ECONOMÍA, TRABAJO Y SOCIEDAD

MEMORIA SOBRE LA SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA Y LABORAL

ESPAÑA 2024

(RESUMEN EJECUTIVO)

CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL **ESPAÑA**

MEMORIA SOCIOECONÓMICA 2024

Ley 21/1991, de creación del Consejo Económico y Social.
Artículo 7. Funciones:

1.5. Elaborar y elevar anualmente al Gobierno, dentro de los primeros cinco meses de cada año, una Memoria en la que se expongan sus consideraciones sobre la situación socioeconómica y laboral de la Nación.

VERSIÓN COMPLETA DE LA MEMORIA DISPONIBLE EN **www.ces.es**

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL
Colección Memorias

ECONOMÍA, TRABAJO Y SOCIEDAD
MEMORIA SOBRE LA SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA Y LABORAL
ESPAÑA 2024

(RESUMEN EJECUTIVO)

CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL **ESPAÑA**

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL

Departamento de Publicaciones
NICES: 880-2025

La reproducción de esta edición resumida de Memoria está permitida citando su procedencia.

Primera edición, junio de 2025

© Para esta edición: Consejo Económico y Social. España. 2025
Derechos reservados conforme a la Ley:
Consejo Económico y Social.
Huertas, 73. 28014 Madrid. ESPAÑA.
Tel.: 91 429 00 18
E-Mail: publicaciones@ces.es
Información Internet: www.ces.es

ISBN: 978-84-8188-423-4
Depósito legal: M-13618-2025

Imprime: Editorial MIC

MEMORIA SOBRE LA SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA Y LABORAL DE ESPAÑA EN 2024

Aprobada en la sesión ordinaria del pleno del Consejo Económico y Social celebrada el 28 de mayo de 2025

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL ESPAÑA

ÍNDICE

PRESENTACIÓN
Antón Costas
Presidente del Consejo Económico y Social IX

CAPÍTULO I. PANORAMA ECONÓMICO 1

CAPÍTULO II. EMPLEO Y RELACIONES LABORALES 9

CAPÍTULO III. CONDICIONES DE VIDA, PROTECCIÓN E INCLUSIÓN SOCIAL 19

TEMA DESTACADO: CAMBIO TECNOLÓGICO 37

PRESENTACIÓN

Antón Costas
Presidente del Consejo Económico y Social

Permítanme comenzar esta presentación a la *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España 2024* señalando su valor diferencial respecto de otros informes o estudios sobre la realidad socioeconómica y laboral española: es el resultado del diálogo y el consenso entre los sesenta consejeros y consejeras que forman el Pleno del CES y que representan a las principales organizaciones sindicales, empresariales, agrarias, pesqueras, de consumidores y de economía social del país, a los que se suman seis consejeros independientes, expertos de reconocida experiencia en el ámbito socioeconómico y laboral. Este consenso es la señal de identidad y el valor añadido de esta Memoria.

La Memoria anual del CES es una obligación legal establecida en su Ley fundacional de 17 de junio de 1991. En su artículo 7, apartado 1.5 establece que el Consejo elaborará y elevará anualmente al Gobierno, dentro de los cinco primeros meses de cada año, una Memoria en la que se expongan sus consideraciones sobre la situación socioeconómica y laboral de la nación. Esta Memoria 2024 es el cumplimiento de ese mandato legal.

A diferencia de los dictámenes, cuya función es incorporar al proceso de formación de normas y políticas la visión, las preferencias y los intereses de los grupos que forman el CES, y de los informes, ya sean a petición del Gobierno o a iniciativa propia, cuya función es contribuir a mejorar la calidad del debate público y político sobre un tema de interés para la sociedad española, la Memoria anual es un análisis de 360 grados del panorama económico, del empleo y las relaciones laborales, así como de las condiciones de vida, protección e inclusión social.

En esta Memoria encontrará el lector interesado el más amplio y completo relato de la evolución de la economía, del mundo del trabajo y de la sociedad española en todas sus dimensiones, algo de gran utilidad para analistas, expertos, investigadores y público en general.

Continuando con la novedad introducida en la Memoria de 2023, este año también se incorpora un "tema destacado" en un ejercicio de prospectiva. En este caso se trata

de los impactos económicos, laborales y sociales provocados por el cambio tecnológico y, en especial, por la inteligencia artificial.

* * *

2024: un año para recordar...

Sin pretender hacer una síntesis de la riqueza de contenidos, sí me gustaría resaltar dos rasgos que sobresalen, por diferente razón, en la lectura de esta Memoria sobre el comportamiento de la economía, del mundo del trabajo y de las condiciones de vida de la sociedad española en 2024.

El primero es el buen comportamiento macro de la economía y del mercado de trabajo español en 2024. Estos resultados dan continuidad y mejoran el crecimiento de la actividad y el empleo experimentado en los dos años anteriores. En muchos sentidos, 2024 es un año para recordar en la evolución reciente de la economía española.

A pesar de la debilidad del entorno económico europeo y de la persistencia de una elevada incertidumbre global, la economía española volvió a sorprender, rompiendo todos los pronósticos, con un crecimiento del PIB del 3,2 por 100, que se sitúa entre los más elevados de la Unión Europea. En términos de empleo, en 2024 la economía española creó el 25 por 100 de todos los empleos creados en la Unión Europea, a pesar de que la participación del empleo español en el conjunto del de la Unión Europea es solo del 10 por 100.

Además, es necesario resaltar que, en contraste con ciclos expansivos anteriores, se trata de un crecimiento sano. A diferencia de lo ocurrido en el pasado, el avance de la actividad no vino acompañado de un aumento de los desequilibrios macroeconómicos. En este ciclo expansivo, el crecimiento se produce en un contexto de creciente reducción de los desequilibrios macroeconómicos y fiscales, un creciente superávit exterior y una mejora de la productividad.

El buen comportamiento de la actividad económica alcanza a todos los sectores de la economía, aunque con diferentes ritmos. Este crecimiento de la actividad productiva en 2024 confirma y consolida las señales que ya habíamos visto en 2023 de un incipiente cambio cualitativo sectorial y ocupacional del modelo económico: un porcentaje elevado del nuevo empleo son trabajos de mayor calidad y salarios en todos los sectores económicos. Además, la temporalidad, una lacra histórica del mercado de trabajo español, ha caído a los niveles más bajos desde que se tienen registros: el cuarto trimestre de 1987.

Para entender las causas que están detrás de este buen comportamiento puede ser útil preguntarnos por qué la economía española ha vuelto a sorprender en 2024 a los expertos e instituciones que se dedican a la predicción económica. A mi juicio, tal como se señala en el capítulo segundo, uno de los factores del buen comportamiento de la economía ha sido la capacidad de acuerdo que ha tenido el diálogo social desde la crisis del COVID-19. Medidas como los ERTE, la reforma laboral o el V Acuerdo

para el Empleo y la Negociación Colectiva (AENC), alcanzado entre las principales organizaciones patronales (CEOE y CEPYME) y los principales sindicatos (CCOO y UGT) han creado un sentimiento de confianza en el futuro de la actividad económica y el empleo. Este sentimiento, ampliamente compartido por la sociedad, ha favorecido el crecimiento diferencial de la economía española. No obstante, este sentimiento de confianza producido por la capacidad de diálogo y la calidad de la negociación colectiva no es una variable incorporada a los modelos macroeconómicos de predicción. Una macroeconomía fundamentada en el comportamiento real de las personas tendría una mayor capacidad de pronóstico.

... pero sin caer en la complacencia

Afirmar que 2024 es un año para recordar no debe llevarnos, sin embargo, a caer en la complacencia. Persisten problemas sociales importantes, como es el elevado paro estructural o la resistencia del empleo femenino a beneficiarse de la mejora y carencias económicas significativas, como la baja productividad comparada, que lastra la mejora de los empleos y la competitividad empresarial y agregada.

La vivienda, un enorme "agujero negro"

El segundo rasgo que sobresale de la lectura de esta Memoria 2024 es el hecho de que el buen comportamiento macroeconómico no se ha trasladado a la microeconomía de las familias, es decir, no ha logrado mejorar las condiciones de vida del conjunto de la población. Este es un recordatorio de que el crecimiento por sí solo ya no trae prosperidad para todos, un recordatorio necesario para no dejarse llevar también en este ámbito por la complacencia en el buen funcionamiento macroeconómico.

El capítulo tercero ofrece un panorama amplio y detallado de todas las dimensiones del bienestar, la protección y la inclusión social de la sociedad española. Aunque la inflación ha caído, los niveles de precios continúan siendo elevados, y provocan que las familias hayan tenido que gastar más para comprar los mismos bienes y servicios.

La Memoria reconoce avances en ámbitos del bienestar como la educación y formación, la salud y sanidad, la cobertura de desempleo, las pensiones, la pobreza, las desigualdades de género, la violencia contra las mujeres, los cuidados y atención a la dependencia, la inclusión y no discriminación, el entorno ambiental, y en otras dimensiones del bienestar. Sin embargo, el hecho de que, en muchos casos, esos avances sean modestos es un recordatorio del camino que aún queda por recorrer para lograr una prosperidad compartida.

Una dimensión particularmente dramática es la pobreza de la infancia. El buen comportamiento macroeconómico no ha logrado mejorar los datos de pobreza infantil. La tasa de pobreza infantil española sigue estando muy por encima del promedio europeo: un 34 por 100 frente al 24,8 por 100. Esta situación es una lacra social impropia de una economía fuerte y una democracia consolidada como la española. Esta situación

ha sido abordada por el CES en un informe sobre *Derechos, calidad de vida y atención a la infancia* (Informe 3/2024). En él, el CES defiende la necesidad de incorporar una prestación universal por crianza que cubra los costes reales de la crianza, al menos, entre los 0 y 3 años.

A la hora de comprender y explicar por qué el buen comportamiento de la economía y del empleo, así como de las políticas de bienestar, no se ha trasladado a una mejora generalizada de las condiciones de vida de la población hay una respuesta que emerge de forma destacada: la vivienda. La oferta de vivienda nueva no es capaz ni de atender a la demanda derivada de la creación de nuevos hogares.

La vivienda se ha convertido en un enorme "agujero negro" que absorbe una parte muy importante de la mejora de las rentas de las familias e impide mejorar las condiciones de vida de los hogares del conjunto de la población. El coste y la dificultad de acceso a la vivienda es también uno de los factores que explica la persistencia de la pobreza y, en particular, de la pobreza infantil.

Sin abordar las causas de la insuficiencia de la oferta de vivienda social y asequible no será posible mejorar las condiciones de vida, ni de los hogares con menores ingresos ni de la clase media aspiracional. De ahí que, valorando los esfuerzos que se vienen haciendo por las políticas de vivienda para aliviar esta carestía y acceso, la Memoria 2024 del CES subraya la importancia de desarrollar una planificación urbanística y del suelo en el ámbito autonómico y municipal que sea sensible a las necesidades de acceso a la vivienda habitual. Sin una nueva ley del suelo no habrá solución al problema de la vivienda.

A este respecto, la Memoria recuerda la suspensión en 2024 de la tramitación del proyecto de ley de reforma de la Ley del Suelo como consecuencia de la falta de apoyo parlamentario. Por esto, ante la gravedad de la crisis de vivienda y sus importantes consecuencias tanto para la mejora de las condiciones de vida y la cohesión social como para la continuidad de la actividad económica y del empleo, el CES sostiene que, como pieza esencial de la política de vivienda y urbanismo, el suelo merece ser objeto de un pacto de Estado entre todas las fuerzas políticas parlamentarias.

* * *

Como he señalado al inicio de esta presentación, la Memoria anual del CES es un trabajo coral; es el resultado del esfuerzo de análisis, diálogo y consenso llevado a cabo en el seno de la Comisión de Trabajo encargada de su elaboración, presidida por el consejero José Ignacio Conde Ruiz, en diálogo constante con el Área de Estudios del CES, que aporta el *expertise* técnico y elabora los sucesivos borradores de trabajo para su debate en dicha Comisión. Ha contado además con las comparecencias de expertos en los diferentes capítulos de la Memoria, que aportan su conocimiento y visión sobre las cuestiones abordadas: Manuel Gracia Santos, Francisco Pérez García,

Henar Álvarez Cuesta, Marcel Jansen, Enrique Fernández-Macías y Sara de la Rica Goiricelaya. A este esfuerzo coral de análisis se han sumado también los asesores de las organizaciones de los grupos que forman el CES. Durante treinta sesiones de trabajo, desde octubre de 2024 hasta mayo de 2025, todos ellos han trabajado de forma intensa y exitosa. A todos ellos, así como a los trabajadores del CES que se ocupan de la edición de la Memoria, quiero expresar mi reconocimiento y agradecimiento por el buen trabajo llevado a cabo.

Finalmente, la propuesta de texto de la Comisión de Trabajo fue aprobada (por amplia mayoría, con solo dos abstenciones y ningún voto en contra) por el Pleno del CES en sesión ordinaria el 28 de mayo de 2025.

Antón Costas
Presidente del Consejo Económico y Social

CAPÍTULO I
PANORAMA ECONÓMICO

En un ejercicio marcado por la persistencia de una elevada incertidumbre a nivel global, dadas las constantes tensiones geopolíticas y la creciente fragmentación de las relaciones internacionales, la economía española demostró su capacidad de resiliencia con un crecimiento del PIB del 3,2 por 100, destacando entre sus socios de la Unión Europea.

El crecimiento se apoyó en la fortaleza de la demanda interna, principalmente del consumo privado, y en la contribución positiva de la demanda externa. El aumento de la población y el empleo, la bajada de los tipos de interés en un entorno de moderación de la inflación, el fuerte dinamismo del sector turístico y el continuado impulso fiscal se encuentran detrás del favorable comportamiento de la economía española.

No obstante, todavía presenta debilidades, muchas de ellas compartidas con sus principales socios comunitarios, como la atonía de la inversión, el insuficiente avance de la productividad, los problemas de acceso a la vivienda o la elevada ratio de deuda pública sobre el PIB. De este modo, a lo largo del año se multiplicaron los debates sobre la necesidad de establecer medidas para impulsar la productividad y la competitividad y asegurar la autonomía estratégica de acuerdo con los retos de la recién estrenada Comisión Europea.

De cara a 2025, el repunte de la incertidumbre global en los primeros compases del año debido a la errática política arancelaria de la Administración Trump y su giro en política exterior, marcado por un alejamiento del multilateralismo, rebajaron las perspectivas económicas y situaron las cuestiones de seguridad y defensa entre las prioridades de actuación comunitaria. Si bien España no tiene una significativa exposición comercial directa a la economía estadounidense, el impacto de estas medidas sobre la economía global —y especialmente sobre la europea— ha añadido un alto grado de incertidumbre a las proyecciones económicas publicadas en el momento de cierre de esta Memoria.

