

CAPÍTULO II

EMPLEO Y RELACIONES LABORALES

Introducción

Este capítulo ofrece un análisis de la situación del empleo y del estado de las relaciones laborales en España en 2025. El análisis del empleo observa el comportamiento del mercado de trabajo desde tres perspectivas. Primero, en comparación con nuestro principal entorno geopolítico de referencia, la Unión Europea (UE), con atención a los valores promedio, a los Estados miembros con mejores registros y a los objetivos de país establecidos y monitorizados en el Pilar Europeo de Derechos Sociales a través de su Plan de Acción. En ese contexto, en 2025 España volvió a encabezar la creación de empleo, aportando el 45 por 100 de todo el generado en la UE en ese año, avanzando en el cumplimiento de los objetivos para 2030 y continuando la convergencia con Europa en tasas de empleo y de paro. A pesar de ello, persisten importantes brechas y retos estructurales, especialmente una mayor incidencia del desempleo, total y de larga duración, y entre las mujeres, los jóvenes y los grupos de personas mayores.

Segundo, un repaso a las magnitudes básicas de la actividad, el empleo y el paro en España, con posterior enfoque en las características de las personas, de los empleos y de las dinámicas ocupacionales y sectoriales. El mercado de trabajo mantuvo en 2025 el vigor en la creación de empleo, alcanzando el máximo histórico de 22,5 millones de personas ocupadas en el cuarto trimestre, así como en el descenso del paro, que se situó a final de año por debajo de 2,5 millones de personas, la tasa más baja (10 por 100) desde 2007, si bien continúa siendo significativamente más elevada que la media UE.

Tres variables relativas a características personales recorren transversalmente todo este análisis: por sexo, para monitorizar la evolución de las brechas de género en el mercado laboral, edad, con un foco especial en los grupos de edad jóvenes y de personas trabajadoras mayores, y la cada vez más relevante para el análisis del mercado español de trabajo que es la nacionalidad. Esta última revela el impulso dado al dinamismo del empleo en España por la población de origen inmigrante en los últimos años, y de nuevo, en 2025¹, cuando el 80 por 100 del aumento de la población activa vino del aporte de la inmigración, que superó el 21 por 100 del empleo total. Así pues, la creación de empleo reciente se ha concentrado en la población de origen migrante,

1 Recientemente analizado en profundidad en el Informe CES 1/2025, *La realidad migratoria en España: prioridades para las políticas públicas*.

en las personas trabajadoras con mayor nivel educativo, y en las personas jóvenes y mayores de 50 años, sin olvidar que, en esos dos grupos etarios, persisten problemas estructurales y dificultades crecientes, analizados con detalle, y que demandan una mayor atención y eficacia de las políticas públicas. Es destacable también la positiva evolución en 2025 del empleo femenino, con máximos históricos en población activa, ocupación y afiliación, aunque, de nuevo, con persistencia de problemas estructurales que, como la “penalización” laboral de la maternidad y la crianza que se analizan, enquistan las brechas de género en el empleo.

En cuanto a las características de los empleos, el periodo de crecimiento posterior a la crisis pandémica, además de por la intensidad de la creación de empleo, se ha caracterizado diferencialmente del anterior periodo de recuperación (2014-2020) por la corrección de desequilibrios como la elevada temporalidad en España, fundamentalmente por la reducción de esta en el sector privado, y con el decisivo papel jugado por el diálogo social entre 2020 y 2022. En 2025, el empleo indefinido volvió a crecer por encima del total, impulsado por el sector privado, propiciando un nuevo descenso de la tasa de temporalidad hasta su nivel más bajo en la serie histórica (14,9 por 100), en niveles totalmente equiparables a los europeos como ya se constató en la anterior edición de esta Memoria. Aunque España sigue soportando la mayor tasa de rotación laboral de la UE, el mayor peso del empleo indefinido ha propiciado una caída en la tasa global como se analiza en la sección correspondiente a los flujos laborales, tendencia que favorece la reducción de la segmentación del mercado de trabajo. También hay que añadir, en cuanto a caracterización de los empleos, un nuevo aumento del tiempo parcial en 2025, pero con nueva bajada de la involuntariedad, y la persistencia de diferentes motivos entre mujeres y hombres que perpetúa los desequilibrios y roles de género. Por último, el análisis de la dinámica sectorial y ocupacional del empleo en 2025 refleja una profundización en los cambios positivos que se vienen observando hacia un mayor peso de actividades de servicios avanzados y hacia ocupaciones con mayores requerimientos de cualificación y competencias.

Esta primera parte del capítulo se completa con el marco analítico de las políticas públicas que operan directa y específicamente en el mercado de trabajo para garantizar el derecho de las personas a acceder y mantenerse en el empleo y para atender a las necesidades del tejido productivo. El análisis detallado de las políticas activas de empleo (PAE) en recursos, tipología de actuaciones y programas ejecutados, y en novedades de las estrategias y planes de actuación, parte en 2025 de contar con un nuevo marco estratégico cuatrienal, la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo (EEAAE) 2025-2028 y un nuevo plan para su concreción operativa anual, el Plan Anual para el Fomento del Empleo Digno (PAFED) 2025, señalando los avances que será preciso materializar para su implementación eficaz y exitosa, y planteando mejoras en relación con las debilidades que persisten en el sistema, entre otras la de

una evaluación adecuada de las intervenciones, programas y estrategias, clave para impulsar aquellas que sean más eficaces y eficientes.

La segunda parte del capítulo presenta la dinámica y los resultados del diálogo social en la UE y en España, como un activo que forma parte de su modelo político y social al reconocer el papel de los interlocutores sociales e incorporar su participación en la definición de políticas públicas económicas, laborales y sociales, más necesario aún para generar confianza en épocas de incertidumbre y riesgos al alza. En 2025, se han dado nuevos pasos para reforzar el papel de los interlocutores sociales con la firma del nuevo Pacto para el Diálogo Social Europeo, y se ha celebrado el Foro Social de Oporto con la participación de aquellos y de las instituciones comunitarias para debatir el rumbo de la UE mediante la mejora de su competitividad y el papel de la Agenda Social. En España, la coyuntura económica favorable aportaba un contexto propicio para la búsqueda de acuerdos, si bien el contexto político ha sido crecientemente complejo e incierto, y en esas coordenadas han desarrollado su actividad varias mesas tripartitas y bipartitas de diálogo en materias laborales, de formación y de protección social.

Se analizan, a continuación, los desarrollos que se han producido en el año en los principales ámbitos de las relaciones laborales y en los instrumentos de actuación de sus protagonistas: la negociación colectiva, las medidas de conflicto y sus vías de solución. 2025 ha sido el último año de vigencia del V Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva (V AENC), por ello este año se aborda un análisis de las cláusulas negociales en materias recogidas en los criterios y recomendaciones de ese Acuerdo en empleo y contratación, jubilación parcial y flexible, formación y cualificación profesional, instrumentos de flexibilidad interna, igualdad de género y las transiciones tecnológica, digital y ecológica.

Además, se analizan los desarrollos de la política normativa laboral y algunas iniciativas actualmente en tramitación o elaboración, el control administrativo de aplicación de las normas a través de la actividad de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, y los datos de actividad de la Jurisdicción social. Por último, se analiza una política fundamental para el trabajo y las relaciones laborales como es la dirigida a garantizar la seguridad y la salud laboral de las personas trabajadoras a través del sistema de normas, organismos especializados, estrategias e iniciativas de actuación, y el análisis de la evolución y situación de la siniestralidad laboral en España. En 2025, se observa un descenso de los índices de incidencia de los accidentes de trabajo totales y de los mortales, frente a un repunte de la incidencia de las enfermedades profesionales, que es mayor en las mujeres.

1. Empleo y relaciones laborales

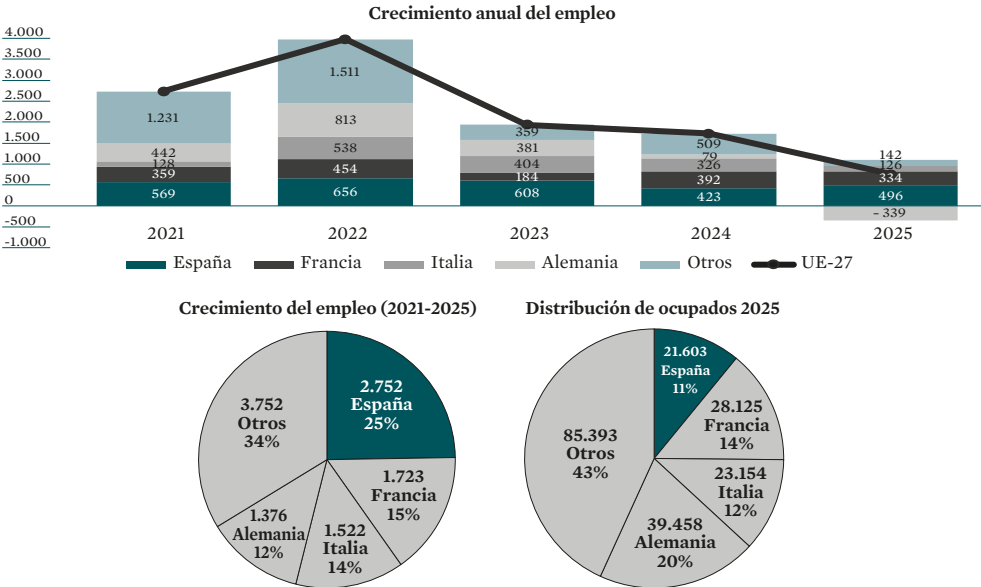
1.1. MERCADO DE TRABAJO ESPAÑOL EN PERSPECTIVA EUROPEA, 2025

Dentro del contexto laboral de la UE, España en 2025 volvió a encabezar la creación de empleo con 496.000 ocupados más que en 2024, manteniendo un ritmo notable de crecimiento del empleo en un contexto general de desaceleración a nivel europeo (gráfico 2.1 superior). En 2025, el empleo ha caído en varios países, principalmente en Alemania y Rumanía, que perdieron 339.000 y 145.000 ocupados, respectivamente con respecto a 2024, mientras que en otros se ha moderado el crecimiento, como en Italia. De esta forma, España en 2025 aportó el 45 por 100 de la creación de empleo de la UE y desde la pandemia ha aportado un cuarto del empleo, una proporción significativamente superior al peso de su población ocupada en el conjunto europeo, que apenas es del 11 por 100 (gráfico 2.1 inferior).

Como resultado del buen rendimiento general del mercado de trabajo, en 2025 se continuó avanzando hacia el cumplimiento de los objetivos para 2030 comprometidos por España, en el marco del Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales y en la convergencia con Europa (como se verá en el apartado 2.2 con más detalle). En este sentido, continuaron reduciéndose las marcadas diferencias que se habían venido mostrando históricamente, con menores tasas de empleo (especialmente en las mujeres) y mayores de paro (gráfico 2.2).

