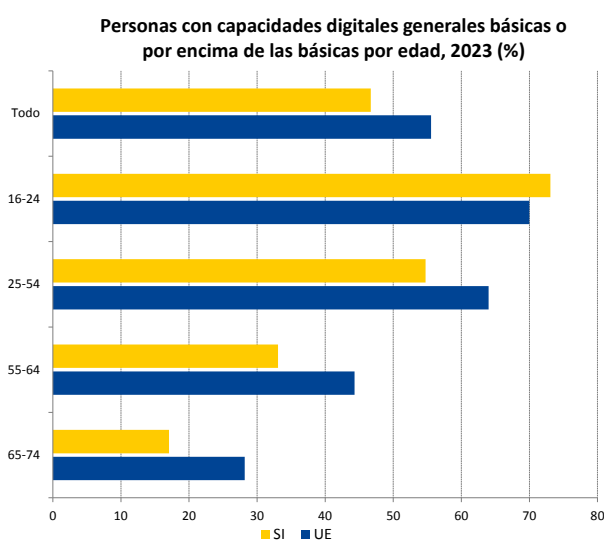
Fuente: Eurostat [[lfsi\\_emp\\_a](#)],[[lfsi\\_neet\\_a](#)], EPA-UE.

5,2 % de 2023, frente al 2,5 % en la UE) mejoraron considerablemente en 2024. No obstante, las personas de las zonas rurales y los grupos vulnerables, como los gitanos, siguen enfrentándose a mayores dificultades que otras personas para acceder a los servicios esenciales y sociales.

A la luz de los resultados de la primera fase del análisis, y en particular de los siete indicadores que señalan una «situación crítica», **se ha determinado que Rumanía se enfrenta a riesgos potenciales para la convergencia social al alza que exigen un análisis ulterior en una segunda fase** (véase el recuadro 3.1.1).

## Eslovenia

**Eslovenia afronta retos relacionados con la baja participación de los adultos en el aprendizaje y los bajos niveles de capacidades digitales.** En 2022, solo el 26,5 % de todos los adultos participó en el aprendizaje. Esta cifra estaba muy por debajo de la media de la UE, del 39,5 %, y representó una disminución de 13,8 p. p. en comparación con 2016, por lo que estaba «en observación». Además, solo el 46,7 % de los adultos tenía al menos capacidades digitales básicas en 2023, cifra muy por debajo de la media de la UE (55,6 %), lo que refleja un descenso de 3,0 p. p. en comparación con 2021. Esta situación también está «en observación». Por otra parte, uno de cada cuatro alumnos eslovenos carece del nivel mínimo de competencia en matemáticas y lectura (PISA 2022), y se observa una tendencia a la baja. En el lado positivo, la proporción de personas que abandonan prematuramente la educación y la formación sigue siendo inferior a la media de la UE (9,4 %), y disminuyó 0,4 p. p., hasta el 5,0 %, en 2024. Asimismo, la proporción de jóvenes que ni estudian ni trabajan (ninis) disminuyó 0,2 p. p., hasta el 7,6 % en 2024, lo que también es «mejor que la media».



Fuente: Eurostat [[isoc\\_sk\\_dskl\\_i21](#)], Encuesta Social Europea TIC.

**El mercado laboral sigue obteniendo buenos resultados en general, en un contexto de crecimiento económico moderado, aunque persisten algunos retos.** En 2024, la tasa de empleo aumentó moderadamente en 0,8 p. p., hasta el 78,3 %, por encima de la media de la UE del 75,8 %. La tasa de desempleo y su componente de larga duración fueron «mejores que la media» en 2024, con un 3,7 y un 1,1 %, respectivamente. La brecha de género en el empleo, de 6,0 p. p., estaba «en la media», aunque la participación de los niños menores de 3 años en guarderías oficiales fue del 57,8 % en 2024, muy por encima de la media de la UE (39,2 %). Sin embargo, factores estructurales como el rápido envejecimiento de la población y la inadecuación de las capacidades pueden exacerbar la escasez de mano de obra existente y obstaculizar la competitividad.