De todo ello da cuenta este primer capítulo de la Memoria que, además, incluye la reflexión de este Consejo sobre el impacto económico del cambio tecnológico. Y es que aunque en los últimos diez años el CES ha venido reflexionando sobre los impactos económicos, laborales y sociales de la cuarta revolución industrial, la fuerte irrupción de la inteligencia artificial (IA) generativa, que tuvo como hito el lanzamiento de ChatGPT en noviembre de 2022, y su uso en el ámbito de las capacidades creativas

hacen conveniente reflexionar nuevamente sobre el potencial del cambio tecnológico como instrumento para generar un patrón de crecimiento que lleve a un desarrollo estable, sostenible e inclusivo a medio plazo.

Conclusiones

- La economía mundial creció un 3,3 por 100 en 2024, dos décimas por debajo del año anterior. Se logró consolidar una senda de desinflación combinada con rebajas de tipos allí donde todavía persistía un tono restrictivo y se mantuvo la fortaleza de la actividad económica y del empleo. La evolución del comercio internacional superó la debilidad del año 2023, pero la inversión extranjera directa prosiguió su senda descendente, especialmente entre países geopolíticamente distantes.
- Las políticas económicas de la nueva Administración en EE. UU. y, singularmente, el aumento inédito de aranceles han alterado este escenario, generando una profunda incertidumbre que está afectando la predictibilidad con que deben operar las empresas, retrasando inversiones y ajustando a la baja las proyecciones de crecimiento global. A la espera de que se defina el impacto sobre los precios y la política monetaria, estas medidas podrían reconfigurar las cadenas globales de valor e incidir en la fragmentación comercial.
- La economía europea, por su parte, inició en 2024 una lenta recuperación de la actividad tras el estancamiento registrado el año anterior, en un escenario de desinflación continuada y fortaleza de los mercados de trabajo.
- Esta situación de debilidad suponía, en el comienzo de una nueva legislatura comunitaria, un desafío adicional para el diseño de una política económica capaz de enfrentar los retos actuales, tanto externos, principalmente las consecuencias de las decisiones en materia arancelaria de la Administración Trump, como internos, entre los que están la recuperación de la competitividad europea, el equilibrio entre la consolidación fiscal y la adaptación del nuevo marco de gobernanza a la realidad geopolítica y al aumento del gasto en defensa o el avance en las inversiones del *NGEU*.
- A pesar de la debilidad del entorno económico europeo y de la persistencia de una elevada incertidumbre a nivel global, la economía española volvió a sorprender en 2024, con un crecimiento del PIB del 3,2 por 100 que se sitúa entre los más elevados de la Unión Europea. Además, a diferencia de lo sucedido en ciclos expansivos anteriores, el avance de la actividad siguió produciéndose en un contexto de creciente superávit exterior y en paralelo a una mejora de la productividad.
- El principal motor del crecimiento fue el gasto en consumo de los hogares, que creció un 2,8 por 100 impulsado por el crecimiento de la población, el dinamismo del empleo, la moderación de la inflación y unas condiciones de financiación

más favorables; todo ello sustentado por una tasa de ahorro en niveles máximos históricos y una nueva reducción del endeudamiento de los hogares.

- La inversión aceleró en 2024 su ritmo de crecimiento, hasta el 3 por 100, lo que le permitió recuperar los niveles prepandemia y aproximarse al crecimiento del PIB. Sin embargo, mantiene un comportamiento moderado en relación con otras fases expansivas y respecto a los niveles de inversión de la Unión Europea, siendo especialmente débil en el ámbito empresarial y en los componentes de maquinaria, material de transporte y construcción no residencial.
- El superávit en el comercio de bienes y servicios alcanzó un nuevo máximo en 2024, al combinar una reducción del déficit en el comercio de bienes con una ampliación del superávit en el comercio de servicios gracias, en exclusiva, al crecimiento del saldo positivo de los servicios turísticos. La posición inversora internacional continuó mejorando, aunque la deuda externa bruta sigue constituyendo uno de los principales desequilibrios macroeconómicos de España.
- Se produjo una redistribución del PIB a favor de las rentas del trabajo debido al intenso crecimiento de la ocupación, al sesgo de la creación de empleo hacia ramas y ocupaciones mejor retribuidas, al incremento de los salarios por el aumento del salario mínimo y de los salarios pactados en convenio colectivo en aplicación de lo dispuesto en el V Acuerdo para el empleo y la negociación colectiva y al aumento de las cotizaciones sociales.
- Por el lado de la oferta, todas las grandes ramas de actividad contribuyeron al avance del PIB en 2024 y, salvo la construcción, lo hicieron a un ritmo superior al de 2023. La renta agraria alcanzó un valor récord, aunque tanto el número de activos como el de ocupados descendieron. El sector pesquero español continuó bien posicionado en el entorno europeo, pese a las caídas en número de buques y potencia y en arqueo. La acuicultura continuó, pese a los retos pendientes, ocupando el primer puesto como productor en la Unión Europea.
- La industria manufacturera creció un 3,5 por 100, aunque con diferencias entre ramas. Así, el automóvil se desplomó, en el marco de una profunda transformación, lo que constituye un ejemplo paradigmático de la necesidad de una nueva Ley de Industria que vele por la autonomía estratégica, reduzca vulnerabilidades y asegure la sostenibilidad en sentido amplio.
- En el sector energético, las renovables se consolidaron como la principal fuente en el *mix* de generación y se presentó la revisión del Plan Nacional de Energía y Clima para el periodo 2023-2030.
- El sector de la construcción aceleró los visados de obra nueva y reforma, pero no logró cerrar la brecha entre oferta y demanda de vivienda. Factores como el desajuste laboral, el aumento de costes, la escasez de suelo y la baja financiación bancaria explicarían la baja producción de vivienda.

- Respecto al sector servicios, el turismo marcó récords y fue clave para el buen desempeño de la economía española, mientras que los servicios no turísticos también mostraron dinamismo.
- Los precios continuaron con la tendencia desinflacionista iniciada dos años antes, con crecimientos por debajo del 3 por 100 tanto del índice general como de la inflación subyacente, a pesar de la persistencia en los precios de los servicios. Esta evolución no obvia el impacto del *shock* inflacionista, de forma que el nivel de precios en 2024 se sitúa un 15 por 100 por encima de los existentes a mediados de 2021.
- En cuanto a las finanzas públicas, prosigue el proceso de consolidación fiscal iniciado en 2021 y se prevé que se mantenga en los próximos años, con descensos de las ratios de déficit y deuda pública, gracias al crecimiento robusto de los ingresos públicos y a la moderación del incremento del gasto público.
- Las proyecciones fiscales del Gobierno están sujetas también a un elevado grado de incertidumbre debido, además de a los factores estructurales que ya se han venido apuntando por este Consejo, a la intensificación de riesgos de desastres ligados a la aceleración del cambio climático y a la inestabilidad económica y financiera internacional derivada de la política económica, comercial y militar desplegada por la nueva Administración estadounidense, circunstancias que presumiblemente alterarán el escenario macroeconómico y generarán presiones sobrevenidas sobre las finanzas públicas españolas en los próximos años.
- La reciente decisión del Gobierno de aumentar de forma permanente el gasto público en defensa hasta el 2 por 100 del PIB a instancias de la OTAN implica que, de no arbitrarse nuevas medidas de ingresos, el margen fiscal de España para reforzar presupuestariamente el resto de políticas públicas en los próximos años será más estrecho, sobre todo si el contexto económico se deteriora.
- La ejecución del PRTR se limita al 64,4 por 100 del total de transferencias asignadas a España, mientras que los préstamos están aún pendientes de recibir. A menos de un año y medio de que expire el plazo para invertir los fondos transferidos y comprometer la financiación en concepto de préstamos, preocupa la capacidad del sistema para absorber la totalidad de los recursos disponibles.
- Sería necesario fortalecer las capacidades administrativas de los poderes adjudicadores territoriales, agilizar los procedimientos contractuales, desarrollar mecanismos de apoyo específico para las regiones y las empresas con menor capacidad de absorción, y priorizar proyectos que contribuyan realmente a la transformación del modelo productivo.
- Los socios comunitarios con asignaciones cuantiosas encuentran dificultades similares a España para realizar todas las inversiones proyectadas en el plazo pre-

visto y con garantías de calidad, por lo que sería razonable que la Unión Europea acuerde una extensión del periodo de ejecución de los fondos *Next Generation*.

- Todavía persisten debilidades y desafíos que la economía española debe afrontar de cara a alcanzar un crecimiento económico sostenible, como son la atonía de la inversión, el insuficiente avance de la productividad, los problemas de acceso a la vivienda o la elevada deuda pública.
- El escenario para 2025 se caracteriza nuevamente por una elevada incertidumbre global relacionada con el agravamiento de las tensiones comerciales y geopolíticas. Sin embargo, las previsiones apuntan a que la economía española será de las que menos se vean afectadas por los aranceles, manteniendo en 2025 un crecimiento de aproximadamente el 2,5 por 100, el mayor entre las economías avanzadas. En todo caso, los riesgos en torno al escenario macroeconómico son elevados.

CAPÍTULO II
EMPLEO Y RELACIONES LABORALES

España volvió a destacar en 2024 por el ritmo de creación de empleo, uno de los más altos de la Unión Europea, donde aportó cerca de la cuarta parte del saldo neto de empleo, muy por encima de lo que supone su población ocupada en ese conjunto. Así, prosiguió la senda de reducción de los grandes desequilibrios de nuestro mercado de trabajo, más pronunciada desde la reforma laboral de 2021 que, entre otros, ha reducido la temporalidad en el sector privado de la economía a niveles totalmente equiparables a los europeos. Con ello se ha aminorado uno de los diferenciales más visibles con anterioridad en ese conjunto y, sobre todo, reducido la rotación entre empleo y paro que provocaba esa temporalidad, especialmente de corta duración, y, con ella, la mayor tendencia a una fuerte segmentación del mercado de trabajo con consecuencias negativas tanto en términos de eficiencia como de equidad.

No obstante, y pese a los avances en todos los terrenos, siguen siendo muy visibles los desajustes y desequilibrios en este mercado. Entre otros, la tasa de paro española se situó en el 11 por 100, con lo que volvió a ser la más alta del conjunto UE-27; de hecho, fue la única que permaneció en dos dígitos. La tasa de paro joven y el paro de larga y muy larga duración entre los mayores de 55 años, así como el mayor paro femenino en casi todas las edades, mostraron todavía resultados elevados, lejos de los valores que serían deseables después de siete años (descontando la pandemia) de creación sostenida de empleo. Persisten, asimismo, brechas de género en la actividad y ocupación, y sigue observándose una mayor parcialidad y temporalidad entre las mujeres.

En un momento de doble cambio, ambiental y tecnológico (cuyo último capítulo, por ahora, es la irrupción de la IA generativa), en las economías avanzadas, que afrontan además un cambio demográfico de gran alcance, estos desequilibrios podrían agudizarse ante la transición que requieren estas transformaciones. Esto vuelve a poner de relieve la importancia de las políticas de empleo, que deben adaptarse para acompañar a las personas trabajadoras y a las empresas en estas transiciones, sin olvidar el papel del diálogo social y la negociación colectiva en la gobernanza de las mismas.

Precisamente, el importante activo que representa el diálogo social a escala europea se acaba de confirmar con la reciente firma de un nuevo pacto entre la Comisión Europea y los interlocutores sociales intersectoriales europeos que busca reforzar el papel de estos en la definición de las políticas sociales, laborales y de empleo. Esta iniciativa subraya la importancia del diálogo social como seña de identidad de una

Unión Europea renovada políticamente en un contexto mundial de derivas populistas y fuertes tensiones geopolíticas.

En España, la composición parlamentaria de la XV Legislatura, iniciada en agosto de 2023, planteó un contexto político más complejo para el diálogo social. La situación general de la economía y del mercado de trabajo, sin embargo, han proporcionado un entorno nacional favorable y positivo para continuar avanzando en la búsqueda de medidas socialmente acordadas en los temas que formaban parte de la agenda del diálogo social.

En esas coordenadas, a lo largo del año han desarrollado actividad una serie de mesas de diálogo tripartito. En dichas mesas se han abordado materias en el ámbito de la protección social, la prevención de riesgos laborales y las relaciones de trabajo. Como resultado, se han alcanzado acuerdos tripartitos entre el Gobierno y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas de ámbito estatal en relación con el modelo de jubilación gradual y otros aspectos de la protección social, y sobre el marco reglamentario de medidas de igualdad de las personas LGTBI en las empresas.

La política normativa laboral de 2024 se enfrentó a una mayor incertidumbre sobre el resultado de algunas iniciativas normativas al depender el Ejecutivo en minoría parlamentaria de unos apoyos externos políticamente más complejos y heterogéneos. Ello no impidió, sin embargo, que se aprobase una serie de normas laborales de rango legal en el ámbito interno, además de diversos reales decretos. Con todo, 2024 fue el año de aprobación de la primera regulación europea armonizada para los sistemas de inteligencia artificial (IA), coincidiendo con un despliegue amplio y acelerado en un corto periodo de tiempo de una tecnología que está cambiando la sociedad, la economía y el trabajo: el Reglamento (UE) 2024/1689, una norma de importante aplicación también en las relaciones laborales en las empresas y en el autoempleo.

Dentro del sistema de relaciones laborales continuó una tendencia de recuperación de las principales magnitudes de la negociación colectiva, tras las dificultades ocasionadas por la crisis sanitaria de 2020-2021, en la que se registró en conjunto una mejora de los incrementos salariales pactados en términos reales. En un contexto de crecimiento de la actividad y del empleo, se dio también una reducción de los conflictos por huelga y, de nuevo, se confirmó la madurez de un modelo de resolución de la conflictividad laboral a través de los órganos y procedimientos con base en la autonomía colectiva (SIMA y órganos de las comunidades autónomas). En ese mismo contexto, en el terreno de la siniestralidad laboral, sin embargo, hay que consignar el notable aumento de los accidentes de trabajo mortales en la población trabajadora asalariada, lo que lleva a insistir en la necesidad de evitar los riesgos, evaluar los que no se puedan evitar, entre otros principios fundamentales de la acción preventiva, y reforzar la prevención en todos los niveles y ámbitos.