GRÁFICO 2.1. EVOLUCIÓN Y DISTRIBUCIÓN DEL EMPLEO EN LA UE, 2021-2025

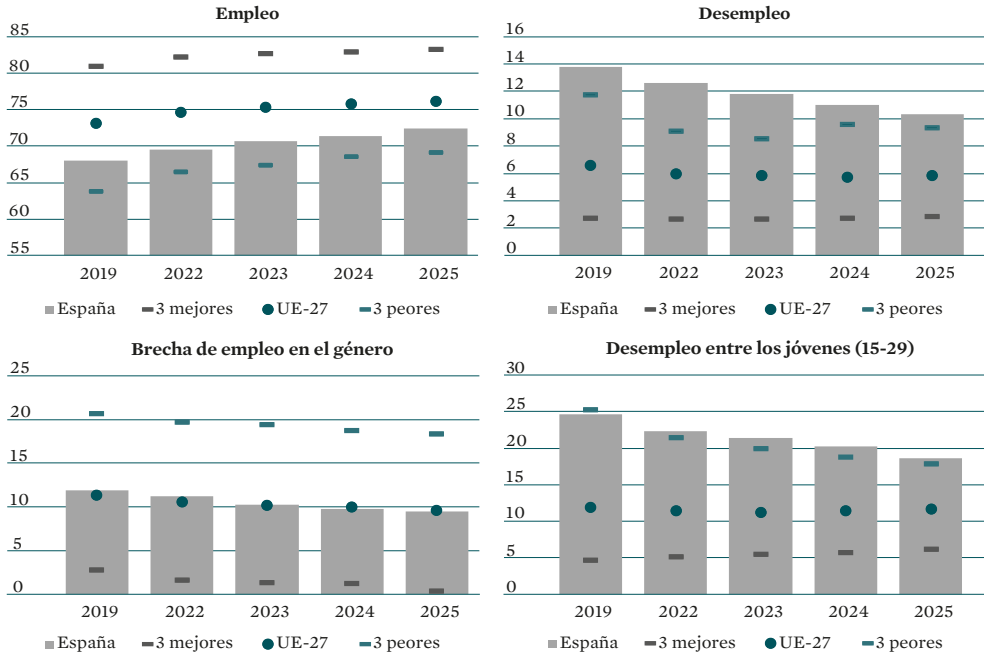
(Miles de personas y porcentajes)



Fuente: elaboración propia con datos de Eurostat (Database).

GRÁFICO 2.2. EMPLEO Y PARO EN EL CICLO: ESPAÑA Y UE, 2019-2025

(Porcentajes, 20 a 64 años)


 Fuente: elaboración propia con datos de Eurostat (*Database*).

Sin embargo, se siguen observando debilidades y persisten desafíos estructurales, especialmente en segmentos vulnerables como los jóvenes y los NEET. Se trata de problemas que vienen de largo, como la excesiva temporalidad y rotación, la menor participación laboral femenina, la frecuente involuntariedad del trabajo a tiempo parcial, la alta tasa de paro de larga duración y juvenil, o la mayor tasa NEET (que indica mayores dificultades para el acceso inicial y la inserción en el empleo), tal como se describieron en anteriores ediciones de esta Memoria². Aunque en menor grado, casi todos persisten en 2025 (cuadro 2.1). Lo anterior se traduce, en líneas muy generales, en dificultades para la incorporación de los jóvenes al empleo y mayor incidencia del desempleo, total y de larga duración, entre las mujeres y en los grupos de personas mayores. Estos hechos acortan la vida laboral media efectiva, inducen un mayor paro estructural en España, y siguen contándose entre los mayores retos de la política de empleo.

Así, en términos anuales, la tasa general de paro en España fue del 10,3 por 100, la tasa más alta de la UE, y se mantiene por encima de los dos dígitos a pesar de una caída de 7 décimas con respecto a 2024³. El paro femenino fue del 11,7 por 100,

² Memoria CES 2023, pp. 165-170.

³ La tasa de paro en el último trimestre sí situó en el 9,9 por 100.

2,7 puntos mayor que el masculino (era de 2,5 puntos en 2024) y casi el doble que en la UE-27. El peso del trabajo temporal involuntario, pese a su marcado descenso, sigue siendo mayor en España, sobre todo en jóvenes y mujeres, como ocurre también con el trabajo a tiempo parcial involuntario, cuya frecuencia entre las mujeres jóvenes en España es más alta que en la UE-27 (cuadro 2.2). Es destacable asimismo la brecha de género en el empleo, que, a pesar de que ha ido reduciéndose en los últimos años, está en el 9,5 por 100, en la media de la UE-27, pero es mucho mayor que las de los países bálticos y nórdicos donde, en promedio, no llegaba a 3 puntos en 2019 y en la actualidad prácticamente no hay diferencias en las tasas de empleo de hombres y mujeres (gráfico 2.2 inferior izquierdo).

CUADRO 2.1. MERCADO DE TRABAJO ESPAÑOL: PERSPECTIVA COMPARADA CON LA UE. PARTICIPACIÓN LABORAL

Indicadores		Total				Hombres				Mujeres			
		2025		Evolución 2019-2025 ¹		2025		Evolución 2019-2025 ¹		2025		Evolución 2019-2025 ¹	
		España		UE-27		España		UE-27		España		UE-27	
Total (20-64 años)	Tasa de empleo	72,4	76,1	4,4	3,0	77,1	80,9	3,1	1,9	67,6	71,3	5,5	4,0
	Tasa de desempleo	10,3	5,8	-3,5	-0,8	9,0	5,6	-3,1	-0,7	11,7	6,0	-4,0	-0,9
	Tasa de actividad	80,7	80,8	1,8	2,6	84,8	85,7	0,6	1,5	76,5	75,9	2,8	3,6
	Tasa de empleo a tiempo parcial	13,1	17,0	-1,1	-0,8	6,3	7,8	-0,2	0,0	20,9	27,5	-2,5	-1,9
	Trabajo a tiempo parcial por responsabilidades familiares ²	21,5	40,4	3,7	7,1	9,5	23,1	2,5	10,8	25,7	45,9	4,3	6,3
	Inactividad por responsabilidades familiares ²	1,1	0,9	0,1	-0,1	0,5	0,4	0,2	0,1	1,7	1,4	0,0	-0,4
Jóvenes (15-29 años)	Tasa de empleo	41,2	49,1	3	0,9	42,8	51,6	2,7	0,3	39,5	46,5	3,4	1,5
	Tasa de desempleo	18,6	11,7	-6,1	-0,2	18,3	11,8	-5,8	-0,2	19	11,5	-6,4	-0,2
	Tasa de actividad	50,6	55,6	-0,1	0,9	52,4	58,5	-0,4	0,2	48,8	52,5	0,4	1,5
	Tasa de empleo a tiempo parcial	26,3	24,2	0,4	1,2	20,2	18,2	1,1	1,5	33,4	31,3	-0,2	0,8
	Tasa NEET	11,5	11	-3,4	-1,5	11,4	9,9	-3,0	-0,8	11,5	12	-3,9	-2,5
	Tasa NEET (desempleados)	5,9	4,2	-2,8	-0,6	6,4	4,7	-2,9	-0,6	5,4	3,7	-2,7	-0,6
Mayores (55-64 años)	Tasa NEET (inactivos)	5,6	6,7	-0,6	-1,0	5,0	5,2	-0,1	-0,2	6,2	8,3	-1,1	-1,9
	Tasa de empleo	62,4	66,4	8,6	7,3	68,7	72,3	7,6	6,3	56,4	60,8	9,5	8,2
	Tasa de desempleo	10,1	4,4	-2,5	-0,7	8,6	4,4	-3,1	-0,8	11,7	4,4	-2,1	-0,7
	Tasa de actividad	69,4	69,5	7,8	7,2	75,1	75,6	5,9	6,0	63,9	63,7	9,5	8,3
	Tasa de empleo a tiempo parcial	11,1	19,4	-0,3	-1,2	3,5	8,4	-0,4	-0,9	20,0	31,8	-0,7	-2,1
	Tasa de desempleo	73,5	77,0	4,8	3,2	77,4	81,2	3,3	2,0	69,5	72,8	6,3	4,4
Nacionales (20-64 años)	Tasa de desempleo	9,1	5,1	-3,6	-0,8	8,2	5,0	-3,0	-0,7	10,2	5,1	-4,2	-1,1
	Tasa de actividad	81,0	81,3	2,1	2,7	84,4	85,6	0,9	1,5	77,6	76,9	3,5	3,8
	Tasa de empleo a tiempo parcial	12,3	16,6	-1,2	-0,6	6,0	7,5	0,0	0,1	19,5	26,7	-2,9	-1,8
	Tasa de desempleo	74,4	77,3	2,8	1,7	82,6	83,7	3,6	0,5	67,0	71,1	2,2	2,8
No nacionales (UE)	Tasa de desempleo	10,6	6,5	-4,5	-0,8	7,1	5,8	-5,8	-0,6	14,0	7,2	-3,4	-1,0
	Tasa de actividad	83,3	83,2	-1,2	1,2	88,9	89,1	-1,8	-0,1	78,3	77,3	-0,5	2,2
	Tasa de empleo a tiempo parcial	12,1	20,0	-5,1	-2,4	4,4	7,8	-2,1	-0,8	20,7	34,2	-8,6	-4,5
	Tasa de desempleo	64,5	65,2	4,7	5,2	73,8	76,4	3,6	4,1	55,9	54,0	5,2	6,0
No nacionales (no UE)	Tasa de desempleo	14,4	10,5	-5,5	-1,8	12,5	9,4	-4,9	-1,8	16,4	11,9	-6,0	-1,7
	Tasa de actividad	77,5	74,3	0,6	4,0	86,3	85,5	-1,4	2,2	69,3	63,1	1,9	5,5
	Tasa de empleo a tiempo parcial	19,4	21,8	-0,8	-3,5	9,1	11,6	-2,2	-2,8	31,9	36,2	0,9	-5,2

Nota: 1) en su defecto, respecto a último año disponible; 2) Calculado a partir de la suma de “Cuidado de adultos con discapacidad o menores”, “Otros motivos personales o familiares” y “Otros motivos familiares”.

Fuente: elaboración propia con datos de Eurostat (*Database*).

Todo ello, junto con la menor tasa de actividad comparada con la UE-27, en los grupos de jóvenes y mayores que tienen bajos niveles de formación y más visible en el género femenino en estos mismos grupos, por un lado, y por otro con la mayor rotación que todavía arrojan los datos de movilidad empleo-paro-inactividad (cuadro 2.2), refleja una relación más débil con el empleo concentrada en dichos grupos, y la necesidad de seguir mejorando la calidad de este, vinculada a la apuesta por la formación permanente y la mejora de la productividad.

Cabe destacar que, en 2025, a diferencia de los últimos años, aumentó tanto la tasa de empleo (2,1 puntos) como de actividad (0,1 puntos) de los jóvenes, aunque esta última continua por debajo de la de 2019 (-0,1 puntos en 2025), mientras en el mismo periodo ha aumentado en 0,9 puntos en la UE, ampliándose, por tanto, la brecha con Europa. Como se mencionó en la anterior edición de esta Memoria⁴, los factores que subyacen en esta menor actividad laboral de la población joven en España serían, por un lado, la mayor dedicación a la formación inicial de manera exclusiva, seguramente como estrategia de mejora, pero quizá también en parte como “refugio” frente a las escasas posibilidades de encontrar empleo y, por otro lado, el fenómeno conocido como desánimo: personas fuera de la actividad laboral que señalan como principal motivo de estar en esa situación (sin empleo y sin búsqueda de empleo) el no creer que haya empleo disponible para ellas.