**Eslovenia obtiene buenos resultados sociales en general.** Al igual que en años anteriores, en 2024 la proporción de la población total y la de los niños en riesgo de pobreza o exclusión social se situaron entre las más bajas de la UE, con un 14,4 y un 11,8 %, respectivamente (y Eslovenia fue uno de los «países con mejores resultados» en ambas). Sin embargo, algunos grupos vulnerables, como las mujeres mayores de 65 años, las personas con bajo nivel educativo, los desempleados, los hogares monoparentales y las personas nacidas fuera de la UE, estaban expuestos un riesgo de pobreza mucho mayor. El impacto de las transferencias sociales (distintas de las pensiones) en la reducción de la pobreza estaba «en la media», con un 37,7 %, pero era menos eficaz para las personas de edad avanzada (mayores de 65 años)<sup>323</sup>. La desigualdad de ingresos, de 3,42 en 2024, medida por la ratio de distribución de

<sup>323</sup> Véase Instituto de Análisis Macroeconómico y Desarrollo de Eslovenia, [Quality of Life in Slovenia – Development Report](#) [«Calidad de vida en Eslovenia. Informe de desarrollo», documento en inglés], 2025.

la renta por quintiles, siguió siendo una de las más bajas de la UE («país con mejores resultados» también a este respecto).

A la luz de los resultados de la primera fase del análisis, y en particular de los dos indicadores que señalan una situación «en observación», **no parece que Eslovenia se enfrente a riesgos potenciales para la convergencia social al alza y, por tanto, no será necesario un análisis ulterior en una segunda fase** (véase el recuadro 3.1.1).

## Eslovaquia

### Eslovaquia se enfrenta a varios retos relacionados con el desarrollo de capacidades.

La tasa de participación de los niños menores de 3 años en guarderías oficiales aumentó del 1,0 % en 2023 al 5,1 % en 2024, pero se mantuvo significativamente por debajo de la media de la UE (39,2 % en 2024) y en «situación crítica». Además, la tasa de participación siguió siendo una de las más bajas de la UE, también en el caso de los niños mayores de 3 años (80,8 % frente al 94,6 % en 2023), también entre los niños gitanos. La proporción de jóvenes que abandonan prematuramente la educación y la formación fue comparativamente baja (7,5 % frente al 9,4 % en la UE en 2024), pero registró

uno de los mayores aumentos (+ 1,1 p. p.), por lo que está «en observación». Ha aumentado constantemente en las zonas rurales desde 2021, alcanzando el 9,8 % en 2024. Sobre la base del estudio PISA de 2022, un tercio de los jóvenes de 15 años carecían de capacidades básicas en matemáticas y lectura. Por último, la proporción de adultos con al menos capacidades digitales básicas fue del 51,3 % en 2023, tras una caída con respecto al 55,2 % de 2021, lo que supone un riesgo adicional para la transición digital, por lo que está «en observación». En el lado positivo, la proporción de adultos que participaron en actividades educativas en los últimos doce meses fue «mejor que la media».

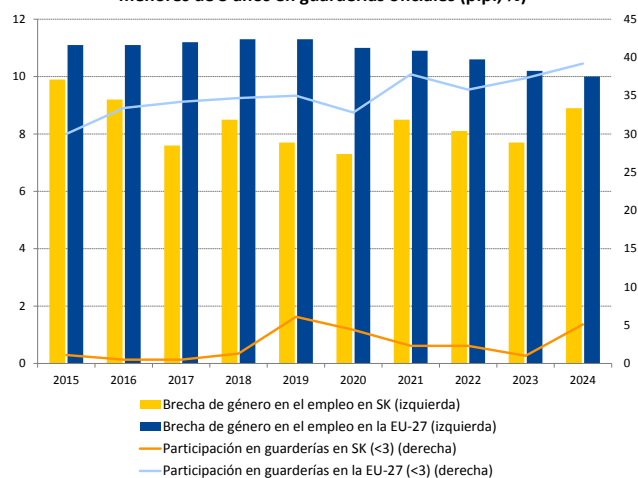
### El mercado laboral obtiene buenos resultados en general, pero presenta algunos retos.

En 2024, en un contexto de sólido crecimiento económico, la tasa de empleo alcanzó un máximo histórico del 78,1 % y la tasa de desempleo se situó en un mínimo histórico del 5,3 % (frente al 75,8 y el 5,9 %, respectivamente, en la UE). La tasa de desempleo de larga duración se encuentra todavía en una «situación crítica», ya que en 2024 mejoró poco, hasta el 3,5 %, frente al 3,8 % de 2023, y sigue siendo una de las más altas de la UE. Las disparidades regionales también siguieron siendo grandes. La proporción de jóvenes que ni estudian ni trabajan (ninis) siguió mejorando, ya que bajó del 11,2 % en 2023 al 10,7 % en 2024 («en la media»). Al mismo tiempo, la tasa de desempleo juvenil, del 19,2 %, se mantuvo por encima de la media de la UE del 14,9 %. Tanto la brecha en materia de empleo entre personas con y sin discapacidad como la brecha de género en el empleo se ampliaron desde 2023 (hasta 23,8 y 8,9 p. p. frente a 24,0 y 10,0 p. p., respectivamente, en la UE), y ahora esta última está «en observación». El índice de la renta bruta disponible de los hogares (RBDH) per cápita (2008 = 100) fue de 133,6 en 2024 y se situó «en la media».