Conclusiones

- España destacó nuevamente en 2024 por el dinamismo de su mercado de trabajo. La creación de empleo en nuestro país aportó cerca del 24 por 100 a la del conjunto de la Unión Europea, muy por encima de lo que supone el empleo español dentro de ese conjunto. Con ello se produjo un avance hacia el cumplimiento de los objetivos europeos para 2030, en especial el de alcanzar una tasa de empleo del 76 por 100 sobre la población de 20 a 64 años. Y, así, prosiguió la convergencia con las cifras europeas, reduciéndose las marcadas diferencias que se habían venido mostrando a lo largo de los últimos quince años.
- Tales diferencias, en líneas muy generales, consistían en mayores dificultades para la incorporación de los jóvenes al empleo y mayor incidencia del desempleo en esas edades, con mayor tasa NEET, menor tasa de actividad y mayor paro entre las mujeres, y también un paro más alto, además de larga duración, en los grupos de personas mayores. Todo ello se dio junto con otros diferenciales propios, entre ellos la presencia de una temporalidad excesiva y de rotación entre empleo, inactividad y paro, así como una involuntariedad del trabajo a tiempo parcial mucho más alta, en especial tras la gran recesión.
- Aunque en menor grado, las diferencias persisten en 2024, y algunas de sus consecuencias siguen contándose entre los grandes retos del mercado de trabajo español. Pese al alza en el empleo, la tasa de paro de referencia en España fue un 11 por 100 en 2024, la mayor de toda la Unión Europea; con 422.000 personas ocupadas más, el paro descendió en 174.000 personas. Es necesario seguir impulsando el cambio en el modelo de crecimiento, imprescindible para superar estos retos y para afrontar los del futuro, derivados de la doble transición ecológica y digital y del envejecimiento de la población.
- Los resultados generales del mercado de trabajo en España en 2024 continuaron la senda de mejora seguida desde la superación de la pandemia, con una trayectoria que no mostró menor intensidad al final del año, pese a las mayores incertidumbres y problemas que se fueron añadiendo en el panorama económico internacional. Las mejoras se evidenciaron tanto en el empleo, con un notable aporte de población extranjera, que supone ya un 20 por 100 del total, como en el paro. Creció el volumen total de horas trabajadas y se recogió un crecimiento de los salarios más moderado, pero suficiente para consolidar la mejora de ganancia en términos reales recogida en 2023, consistente con el planteamiento del AENC (recuperar progresivamente la ganancia de poder adquisitivo y enjugar la pérdida generada por el alza en los precios en 2021 y 2022). Como a lo largo del último decenio, el empleo asalariado siguió creciendo más que el por cuenta propia en 2024 y el sector privado generó la mayor parte de ese empleo asalariado. Volvió además a crecer el tiempo parcial y descendió en 1,2 puntos porcentuales su

involuntariedad hasta el 50 por 100; continúa así el cambio de signo tras ocho años de descenso desde 2014, donde se había recogido un máximo del 65 por 100 por el impulso que había cobrado en la crisis. La involuntariedad se sitúa en la mitad de los empleos a tiempo parcial.

- El dinamismo del mercado laboral se vio impulsado, como en los dos años anteriores, por los aportes de población inmigrante y por los buenos resultados entre los jóvenes menores de 25 años y entre las personas de 50 y más años, aunque en los dos casos todavía se está lejos de los datos europeos y se sigue requiriendo más impulso y mayores esfuerzos en política de empleo para aumentar y consolidar las mejoras aún más.
- Lo mismo ocurre cuando se atiende a la persistencia, pese a los avances, de las brechas de género en este mercado que, aunque se han reducido, siguen siendo importantes y requieren un enfoque amplio por la interrelación de los factores, sociales y laborales, que las explican y que determinan desde su menor actividad laboral por motivos relacionados con los cuidados, hasta el mantenimiento de relaciones de baja intensidad con el empleo, o la todavía visible presencia de una segregación ocupacional que comienza ya en la elección de campos de estudios en el sistema educativo y formativo.
- El cambio en la estructura sectorial del empleo desde la salida de la crisis fue ya visible en 2024, y también la mayor velocidad de crecimiento en algunas ramas tras la pandemia. Se trata de un cambio relevante, con un desplazamiento hacia actividades de servicios y, entre ellos, los avanzados. En paralelo, los datos sobre las ocupaciones del año siguieron consolidando una tendencia más positiva, con menor peso de las ocupaciones elementales y, en el otro extremo, un tercio del total del empleo de las ocupaciones científicas, profesionales y técnicas, junto con las que les sirven de apoyo. Son ocupaciones que aportan mayor valor añadido y se asocian al empleo de calidad, pero sigue pendiente resolver su segregación por sexos, el ajuste de competencias y los problemas de los sistemas educativos y formativos para dotarlas de mayor capacidad de adaptación futura, porque se atisba una amplia variedad de nuevas y más sofisticadas cualificaciones en las demandas que realizan las empresas.
- En 2024 volvió a reducirse la tasa de temporalidad de mujeres y hombres en todas las edades. Esto se debió al nuevo incremento del empleo indefinido, dominado además por el correspondiente a jornada completa, a mucha distancia del tiempo parcial (menos en las mujeres) y de la modalidad de fijo discontinuo, que siguió en valores por debajo del 10 por 100. La mejora se ralentizó en el sector privado, probablemente porque el volumen de empleo temporal se va acercando a sus mínimos, lo que limita el efecto del crecimiento en el indefinido. En el sector público, a su vez, la mejora se ha visto limitada por los largos plazos para llevar

a término el proceso de consolidación emprendido en 2023, y su temporalidad sigue siendo mayor que en el sector privado (18 por 100 frente al 12,1 por 100).

- En cuanto a las entradas y salidas del mercado de trabajo, apenas se recogieron cambios notables respecto del año anterior. Se consolidó, así, la nueva estructura de contratación, ahora con más de un 40 por 100 de la indefinida sobre el total de contratos registrados, y en las salidas, tanto aproximadas por altas en prestaciones por desempleo como por los datos sobre procedimientos colectivos de regulación de empleo, tampoco hubo cambios sustanciales, pero el número de despidos individuales creció un 8 por 100, sin que la coyuntura del año parezca suficiente para explicarlo completamente. Habrá que prestar atención en lo sucesivo a esta evolución.
- España se mantuvo un año más entre los países de la UE-27 que dedican un mayor porcentaje de su PIB a políticas activas de empleo. Sin embargo, persiste el déficit de gasto en relación con la incidencia del paro, que mide el grado de cobertura del gasto sobre las personas desempleadas, y en términos de gasto por persona que busca empleo, que aproxima el grado de intensidad de las actuaciones sobre cada demandante de empleo, debiendo atender también a la eficacia y eficiencia del gasto.
- El rendimiento de los recursos dedicados a PAE depende en buena parte de una adecuada dotación, cualificación y organización de las personas trabajadoras de los servicios públicos de empleo. Sin embargo, en España persisten déficits en términos comparados como la elevada ratio de personas demandantes de empleo por profesional, la práctica ausencia de personal con la especialización necesaria para atender tanto a demandantes de empleo como a empresas o el escaso recurso a la colaboración público-privada y público-pública.
- En 2024 se introdujeron novedades significativas en el nivel asistencial de la protección por desempleo para lograr una mayor vinculación entre este y las PAE. Se estableció la obligatoriedad de suscribir un acuerdo de actividad como requisito de acceso al subsidio y se reguló el complemento de apoyo al empleo como medida de compatibilidad entre el subsidio y el empleo, con el objetivo de eliminar cualquier desincentivo o penalización a la reincorporación al empleo. No obstante, sigue siendo necesario reforzar las pasarelas entre el desempleo y el trabajo.
- El desempleo de larga duración ha adquirido una dimensión especialmente importante y, por tanto, debe erigirse en foco prioritario para las PAE. Para ello, en 2024 se estableció la garantía de elaboración de un perfil individualizado a las personas beneficiarias del subsidio mayores de 45 años, aunque su naturaleza de servicio garantizado en la Ley 3/2023 de Empleo exige que pueda acceder al perfil toda persona demandante de empleo. También se ha comprometido la

elaboración de una estrategia global para el empleo de las personas desempleadas de larga duración o de más edad.

- En 2024, año de cambio de ciclo político en la Unión Europea y de renovación de sus instituciones, el diálogo social europeo ha contado con el claro apoyo de estas como pilar de la democracia y piedra angular de la economía social de mercado de la Unión Europea, abogando por su fortalecimiento. En marzo de 2025, la Comisión y los interlocutores sociales intersectoriales europeos firmaron un nuevo Pacto para el Diálogo Social Europeo que tratará de reforzar el papel de los interlocutores sociales en la configuración de las políticas sociales, de empleo y del mercado laboral.
- En España, el diálogo social tripartito alumbró un nuevo acuerdo en la Mesa de diálogo de Seguridad Social y Pensiones que, entre otras medidas, amplía y mejora el esquema de incentivos al retiro progresivo de la actividad de las personas trabajadoras (Real Decreto-ley 11/2024), así como un acuerdo para el desarrollo reglamentario de las medidas y recursos para la igualdad real y efectiva de las personas LGTBI en las empresas y otros dos sobre normas de desarrollo de la nueva formación profesional.
- A pesar de que hubo actividad de mesas de diálogo social tripartito en otras materias, no fue posible llegar a más acuerdos de ese alcance. Sí se alcanzaron diversos acuerdos entre el Gobierno y las centrales sindicales más representativas de ámbito estatal para la reforma del subsidio por desempleo, la reducción de la jornada laboral y la elevación del salario mínimo interprofesional.
- Por el contrario, algunas medidas laborales y sociales aprobadas no han contado previamente con un proceso de interlocución social y, en ocasiones, tampoco se han llevado a cabo consultas que habrían sido preceptivas.
- Los incrementos salariales pactados en la negociación colectiva de 2023 y 2024, en datos aún provisionales (del 3,7 y 3,3 por 100 respectivamente), se sitúan en el entorno de las directrices del V AENC para esos años y confirman, a grandes rasgos, una recuperación de los salarios pactados en el agregado de los convenios para la mayoría de la población asalariada cubierta por negociación colectiva. Asimismo, se confirmó una ligera ganancia de poder adquisitivo del conjunto de la negociación colectiva después de las pérdidas registradas en 2021 y, sobre todo, en 2022, aunque no suficiente para que dicho poder de compra avance en los últimos diez años, que acumulan un incremento salarial pactado real de -0,41 por 100.
- Hasta diciembre de 2024, la mitad de las empresas españolas con 50 o más personas trabajadoras había inscrito y disponía de un plan de igualdad, una proporción creciente en el tiempo. Como señaló la anterior Memoria del CES, con independencia de que en algunos planes se hayan podido experimentar di-

ficultades en la negociación, y a pesar del importante avance en las cifras totales de planes registrados y en la proporción de empresas cubiertas, los datos indican todavía un amplio margen de mejora en la tasa de cobertura de los planes de igualdad que es necesario alcanzar.

- En el ámbito del empleo público, por su parte, sigue sin estar accesible información sobre la elaboración y aplicación de los planes de igualdad que están obligadas a tener las Administraciones públicas, así como de sus protocolos frente al acoso sexual y al acoso por razón de sexo.
- En un contexto de crecimiento de la actividad y del empleo, la conflictividad por huelgas vio cómo se frenaba en 2024 el repunte que venía dándose en el último decenio dentro de un relativamente bajo nivel de conflictos. Se redujeron estos conflictos en el sector privado y en el público, pero destaca la importante reducción del impacto económico de las huelgas desarrolladas en el segundo, con una pronunciada caída de las jornadas no trabajadas. Disminuyeron en una cuarta parte las derivadas de los procesos de negociación colectiva y se redujo su impacto laboral y económico, un cambio relevante en relación con 2023.
- En el terreno normativo, destacó la aprobación de la primera regulación europea armonizada para los sistemas de inteligencia artificial, el Reglamento (UE) 2024/1689, de 13 de junio, de expresa aplicación también en las relaciones laborales en las empresas. También se aprobó la Directiva (UE) 2024/2831, de 23 de octubre, relativa a la mejora de las condiciones laborales en el trabajo en plataformas, relevante para el objetivo de promocionar formas innovadoras de trabajo que garanticen unas condiciones de trabajo de calidad. Sin embargo, no cabe olvidar que hay varias directivas laborales que están pendientes de transposición, algunas de ellas fuera de plazo. Asimismo, fueron aprobadas varias normas laborales en el ámbito interno, entre otras, sobre concurrencia de los convenios colectivos, y diversas modificaciones más en la Ley del Estatuto de los Trabajadores, normas en materia de igualdad y no discriminación, sobre elevación de la cuantía del SMI, y diversas medidas de protección a las personas trabajadoras ante los efectos de la DANA.
- En 2024, el volumen total de asuntos resueltos por los órganos judiciales sociales experimentó una notable subida tras dos años seguidos de bajada, de modo que este fue el más alto registrado durante el último decenio. Por otro lado, según los últimos datos disponibles de 2023, la situación global de la jurisdicción social, en atención al comportamiento de las tasas de resolución, congestión y pendencia, continuó empeorando y se observó un agravamiento de la saturación de los órganos judiciales sociales.
- En el segundo año de aplicación del Plan de Acción (2023-2024) de la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2023-2027, un año donde conti-

nuó creciendo el empleo, las cifras relativamente mejores de los accidentes de trabajo totales en 2024 se vieron fuertemente empañadas, sin embargo, por un preocupante aumento de los AT mortales, cuyo número creció notablemente en el trabajo por cuenta ajena, especialmente durante la jornada de trabajo. El índice de incidencia de estos accidentes permanece estancado por encima de los 3 por 100.000 (con una media de 3,4 en el periodo 2017-2023, último con datos definitivos), lo que supone un promedio de 610 personas fallecidas al año por accidentes de trabajo.

CAPÍTULO III
CONDICIONES DE VIDA, PROTECCIÓN E INCLUSIÓN SOCIAL

Los desafíos en el ámbito de la realidad social y las políticas de bienestar siguieron marcados en 2024 por un contexto sociodemográfico de aumento de la población, gracias a la inmigración, y, al tiempo, de avance del envejecimiento y mayor longevidad. Este capítulo de la Memoria, dedicado a las condiciones de vida, la protección y la inclusión social, parte de esta constatación en su primer apartado, que se ocupa del análisis de las condiciones de vida desde la perspectiva de los ingresos y su distribución, poniendo el acento en la evolución de la desigualdad, el riesgo de pobreza y la privación material.

Junto con las desigualdades en la distribución de la renta, la persistencia de la desigualdad entre hombres y mujeres, así como las violencias contra estas últimas, sobresalen entre las principales amenazas para la cohesión social, por lo que el segundo apartado del capítulo pone de relieve la situación y las iniciativas abordadas en 2024 haciendo hincapié en la posición comparada de España a partir de los informes de diversos organismos internacionales.

En un contexto de carestía y escasez de oferta, las dificultades para el acceso a la vivienda y para afrontar los gastos relacionados constituyen uno de los principales problemas sociales reportados por la población en 2024. Tanto los principales indicadores de esfuerzo como las medidas adoptadas en este ámbito y los debates en torno al problema son objeto de análisis en el tercer apartado del capítulo, que también se detiene en los retos de la habitabilidad y el aumento de la pobreza energética o los avances y desafíos en materia de urbanismo sostenible y resiliencia urbana.

España es un país particularmente afectado por la crisis climática y sus consecuencias. En ese contexto el apartado cuarto aborda desde la perspectiva social la situación de los principales parámetros medioambientales, como la gestión y calidad del agua, la reducción de emisiones, la conservación de los ecosistemas, la prevención de incendios o la restauración de espacios degradados en un año marcado por la catástrofe de la DANA.

La evolución del gasto en consumo de los hogares como indicador de calidad de vida, pero, sobre todo, sus implicaciones en términos de condiciones de vida, así como los desafíos desde la perspectiva de los derechos de las personas consumidoras y usuarias son el objeto del apartado quinto.

Los apartados a partir del 1.6 se ocupan de las principales dimensiones del sistema de protección social: la protección de la salud y el sistema sanitario, el sistema de

cuidados y atención a la dependencia, la seguridad social y el sistema de pensiones, la protección por desempleo y cese de actividad, así como las políticas de inclusión social.