En relación con el primer factor, en 2025, según Eurostat, el 61 por 100 de los activos potenciales de 15 a 24 años que no busca activamente empleo lo hace por motivos de formación en España, frente al 57 por 100 de promedio de la UE, lo que vendría a reforzar esta idea. En cuanto al segundo, el desánimo afecta especialmente a aquellos con menores niveles de estudios, lo que pone de relieve el papel de la formación para el acceso al empleo de las personas jóvenes. De ahí la importancia de atender a la evolución de la tasa NEET (cuadro 2.1), que precisamente mide la proporción de quienes no están en el empleo y no están en formación. En España se situó en 2025 en el 11,5 por 100 para los menores de 30 años. El descenso desde 2019 es de 3,4 puntos (-0,5 puntos en el último año) y nos sitúa ya cerca de la UE-27, aunque aún muy lejos de los países con menores tasas. Esto es coherente con el descenso del paro juvenil porque, como se ha venido describiendo en anteriores ediciones de la Memoria, la mayor tasa NEET en nuestro país se correlaciona con un mayor paro.

4 Memoria CES 2024.

CUADRO 2.2. MERCADO DE TRABAJO ESPAÑOL: PERSPECTIVA COMPARADA CON LA UE.
CALIDAD Y FLUIDEZ DEL MERCADO

	Total				Hombres				Mujeres			
	2025		Evolución 2019-2025 ¹		2025		Evolución 2019-2025 ¹		2025		Evolución 2019-2025 ¹	
Pobreza laboral	11,2	8,2	-1,6	-0,9	12,1	9,0	-1,4	-0,5	10,2	7,3	-1,6	-1,2
Empleo en el puesto actual por duración (<3 meses)	1,5	1,3	-2,3	-1,0	1,4	1,2	-2,1	-1,1	1,6	1,3	-2,5	-0,9
Empleo en el puesto actual por duración (<12 meses)	14,3	9,8	-0,9	-1,1	13,6	9,3	-1,2	-1,2	15,1	10,4	-0,6	-1,1
Empleo temporal involuntario sobre el total de empleo (20-64)	8,6	3,3	-12,3	-4,5	7,3	3,1	-13,0	-4,3	10,0	3,6	-11,6	-4,7
Empleo a tiempo parcial involuntario (20-64)	46,6	18,4	-8,2	-8,0	49,2	23,1	-11,5	-11,7	45,7	16,9	-7,2	-6,9
% de trabajadores de largas jornadas	6,0	6,3	-1,2	-2,1	8,0	8,8	-2,1	-3,0	3,7	3,5	-0,2	-0,8
Participación de adultos en el aprendizaje	15,8	13,7	5,2	2,9	14,1	12,4	4,6	2,6	17,5	14,9	5,8	3,0
% de adultos desempleados con una actividad de formación reciente	18,7	15,9	5,9	5,2	16,3	13,9	4,8	4,6	20,7	17,9	6,7	5,7
Participación de adultos poco cualificados en el aprendizaje	6,5	5,9	2,7	1,6	6,1	5,9	2,4	1,7	7,1	5,9	3,2	1,5
Tasa de desempleo de larga duración (% de población activa)	3,4	1,9	-1,9	-0,8	2,8	1,9	-1,5	-0,7	4,1	2,0	-2,4	-0,8
Transición de desempleo a empleo	26,8	23,3	2,5	1,6	28,8	23,5	2,1	1,3	25,1	23,1	3,0	1,9
Transición de empleo a desempleo	2,6	1,2	-0,8	-0,1	2,4	1,2	-0,9	0,0	2,8	1,2	-0,8	-0,1
Transición de inactividad a empleo	4,5	3,8	0,7	0,1	4,6	4,1	0,7	0,1	4,5	3,5	0,7	0,1
Transición de empleo temporal a indefinido	21,8	34,7	8,3	6,9	23,9	35,3	9,1	8,5	20,2	34,2	8,2	5,4
Tasa de vacantes	0,9	2,1	0,2	-0,2								

Notas: 1) En su defecto, respecto al último año disponible.

Fuente: elaboración propia con datos de Eurostat (*Database*).

1.2. EVOLUCIÓN DE LAS VARIABLES LABORALES: PERSONAS, EMPLEOS, SECTORES Y OCUPACIONES, TERRITORIOS

1.2.1. Panorama general

Pese al aumento de las tensiones geopolíticas y de la incertidumbre en el comercio mundial, el mercado de trabajo en España continuó arrojando resultados positivos en 2025: manteniendo el vigor en la creación de empleo y en el descenso del paro, mientras que, aunque en menor medida, también creció el número de horas trabajadas (gráfico 2.3).

La EPA del cuarto trimestre arrojó un máximo histórico de 22,5 millones de personas ocupadas, 605.000 más que en el mismo trimestre del año anterior, lo que supone un incremento del 2,8 por 100, frente al 2,2 por 100 que se produjo en 2024. El paro, por su parte, se situó a final de año por debajo de los 2,5 millones de personas (118.400 menos que a finales de 2024) y una tasa del 10 por 100, la más baja desde 2007. En la misma línea, los demandantes de empleo no ocupados (DENOS)

Creció asimismo el tiempo de trabajo efectivo⁵, con un aumento del número de horas efectivamente trabajadas del 2,1 por 100 interanual, lo que se ha traducido en un aumento de la productividad por hora efectivamente trabajada del 0,7 por 100 al crecer el PIB un 2,8 por 100, como se ha expuesto en el capítulo I. Finalmente, los ocupados en España trabajaron una media de 31,7 horas semanales en 2025, lo que supone un ligero descenso con respecto a 2024 y consolida una tendencia a la baja de los últimos años.

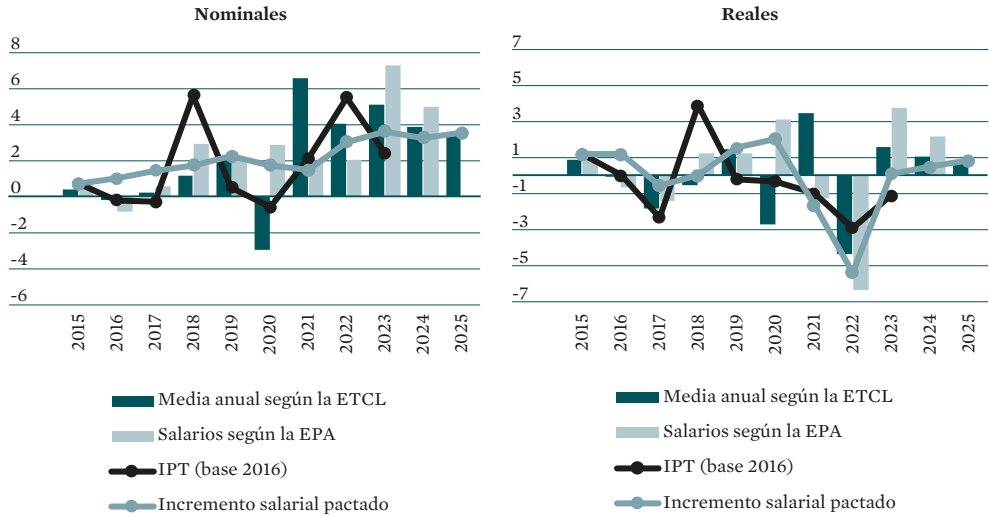
En cuanto a los datos disponibles sobre salarios pagados en 2025 (de la Encuesta Trimestral de Coste Laboral), mostraron un crecimiento respecto al año anterior en términos reales del 0,7 por 100 que, aun siendo más moderado que en 2024 (1,1 por 100), fue suficiente para consolidar la mejora de ganancia en términos reales que se obtuvo en 2023 y 2024, gracias a que la inflación se mantuvo por debajo del 3 por 100 por segundo año consecutivo, lejos ya del 8 por 100 que se dio en 2022. Esta evolución es la contemplada en el AENC para el año 2025, que planteó recuperar progresivamente la ganancia de poder adquisitivo y compensar la pérdida generada por el alza en los precios en 2021 y 2022 y que parece haber tenido cierto reflejo en los pactos salariales del año (gráfico 2.4).

Sin embargo, la evolución de los salarios en España ha sido desigual según la posición de las personas trabajadoras en la distribución salarial. Los datos de salarios de la EPA del INE muestran que, desde el episodio inflacionario de 2021-2022, los salarios nominales han crecido en todos los tramos, pero con mayor intensidad en los quintiles inferiores (gráfico 2.5). En particular, las ganancias salariales de las personas trabajadoras situadas en el primer y segundo quintil han sido relativamente más elevadas, impulsadas en buena medida por las sucesivas subidas del Salario Mínimo Interprofesional (SMI), lo que ha contribuido a elevar los salarios más bajos y a comprimir ligeramente la distribución por la parte inferior. En cambio, en los quintiles superiores, el crecimiento salarial ha sido más moderado en términos relativos, si bien se mantiene una brecha significativa entre los salarios altos y bajos (en 2024, el salario del percentil 90 multiplicaba casi por cuatro el del percentil 10). En términos reales, no obstante, la recuperación del poder adquisitivo ha sido parcial y heterogénea, siendo visible en los quintiles bajos, mientras que los tramos intermedios y altos aún no se han recuperado tras las pérdidas acumuladas durante el repunte de la inflación, a pesar del repunte experimentado por los salarios más altos en 2024.

5 El tiempo de trabajo efectivo abarca las horas trabajadas durante la jornada normal, tiempos de espera/disponibilidad y breves descansos en el puesto (pausas para el bocadillo menores a una hora). Incluye: horas ordinarias y extraordinarias, pausas cortas y tiempos de espera en el lugar de trabajo. Excluye: vacaciones, festivos, bajas por enfermedad, permisos, tiempo de desplazamiento y comidas de más de una hora.

GRÁFICO 2.4. INDICADORES SALARIALES EN ESPAÑA. EVOLUCIÓN RECIENTE

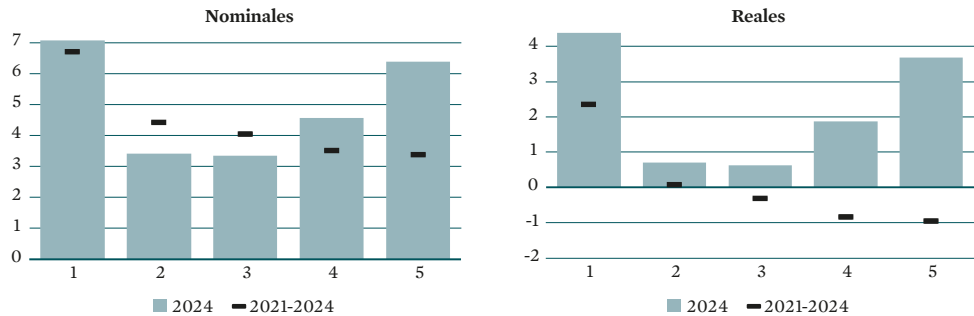
(Variación anual en % de los salarios según fuente en términos nominales a la izquierda y reales a la derecha)



Fuente: elaboración propia con datos de INE (EPA, ECL, Índice de Precios del Trabajo [base 2016], e IPC [base 2021]) y MITES (Estadística de Convenios Colectivos).

GRÁFICO 2.5. EVOLUCIÓN RECIENTE DE LOS SALARIOS POR QUINTIL

(Crecimiento anual en porcentaje)



Fuente: elaboración propia con datos de INE y EPA (módulo anual sobre distribución salarial, salarios medios por persona trabajadora y mes).