### Eslovaquia tiene un bajo riesgo de pobreza en general, pero siguen existiendo retos para algunas regiones y grupos.

En cuanto a la desigualdad de ingresos, medida por la ratio de distribución de la renta por quintiles, Eslovaquia fue un «país con mejores resultados», mientras que la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social (AROPE) estaba «en la media», con un 18,3 % en 2024 (frente al 21,0 % en la UE). Sin embargo, la parte oriental del país presentaba un mayor riesgo de pobreza. La tasa AROPE de los niños cayó 2,7 p. p., hasta situarse en el 22,6 % en 2024, y fue «mejor que la media». Asimismo, el impacto de las transferencias sociales (distintas de las pensiones) en la reducción de la pobreza mejoró ligeramente, con un 36,7 % en 2024 («en la media»). Este país cuenta con una de las mayores

Brecha de género en el empleo y proporción de niños menores de 3 años en guarderías oficiales (p.p., %)



Fuente: Eurostat [[tesem060](#)], EPA-UE y [[tepsr\\_sp210](#)], EU-SILC.

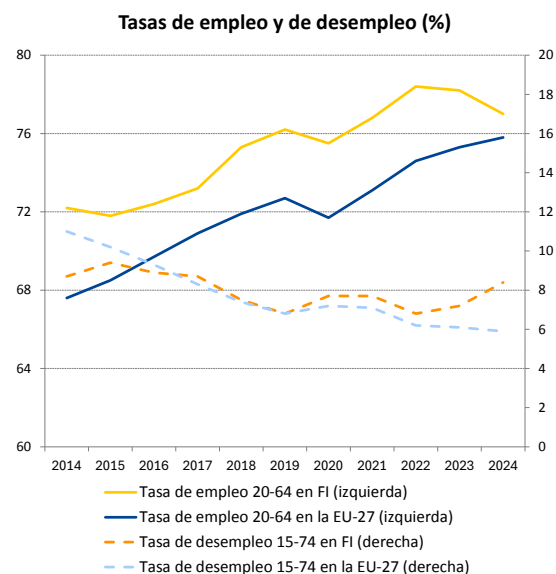
poblaciones gitanas de la UE, y miles de personas viven en zonas aisladas sin acceso a servicios esenciales. La proporción de hogares afectados por el sobrecoste de la vivienda aumentó hasta el 6,4 % en 2024 («en la media»), mientras que las necesidades de cuidados médicos no satisfechas fueron «mejores que la media».

A la luz de los resultados de la primera fase del análisis, y en particular de los cinco indicadores que señalan una «situación crítica» o «en observación», **no parece que Eslovaquia se enfrente a riesgos potenciales para la convergencia social al alza y, por tanto, no será necesario un análisis ulterior en una segunda fase** (véase el recuadro 3.1.1).

## Finlandia

**El mercado laboral de Finlandia se enfrenta a retos relacionados con el debilitamiento del empleo y con el desempleo.** En un contexto de crecimiento limitado, la tasa de empleo siguió disminuyendo en 2024 hasta alcanzar el 77,0 % (-1,2 p. p. con respecto a 2023, frente a la media de la UE, del 75,8 %).

La situación sigue «en observación» debido a la disminución relativamente grande en un contexto de mejora a nivel de la UE. Si bien la brecha de género en el empleo aumentó a 0,7 p. p. en 2024 (frente a 0,2 p. p. en 2023), ahora es «buena, pero requiere vigilancia», muy por debajo de la media de la UE de 10,0 p. p. La tasa de desempleo aumentó por segundo año consecutivo (+1,2 p. p. en 2024), hasta el 8,4 % (frente al 5,9 % en la UE), lo que pone de manifiesto una «situación crítica». El desempleo juvenil aumentó hasta el 18,8 %, muy por encima de la media de la UE del 14,9 %. La tasa de desempleo de larga duración también aumentó, hasta el 1,8 % en 2024 (frente al 1,9 % en la UE), y ahora está «en observación». Este es también el caso del índice de la renta bruta disponible de los hogares (RBDH) per cápita (2008 = 100), con 108,7 en 2024, por debajo de la media de la UE de 114,3, tras una mejora relativamente pequeña (frente a 107,9 en 2023).