Este sistema de protección social en su conjunto siguió mostrando en 2024 su solidez y amplio alcance, pero también sus debilidades, aspectos de los que se da cuenta en cada apartado a través de la revisión de los últimos indicadores que informan en cada caso del esfuerzo de gasto, la evolución del volumen de hogares y personas beneficiarias y sus perfiles, las iniciativas emprendidas en el año y el seguimiento de los resultados de las de años anteriores, todo ello desde un enfoque de calidad y equidad de la protección que incluye la perspectiva de género.

Todo este entramado de las políticas de bienestar en nuestro país representa más de la mitad del gasto público y comprende tanto el sistema de protección social propiamente dicho como servicios públicos tan decisivos para la calidad de vida y la cohesión social del presente y del futuro como la educación y la protección del medioambiente.

A pesar de este importante esfuerzo, la tragedia de la DANA mostró, como ocurrió con la crisis del COVID-19, la enorme vulnerabilidad social que puede surgir súbitamente de sucesos imprevistos pero cada vez más probables, como los asociados a los riesgos naturales y fenómenos meteorológicos extremos, al propio riesgo de nuevas pandemias, a la fragilidad de las infraestructuras[1] o la dependencia tecnológica en un contexto geopolítico convulso. La sociedad española ha mostrado su madurez y solidaridad en la respuesta a este tipo de acontecimientos y se han adoptado numerosas medidas paliativas a lo largo del año, en las que se detiene este capítulo. Sin embargo, reforzar la resiliencia y la seguridad de la población ante estas eventualidades requiere un ejercicio de reflexión sobre este tipo de nuevos riesgos sociales, su prevención y su gestión sobre la base del consenso y la cooperación.

La inteligencia artificial (IA) abre la puerta a mejoras inimaginables hasta ahora en las condiciones y la calidad de vida, la educación y el acceso al conocimiento, la salud y la gestión de las prestaciones sociales o el acceso a los productos y servicios. El apartado dedicado en este capítulo al tema especial se ocupa de los impactos sociales del nuevo paradigma que trae consigo la IA desde una perspectiva humanista que apunta a una gobernanza algorítmica basada en la fiabilidad, la transparencia y la rendición de cuentas, en línea con los principios del nuevo reglamento europeo. Se abordan así cuestiones como los retos y las oportunidades que plantea la IA para las políticas de bienestar y protección social, la igualdad y la no discriminación, así como para la transición ecológica.

1 Sobre la necesidad de mantenimiento e inversión en las mismas, véase capítulo 1.2.2 de la Memoria CES 2024 en su versión completa.

Conclusiones

Condiciones de vida y cohesión social

- El importante aumento poblacional, sustentado en la inmigración, continuó apoyando en 2024 el crecimiento económico y del empleo, y resultó clave para interpretar las tendencias sociales y la evolución de las políticas que se abordan en este capítulo. Al acabar el año se alcanzaron los 49 millones de habitantes, con una población extranjera que representaba ya el 16 por 100 del total (19 por 100 si se atiende al país de nacimiento), con importantes variaciones territoriales.
- Un menor aumento del coste de la vida que en años anteriores y mejores condiciones de acceso a la financiación dieron lugar a una cierta recuperación de la renta real disponible de los hogares y de las condiciones de vida de la población en términos agregados. Ello se tradujo en un ligero descenso de la desigualdad de ingresos y del riesgo de pobreza, aunque insuficiente en relación con la mejora económica y del empleo: más de una cuarta parte de la población se encontraba en situación de riesgo de pobreza y exclusión social, incluyendo al 16,3 por 100 de la población ocupada. Además, más de la mitad de los hogares llegaban a fin de mes de manera ajustada, y casi uno de cada diez lo hacía con grandes dificultades. Aunque disminuyeron las situaciones de pobreza más severa, más de medio millón de hogares carecían de ingresos de origen laboral, lo que confirma la persistencia de situaciones de precariedad estructural que reclaman mayor atención.
- El mayor riesgo de pobreza afecta a las personas desempleadas, a las de origen extranjero y a los hogares con menores a cargo, particularmente a los monomarentales. La tasa de pobreza infantil sigue muy por encima del promedio europeo: un 34,7 por 100 frente al 24, 8 por 100.
- Si bien se han realizado avances importantes en las políticas de protección social, la persistencia de estas brechas sociales no se corresponde con los niveles de desarrollo del país ni con los principios sociales del marco comunitario. Sigue siendo necesario impulsar políticas dirigidas a lograr mayores avances sociales, como viene recomendando la Comisión Europea a España.

La lucha contra las desigualdades de género sigue siendo un reto para la cohesión social

- Junto con las desigualdades distributivas desde una perspectiva puramente material, la persistencia de la desigualdad entre hombres y mujeres, así como las violencias contra estas últimas, sobresalen entre las principales amenazas para la cohesión social. Diversos informes comparados a nivel mundial, como el de

la Plataforma de Acción de Beijing (PAB), valoran los avances de nuestro país en el terreno de la igualdad de género, pero señalan la persistencia de problemas como la brecha salarial, el techo de cristal, la falta de corresponsabilidad y la violencia de género. En el ámbito de la Unión Europea, según el Índice de Igualdad de Género elaborado por el Instituto Europeo de Igualdad de Género (GEI), en 2024 España mantiene la cuarta posición de la UE-27, con mejoras reseñables en flancos tradicionalmente débiles de nuestro país como la desigual distribución en los usos del tiempo entre mujeres y hombres.

- Ante la creciente propagación del discurso que desprestigia y cuestiona la utilidad de las políticas dirigidas a fomentar la igualdad entre mujeres y hombres, resultan especialmente relevantes avances como el refrendo de la constitucionalidad de la introducción de la perspectiva de género en las políticas contra la discriminación, así como la aprobación de la Ley Orgánica 2/2024, de 1 de agosto, de Representación paritaria y presencia equilibrada de mujeres y hombres.
- La representación pública de las mujeres a través de su imagen constituye un importante campo de actuación de la cultura igualitaria, con las redes sociales como uno de los principales desafíos debido a la irrupción de un ecosistema en línea que promueve los roles de género más tradicionales, incluyendo algunas corrientes que propician un entorno vejatorio y violento con las mujeres.

Las violencias contra las mujeres: menor tolerancia, avances normativos y nuevos desafíos

- Veinte años después de la aprobación de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de protección integral contra la violencia de género, la sociedad española avanza en la reducción de la tolerancia hacia las conductas machistas. En 2024, su visibilización y condena social se hicieron ostensibles en diversos ámbitos de la vida pública, como la cultura, el deporte y la política. Además, recién entrado 2025 se aprobó por amplia mayoría la revisión del Pacto de Estado contra la violencia de género, que amplía de 290 a 462 las medidas contempladas e incorpora nuevas formas de violencia, como la violencia vicaria, la económica y la digital.
- En el contexto de la Unión Europea vio la luz finalmente la Directiva (UE) 2024/1385 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica.
- Las estadísticas sobre violencia de género continúan mostrando la magnitud y persistencia de este grave problema social, si bien en 2024 la incidencia en relación con la población muestra un descenso tanto del número de víctimas por cada 10.000 mujeres como de feminicidios por millón de mujeres, al mismo tiempo que aumenta el uso de los dispositivos y recursos de protección.

- Sin embargo, continuaron aumentando los delitos contra la libertad sexual, aunque en menor medida que en años anteriores, lo que puede guardar relación tanto con las políticas de concienciación como con la reducción de los niveles de infradenuncia. Como novedad relevante, se aprobó el Real Decreto 664/2024, de 9 de julio, por el que se regulan las ayudas económicas a las víctimas de violencias sexuales (Dictamen CES 10/2023), todavía pendiente del desarrollo de instrumentos que hagan más efectivo el apoyo. También se avanzó en la implantación de protocolos de detección temprana en el ámbito sanitario.
- Continúa pendiente la aprobación de la Ley Orgánica integral contra la trata de seres humanos (Dictamen CES 3/2023) mientras más del 80 por 100 de las mujeres en situación de explotación sexual y prostitución podrían estar en riesgo de trata, según el primer macroestudio.

Las dificultades de acceso a la vivienda

- El desigual despliegue de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la vivienda (Ley de Vivienda) y otras iniciativas orientadas en esa dirección marcaron el año 2024, con el trasfondo de la agudización de las dificultades para acceder a una vivienda y costear sus gastos, problemas concentrados en algunos grupos sociales y determinadas localizaciones geográficas en un contexto de precios altos y escasez de oferta mientras el necesario consenso sobre las soluciones a este grave problema se encontraba lejos de alcanzarse.
- Pese a la escalada de los precios de la vivienda, tanto libre como protegida, heterogénea a nivel territorial, las compraventas aumentaron un 16,4 por 100, impulsadas sobre todo por las de segunda mano, y se reactivó asimismo la rehabilitación de viviendas.
- La propiedad continúa siendo el régimen de tenencia predominante en España (75,1 por 100) y el retroceso de los tipos de interés en respuesta a la caída del euribor ha repercutido en un aumento interanual de las hipotecas constituidas. Aun así, continúa siendo alta la proporción de hogares (38,6 por 100) con carga financiera elevada respecto a los ingresos, situación especialmente acusada entre hogares de renta baja y de personas jóvenes. No se dispone de información oficial sobre el alcance del Bono de Alquiler Joven.
- Persisten las particulares dificultades de acceso a la vivienda de las personas más jóvenes pues, mientras el 90 por 100 de las mismas considera el elevado coste del alquiler como la principal barrera para independizarse, la edad media de emancipación en España alcanzó los 30 años en 2024, frente a una media europea de 26,2 años.
- En el segundo año de aplicación de la Ley de Vivienda, a finales de 2024 se definió el índice de referencia para la actualización anual de los contratos de

arrendamiento (IRAV) en sustitución del IPCA del alquiler, orientado a evitar aumentos desproporcionados en los contratos de arrendamiento. Otras novedades introducidas por la norma, como la posibilidad de control de precios en zonas tensionadas, han tenido una aplicación muy restringida territorialmente.

- Las desigualdades sociales, económicas y de género se agravan entre quienes viven de alquiler frente a quienes han accedido a la propiedad. El aumento del riesgo de pobreza energética, que afectaba ya en 2023 al 20,7 por 100 de la población, es un claro exponente de esas desigualdades. Además, la vivienda social apenas cubre al 3,3 por 100 de los hogares en viviendas principales, por lo que España necesitaría aumentar este parque en unas 850.000 viviendas para aproximarse a la media europea.
- La exclusión residencial en el ámbito rural presenta especificidades propias, pues la elevada proporción de viviendas vacías no garantiza su incorporación al mercado por deterioro, baja eficiencia energética o escasa adecuación a las necesidades actuales en un contexto de avance del despoblamiento y envejecimiento.
- Hay que subrayar la importancia de desarrollar una planificación urbanística y del suelo sensible a las necesidades de acceso a la vivienda habitual, así como la movilización de suelo para la construcción de viviendas asequibles. A este respecto, cabe recordar la suspensión en 2024 de la tramitación del Proyecto de Ley de reforma de la Ley del Suelo ante la falta de apoyo parlamentario, pieza esencial de la política de vivienda y urbanismo que, dada la gravedad de la crisis de vivienda y sus importantes consecuencias para la cohesión social, merecería ser objeto de un pacto de Estado.

Calidad del entorno ambiental

- El año hidrológico 2023-2024 se caracterizó por unas elevadas precipitaciones desigualmente distribuidas en el territorio que, más allá de aumentar en un 15 por 100 interanual la reserva hídrica, alcanzaron puntualmente registros extraordinarios y provocaron la DANA del mes de octubre, cuyos efectos fueron catastróficos en la Comunidad Valenciana y, en menor medida, en Albacete, Ciudad Real y Cuenca. A raíz de esta catástrofe se constata la necesidad de incorporar de forma efectiva el riesgo de inundabilidad en la planificación urbanística garantizando una ordenación urbana sensible al agua, pero también de considerar la vulnerabilidad social en la gestión integral de este tipo de riesgos ante la existencia de un patrón de desigualdad social en cuanto a su impacto.
- Aumentan los vertidos autorizados de aguas residuales al dominio público hidráulico, especialmente en las aguas subterráneas. Frente a estos resultados, la calidad de las aguas de baño alcanzó la excelencia en el 92 por 100 de las aguas marítimas y en el 54,8 por 100 de las continentales. Por otra parte, continúan

siendo elevadas las pérdidas de agua en la red de distribución, que suponen el 25,8 por 100 sobre el total de agua suministrada.

- Continúa a la baja la emisión de los contaminantes atmosféricos incluidos en el sistema español de inventario. La actualización del Programa Nacional de Control de la Contaminación (PNCCA 2023) prevé reducciones significativas en las concentraciones de contaminantes entre 2025 y 2030, pudiendo llegar a una notable reducción o desaparición de zonas con incumplimientos, excepto en el caso de los compuestos orgánicos volátiles distintos del metano (COVNM), para los que se plantea el análisis de medidas e instrumentos de planificación adicionales orientados al cumplimiento de objetivos.
- Casi un 80 por 100 del gasto en medio ambiente se destina a la gestión de residuos y aguas residuales. España registra un aumento en la generación de residuos superior a la media europea, sobre todo los que van a vertedero (43 por 100), lo que posterga el alcance de los objetivos establecidos por las normas comunitarias. La Ley 7/2022 obliga al establecimiento de una tasa para la prestación de servicios en la gestión de residuos cuya falta de armonización y el hecho de que no sea todavía de aplicación generalizada debilita su efectividad.
- Los efectos del cambio climático se están agudizando entre la población en situación de vulnerabilidad en términos de incidencia de muertes atribuibles a temperaturas extremas o de morbilidad y mortalidad por mala calidad del aire. La aproximación científica que mide la vulnerabilidad social constata una desigual distribución del coste asociado a estos daños, contemplando la dimensión denominada «sensibilidad territorial», en referencia a las debilidades territoriales que pueden aumentar las consecuencias de las catástrofes a corto, medio y largo plazo. Se espera que las entidades locales intensifiquen su capacidad tractora en la consecución de las metas vinculadas a la neutralidad climática.

Derechos de las personas consumidoras y usuarias

- En 2023, último año con datos cualitativos, el consumo medio por hogar apenas creció (0,5 por 100 en términos reales entre 2022 y 2023), pero el gasto en euros corrientes aumentó un 3,3 por 100 debido a la inflación, especialmente en productos de alimentación, donde el consumo real cayó un 5,1 por 100 pero el gasto subió un 5,6 por 100.
- El número de hogares en España superó los 19 millones en 2023 (aumentando un 6 por 100 en diez años), pero su tamaño medio descendió a 2,5 personas debido al aumento del número de hogares unipersonales y el descenso de los hogares tradicionales con hijos. Al mismo tiempo, los hogares con sustentadores principales mayores de 45 años constituyen una amplia mayoría y crecen los encabezados por mujeres (36 por 100) y por personas extranjeras (16 por 100 en 2023).