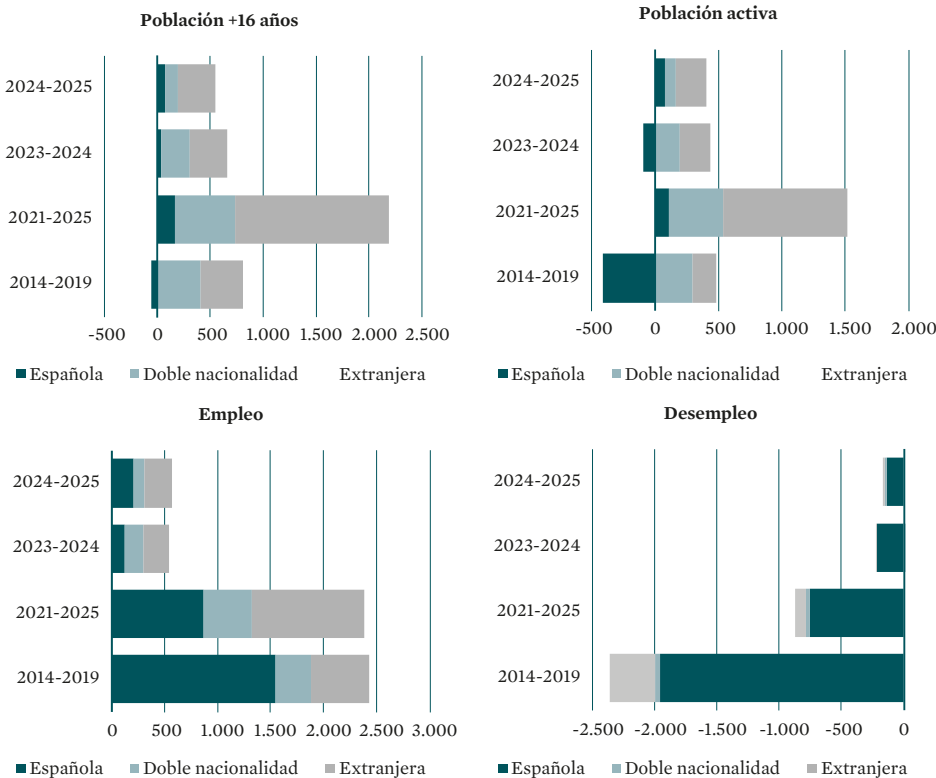
1.2.2. Personas y territorios

El dinamismo del mercado laboral español en 2025 se vio nuevamente impulsado por los aportes de la población de origen inmigrante (de nacionalidad extranjera y con doble nacionalidad, española y extranjera). En 2025 la población de 16 años o más, en España alcanzó los 42,11 millones de personas, de las cuales 5,96 millones eran extranjeros, 1,84 tenían doble nacionalidad y 34,29 nacionalidad española, lo que

En los últimos años, la creación de empleo se concentra particularmente en la población inmigrante

supone una distribución del 14,2 por 100, 4,4 por 100 y 81,4 por 100, respectivamente. Prácticamente todo el crecimiento de la población en edad de trabajar se debe a la población extranjera y de doble nacionalidad (el 86 por 100 en 2025 y el 92 por 100 desde 2021). Del mismo modo, en 2025, el 80 por 100 del crecimiento de la población activa fue gracias a los aportes de la población extranjera (59 por 100) y de doble nacionalidad (21 por 100). De hecho, desde 2021, más del 90 por 100 del crecimiento de la población activa corresponde a estos grupos de población (gráfico 2.6). Por su parte, la población activa de nacionalidad española volvió a crecer en 2025 tras la caída que experimentó en 2024, aunque apenas supone el 7 por 100 del crecimiento acumulado de la población activa desde 2021. Además, representó el 37 por 100 del crecimiento del empleo en 2025 (frente al 23 por 100 en 2024) y siguió protagonizando el descenso del paro, aunque en menor medida que en 2024 por el crecimiento de la población activa de este grupo de población (gráfico 2.6).

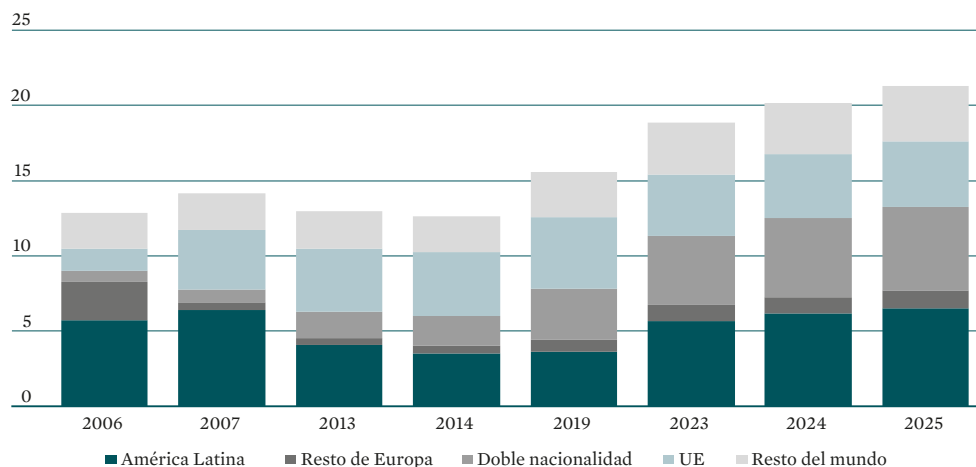
GRÁFICO 2.6. APORTES DE POBLACIÓN POR NACIONALIDAD EN EL MERCADO LABORAL, 2014-2025 (SalDOS en miles de personas, medias anuales)



Fuente: elaboración propia con datos de INE, EPA.

GRÁFICO 2.7. IMPORTANCIA DE LA POBLACIÓN EXTRANJERA EN EL EMPLEO SEGÚN SU ORIGEN, 2006-2025

(Porcentaje de cada grupo de nacionalidad sobre el total de personas ocupadas en España, medias anuales)



Fuente: elaboración propia con datos de INE, EPA.

El peso en el empleo de los nacidos fuera de España volvió a crecer en 2025 y ya supera el 21 por 100 (gráfico 2.7). Tanto en 2025 como desde 2021, en torno a un 63 por 100 de todos los puestos de trabajo creados en España han sido ocupados por nacidos fuera de nuestro país, destacando dentro de este grupo la población procedente de América Latina (gráfico 2.7). En el contexto actual de estancamiento o crecimiento débil de la población activa autóctona, las personas trabajadoras de origen extranjero mantendrán un papel importante en la cobertura de las necesidades de empleo de los próximos años. A la luz de esta contribución, como ha puesto de manifiesto un reciente informe del CES⁶, resulta ineludible integrar de modo transversal la nacionalidad en el análisis del mercado de trabajo en España y, singularmente, prestar atención al grado y calidad de la integración laboral de las personas de origen extranjero, así como al marco regulatorio que afecta a las empresas, como claves del adecuado funcionamiento del mercado de trabajo de nuestro país. Un análisis que, como también pone de manifiesto el informe, se hace más complejo no solo por la diversidad de origen y por la distinta situación que tienen las personas extranjeras según tales orígenes (como en el caso de los nacionales de la UE), sino por la concurrencia de barreras o limitaciones, legales (sistema de permisos y autorizaciones de trabajo y residencia) o de hecho (idiomas, acreditación de cualificaciones y otras), en su acceso al mercado de trabajo, en general más o menos condicionantes según el tiempo de residencia en España.

6 Informe CES 1/2025, *La realidad migratoria en España: prioridades para las políticas públicas*.

*En personas trabajadoras
con un mayor nivel
educativo*

El número de trabajadores con mayor nivel educativo ha crecido por encima del resto. En 2025, los ocupados con educación superior (formación profesional de grado superior y títulos universitarios) han crecido en 328.000 personas (un crecimiento del 3,2 por 100), frente a un aumento de 132.000 en los ocupados con secundaria completa y 116.000 entre los que no la han terminado. Desde 2021, la tasa media de crecimiento anual del empleo ha sido del 3,5 por 100 para los ocupados con educación superior, del 3 por 100 para los ocupados con secundaria completa y del 1,9 para los ocupados con secundaria incompleta. Estas tasas contrastan con las que se produjeron en el periodo 2014-2019 donde el empleo creció a mayor ritmo entre los ocupados con menor nivel educativo (gráfico 2.9). De este modo, el 46,9 por 100 de los ocupados españoles tiene estudios superiores, 3,1 puntos más que en 2019 y significativamente por encima de la media de la UE. Este fenómeno es coherente con la evolución de una población con cada vez mayor nivel educativo y que en los últimos años también viene acompañado, como se verá más adelante, de un mayor crecimiento del empleo cualificado y de otros técnicos y científicos (gráfico 2.17). Esto último ha permitido reducir la tasa de sobrecualificación en España y la brecha con la UE. Sin embargo, España sigue teniendo la tasa más alta de la UE y una brecha significativa con Europa (34 por 100 frente al 21,4 por 100 en 2025), lo que refleja la persistencia de un problema con efectos negativos sobre las personas con niveles educativos inferiores, que ven restringida su empleabilidad, y sobre la eficiencia general del mercado laboral, tal y como se expuso en la Memoria del año pasado⁷.

Uno de los aspectos más destacables de la evolución del empleo desde 2021 ha sido la fuerza con la que ha crecido en el grupo de menos de 25 años, con 386.000 personas ocupadas más en este grupo y un crecimiento medio anual del 9,2 por 100, por encima del crecimiento medio anual que se produjo entre 2014 y 2019 del 6,8 por 100 (gráfico 2.9). Esta evolución contrasta, además, con los descensos o débiles incrementos que se dieron en todos los grandes países de la Unión Europea. Así, desde 2021, el empleo joven en España ha crecido un 39 por 100, y en la UE-27 un 10 por 100, dato que también refleja el avance en formación de la última generación de jóvenes en España. Pese a la evolución positiva de los principales indicadores del empleo juvenil, persisten problemas estructurales como la debilidad de las oportunidades para los menores de 25, que siguen concentrándose en empleos de baja cualificación y los contratos temporales siguen siendo mayoritarios, aunque han bajado notablemente desde la reforma.