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

**En general, el país cuenta con un sistema de protección social eficaz que proporciona una cobertura adecuada, pero se enfrenta a retos cada vez mayores.** En particular, la proporción de la población que declaró necesidades de cuidados médicos no satisfechas siguió aumentando en 2024 (0,6 p. p.) hasta alcanzar un nivel (8,5 %) que se encuentra entre los más altos de la UE (media del 2,5 %) y constituye una «situación crítica». Si bien los tiempos de espera en la atención primaria empezaron a disminuir, las necesidades de atención especializada no urgente no satisfechas, por ejemplo, los servicios de salud mental, siguieron siendo considerables. La escasez de personal se redujo ligeramente, pero sigue siendo un cuello de botella, sobre todo en el caso de la atención especializada. La proporción de personas en riesgo de pobreza o exclusión social (AROPE) aumentó en 1 p. p., situándose en el 16,8 % en 2024, y aún más en el caso de los niños (+3,5 p. p., hasta el 17,3 %). Sin embargo, ambas se mantienen por debajo de las medias de la UE del 21,0 y el 24,2 %, respectivamente, y son «buenas, pero requieren vigilancia» (frente a la clasificación de «país con mejores resultados» del año pasado). Por otra parte, a pesar de un ligero descenso, Finlandia sigue siendo un «país con mejores resultados» en relación con el impacto de las transferencias sociales (distintas de las pensiones) en la reducción de la pobreza, con un 46,4 % en 2024 (frente al 34,2 % en la UE).

**Finlandia sigue obteniendo buenos resultados en materia de capacidades en general.** En 2023, el 82,0 % de la población adulta tenía al menos capacidades digitales básicas, lo que convierte a Finlandia en un «país con mejores resultados». Asimismo, la tasa de participación de los adultos en actividades educativas en los últimos doce meses fue «mejor que la media», y se situó en el 51,8 % en 2022. Sin embargo, la tasa de personas con titulaciones de educación superior se estancó por debajo de la media de la UE (39,1 % frente al 44,1 % en 2024). Tras aumentar durante dos años consecutivos, la proporción de personas que abandonan prematuramente la educación y la formación se mantuvo en el 9,6 % en 2024, y

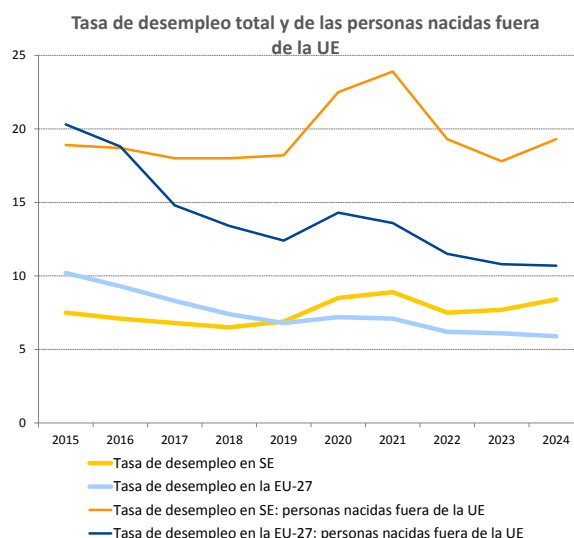
ahora está «en la media». Al mismo tiempo, los resultados de PISA 2022 confirman que la proporción de alumnos con bajo rendimiento en capacidades básicas aumentó constantemente en el último decenio, lo que requiere atención. En 2022, la proporción de estudiantes con bajo rendimiento en lectura fue del 21,4 % frente al 26,2 % en la UE, en matemáticas fue del 24,9 % frente al 29,5 % en la UE, y en ciencias fue del 18,0 % frente al 24,2 % en la UE.

A la luz de los resultados de la primera fase del análisis, y en particular de los cinco indicadores que señalan una «situación crítica» o «en observación», incluido uno que se ha deteriorado con el tiempo, **se ha determinado que Finlandia se enfrenta a riesgos potenciales para la convergencia social al alza que exigen un análisis ulterior en una segunda fase** (véase el recuadro 3.1.1).