- Esta caracterización determina la orientación del consumo, que en promedio tiende a reducirse. Además, los hogares pequeños y monoparentales presentan menor consumo, mayor vulnerabilidad y destinan más proporción de su presupuesto a gastos esenciales, mientras que los hogares con hijos gastan más en alimentación, vivienda, transporte y educación.
- El nivel de formación y el país de nacimiento del sustentador principal influyen significativamente en el gasto: los hogares con estudios superiores gastan un 40 por 100 más y los de origen extranjero un 20 por 100 menos, aunque con pautas de consumo similares.
- En 2024 se prorrogaron las medidas de protección frente al alza de precios del año anterior: reducción del IVA en alimentos básicos, bono social eléctrico reforzado y prohibición de cortes de suministros a hogares vulnerables.
- Tras la DANA de 2024, se aprobaron medidas extraordinarias destinadas a proteger a las personas consumidoras, entre las que destacan la moratoria hipotecaria, la prohibición del corte de suministros y facilidades para resolver contratos y recuperar pagos anticipados en las zonas afectadas.
- Sin embargo, sigue pendiente la creación de la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero, que debe reforzar la protección de los usuarios financieros y agilizar la resolución de las reclamaciones frente a entidades financieras.

Educación y formación

- En comparación con la media europea, el sistema educativo español en 2024 siguió avanzado de manera sobresaliente en algunos ámbitos hasta alcanzar los objetivos europeos con varios años de antelación, como en la educación infantil, mientras que en otros los avances fueron insuficientes, lentos e incluso negativos.
- A pesar de continuar descendiendo, el 13,7 por 100 de la población joven seguía abandonando los estudios de manera prematura, lo que sitúa a España 4,7 puntos por encima del objetivo europeo (9 por 100).
- Otro de los retos más importantes del sistema educativo español es el referido a las competencias clave pues, según muestra la última edición de PISA (2022), España registró un empeoramiento de las competencias del alumnado de 15 años en lectura y matemáticas, aunque se mantuvo estable en ciencias.
- Estos bajos resultados en competencias clave que viene arrastrando el sistema educativo se manifiestan también entre la población adulta (16 a 65 años), cuyos niveles medios de competencias se sitúan por debajo de la media de la OCDE, lo que enfatiza la importancia del reciclaje educativo continuado. Aunque el 34 por 100 de población adulta ha participado en programas de educación y formación,

se sitúa a distancia del objetivo europeo para 2025 (47 por 100) y más aún del objetivo fijado por España para el año 2030 (60 por 100).

- En línea con las tendencias sociodemográficas de los últimos años, se sigue registrando un descenso de las incorporaciones en los primeros niveles de entrada al sistema y un aumento del alumnado extranjero en enseñanzas no universitarias que, en el curso 2023-2024, superó, por primera vez, el millón (12,2 por 100 del alumnado).
- El atractivo de la formación profesional siguió aumentando y superó el millón de personas, si bien el peso de las mujeres es inferior respecto al del resto de enseñanzas postobligatorias. La FP dual ha experimentado un fuerte crecimiento desde la aprobación de la LOIFP, aunque su peso es todavía escaso.
- El sistema universitario ha seguido centrado en la implantación de la LOSU y se ha enfrentado a importantes desafíos, entre los que destaca la dificultad de financiación de las universidades para afrontar los aspectos relativos a la dedicación y estabilización del personal docente e investigador. Además, se mantiene el desafío de la financiación de las universidades públicas en un contexto de fuerte competencia con las universidades privadas.

Salud y sistema sanitario

- El sistema sanitario español ha mostrado una notable capacidad de recuperación tras la pandemia. La esperanza de vida volvió en 2023 a los valores previos a la crisis sanitaria (83,8 años), lo que sitúa a España entre los países con mayor longevidad del mundo.
- Esta recuperación se ha visto favorecida por la alta cobertura de la campaña de vacunación que, según estimaciones oficiales, salvó unas 127.000 vidas en España y redujo en un 64 por 100 las muertes esperadas por COVID-19. Sin embargo, la cobertura de dosis de refuerzo en mayores de 60 años ha descendido, lo que plantea la necesidad de impulsar las campañas de vacunación anual.
- En atención primaria, la pandemia aceleró la adopción de la telemedicina, consolidando un modelo híbrido de atención. Aunque las consultas presenciales han recuperado parte de su protagonismo, las teleconsultas siguen representando un porcentaje importante, lo que plantea oportunidades y desafíos en términos de accesibilidad y calidad.
- La actividad en atención especializada y cirugía ha superado los niveles previos a la pandemia, pero las listas de espera siguen siendo elevadas: a finales de 2024, más de 846.000 pacientes esperaban una intervención quirúrgica y casi cuatro millones aguardaban su primera consulta con un especialista. El tiempo medio de espera para cirugía se sitúa en 126 días.

- El sistema de aseguramiento mutualista vivió un periodo de crisis, relativa a la suficiencia de los recursos aportados a las aseguradoras, que se resolvió en 2025 con la firma de un nuevo acuerdo para garantizar la cobertura de 1,5 millones de personas. Sin embargo, el modelo enfrenta retos estructurales derivados del envejecimiento de sus beneficiarios, entre otros.
- En lo relativo al gasto sanitario público, este alcanzó los 97.661 millones de euros en 2023, con un crecimiento del 6,2 por 100 respecto al año anterior, aunque el aumento real no superaría el 3 por 100 a causa de la inflación.

Cuidados y atención a la dependencia

- La principal brecha de género en tareas no remuneradas está relacionada con el cuidado de menores, al que el 60 por 100 de las mujeres en España dedica más de cinco horas al día en comparación con el 30 por 100 de los hombres.
- Avanzan las políticas de corresponsabilidad en el cuidado de menores a cargo: en 2024, el 53 por 100 de los beneficiarios de permisos por nacimiento fueron padres. Sin embargo, ese mismo año también aumentó el porcentaje de mujeres que solicitaron excedencias por cuidados familiares (84,5 por 100) y el de aquellas que trabajaron a tiempo parcial por cuidado de menores o familiares con discapacidad (17,3 por 100, frente al 3,5 por 100 en el caso de los hombres). Todo ello evidencia, por un lado, la efectividad del carácter retributivo de los permisos para fomentar una mayor corresponsabilidad por parte de los hombres y, por otro, que las desigualdades persisten en otros ámbitos del cuidado.
- Dos recientes sentencias del Tribunal Constitucional ponen de manifiesto la necesidad de impulsar una reforma de los permisos parentales para adaptarlos a la realidad de las familias monoparentales. Al mismo tiempo, la Comisión Europea ha propuesto una sanción para España por incumplimiento de la directiva europea de conciliación al no regular la modalidad de contraprestación económica del nuevo permiso parental que se puede disfrutar hasta los 8 años. Este incumplimiento ahonda en la necesidad de reconocer una contraprestación económica asociada a estos permisos como garantía de corresponsabilidad en la conciliación y los cuidados.
- En 2024 el número de personas reconocidas como dependientes alcanzó 1,64 millones, cuatro veces más que en los primeros años del sistema, y el número de beneficiarios efectivos superó los 1,5 millones, con un incremento del 7,4 por 100 respecto al año anterior. Este avance ha permitido reducir la lista de espera a mínimos históricos: de 155.241 personas en 2023 a 118.333 en 2024, aunque parte de esta reducción se debe a la concesión de prestaciones de baja intensidad, como la teleasistencia, y a fallecimientos en lista de espera.

- Los tiempos de espera, sin embargo, experimentaron un nuevo incremento en 2024 y se situaron en 334 días de media, lejos del máximo legal de 180 días y con grandes diferencias territoriales.
- La prestación económica para cuidados familiares sigue siendo la más frecuente (30 por 100), lo que refleja la persistencia del sesgo de género en los cuidados, con consecuencias negativas sobre la salud, el bienestar y la integración laboral de las mujeres. Si se excluye la teleasistencia, por ser una prestación de carácter complementario, las prestaciones económicas siguen superando a los servicios profesionales, lo que condiciona la calidad de la atención financiada por el sistema.
- En cuanto a los servicios vinculados a prestaciones económicas, la atención residencial y la ayuda a domicilio concentran el 75 por 100 del total, lo que muestra la preferencia por los cuidados profesionales.
- El gasto en dependencia alcanzó los 11.522 millones de euros en 2023, cantidad que presenta limitaciones para cumplir con los compromisos de alcance y calidad de la atención del SAAD.
- En 2024 se aprobó un nuevo Marco de Cooperación Interadministrativa para mejorar la gestión, reducir listas de espera y reforzar la calidad y profesionalización de los servicios a la espera de la reforma de la Ley 39/2006 para consolidar estos avances.

Seguridad social y sistema de pensiones

- En 2024 continuó el proceso de reforma del sistema público de pensiones, con la aprobación del Real Decreto-ley 11/2024, de 23 de diciembre, para la mejora de la compatibilidad de la pensión de jubilación con el trabajo, en base a un nuevo acuerdo de la Mesa de Diálogo Social de Seguridad Social y Pensiones, —el Acuerdo social para la mejora de la compatibilidad de la pensión de jubilación con el trabajo— para la regulación de un nuevo procedimiento de acceso a la pensión de las actividades con elevada peligrosidad y para el mayor aprovechamiento de los recursos de las mutuas con el fin de recuperar la salud de las personas trabajadoras.
- La AIReF presentó a comienzos de 2025 su primer informe de evaluación sobre el impacto de las últimas reformas, donde concluía que se cumple la regla de gasto de pensiones y, por tanto, en el corto plazo no será necesario adoptar medidas adicionales de cara a garantizar la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones.
- En 2024 se alcanzaron 10,2 millones de pensiones contributivas. La cuantía media se situó en 1.255 euros mensuales y se constató una nueva reducción de la

brecha de género. En el caso de las pensiones de jubilación, la edad efectiva de acceso aumentó hasta los 65,2 años y crecieron de manera significativa las altas tanto en la jubilación ordinaria, por la incorporación al sistema de las primeras cohortes de los *babyboomers*, como en la demorada, tras la mejora de los incentivos incorporados en las últimas reformas.

- En el ámbito de la incapacidad temporal, aumentaron el número de procesos iniciados y su duración media, en un contexto caracterizado por el dinamismo del empleo, el paulatino envejecimiento de la población trabajadora y el aumento en los tiempos de respuesta de los servicios públicos de salud. A este respecto, cabe señalar que el Real Decreto-ley 11/2024 recoge varias iniciativas dirigidas a mejorar la gestión de la IT y proteger la salud de las personas trabajadoras.
- En un año marcado nuevamente por la fortaleza del empleo y su consiguiente traslado a la recaudación por cotizaciones sociales, el sistema de la Seguridad Social mantuvo un nivel de déficit muy similar al del año anterior, del entorno del 0,6 por 100 del PIB.
- En 2024 se consolidó la mejora de los resultados de la previsión social complementaria tras el deterioro registrado con la crisis inflacionaria de 2022, produciéndose un crecimiento significativo tanto del patrimonio total de los planes de pensiones como del número de partícipes, principalmente en los planes de empleo.

Protección por desempleo y cese de actividad

- Se constata una mayor cobertura y calidad en la protección por desempleo: en 2024 se amplía la tasa de cobertura por desempleo hasta el alcanzar el 72,4 por 100, con una mejora en la dimensión contributiva tanto por el número de personas beneficiarias (un incremento del 4,9 por 100) como por la cuantía media de las prestaciones (un 2,6 por 100 más que en 2023). Sin embargo, pese a las mejoras en el empleo, el tiempo de duración media reconocida de las prestaciones contributivas sigue estando muy lejos de los máximos alcanzados en 2013 (14 meses de media frente a los 18,5 de 2013).
- Disminución moderada del peso asistencial: aunque el sistema sigue siendo predominantemente asistencial (53 por 100), se observa una ligera reducción del 2 por 100 de esta dimensión.
- Persisten importantes brechas de género y edad: las mujeres y personas mayores de 50 años siguen teniendo mayor dependencia de prestaciones asistenciales y una cobertura de peor calidad. La tasa de cobertura por desempleo en las mujeres es de casi 12 puntos porcentuales inferior que la de los hombres y son mayoritarias en prácticamente todas las cohortes de edad de la dimensión asistencial.

- La prestación por cese de actividad se incrementa en un 20 por 100 respecto a la de 2023, con un cambio estructural importante: con la excepción de 2018, es la primera vez desde 2013 que las resoluciones favorables superan a las denegadas.
- Pese al fuerte crecimiento de prestaciones por cese de actividad, prácticamente la mitad de las solicitudes son resueltas negativamente y el número de prestaciones en vigor en 2024 representa el 0,2 por 100 del universo de afiliados en el RETA. No existen datos sobre el nivel de cobertura de trabajadores por cuenta propia que hayan cesado su actividad y estén en disposición de reincorporarse al mercado de trabajo.
- El Real Decreto-ley 2/2024, de 21 de mayo, reforma la dimensión asistencial. Destaca, por un lado, la ampliación e intensidad de la protección: incremento de cuantías iniciales (salvo para las personas mayores de 52 años), cobertura para menores de 45 años sin cargas familiares o la eliminación del «mes de espera». Por otro lado, se simplifican y reordenan las modalidades del subsidio, eliminando duplicidades y programas como la Renta Activa de Inserción. Sin embargo, la dispersión normativa de determinadas modalidades resta coherencia interna al régimen de prestaciones semicontributivas, al tiempo que sigue siendo necesario avanzar en las pasarelas hacia el empleo.

Políticas de inclusión y no discriminación

- El número de prestaciones de IMV crece en 2024 un 26,7 por 100. En torno al 37 por 100 son únicamente perceptores del CAPI y otro 30 por 100 percibe, además, la prestación básica. Dada la naturaleza de apoyo a la crianza del CAPI, requisitos como el empadronamiento o la edad, entre otros, elevan los costes de transacción de una prestación que tiene como fin el alivio de los costes de crianza y cuidados.
- Persisten los problemas de cobertura: un 73 por 100 de las familias elegibles para el CAPI no lo percibe y ocurre lo mismo en un 56 por 100 de los hogares elegibles para la prestación básica del IMV. Según la AIReF, algunas de las principales causas se relacionan con el acceso a la información, el desconocimiento del lenguaje administrativo o el temor a reintegros por pagos indebidos. Algunos estudios señalan la importancia del acompañamiento y asesoramiento para reducir las tasas de no cobertura.
- Elevada litigiosidad y problemas de gestión: en torno al 10 por 100 de las solicitudes generan reclamaciones previas y los litigios en juzgados se han incrementado casi un 50 por 100 en 2024, lo que refleja problemas de funcionamiento administrativo. En el caso de solicitud de reintegros por cobros indebidos, se da un escenario de excesiva dilación del tiempo transcurrido hasta que se hace el requerimiento de reintegro (diez mensualidades de media).