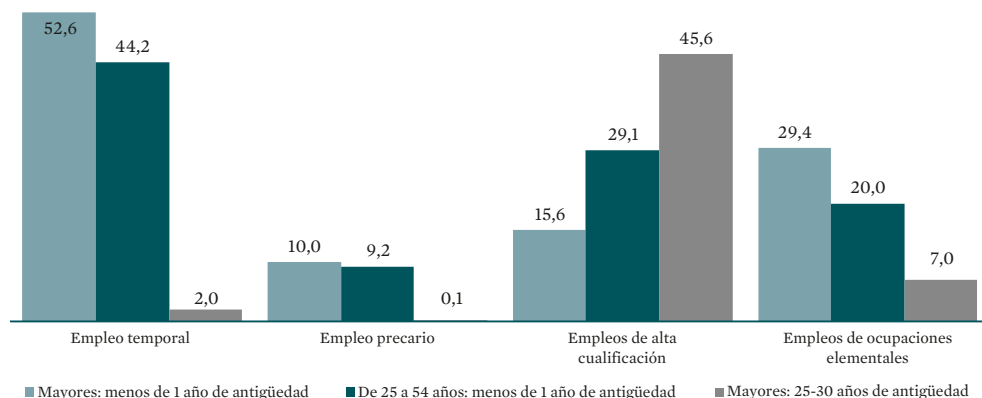
Asimismo, el volumen de empleo en España en 2025 también creció relativamente más en las edades por encima de 50 años, un 4,8 por 100 frente al 1,1 en el de 25 a 49 años

⁷ Memoria CES 2024, pp. 179-181.

y al 4,4 por 100 en los menores de 25 años. En total, los ocupados en este grupo de edad aumentaron en 364.000 personas (en números redondos), frente a 144.000 en el grupo de 25 a 49 años y 58.000 en los menores de 25 años. Sin duda, a estos resultados contribuye el progresivo envejecimiento de la población laboral (los grupos por encima de 50 años supusieron en 2025 un 46,6 por 100 del total de la población entre 20 y 64 años, 7 puntos más que en 2015), pero también las mayores tasas de actividad y de empleo (8 y 9 puntos más respectivamente que en 2019), y que han venido acompañadas de una caída de la tasa de paro (2,5 puntos menos que en 2019) (cuadro 2.1).

Sin embargo, persisten importantes y crecientes dificultades para el grupo de 55 a 64 años. Por un lado, el desempleo ha caído a menor ritmo y ya registran más paro que su cohorte de edad inmediatamente inferior, la de entre 25 y 54 años (10,1 frente al 9,3 en 2025). Las tasas de paro de las personas con 55 años o más han sido tradicionalmente más bajas que las del resto de los trabajadores de hecho; en 2019, la tasa de paro del grupo de 55 a 54 años aún era inferior (12,6 por 100 frente al 12,9 del grupo de 25-54 años). Sin embargo, esa brecha se fue estrechando hasta desaparecer por completo en 2023, y en los últimos años la brecha se ha invertido. La menor probabilidad de empleo va acompañada de unas condiciones comparativamente inferiores de los nuevos puestos con respecto a los últimos puestos ocupados. En este aspecto, la situación de los mayores que buscan empleo es muy distinta que la de los mayores que han mantenido sus carreras laborales y profesionales sin interrupciones. La comparación entre los mayores con menos de un año de antigüedad en el empleo y aquellos con entre 25 y 30 años de antigüedad en aspectos como el tipo de contrato y la ocupación es muy ilustrativa (gráfico 2.8).

GRÁFICO 2.8. ASALARIADOS TEMPORALES Y TRABAJADORES EN EMPLEOS ALTAMENTE CUALIFICADOS VS. ELEMENTALES, POR EDAD Y ANTIGÜEDAD. ESPAÑA, 2025
(Porcentaje)



Nota: empleo precario es aquel con una duración del contrato que no excede los tres meses.

Fuente: elaboración propia con datos de INE, EPA.

A ello se suma que más de la mitad de los mayores desocupados son parados de larga duración, es decir, llevan más de un año buscando empleo sin encontrarlo, concretamente el 56,4 por 100 en 2024. El porcentaje es muy superior al de los parados de 25 a 54 años (31,7 por 100) y al de los de 16 a 24 años (15,1 por 100), lo que significa que, a las condiciones comparativamente inferiores de los nuevos trabajos conseguidos con respecto a los anteriores puestos, se une una menor probabilidad de encontrarlo.

Las mujeres presentaron en 2025 una evolución positiva en el mercado de trabajo, con máximos históricos en población activa, ocupación y afiliación a la Seguridad Social.

*Evolución positiva
del empleo femenino*

La media anual de mujeres ocupadas en 2025 se situó en 10,35 millones, cifra que supone 298.100 más que en 2024 (3 por 100) (gráfico 2.9). Este incremento es superior al registrado por los hombres, para los que el empleo aumenta un 2,3 por 100, con 269.100 ocupados más. El aumento del empleo entre las mujeres en el último año se registra en todos los grupos de edad, siendo las de 16 a 24 años las que concentran el mayor incremento, mientras que el menor crecimiento se registra en el rango de edad de 25 a 44 años. Es precisamente, en esta franja de edad donde se observa la “penalización” laboral de la maternidad y crianza. Según el INE, la brecha en tasa de empleo entre mujeres y hombres cuando tienen 1 hijo/hija es de 16 puntos porcentuales (91 por 100 hombres frente al 74 por 100 mujeres), de 20 pp en caso de 2 hijos/hijas (90 y 70 por 100) y de 36 pp en caso de 3 o más (86 y 50 por 100, respectivamente).

La presencia de las mujeres en el conjunto del empleo se eleva al 46,6 por 100, 1,2 pp más que en 2015, y la tasa de empleo femenina alcanzó el 48,2 por 100. La afiliación a la Seguridad Social continuó creciendo y llegó a más de 10,3 millones de mujeres afiliadas. El aumento del empleo femenino y la mejora de la tasa de empleo confirman el papel cada vez más relevante de las mujeres en el conjunto del mercado laboral. El sector servicios sigue siendo el principal motor de este crecimiento, concentrando la mayor parte del empleo y la afiliación femenina y actuando como espacio clave de inserción laboral para las mujeres. Por su parte, la contratación femenina se mantuvo estable, los contratos de mujeres supusieron el 46,8 por 100 del total, aunque al concentrarse en determinadas actividades y ocupaciones, muchas de ellas, además, vinculadas al sector público, siguen registrando mayores niveles de temporalidad y parcialidad. Finalmente, el desempleo femenino descendió y se situó en la cifra más baja de la última década.

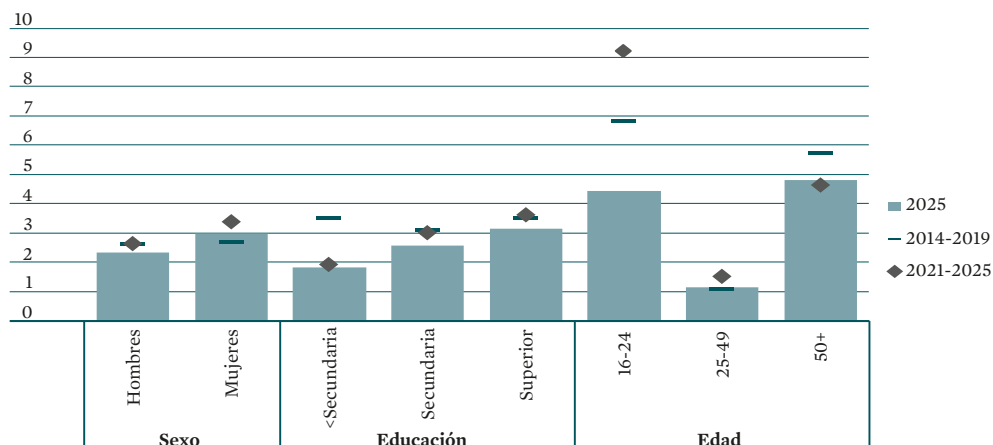
Pese a los avances, persisten brechas significativas de género⁸, comenzando con las

*Aunque persisten
brechas de género*

que se dan en el empleo. En 2025, la tasa masculina fue 9,5 puntos mayor que la femenina (77,1 frente a 67,6), una brecha que además apenas se ha movido en los últimos

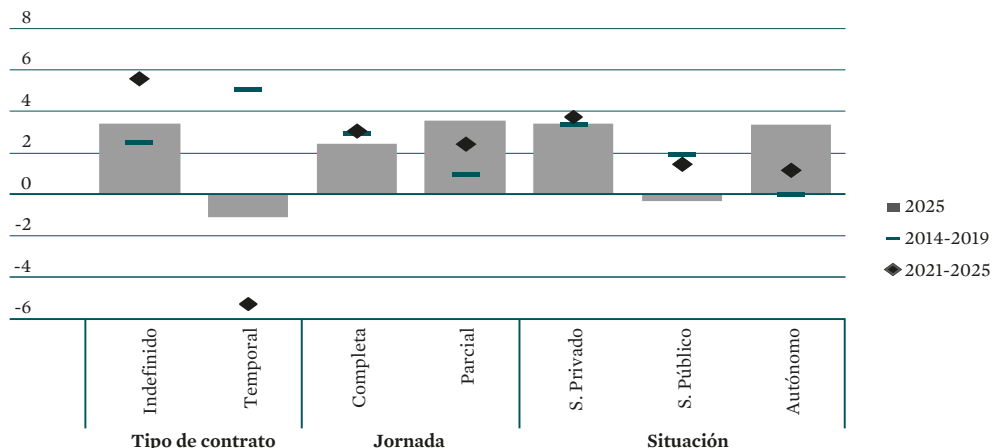
8 Véanse, entre otros trabajos del CES, los Informes: 1/2022, *Mujeres, trabajos y cuidados: propuestas y perspectivas de futuro*; y 5/2016, *Participación laboral de las mujeres en España*.

GRÁFICO 2.9. TASA MEDIA DE CRECIMIENTO ANUAL DEL EMPLEO, POR CARÁCTERÍSTICAS DE LAS PERSONAS TRABAJADORAS



Fuente: elaboración propia con datos de INE, EPA.

GRÁFICO 2.10. TASA MEDIA DE CRECIMIENTO ANUAL DEL EMPLEO, POR CARÁCTERÍSTICAS DEL EMPLEO



Fuente: elaboración propia con datos de INE, EPA.

diez años, y en el paro, 2,7 puntos por encima el de las mujeres (11,7 frente al 9 por 100, aunque persisten brechas de género con respecto a los hombres), y que supone una brecha de 2 décimas más que en 2024 (cuadro 2.1), que es aún mayor en el caso del paro de larga duración (36 por 100 frente al 30,6 por 100 de los hombres en 2024). Hay asimismo una persistente brecha en la tasa de actividad, que mide la participación de las personas en el mercado de trabajo, en cuyo origen debe buscarse, entre otras, la atribución tradicional a las mujeres de la responsabilidad en los cuidados. Esa

atribución se plasma en más inactividad laboral y, asimismo, en más trabajo a tiempo parcial por obligaciones relacionadas con los cuidados. El 1,7 por 100 de las mujeres de 20 a 64 años permanecía en 2025 fuera del mercado de trabajo por responsabilidades familiares, y un 25,7 por 100 trabajaba a tiempo parcial por ese mismo motivo, frente a un 0,5 y un 9,5 por 100 de los hombres, respectivamente. Con respecto a 2024 han aumentado los porcentajes tanto en hombres como en mujeres, manteniéndose, por tanto, las brechas.

Ambas situaciones debilitan los vínculos con el empleo de las mujeres y conducen a una menor empleabilidad, más interrupciones de la carrera laboral y menos posibilidades de promoción a lo largo de esta. Si se añaden aspectos como la segregación ocupacional y la menor presencia de mujeres en las especialidades formativas y en las actividades económicas con mayor dinamismo, se explica la persistencia de la brecha salarial de género (BSG), que se considera un buen indicador sintético de la situación desfavorable de las mujeres y pone de manifiesto, pese a los avances producidos, la persistencia de desigualdades estructurales en el mercado de trabajo.