## Suecia

### Suecia experimentó un empeoramiento de los resultados en materia de empleo y desempleo en 2024.

Aunque el país sigue teniendo una de las tasas de empleo más elevadas de la UE (81,9 % en 2024 frente a una media del 75,8 %), esta disminuyó 0,7 p. p. en 2024, tras un prolongado período de débil crecimiento económico y en un contexto principalmente de aumentos registrados en toda la UE. Esta situación es «buena, pero requiere vigilancia». Al mismo tiempo, la tasa de desempleo aumentó (0,7 p. p.) hasta el 8,4 % en 2024, y ahora es una de las más elevadas de la UE (frente a una media del 5,9 %), tras el segundo deterioro consecutivo, y constituye una «situación crítica». Si bien la tasa de desempleo fue del 5,7 % en el caso de las



Nota: Interrupción en la serie cronológica en 2018 y 2021 (SE y UE).

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

personas nacidas en Suecia, fue del 19,3 % para las personas nacidas fuera de la UE. Asimismo, en el caso de las personas poco cualificadas (CINE 0-2), la tasa fue del 26,1 %, frente al 4,8 % en el de aquellas altamente cualificadas (CINE 5-8). El país siguió siendo uno de los «países con mejores resultados» en cuanto a la proporción de jóvenes que ni estudian ni trabajan (ninis), con un 6,3 %, a pesar de un aumento. La brecha de género en el empleo fue «mejor que la media» en 2024 (4,0 p. p., frente a 10 p. p. en la UE.), también respaldada por una elevada proporción de niños menores de 3 años en guarderías oficiales (57,7 % frente al 39,2 % en la UE, «país con mejores resultados»). Por último, el índice de la renta bruta disponible de los hogares (RBDH) per cápita (2008 = 100) mejoró ligeramente, pasando del 120,2 en 2023 al 120,6 en 2024, y está «en la media».

**La situación social en Suecia es buena en general, pero persisten algunos retos.** La desigualdad de ingresos, medida por la ratio de distribución de la renta por quintiles, disminuyó ligeramente (hasta 4,34 en 2024) y ahora está «en la media». La tasa de riesgo de pobreza o exclusión social (AROPE) bajó del 18,4 % en 2023 al 17,5 % en 2024 y es ahora «mejor que la media». Sin embargo, esta tasa global oculta grandes diferencias. Las personas nacidas fuera de la UE corren un riesgo de pobreza mucho más elevado que las nacidas en Suecia (35,5 % frente al 12,1 %), y las personas poco cualificadas están expuestas a un mayor riesgo que las altamente cualificadas (26,7 % frente al 11,1 %). La tasa AROPE de los niños disminuyó del 21,6 % en 2023 al 20,9 % en 2024 («en la media»). Al mismo tiempo, las transferencias sociales (distintas de las pensiones) redujeron el riesgo de pobreza un 40,6 % en 2024, tras un aumento con respecto al 36,9 % de 2023, y ahora son «mejores que la media». La tasa de sobrecoste de la vivienda siguió siendo elevada en 2024, con un 10,6 % (frente al 8,2 % en la UE) y está «en observación».

**Suecia obtiene buenos resultados en capacidades, pero persisten las desigualdades en el sistema de educación y formación.** El país es uno de los «países con mejores resultados» en materia de participación de los adultos en actividades educativas, con un 66,5 % en 2022, y obtiene resultados «mejores que la media» en lo que respecta a la proporción de adultos con al menos capacidades digitales básicas. La proporción de personas que abandonan prematuramente la educación y la formación siguió disminuyendo en 2024 (hasta el 7,2 %) y ahora está «en la media». Sin embargo, esta proporción es más del doble (12,6 %) entre las

personas nacidas fuera de la UE que entre las nacidas en Suecia (5,9 %). Además, la proporción de alumnos con bajo rendimiento aumentó considerablemente entre 2015 y 2022 (8,4 p. p., hasta alcanzar el 27,2 %, PISA 2022).

A la luz de los resultados de la primera fase del análisis, y en particular de los dos indicadores que señalan una «situación crítica» o «en observación», incluido uno que se ha deteriorado con el tiempo, **no parece que Suecia se enfrente a riesgos potenciales para la convergencia social al alza y, por tanto, no será necesario un análisis ulterior en una segunda fase** (véase el recuadro 3.1.1).