- Los riesgos de feminización de la pobreza: las mujeres son las beneficiarias mayoritarias de las prestaciones asistenciales por desempleo (58,5 por 100), el ingreso mínimo vital (67,5 por 100) y las pensiones por jubilación no contributivas (63,5 por 100). Los datos revelan el riesgo de consolidar un sistema de protección social dual, con un subsistema robusto para hombres y uno más limitado para mujeres, lo que afecta a sus derechos presentes y a las perspectivas de derechos futuros.
- Novedades normativas del IMV: en 2024 se puso en marcha una pasarela automática entre el subsidio por desempleo y el IMV para facilitar la transición y reducir trámites burocráticos. Además, se simplificaron procesos de solicitud, eliminando requisitos como la acreditación de convivencia de cinco años para parejas de hecho o el requerimiento de firma de todos los miembros de la unidad de convivencia en la solicitud.
- Nuevas herramientas para mejorar la gestión de los servicios sociales: en 2025 se implementaron el Sistema Estatal de Gestión de la Información de Servicios Sociales (SEGISS) y el Sistema de Información Estatal de los Servicios Sociales (SIESS). Estas herramientas buscan gestionar y explotar estadísticamente la información recogida durante la gestión en el trabajo diario de los y las profesionales de servicios sociales de atención primaria, facilitando una mejor planificación y adaptación de los recursos a las necesidades sociales.
- Fuerte disminución de las rentas mínimas autonómicas: desde la entrada en vigor del IMV, las rentas mínimas autonómicas han descendido un 34 por 100, con diferencias significativas entre comunidades y ciudades autónomas. Algunos territorios han integrado mejor ambas prestaciones, mientras que otros han reducido el gasto o modificado la normativa, haciéndolas incompatibles, lo que ha supuesto una disminución o incluso la práctica eliminación de estas rentas.
- Tras la consolidación jurídica de la Ley 15/2022 integral para la igualdad de trato y no discriminación, sigue pendiente la constitución del organismo de igualdad previsto en la norma para una mejor protección de las víctimas.
- La reforma del artículo 49 de la Constitución en 2024 sobresale entre los avances para la igualdad de las personas con discapacidad. Pese a mejoras como las de la Ley Orgánica 5/2024, de 11 de noviembre, del Derecho de defensa, persisten barreras importantes de accesibilidad universal en buena parte del parque de viviendas.
- Pese a las importantes desigualdades en educación, empleo, vivienda y sanidad que sufren las personas de origen migrante, otros indicadores como el aumento de las autorizaciones de arraigo y las nacionalizaciones apuntan a resultados positivos en el terreno de la integración social. Esta última puede verse facilitada por algunas medidas del nuevo Reglamento de Extranjería, como la ampliación

de los supuestos de reagrupación familiar, el arraigo socioformativo y el de segunda oportunidad.

- Las llegadas irregulares por vía marítima siguieron ocasionando graves situaciones humanitarias, dadas las limitaciones del sistema nacional de acogida y las dificultades de coordinación de las comunidades autónomas. Ya en 2025 se aprobó por vía de urgencia un nuevo marco jurídico para la redistribución de las y los menores no acompañados.
- En un contexto internacional de propagación de discursos de odio y desinformación, la prevención y lucha contra la xenofobia requiere de mayores esfuerzos. Según el CEDRE, aumenta la discriminación por origen racial o étnico, mientras los delitos de odio motivados por el racismo y xenofobia son los más numerosos (41,8 por 100).
- La orientación sexual y de identidad de género motivan el 23 por 100 de los delitos de odio. Hay que destacar la relevancia de las medidas para la igualdad y no discriminación de las personas LGTBI en las empresas, aprobadas en 2024 como resultado del diálogo social.

TEMA DESTACADO: CAMBIO TECNOLÓGICO

RECUADRO 1: IMPACTOS ECONÓMICOS DEL CAMBIO TECNOLÓGICO

UNA CUARTA REVOLUCIÓN INDUSTRIAL ACELERADA POR LA IA

La economía, el trabajo y la sociedad han cambiado profundamente a golpe de grandes disrupciones tecnológicas que han generado nuevos paradigmas, abriendo el camino a distintas revoluciones industriales.
Actualmente estamos inmersos en la cuarta revolución industrial, constituida por avances tecnológicos plenamente consolidados como la hiperconectividad, la elevada penetración del Internet de las cosas, la aplicación de sistemas de inteligencia artificial o el análisis avanzado del *big data*.

ELEMENTOS DIFERENCIALES DE LA IV REVOLUCIÓN INDUSTRIAL

Alcance global, plurisectorial e interconectado:

No se limita a un sector específico, sino que transforma múltiples ámbitos de la vida humana más allá del mundo productivo.

Velocidad sin precedentes:

Se despliega de forma vertiginosa, mucho más rápida que las revoluciones anteriores, gracias a tecnologías como la inteligencia artificial, la automatización y la computación cuántica. Impacto generalizado en el empleo. Afecta tanto a tareas manuales como a trabajos intelectuales y creativos, lo que exige una adaptación constante, formación continua y adquisición de nuevas competencias.

Protagonismo del dato:

Está impulsada por el acceso y análisis masivo de datos (*big data*), lo que genera nuevos retos relacionados con la privacidad, la ética y la seguridad de la información.

Desafíos éticos y sociales más complejos:

Surgen debates sobre el equilibrio entre el avance tecnológico y los derechos individuales, especialmente en lo relativo al consentimiento y la protección de datos personales.

Nuevo contexto geopolítico:

A diferencia de etapas anteriores marcadas por la expansión global, la actual revolución se desarrolla en un entorno de revisión de la globalización, con un auge del proteccionismo y la búsqueda de autonomía estratégica tras eventos como la pandemia.

LA IA PRINCIPAL ELEMENTO DISRUPTIVO

Dentro de la cuarta revolución industrial, la inteligencia artificial representa la convergencia de avances en computación, *big data*, aprendizaje en línea y algoritmos. Otorga a las máquinas la capacidad de realizar tareas propias de la inteligencia humana, como el razonamiento, el aprendizaje o la creatividad, mediante algoritmos y modelos basados en conocimientos matemáticos, estadísticos, lógicos, informáticos y lingüísticos imitando o incluso mejorando funciones cognitivas humana.
Actualmente la versión generativa (IAG) es la que más interés ha suscitado.

POTENCIALIDADES Y DESAFÍOS DE LA IAG

Potencialidades:

- Crea contenidos de calidad y diversos
- Genera datos sintéticos tabulares
- Completa/sustituye labor humana
- Mejora experiencia usuario
- Democratiza información
- Fomenta I+D

Desafios:

- Genera contendos falsos
- Crea/amplifica sesgos
- Reduce/limita creatividad
- Provoca/agrava conflictos, dilemas o problemas éticos, legales o sociales
- Dificulta/impide su control, supervisión o regulación

Fuente: COTEC.

IMPACTO MACROECONÓMICO DE LA IA

Consenso existente:

Potencial transformador de la IA, pero impactos macroeconómicos imprevisibles.

Evidencia empírica:

Prevé un impacto de la IA limitado, ya que se está en una fase temprana de adopción. Las estimaciones a nivel macro muestran impactos evidentes, pero con un rango muy abierto. Por ello, la literatura académica ha optado por estimar el impacto a nivel micro en tareas y ocupaciones concretas y, de ahí, inferir los efectos agregados para el conjunto de la economía. En todo caso, para que se materialicen las ganancias de productividad, los avances en la IA deben diseminarse por toda la economía, lo cual lleva tiempo, ya que deben ser adoptados y desplegados por todas las empresas, incluidas las pymes, y algunas pueden tardar en adoptar estas nuevas tecnologías avanzadas o carecer de las habilidades necesarias para rentabilizarlas.

Limitaciones:

Resulta difícil aproximar en qué medida, cómo y cuándo se materializarán las ganancias de eficiencia resultantes y los potenciales efectos sobre la productividad y el crecimiento económico, que dependerán, de la velocidad de los avances, la diversidad y el desarrollo de aplicaciones, y un despliegue generalizado, e incluso de si se acelerarán aún más o llegarán a estancarse. La falta de indicadores para medir el ahorro de costes derivado dificulta el análisis del impacto.

Otros impactos:

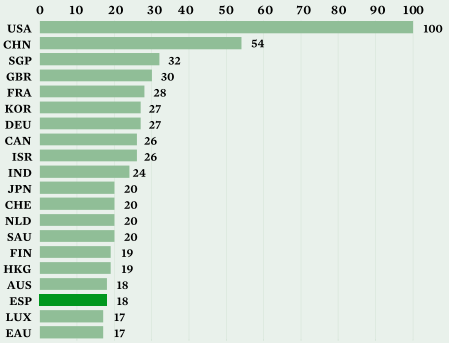
Hay que considerar otros impactos macroeconómicos de la IA en el empleo y en el mercado de trabajo, así como impactos sociales y medioambientales, que han de ser tenidos en cuenta en su conjunto a la hora de valorar su aporte más allá de las ganancias de productividad y crecimiento.

Necesidad de mayores esfuerzos en investigación:

Con el fin de superar el desequilibrio existente entre la magnitud y rapidez con que surgen y se implantan estas tecnologías disruptivas y el limitado conocimiento sobre sus consecuencias.

RECUADRO 1: **IMPACTOS ECONÓMICOS DEL CAMBIO TECNOLÓGICO** *(continuación)*

POSICIONAMIENTO EN INNOVACIÓN E INVERSIÓN EN IA



Fuente: Tortoise, Global AI Index, 19 de septiembre de., 2024.

ÍNDICE DE PREPARACIÓN PARA LA IA DEL FMI, 2023

Mide el grado de preparación a partir de indicadores relativos a infraestructura digital, innovación e integración económica, capital humano y mercado de trabajo, y regulación y ética.

Singapur, Dinamarca y Estados Unidos lideran el índice

La UE está al 66% del grado de preparación óptimo

Dinamarca, Países Bajos, Estonia, Finlancia o Alemania superan el 75%

España se encuentra al 65% de la preparación óptima

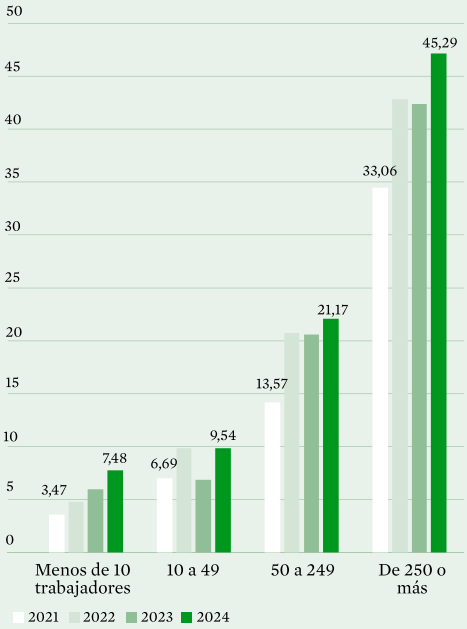
Por categorías, España se sitúa en la media de las economias avanzadas en cuanto a infraestructuras digitales e innovación e integración económica, mientras que en capital humano y mercado de trabajo, y regulación y ética se encuentra por debajo.

Inteligencia artificial, motor clave para la actividad productiva

Despliegue en el tejido productivo español: situación y desafíos

Situación

EVOLUCIÓN DEL USO DE LA IA EN ESPAÑA POR TAMAÑO EMPRESARIAL



Fuente: INE.

- **Notable crecimiento** en la adopción de IA por parte de las empresas españolas.
- Variación significativa de la adopción **según tamaño y sector de actividad.**
- Las **empresas de servicios** son las que mayor uso hacen de la IA en su actividad, un 15,6 por 100.
- Son las **grandes empresas industriales** las que la usan más intensamente la IA, un 48 por 100.
- La herramienta de IA más utilizada por las empresas españolas es el **análisis del lenguaje escrito.**
- La principal aplicación de la IA es en actividades de **marketing y ventas.**
- Más de tres de cada cuatro empresas españolas han desistido de utilizar IA debido a la **falta de conocimientos especializados** relevantes en la empresa.

RECUADRO 1: **IMPACTOS ECONÓMICOS DEL CAMBIO TECNOLÓGICO** *(continuación)*

Despliegue en el tejido productivo español: situación y desafíos	**Brechas**	• A pesar de los avances logrados, **persisten brechas digitales** en España que pueden limitar el desarrollo de la IA. • La conectividad sigue siendo limitada en algunas zonas del medio rural o en áreas de baja densidad poblacional. • Las **pequeñas y medianas empresas**, por lo general, usan menos intensivamente soluciones de IA. • Necesidad de una mayor **sensibilización, alfabetización y promoción** de la digitalización del pequeño tejido empresarial.
	Ciberseguridad	• **Creciente exposición** de la ciudadanía y las empresas a este tipo de amenazas. • La IA desempeña actualmente un **papel clave** en la detección y respuesta a ciberataques. • La IA también plantea desafíos, ya que su uso por la ciberdelicuencia ha traído consigo ataques **cada vez más sofisticados**. • El desarrollo de la IA supone un reto **económico/financiero y técnico** en términos de ciberseguridad. • La **supervisión humana** es esencial para asegurar que el uso que se haga de la IA en ciberseguridad sea equilibrado y ético.
	I+D+i	• En España, los esfuerzos se han concentrado en el **fomento de la I+D** para el desarrollo de la IA. • La propia IA es una herramienta muy potente y está **revolucionando los procesos de I+D.** • **Ventajas:** la capacidad para analizar grandes volúmenes de datos, la formulación automatizada de hipótesis, la modelización de fenómenos complejos, la optimización de diseños experimentales o la validación de resultados. • **Demostrado potencial** en disciplinas como la ingeniería, la biotecnología o la farmacología.
Política económica en favor de la IA	Concebida como una estrategia integral que, sobre la base de unos **principios y reglas de juego claras y transparentes**, debe tener como objetivo lograr un **equilibrio** entre favorecer e impulsar un **desarrollo tecnológico** acelerado y garantizar que los beneficios de este lleguen a toda la **sociedad** sin comprometer derechos fundamentales, minimizando las consecuencias no deseadas sobre los equilibrios económicos y sociales y garantizando que **nadie «se quede atrás».**	
	Elementos clave	• Contar con un **marco de gobernanza de la IA** que, partiendo de los principios de equidad, transparencia y responsabilidad, tenga como objetivo lograr una IA confiable, inclusiva, sostenible y enriquecedora. • Abordar una **regulación clara** que otorgue seguridad. • Impulsar un **ecosistema digital** que estimule la innovación y favorezca la investigación científica. • Promover la **adopción de la IA** por ciudadanos y empresas, especialmente pymes, tanto en lo que se refiere a las capacidades físicas como en las competencias de los recursos humanos y organizacionales.

CONCLUSIÓN:

El gran reto al que se enfrentan las sociedades en relación con la transformación tecnológica es lograr que la misma, principalmente la digitalización, y los desarrollos e innovaciones conexas, como la IA, se orienten hacia el progreso humano, social y medioambiental.

La irrupción reciente de tecnologías disruptivas con gran potencial y donde destaca sobremanera la IA hace necesario abordar una estrategia integral que englobe el desarrollo, despliegue y uso por parte de toda la sociedad, y que incluya a todos los actores relevantes, sector público y sector privado, expertos y ciudadanía, para poder extraer todo el potencial que ofrecen estas tecnologías y minimizar sus efectos negativos.