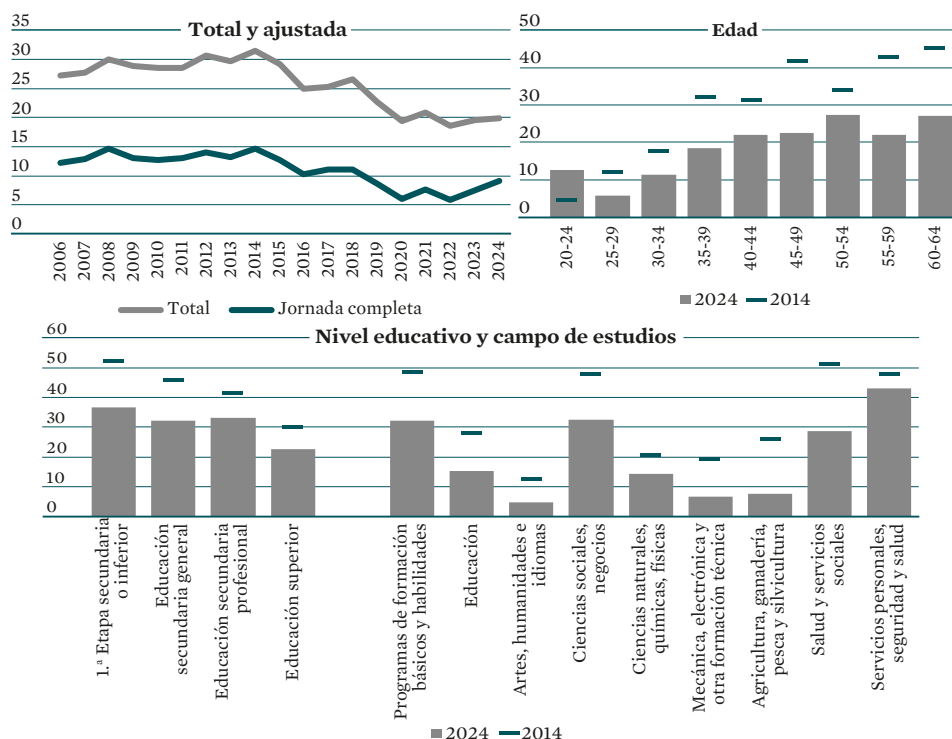
La evolución reciente de la BSG muestra una trayectoria a la baja en el periodo, con una reducción de 11,5 puntos desde 2014 si se considera la distancia bruta, que recoge el efecto del mayor peso del trabajo a tiempo parcial femenino, y de 5,5 puntos en la ajustada por jornada. Las mujeres en 2024, según la EPA, percibieron un salario medio mensual 430 euros inferior al de los hombres (en 2014 percibían 507 euros menos), lo que arroja una BSG bruta del 19,9 por 100 (era del 31,4 en 2014). Ajustando por jornada, el salario de las mujeres en 2024 era 228 euros/mes inferior al de los hombres (288 euros/mes en 2014), lo que supone una brecha ajustada del 9,2 por 100 (era del 14,7 por 100 en 2014). Esta reducción puede deberse, entre otras causas, al impacto que han tenido en el empleo de las mujeres, y por tanto en sus salarios, medidas como la reforma laboral, las subidas del SMI y las derivadas de la aplicación de los AENC. Sin embargo, se observa cierto estancamiento en la reducción de la brecha bruta e incluso un repunte en la ajustada en los últimos años.

Existen diversos factores a los que se pueden atribuir estas diferencias salariales. Por un lado, existen aspectos socioculturales como la desigual distribución de las responsabilidades familiares (cuidado de niños y personas dependientes) y domésticas (trabajo no remunerado) entre hombres y mujeres. Por otro lado, las diferencias salariales también se explican por diferencias en las características socioeconómicas, del puesto de trabajo, así como por las diferentes opciones formativas que condicionan las oportunidades laborales.

Si comparamos hombres y mujeres que solo se diferencian entre sí en la edad, se observa que, por una parte, las brechas salariales son mayores cuanto mayor es su edad y, por otra, que desde 2014 la brecha se ha reducido en todos los grupos de edad, excepto en los menores de 25 años, y se han reducido mucho más en los mayores

GRÁFICO 2.11. BRECHA SALARIAL DE GÉNERO, TOTAL, AJUSTADA Y TOTAL POR EDAD, NIVEL EDUCATIVO Y CAMPO DE ESTUDIOS, 2006-2024

(Diferencia en porcentaje entre el salario medio masculino y femenino, datos anuales)



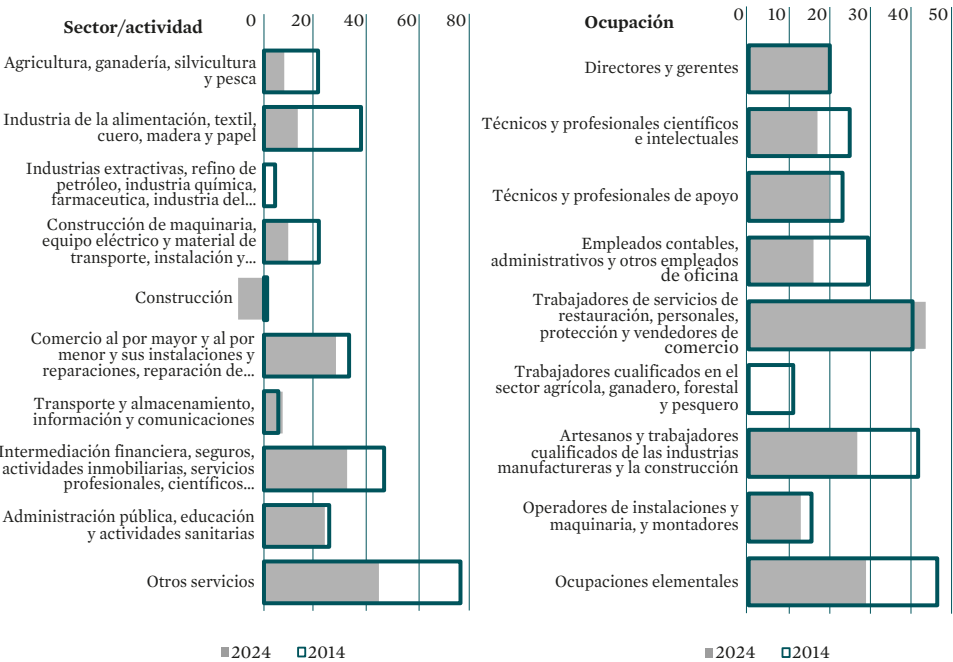
Fuente: elaboración propia con datos de: INE, EPA (módulo anual sobre distribución salarial, salarios medios por persona trabajadora y mes).

de 55 años. En cuanto al nivel educativo, a mayor nivel educativo, menor es la BSG (gráfico 2.11 inferior). El nivel de formación medio de la población ha crecido, y este crecimiento ha sido más pronunciado en el caso de las mujeres, hasta el punto de que en la actualidad existe una brecha educativa a favor de las mujeres. Por tanto, dada la correlación positiva existente entre el nivel de estudios alcanzado y la brecha salarial, la educación debería estar contribuyendo a reducirla.

Sin embargo, también es importante el campo de estudios. La orientación académica de hombres y mujeres influye en la sobrerrepresentación de uno u otro género en los sectores de la economía, lo que condiciona sus salarios y condiciones laborales. En este sentido, las mujeres españolas son mayoría en carreras relacionadas con la educación, la salud y el bienestar, mientras que los hombres predominan en ingenierías y TIC. No solo los estudios más feminizados se asocian con sectores con peores condiciones salariales, sino que las brechas salariales entre hombres y mujeres suelen ser mayores entre los que han realizado dichos estudios (gráfico 2.11 inferior).

GRÁFICO 2.12. BRECHA SALARIAL DE GÉNERO TOTAL POR SECTOR DE ACTIVIDAD Y OCUPACIÓN, 2014-2024

(Diferencia en porcentaje entre el salario medio masculino y femenino, datos anuales)



Finalmente, la BSG, aunque ha disminuido en la mayoría de los sectores y ocupaciones, sigue siendo significativa, especialmente en aquellos con mayor presencia femenina (gráfico 2.12). De manera general, los sectores y ocupaciones con mayor presencia masculina tienen salarios medios relativamente más altos, mientras que es precisamente en estos sectores y ocupaciones con menor presencia femenina donde las brechas tienden a ser menores. Estos resultados evidencian que la segregación sectorial y ocupacional sigue contribuyendo de manera importante a las diferencias salariales entre hombres y mujeres.

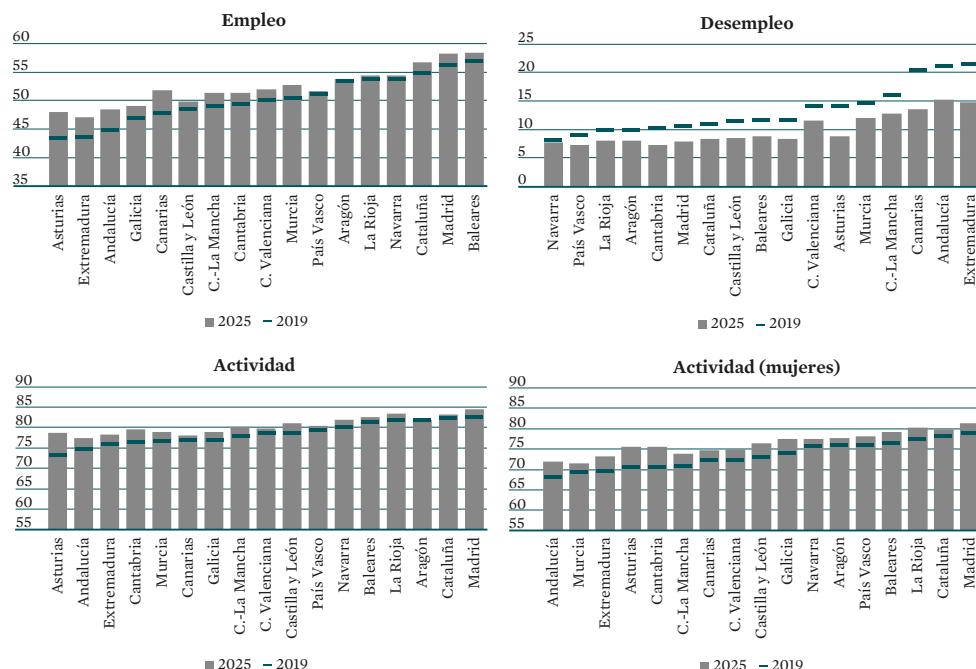
En 2025, la tasa de empleo osciló entre el 58,3 por 100 observado en Baleares y el 47 por 100 registrado en Extremadura (gráfico 2.13 superior izquierdo), mientras que

Aunque tiende a reducirse, el empleo sigue mostrando una elevada heterogeneidad a nivel regional

la tasa de paro se situó en el 10,3 por 100 para el conjunto del país y osciló entre el 7,3 por 100 registrado en el País Vasco y el 15,2 observado en Andalucía (gráfico 2.13 superior derecho). A pesar de que siguen existiendo importantes diferencias regionales, cabe destacar que se han reducido notablemente en los últimos años. Por un lado, las tasas de empleo han crecido más en aquellas

regiones que tenían tasas de empleo más reducidas en 2019, como Asturias, Canarias,

GRÁFICO 2.13. TASAS DE EMPLEO Y DESEMPLEO POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2019-2025 (Porcentajes)



Fuente: elaboración propia con datos de INE, EPA.

Extremadura y Andalucía (gráfico 2.13 superior izquierdo). Por otro lado, desde el estallido de la pandemia, la caída de la tasa de paro en nuestro país ha sido más acusada precisamente en aquellas regiones que tradicionalmente han tenido unas tasas de paro más altas (gráfico 2.13 superior derecho).

Las diferencias en las tasas de empleo y paro responden, en primer lugar, a factores estructurales ligados a la especialización productiva de cada territorio, a los que cabría añadir diferencias en capital humano y demográficos. Las comunidades con mayores niveles educativos medios, mejor conexión con mercados nacionales e internacionales y mayor presencia de grandes áreas urbanas suelen atraer más inversión y generar empleo de forma sostenida. Por el contrario, el envejecimiento poblacional y la dispersión territorial dificultan la creación de empleo en algunas regiones.

Sin embargo, hay un factor adicional, clave para evaluar adecuadamente el funcionamiento del mercado laboral autonómico: las tasas de actividad regionales. Dos comunidades con tasas de paro similares pueden presentar realidades laborales muy distintas si una tiene una elevada participación en el mercado de trabajo y otra no. En regiones con tasas de actividad altas, como aquellas con mayor presencia de población joven, inmigrante o con altos niveles educativos, el mercado laboral está sometido a una mayor “presión de oferta”. Esto suele traducirse en tasas de empleo más elevadas,

pero puede ir acompañado de tasas de paro moderadas o incluso relativamente altas si la creación de puestos de trabajo no absorbe completamente a los nuevos activos. Por el contrario, en comunidades con bajas tasas de actividad —frecuentemente asociadas al envejecimiento demográfico, a una mayor inactividad femenina o al fenómeno del desánimo—, la tasa de paro puede resultar artificialmente más baja, no porque el empleo sea más dinámico, sino porque menos personas buscan activamente trabajo.

En este sentido, cabe destacar que las tasas de actividad han aumentado en todas las regiones en los últimos años a la vez que se ha producido también un proceso de convergencia. En general, las tasas de actividad han aumentado más en aquellas regiones que partían de tasas más bajas, mientras que han aumentado menos en aquellas que ya tenían niveles más altos de actividad (gráfico 2.13 inferior izquierdo). Este fenómeno se explica fundamentalmente por el aumento de las tasas de actividad de las mujeres, que es donde existían y aún persisten mayores brechas de actividad regionales, a pesar de que estas se han reducido (gráfico 2.13 inferior derecho).

1.2.3. Empleos

Como a lo largo de todo el periodo de creación de empleo desde 2014 (exceptuando los resultados originados por la pandemia), el sector privado siguió generando casi todo

La creación de empleo se sustentó en el sector privado

el crecimiento del empleo en 2025. Con un incremento del 3,4 por 100, la media anual de los asalariados en este sector creció en 507.000 personas y acumula más de 3,1 millones de personas más que en 2021. El sector público, por su parte, si bien descendió en 11.400 personas en sal-

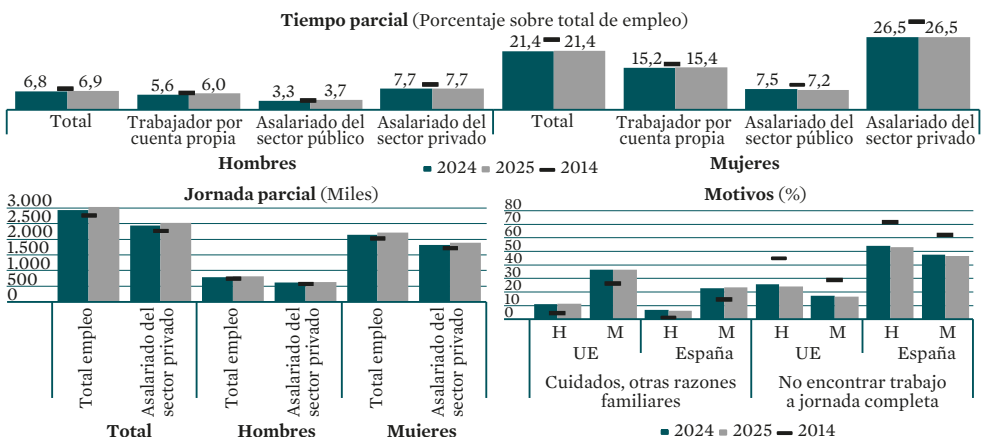
dos medios anuales, en el último trimestre del año aumentó en 108.700 con respecto al último trimestre del año anterior para situarse en 3.641.400, su nivel máximo en la serie de la EPA. Aunque su crecimiento desde 2021 es elevado (546.000 asalariados más), en términos relativos es más bajo que el del sector privado y que el del total del empleo.

El empleo por cuenta propia creció en 70.000 personas en 2025, alcanzando los 3.285.000 trabajadores, un crecimiento por encima del promedio de los últimos años. Por sectores, el comportamiento ha sido desigual, con un descenso en el sector primario y un estancamiento en ramas donde tradicionalmente tenía mayor peso, como el comercio. Como ya se ha apuntado en anteriores balances, al margen de las dificultades para el relevo generacional en estas ramas, donde predominan las microempresas de carácter familiar, es probable que su declive responda sobre todo al cambio en los modelos de negocio, hacia una mayor integración horizontal y vertical, que implica menos autónomos. Hay, no obstante, otras actividades, entre ellas las profesionales, científicas y técnicas, donde el empleo autónomo está cobrando mayor importancia, especialmente en la población joven, acompañado del peso creciente en el empleo de origen inmigrante.

En general, en 2025 volvió a crecer el empleo a tiempo parcial tanto en términos absolutos como relativos. En 2025, el número de personas ocupadas a tiempo parcial aumentó en 567.200 y, por segundo año consecutivo, incrementó ligeramente el porcentaje de personas ocupadas que lo están a tiempo parcial, situándose en el 13,7 por 100 frente al 13,6 por 100, de 2024, continuando el cambio de signo que se produjo el año pasado tras nueve años de descensos. Sin embargo, cabe destacar que se observan diferencias importantes por género. Mientras el porcentaje de ocupados a tiempo parcial ha aumentado en los hombres, se ha mantenido en las mujeres, creciendo únicamente entre las mujeres por cuenta propia (gráfico 2.14).

La involuntariedad siguió descendiendo, cifrándose en 2024 en torno a un 53 por 100 entre los hombres y un 46 por 100 entre las mujeres, cada vez más alejada de los valores que se alcanzaron a la salida de la crisis, con más de un 70 y un 60 por 100, respectivamente, en 2014. Se observa que el cuidado de menores y dependientes sigue siendo el motivo predominante entre las mujeres para trabajar a tiempo parcial, representando un 23,3 por 100 de los casos frente al 22,8 de 2024, mientras que en los hombres ha caído ligeramente del 6,9 al 6,3 por 100, haciendo evidente el desequilibrio entre hombres y mujeres en este aspecto donde, además, se combina con un elevado peso de algunas actividades de menor valor añadido y resulta más frecuente en edades más mayores y en las nacionalidades extranjeras. Esto apunta a la mayor vulnerabilidad de estos grupos femeninos, que concentran salarios bajos, una baja intensidad de empleo y mayor frecuencia de periodos fuera de la actividad laboral (con empleo o en búsqueda).

GRÁFICO 2.14. ALCANCE DEL TRABAJO A TIEMPO PARCIAL EN ESPAÑA, POR SEXO Y SITUACIÓN PROFESIONAL. PRINCIPALES MOTIVOS PARA TRABAJAR CON ESTA JORNADA, 2025



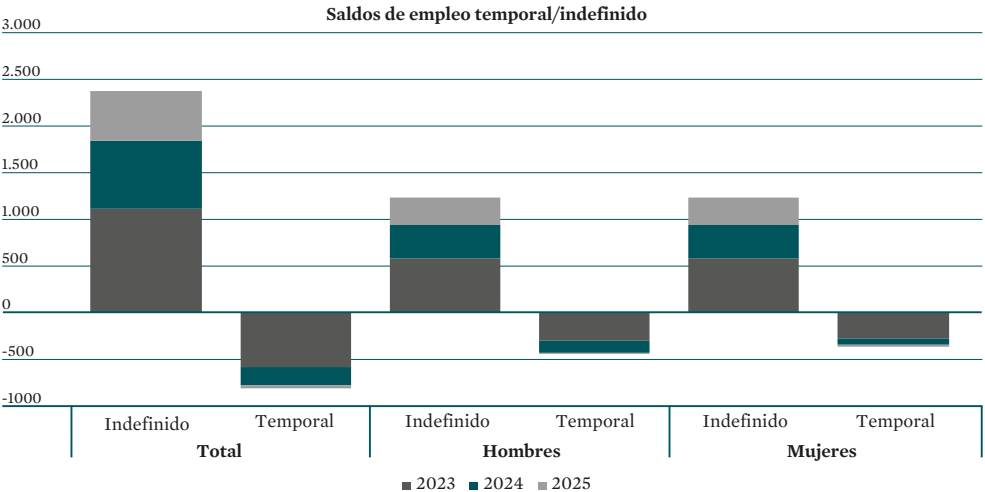
Fuentes: elaboración propia con datos de INE, EPA (resultados anuales); y de Eurostat, LFS (series anuales).

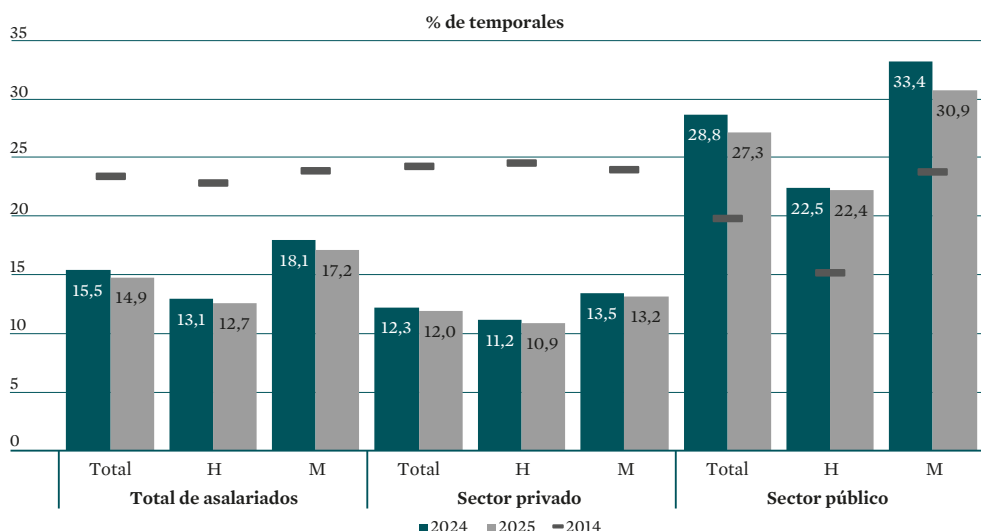
Esta asociación contrasta con el predominio entre los hombres de motivos relacionados con la formación, que refuerza la idea de cómo la mayor carga para las mujeres de los cuidados a menores y adultos dependientes, y de otras responsabilidades familiares, las sitúa en peor posición en cuanto a calidad y estabilidad del empleo.