Ello implica contar con la participación de los agentes económicos y sociales, ya que los desafíos que surgen en sus vertientes económica, laboral, medioambiental y social hacen necesario alcanzar un amplio grado de consenso social sobre los usos de la IA, sus límites y la forma de interactuar entre las personas y los desarrollos con el fin de que la IA sea un instrumento beneficioso para generar un desarrollo estable, sostenible e inclusivo a medio plazo.

Fuente: elaboración propia.

RECUADRO 2. IMPACTOS LABORALES DEL CAMBIO TECNOLÓGICO

Impactos laborales del cambio tecnológico

El impacto del cambio tecnológico en el empleo puede ser cuantitativo, cualitativo o una combinación de ambos. Además, el empleo puede verse afectado en términos de cambio de los perfiles de las tareas dentro de los puestos de trabajo y las ocupaciones, y de los requisitos de cualificación relacionados, así como, por estos mismos factores, en términos de cambios de las retribuciones y del conjunto de aspectos que definen habitualmente la calidad del empleo. El modo en que la tecnología modifica las tareas y el entorno laboral tiene importantes implicaciones para la calidad de los puestos de trabajo y, en última instancia, sobre el bienestar de las personas trabajadoras.

IMPACTOS EN EL EMPLEO

Impacto neto positivo del cambio tecnológico en el largo plazo.

En general, se estima que las tres revoluciones industriales previas a la actual han mantenido (e incluso aumentado) los niveles de empleo.

Impacto neutro de las tecnologías de automatización previas a la IA generativa.

Pocos indicios de una caída significativa del empleo global en los mercados de trabajo como resultado de la automatización llevada a cabo en el periodo inmediatamente anterior a la irrupción de la IA generativa. De igual forma, los pocos estudios que han abordado ya el impacto de la IA en el empleo agregado han encontrado poco o ningún efecto en el empleo.

Mayor alcance e impacto con el desarrollo de la IA generativa.

Mientras anteriores oleadas de innovación tuvieron un mayor impacto en la fuerza laboral menos formada, los recientes avances implican que la IA incide también en tareas cognitivas no rutinarias, lo que amplía su alcance a perfiles cualificados. El mayor alcance y la facilidad de acceso de las tecnologías de IA generativa sugieren que tendrán un impacto más generalizado en el mercado laboral que las anteriores oleadas de IA.

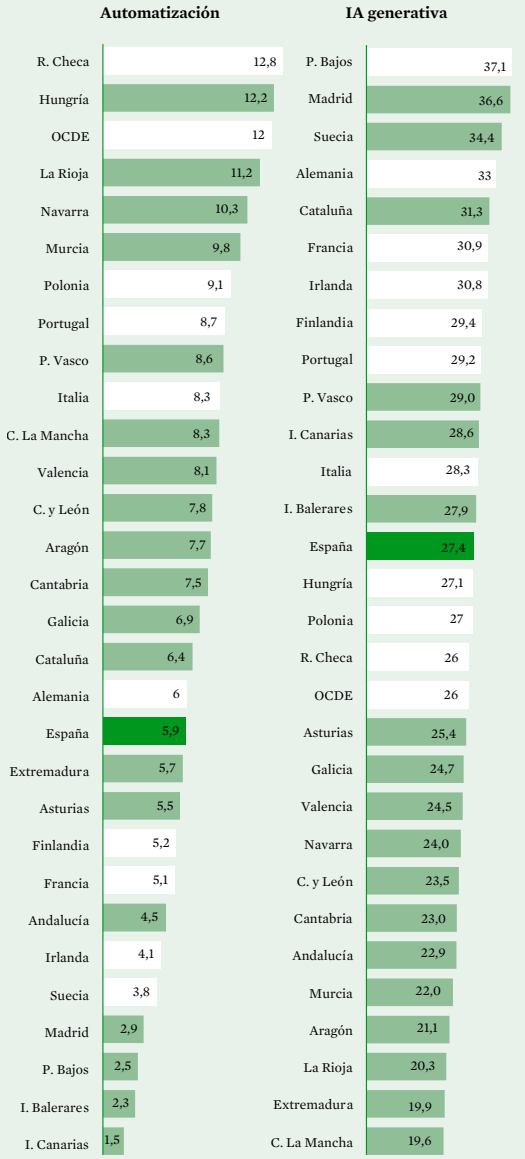
Mayor exposición a la IA no implica desplazamiento de puestos de trabajo.

Debería correlacionarse sobre todo con la productividad, ya que las estimaciones de exposición miden la proporción de tareas que pueden realizarse más rápidamente con la ayuda de la IA generativa.

El cambio tecnológico puede generar desigualdades y conlleva transiciones difíciles.

Los nuevos empleos que se generan normalmente son en sectores diferentes, a menudo en regiones distintas, y con frecuencia requieren cualificaciones diferentes a las de los empleos que se perdieron, lo que ha contribuido a aumentar las disparidades entre distintos grupos de personas y territorios.

EMPLEO EXPUESTO AL CAMBIO TECNOLÓGICO, 2022



Fuente: OCDE, 2024.

RECUADRO 2. IMPACTOS LABORALES DEL CAMBIO TECNOLÓGICO *(continuación)*

PAE como respuesta a los desafíos del cambio tecnológico

El uso de la IA por parte de las personas trabajadoras en España es inferior al del resto de países de nuestro entorno encuestados. Además, el ritmo de adopción también es algo más lento. A pesar de ello, cerca de la mitad de las personas trabajadoras declara necesitar formación en ese ámbito.
Por tanto, las PAE deben promover las acciones para potenciar la empleabilidad de todas las personas trabajadoras, sin dejar a nadie atrás, y responder a las necesidades del tejido productivo, formando para un diseño y uso responsable de la IA que evite perjuicios para las personas trabajadoras, las empresas o terceros. Para ello, las PAE tienen la oportunidad de integrar el uso de la IA para aumentar la eficiencia y eficacia de sus actuaciones:

Perfilado de las personas demandantes de empleo

- Caracterización y segmentación de las personas demandantes de empleo
- Cálculo de la probabilidad de empleo a partir de datos y características individuales de la persona demandante de empleo.

Personalización de servicios

- Asignación de las personas demandantes de empleo a intervenciones y programas de PAE según sus necesidades.
- Diseño de itinerarios de formación personalizados adaptados a la diversidad territorial y personal.
- Integración de bases de datos externas (sobre condiciones socioeconómicas, desempeño en experiencias laborales anteriores, resultados en programas precedentes, etc.) para un mayor ajuste de las intervenciones.
- Determinación del cumplimiento de condiciones para acceder a oportunidades de formación, subsidios a la contratación, etc.
- Identificación de oportunidades de empleo para perfiles específicos o de dificultades añadidas para la inserción laboral.
- Información y orientación laboral (*chatbots*).
- Detección de irregularidades en la provisión de servicios e intervenciones.

Mejora del matching *entre oferta y demanda de empleo*

- Elaboración y mejora de perfiles mediante el análisis de currículum, detectando y potenciando capacidades o experiencias clave.
- Optimización de las ofertas de empleo (uso de palabras clave que promuevan y centren la búsqueda entre las personas candidatas objetivo, uso de términos que promuevan la diversidad, etc.).
- Detección de brechas de formación y emparejamiento con oferta formativa disponible.
- Emparejamiento de competencias o habilidades de las personas demandantes de empleo con vacantes, incluidas las futuras que resulten del análisis prospectivo del mercado de trabajo.

Prospección del mercado y predicción

- Mayor nivel de información y variables, lo que contribuye a una mayor equidad en las decisiones.
- Mayor información y capacidad de predicción sobre las necesidades de empleo en el mercado, sectores específicos, etc.
- Apoyo a la movilidad de las personas trabajadoras con base en una mayor información sobre ofertas. Esta información puede extenderse a los mercados de origen.
- Predicción de eventos con impacto en el empleo: probabilidad de desempleo, riesgo de cierre de empresas.

Evaluación de programas

- Análisis del impacto de programas y servicios.
- Identificación de mejores prácticas en base al impacto.
- Estimación de la probabilidad de éxito del escalado.

Trabajo en red

- Articulación de la actividad de los servicios de empleo con instituciones equivalentes y con otros sectores a nivel regional o municipal.

Falta de robustez de las herramientas de IA

- Sesgos en los datos que entrenan al algoritmo, que pueden reproducir patrones de discriminación.
- Insuficiente representatividad de las muestras de datos para determinados grupos de personas trabajadoras o categorías de información.

Riesgos de discriminación y exclusión

- Brechas tecnológicas (de acceso o falta de capacidades) en ciertos territorios.
- Barreras de acceso para personas con discapacidad.
- Discriminación menos intuitiva y más difícil de detectar si se origina en fallos de diseño o comportamiento del sistema.
- Imposibilidad de detectar elementos intangibles o no objetivables de las personas demandantes de empleo y de las empresas.

Transparencia y explicabilidad de las decisiones

- Necesidad de informar a las personas demandantes de empleo de que sus perfiles están siendo analizados por la IA.
- Opacidad: las herramientas de IA pueden ser una «caja negra», si no es posible explicar las decisiones y resultados por desconocimiento de estándares y criterios.
- Dificultades para atribuir de resultados a ciertas variables, determinar los pesos de cada factor, etc.

Privacidad

- El uso de datos provenientes de Internet (*web scraping*) genera dudas sobre el consentimiento en la cesión de los mismos.
- Necesidad de garantizar la seguridad de los sistemas ante el uso de información de carácter personal y sensible.

Complementariedad de la IA con el control humano en el PES

- Las decisiones de la IA son un elemento más de decisión y recomendación.
- Necesidad de formación del personal en datos para optimizar el uso de la IA, interpretar los algoritmos, etc.

RECUADRO 2. IMPACTOS LABORALES DEL CAMBIO TECNOLÓGICO *(continuación)*

Cambio tecnológico y relaciones laborales. El papel del diálogo social y la negociación colectiva

La creciente integración de nuevas herramientas tecnológicas en las empresas presenta notables efectos positivos, productivos y organizativos para empresas y personas trabajadoras, pero, al mismo tiempo, plantea nuevos retos y riesgos para estas que se deben afrontar. Junto con un uso generalizado de dispositivos digitales en el trabajo, la monitorización digital que posibilitan y junto a procesos como la automatización-robotización, más recientemente se abre paso la gestión algorítmica del trabajo, en un principio implantada en el trabajo en plataformas digitales, pero de creciente extensión al trabajo convencional. Aunque la información es todavía limitada, las fuentes disponibles señalan un distinto grado de prevalencia de estas herramientas en las empresas en España, así como los principales efectos y retos que plantean.

Prevalencia de tecnologías, efectos y retos

1. Uso de dispositivos y monitorización digital	***Prevalencia*** Amplio y creciente uso de ordenadores fijos, portátiles, tabletas, *smartphones* y otros dispositivos móviles en las empresas europeas (Cuarta ESENER, 2024). El 65% de las personas trabajadoras en España usan estos dispositivos (JRC Comisión Europea) que, con frecuencia, se utilizan para monitorizar y supervisar la ejecución del trabajo. ***Principales efectos*** *Positivos:* mejora de tareas y acceso a información, eliminación de procesos largos, tediosos y repetitivos, mayor flexibilidad horaria y autonomía, mejora del rendimiento. Riesgos: nuevos riesgos para la seguridad y la salud en el trabajo (trastornos musculoesqueléticos, movimientos repetitivos, aumento de la intensidad, sobrecarga informativa, recopilación de datos). ***Principales retos*** Avanzar en la mejora de la evaluación de riesgos laborales derivados de la digitalización, ampliar las empresas que consultan con la RLT sobre el impacto potencial de la tecnología digital en la seguridad y la salud laboral e implementar políticas de transparencia e información de las empresas hacia las personas trabajadoras sobre su uso.
2. Gestión algorítmica (GA) del trabajo	***Prevalencia*** En España, como en otras economías avanzadas, una proporción significativa de empresas y de personas trabajadoras utilizan algún sistema de GA del trabajo (dirección y organización automatizadas). ***Principales efectos*** *Positivos:* mejoras en la organización del trabajo, mayor consistencia en la toma de decisiones, previsibilidad de las instrucciones y neutralización de posibles sesgos de las decisiones humanas. La recopilación de datos de la actividad laboral y la analítica de datos, en combinación con el uso de modelos de IA, pueden permitir innovaciones organizativas y mejoras de productividad. *Riesgos:* la GA aparece asociada a actividades complejas y procedimientos detallados, menor flexibilidad y autonomía de las personas trabajadoras, a trabajos más monótonos y a mayor estrés en el trabajo. Estos rasgos se acentúan cuando la GA tiene mayor intensidad («plataformización fuerte» del trabajo, que se observa en un 6,1% de la población ocupada en España). ***Principales retos*** Garantía de la transparencia, explicabilidad y control humano en los algoritmos aplicados a la dirección y la organización automatizadas del trabajo y evitación de sesgos potencialmente discriminatorios por distintas circunstancias personales en los elementos de la relación de trabajo (asignación de actividad, evaluación del desempeño, salario y sus componentes, clasificación y promoción profesional, y acceso a la formación continua, entre otros).

RECUADRO 2. **IMPACTOS LABORALES DEL CAMBIO TECNOLÓGICO** *(continuación)*

Gobernanza de los cambios	
1. Plano normativo	Además de las normas que ya estaban vigentes en España relacionadas con estas materias, cabe destacar las dos iniciativas comunitarias recientemente aprobadas. El Reglamento Europeo de IA (RIA). El RIA persigue el objetivo transversal de alcanzar un uso de la IA centrado en las personas. En el ámbito del empleo, la gestión laboral y el autoempleo, contiene determinadas prohibiciones y la clasificación de los sistemas desplegados en esos ámbitos que estén destinados a determinadas actividades de gestión del personal como sistemas de alto riesgo, con las obligaciones y controles consiguientes. La Directiva europea de trabajo en plataformas. Pone en juego reglas de transparencia y la supervisión por humanos, establece evaluaciones (con participación de los representantes de los trabajadores) de las repercusiones de las decisiones automatizadas en las personas que realizan trabajo en plataformas, incluidas, cuando proceda, en sus condiciones laborales y en la igualdad de trato en el trabajo (evaluaciones antisesgos) e incluye la decisión por humanos de determinadas vicisitudes de la relación contractual, la revisión por humanos, normas sobre seguridad y salud, y obligaciones de información y consulta a los representantes de los trabajadores, entre otras previsiones.
2. Diálogo social	Además de las medidas normativas, resulta imprescindible abordar las transiciones y los cambios mediante el papel impulsor del diálogo social, tanto en el ámbito de la Unión Europea (UE) como nacional. Existe un amplio consenso institucional en la UE sobre la importancia del diálogo social como herramienta central para el gobierno del cambio tecnológico, la digitalización y la IA, y sus impactos en el mundo del trabajo. Los interlocutores sociales europeos comparten este consenso fundamental. Ejemplo de ello es el Acuerdo Marco Europeo sobre digitalización (AMED) que firmaron en 2020. El AMED suponía un importante instrumento para afrontar cambios estructurales futuros como el uso de los sistemas de IA en los lugares de trabajo. Otro ámbito especialmente importante en la gobernanza de los cambios tecnológicos lo representa el diálogo social europeo sectorial. En España cabe destacar dos instrumentos fundamentales del diálogo social para abordar los efectos de estos cambios: la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo (EESST 2023-2027), en el terreno de la salud laboral y la prevención de riesgos laborales, y el Acuerdo sobre el Empleo y la Negociación Colectiva (V AENC). El V AENC (2023-2025) contiene criterios y recomendaciones en diversos ámbitos, entre los cuales cabe destacar, a estos efectos, los que recoge en relación con la transición tecnológica y digital, y con la IA.
3. Negociación colectiva	La regulación en la negociación colectiva de cuestiones como la IA y la gestión algorítmica parece ser todavía escasa, pero esto podría cambiar en el corto plazo por su penetración en la organización del trabajo, el consenso de los interlocutores sociales acerca de su necesidad recogido en el V AENC y el efecto de las recientes regulaciones europeas, que abren y señalan espacios a la negociación colectiva. Esta ofrece ya algunos ejemplos significativos y buenos ejemplos de prácticas negociales en España y otros Estados miembros de la UE, particularmente en el ámbito sectorial, que pueden ejercer un efecto pedagógico o de arrastre sobre otros ámbitos negociales.

CONCLUSIÓN

Es poco probable que España se vea afectada muy negativamente en términos de empleo debido a la IA, pero sí tendrá que hacer frente a un proceso de transformación en la naturaleza del trabajo. La clave será adaptar la fuerza laboral a las nuevas tecnologías. Las diferencias regionales y personales en la exposición a la IAG indican que las políticas de formación y adaptación deberían tener presente la diversidad territorial y personal, con un enfoque particular en las zonas y personas más vulnerables a los cambios tecnológicos. Con las políticas adecuadas, España puede aprovechar la IA para fomentar un desarrollo económico inclusivo y sostenible, preparando a sus ciudadanos para los trabajos del futuro. Los beneficios y los riesgos de las transformaciones tecnológicas en el trabajo no están determinados de antemano. Asegurar las oportunidades y afrontar los retos implica adoptar estrategias y medidas mediante una aproximación compartida. Resulta, por ello, fundamental poner el acento en la gobernanza de los cambios para asegurar que estas transiciones se produzcan en beneficio de todos, personas trabajadoras y empresas, maximizando los beneficios de la digitalización y garantizando un uso fiable de los sistemas de IA en el empleo y las relaciones laborales.

Fuente: elaboración propia.

RECUADRO 3. IMPACTOS SOCIALES DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL

Digitalización humanista e inteligencia artificial

La IA constituye una oportunidad histórica para mejorar el bienestar de las personas, la sostenibilidad del planeta y el logro de los objetivos de la Agenda 2030. Tiene un enorme potencial para mejorar la calidad y la personalización de los servicios públicos, detectar con mayor precisión los problemas sociales, tomar decisiones basadas en datos, mejorar la eficiencia y la evaluación de las políticas públicas, agilizar los procedimientos y reducir costes. Sin embargo, los sistemas de IA entrañan ciertos riesgos en el ámbito de los derechos fundamentales, la protección del medio ambiente o la lucha contra el cambio climático, entre otros impactos sociales, generando incertidumbres en torno a cuestiones relativas a la responsabilidad.

Las percepciones de la ciudadanía (CIS, 2025) reflejan esa tensión entre el potencial transformador atribuido a la IA y la precaución en torno a sus consecuencias, interpelando a los poderes públicos sobre la necesidad de garantizar ciertos derechos.

LA NECESIDAD DE UNA IA SEGURA, FIABLE Y CENTRADA EN LA PERSONA

Los principios de centralidad humana, prevención del daño, equidad y explicabilidad de los sistemas de IA son preconizados por los organismos internacionales, que determinan los límites del desarrollo, despliegue y uso de una IA confiable. Los requisitos de fiabilidad se resumen en la necesidad de acción y supervisión humanas, solidez técnica y seguridad, gestión de la privacidad y de los datos, transparencia, diversidad, no discriminación y equidad, bienestar ambiental y social y rendición de cuentas.

Desde esta perspectiva, el nuevo RIA supone un gran avance, ya que introduce obligaciones legales específicas graduadas en función de los riesgos de cada sistema de IA para los derechos de la ciudadanía y prohíbe los que representan un riesgo inaceptable. El RIA regula sectores especialmente sensibles, como el sanitario, educativo, justicia y administración pública, empleo y recursos humanos o seguridad y vigilancia. No obstante, excluye de la obligación de evaluación *ex ante* a sectores relevantes desde el punto de vista social.

Fuente: Comisión Europea, 2019.

GOBERNANZA ALGORÍTMICA, TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

La transparencia algorítmica implica que los factores que intervienen en las decisiones tomadas por los algoritmos tendrían que ser visibles, conocibles, auditables y explicables a las personas que utilizan, regulan y resultan afectadas por los sistemas que emplean estos algoritmos. La falta de transparencia puede dar lugar a que errores del sistema conduzcan a decisiones injustas y erosionen la confianza pública en las instituciones. Por ello, las Administraciones públicas deberían ser referentes en transparencia algorítmica.

La creación de registros de algoritmos públicos permitiría a la ciudadanía conocer qué sistemas se utilizan, sus propósitos y sus posibles impactos, fomentando la confianza y facilitando la supervisión y auditoría de estos sistemas. Sin embargo, hasta el momento no existe un registro estatal ni un protocolo homogéneo para la creación de registros algorítmicos. Su desarrollo presenta un panorama fragmentado, con avances desiguales entre administraciones, aunque existen ya algunas experiencias pioneras.

Es necesario regular con claridad la responsabilidad y rendición de cuentas para garantizar el derecho de la ciudadanía a recurrir con fundamento las decisiones automatizadas que les afecten negativamente. Una oportunidad en este terreno podría venir de la mano del Anteproyecto de Ley para el buen uso de la anteligencia artificial.

HACIA UNA IA NO DISCRIMINATORIA: UNA MIRADA ESPECÍFICA A LOS SESGOS DE GÉNERO

Es necesaria la adopción de enfoques preventivos, proactivos y éticos en el desarrollo y aplicación de los sistemas de IA para que los algoritmos no se limiten a replicar y agrandar los sesgos existentes en la sociedad mediante el cumplimiento de los principios de no discriminación y el establecimiento de mecanismos de supervisión y control.

Los desequilibrios de representación del género femenino en la IA o la asunción de estereotipos de género en su entrenamiento pueden aumentar la discriminación y los prejuicios. Se requiere abordar la reducción de los sesgos de género en la concepción, desarrollo y aplicación de la IA mediante un enfoque integral que combine la aplicación de la normativa, la realización de auditorías independientes, el fomento de una mayor participación de mujeres y la inclusión de la perspectiva de género en todas las fases de la ingeniería de datos.

Otros riesgos de sesgos, como el edadismo, también requieren evaluación y prevención.

RECUADRO 3. IMPACTOS SOCIALES DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL

La IA como elemento clave de la transición ecológica

Oportunidades

La IA se considera un factor más potenciador que inhibidor del desarrollo sostenible al actuar positivamente sobre 134 indicadores de los ODS y negativamente sobre otros 59.

En el contexto del desarrollo urbano, y más concretamente en la conformación de las denominadas *smart cities*, la IA puede mejorar la calidad de vida al aportar mecanismos de gobernanza de los avances tecnológicos en el proceso de transformación de los datos y ofrecer soluciones en distintos ámbitos de gestión, generando oportunidades económicas, aumentando la eficiencia e impulsando la participación democrática y la sostenibilidad ambiental.

La combinación tecnológica que ofrece la IA puede utilizarse en el diseño de ciudades eficientes, sostenibles y habitables, anticipando las necesidades de la población y adaptándose a los cambios en tiempo real, en lo que se denomina urbanismo predictivo. Así, los nuevos modelos urbanos inteligentes se utilizarían para optimizar desde el flujo del tráfico hasta la distribución de los recursos gracias a la simulación del comportamiento a través de agentes inteligentes.

Retos

El impacto negativo asociado a la propia actividad de la IA generativa es especialmente crítico debido al aumento exponencial de modelos avanzados responsables de elevados consumos de energía, agua y materiales, y de emisiones GEI. Además, inducen a un desigual reparto de los impactos ambientales asociados a su implantación. Estos retos subrayan la necesidad de un enfoque sostenible y ético en la investigación, diseño y uso de estas tecnologías.

Para evitar consecuencias imprevistas de los impactos ambientales, es preciso avanzar en la reducción de la brecha socioeconómica y ambiental emergente, impulsando una IA responsable que mitigue la disparidad interregional. Una distribución justa de los beneficios de la IA conllevaría una redistribución efectiva de los costes ambientales regionales, impulsando resultados más equitativos.

Impactos de la IA en las políticas de bienestar y protección social

Educación	**Oportunidades**	La automatización de los niveles básicos de creación posibilita que los procesos de aprendizaje y docencia se liberen de las tareas de orden inferior y se focalicen en aquellas más complejas. Facilita la presentación y visualización de resultados. Permite reducir el tiempo de dedicación de la docencia destinado a tareas más rutinarias y de gestión para dedicarlo al desarrollo de contenidos y métodos de enseñanza y a la atención más personalizada del alumnado. Podría favorecer la adaptación de la educación al alumnado con necesidades especiales.
	Retos	Puede generar contenidos erróneos o sesgados, además de ofensivos, discriminatorios o antiéticos. Además, no siempre ofrece respuestas adecuadas para la resolución de muchos de los problemas del mundo real. Puede amplificar los problemas relacionados con la desigualdad, la pobreza digital o el riesgo de exclusión del alumnado o los centros poco capacitados digitalmente, así como de contenidos referidos a problemáticas locales o a población o lenguas minoritarias. Plantea importantes desafíos relacionados con la seguridad y confiabilidad de los resultados, la privacidad de los datos o los derechos de autor, entre otros. El profesorado requiere formación y competencias sobre los conceptos básicos de la IA (enseñar sobre la IA), sobre los desafíos y oportunidades de este tipo de herramientas para el aprendizaje (enseñar para la IA) y sobre su aplicación en el contexto educativo (enseñar con la IA). El sistema educativo y los programas de formación permanente han de dotar al alumnado de competencias que permitan aprovechar las bondades de la IA y gestionar los riesgos que entrañan a partir de valores éticos, humanísticos y de pensamiento crítico. Dado que el avance de la IA es imparable, es importante que sigan adoptándose medidas en paralelo al crecimiento y mejora de las herramientas. Sería necesario hacer evaluaciones continuadas sobre los impactos de la IA en la educación con el fin de conocer las bondades y problemas reales que está generando en el ámbito de la enseñanza y el aprendizaje. Es necesario establecer mecanismos de colaboración y gobernanza entre los distintos actores implicados en el ámbito educativo.

RECUADRO 3. IMPACTOS SOCIALES DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL *(continuación)*

Impactos de la IA en las políticas de bienestar y protección social

La utilización de la IA y el *big data* en la gestión de la Seguridad Social	**Oportunidades**	El ingente volumen de datos y procesos administrativos que genera la Seguridad Social y el hecho de que se trate de una de las administraciones más cercanas a la ciudadanía la convierten en un entorno especialmente propicio para la adopción de tecnologías basadas en IA y del *big data*. Así, desde hace algunos años se utilizan diferentes herramientas dirigidas fundamentalmente a la automatización de procesos, la optimización de recursos y a la prestación de servicios. El objetivo debe ser mejorar la eficiencia del sistema —reduciendo costes y cargas administrativas—, agilizar la gestión de las prestaciones —reduciendo tiempos de espera y optimizando la planificación— y asignar los recursos en función de las necesidades reales de la población y las tendencias futuras.
	Retos	A pesar de sus múltiples beneficios, la implementación de la IA en la Seguridad Social plantea también importantes desafíos en cuanto a la protección de datos y la privacidad de la información de los ciudadanos, la equidad y la transparencia en la toma de decisiones automatizadas, la adaptación de los empleados públicos a su uso o la exclusión de aquellas personas que carecen de conocimientos y/o recursos para el acceso y uso de las tecnologías necesarias. Es imprescindible contar con un marco regulatorio sólido en este ámbito y con una supervisión humana efectiva que garanticen un uso ético, transparente y equitativo de la IA, evitando sesgos y riesgos y garantizando los derechos de los ciudadanos.
La IA, puente para unos servicios y prestaciones sociales más inclusivos	**Oportunidades**	El uso masivo de datos, su interconexión interadministrativa y el despliegue de herramientas de inteligencia artificial proporcionan a los y las profesionales de los servicios sociales, así como a quienes formulan y planifican políticas de protección y acompañamiento a población vulnerable, un conocimiento empírico profundo, actualizado y preciso sobre las necesidades reales de la población. Este conocimiento ampliado no solo permite detectar con mayor agilidad las carencias o brechas existentes, sino que se convierte en un instrumento clave para diseñar intervenciones y prestaciones sociales más eficaces, equitativas, mejor focalizadas y con mayor capacidad de respuesta ante realidades sociales cambiantes.
	Retos	La incorporación de herramientas de IA en contextos marcados por la sobrecarga profesional y estructural, con el objetivo de incrementar la eficiencia, mejorar la eficacia, reducir cargas administrativas o automatizar procesos de concesión de prestaciones, conlleva el riesgo de generar efectos no deseados y contrarios a los objetivos inicialmente planteados. En ausencia de mecanismos adecuados de transparencia, trazabilidad de datos o supervisión algorítmica, estas tecnologías pueden dar lugar, como ya ha ocurrido en diferentes ámbitos, a decisiones opacas o injustas que se pueden perpetuar en el tiempo, afectando derechos fundamentales como la protección de datos personales, la privacidad, la seguridad, la igualdad y la no discriminación, así como el acceso equitativo a la asistencia social y prestaciones públicas. Todo ello puede contribuir, además, a una progresiva erosión de la confianza ciudadana en las instituciones.

CONCLUSIÓN

Para aprovechar las ventajas de la utilización de la IA y maximizar su impacto social positivo, especialmente en la gestión de procedimientos, prestaciones y servicios públicos con impacto en los derechos de las personas, queda camino por recorrer. Es necesario impulsar el desarrollo de los instrumentos más idóneos para ello, como la creación de registros públicos de algoritmos; la realización regular de auditorías independientes para prevenir, identificar y corregir posibles sesgos y errores; el fomento de la transparencia y participación ciudadana en la evaluación y mejora de estos sistemas y el avance en el desarrollo de un marco regulatorio claro que guíe el uso ético y responsable de algoritmos, garantizando la equidad y los derechos de la ciudadanía. Especialmente necesario resulta promover la formación y la educación, de manera que el mayor número posible de personas sea conocedor de la IA fiable y reciba formación en la materia, de modo que el desarrollo de esta tecnología contribuya a reducir y no a profundizar las brechas sociales existentes.

Fuente: elaboración propia.

9 788481 884234

CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL **ESPAÑA**