En 2025 volvió a crecer por encima del total el empleo indefinido, impulsado por el comportamiento en el sector privado, tanto entre los hombres como entre las mujeres;

Descenso de la temporalidad con ello, se dio un nuevo descenso de la tasa de temporalidad, que acumula ya una caída de más de 10 puntos desde 2021, efecto positivo de la reforma laboral. Es visible cómo el ritmo de bajada se ha ralentizado, en el empleo asalariado total y en el del sector privado, probablemente porque el volumen de empleo temporal en este sector se acerca a sus niveles mínimos y desciende menos, lo que limita el efecto de un crecimiento del indefinido todavía muy pronunciado. Con todo, en 2025 en promedio, la tasa de temporalidad se situó en el 14,9 por 100, su nivel más bajo desde 1987, que es cuando empezó a recogerse el tipo de empleo por duración del contrato en la EPA. En el sector privado, las tasas presentaron niveles por debajo del 14 por 100 tanto en hombres (10,9 por 100) como en mujeres (13,2 por 100), también mejorando cualquier registro anterior. El sector público, pese al esfuerzo en la tramitación de los procedimientos establecidos para consolidar el empleo estable, que impulsó descensos de hasta 5 puntos en las tasas de temporalidad durante los dos últimos años, no habría logrado todavía sus objetivos, con valores mucho más altos que en el sector privado (27,3 frente al 12 por 100), y con una brecha persistente, de casi 9 puntos, entre los hombres (22,4 por 100) y las mujeres asalariadas (30,9 por 100) en dicho sector.

GRÁFICO 2.15. EVOLUCIÓN DEL EMPLEO INDEFINIDO Y TEMPORAL POR SEXO EN 2025.
TASAS DE TEMPORALIDAD POR SEXO EN CADA SECTOR INSTITUCIONAL, 2014-2025
(Miles de personas y porcentajes, medias anuales)





Fuente: elaboración propia con datos de INE, EPA, resultados anuales.

1.2.4. Las actividades y las ocupaciones

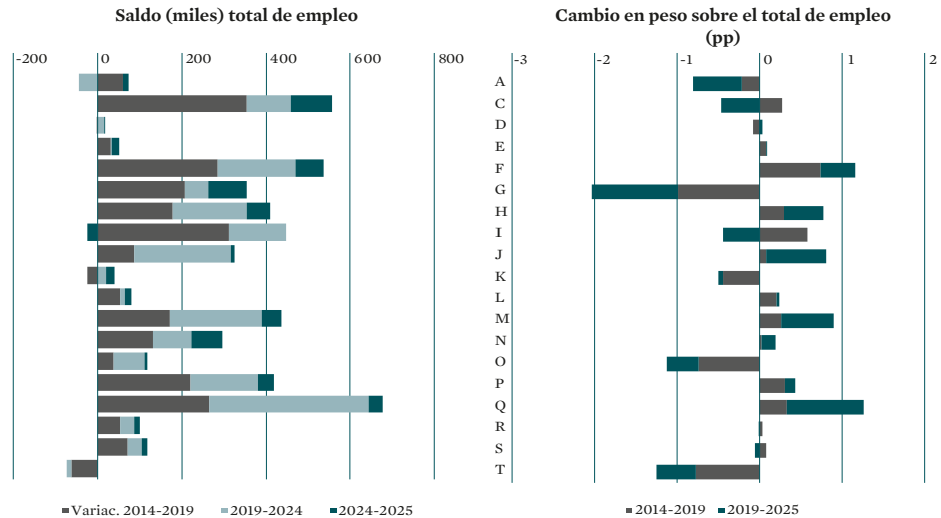
En la perspectiva sectorial, el empleo en 2025, en general, continuó la misma trayectoria de los últimos años. Desde 2019, el crecimiento medio anual de la ocupación ha sido mayor en los sectores de servicios que en los de manufacturas. En particular, la ocupación ha mostrado un elevado dinamismo en el sector de la información y las comunicaciones y, desde finales de 2021, en la hostelería, uno de los sectores más afectados durante la pandemia (gráfico 2.16). Sin embargo, en 2025, el crecimiento ha sido escaso, en el primero y el empleo, en el segundo con respecto a 2024.

En 2025, dos grandes ramas mostraron un porcentaje de crecimiento anual más alto que el del total, y su aporte supuso casi un tercio del crecimiento en el empleo total: la industria manufacturera (3,8 por 100) y la construcción (4,5 por 100). Sin embargo, ambas ramas están muy lejos de recuperar la posición que tenían antes de la crisis de 2008-2012. Otras ramas también importantes que han tenido un crecimiento significativamente mayor al promedio han sido las actividades administrativas (6,5 por 100) y de transporte (4,7 por 100). En conjunto, estas cuatro ramas han supuesto más del 50 por 100 de todo el crecimiento de la ocupación en 2025. Por otro lado, también cabe destacar el notable crecimiento del empleo en las actividades inmobiliarias (9,4 por 100), aunque su peso en el total del empleo es bajo, y que las únicas dos ramas que experimentaron descensos en el empleo fueron la hostelería (-1,3 por 100) y los hogares (-3,5 por 100).

Con una perspectiva temporal más amplia, el patrón de creación de empleo en España en los últimos años (2019-2025) muestra algunas diferencias notables con el observado entre 2014 y 2019 (gráfico 2.16). En particular, se aprecia ya un cambio

en la estructura sectorial del empleo desde la salida de la crisis, y también la mayor velocidad de este cambio en algunas ramas tras la pandemia, entre las que se encuentran las de información y comunicaciones, actividades profesionales, científicas y técnicas, y sanidad y servicios sociales. Continúa el crecimiento de otras, como la hostelería y la construcción, de gran importancia en el tejido productivo español, pero su dinámica no ha bastado para cobrar mayor peso desde la pandemia. La industria no ha remontado, como tampoco el sector primario y el comercio, a pesar del crecimiento significativo experimentado por estos tres sectores en 2025, que contrasta con el experimentado en los últimos años. Este comportamiento obedece sin duda a un amplio conjunto de factores, entre ellos el impacto del PRTR, cuya determinación excede con mucho el propósito de este balance. Ello no impide subrayar que el cambio en la estructura sectorial es relevante, con un desplazamiento hacia actividades de servicios y, entre ellos, los avanzados.

GRÁFICO 2.16. EVOLUCIÓN DEL EMPLEO POR ACTIVIDADES ECONÓMICAS, 2025



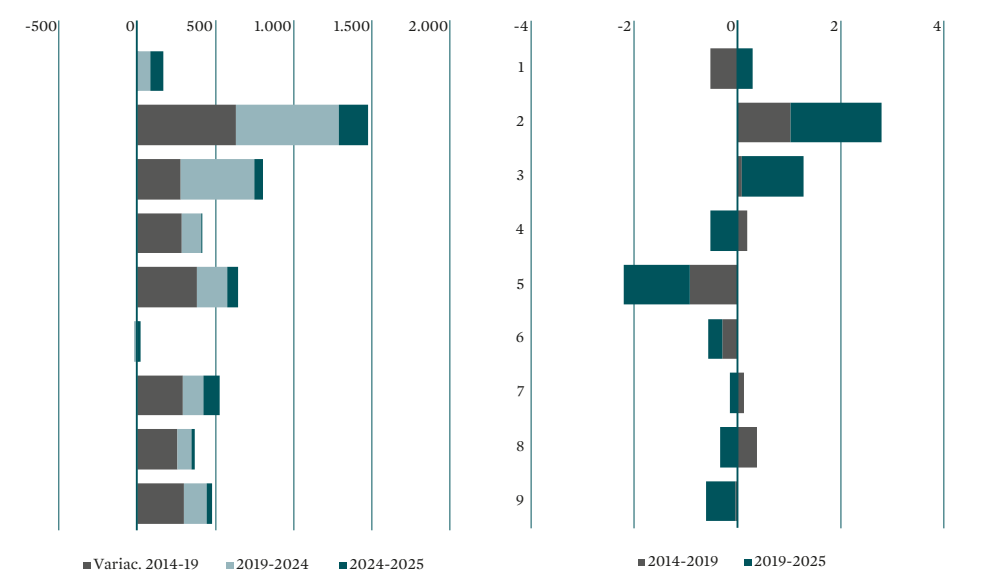
Ambos sexos	2025		2024-2025		Ambos sexos	2025		2024-2025	
	Miles	Miles		%		Miles	Miles		%
Total	22.221,1	567,2	2,6		L Inmobiliarias	179,8	15,4	9,4	
A Agrarias y pesqueras	763,7	11,6	1,5		M Profesionales, científicas técnicas	1.288,7	47,5	3,8	
B Industrias extractivas	31,8	(-)	(-)		N Administrativas y servicios auxiliares	1.195,9	73,1	6,5	
C Manufactureras	2.698,1	97,8	3,8		O Administración pública	1.427,2	5,9	0,4	
D Energía	110,4	3,9	3,6		P Educación	1.571,5	37,7	2,5	
E Suministro de agua, ambientales	165,3	18,0	12,2		Q Sanidad y servicios sociales	2.093,5	32,4	1,6	
F Construcción	1.530,0	66,2	4,5		R Artísticas, recreativas	451,7	13,5	3,1	
G Comercio	3.222,0	93,0	3,0		S Otros servicios	523,4	12,8	2,5	
H Transporte y almacenamiento	1.263,1	56,5	4,7		T Hogares	562,6	-20,6	-3,5	
I Hostelería	1.827,5	-24,0	-1,3		U Organismos extraterritoriales	6,1	(-)	(-)	
J Información y comunicaciones	840,1	8,4	1,0						
K Financieras y de seguros	468,9	18,9	4,2						

(-) Menor significación estadística.

Fuente: elaboración propia con datos de INE, EPA, resultados anuales.

Las ocupaciones siguieron mostrando en 2025 un crecimiento mayor en las dos categorías de técnicos y profesionales, ambas con aumentos por encima del promedio, superando ya su peso en el total el 32 por 100 (gráfico 2.17). Este resultado viene a consolidar el cambio positivo en la estructura ocupacional del empleo en el último decenio: ha basculado hacia una mayor importancia de ocupaciones con elevados requerimientos de cualificación y competencias, mayor autonomía en el desempeño de las tareas y mayor responsabilidad sobre los resultados de ese desempeño. Se trata de ocupaciones que aportan más valor añadido a la producción y, como tales, se asocian con más frecuencia a empleos de calidad. Sin embargo, este año también destaca el crecimiento del empleo en puestos de menor cualificación del sector primario, de la industria y de la construcción, con crecimientos del 4,4 por 100.

GRÁFICO 2.17. EVOLUCIÓN DEL EMPLEO POR CATEGORÍAS OCUPACIONALES, 2025



	Empleo	% de variación		Distribución	
	2025 (miles)	2024-2025 (%)	2014-2025 (%)	2014 (%)	2025 (%)
Total de ocupaciones	22.221,1	2,2	24,8	100,0	100,0
1 Directores y gerentes	942,2	9,0	11,1	4,5	4,2
2 Técnicos y profesionales científicos e intelectuales	4.509,6	4,3	42,5	17,5	20,3
3 Técnicos; profesionales de apoyo	2.648,2	2,1	40,6	10,6	11,9
4 Empleados contables, administrativos y otros de oficina	2.179,1	0,4	23,3	10,2	9,8
5 Trab. y servicios en restauración, personales, protección y vendedores	4.667,4	1,5	14,3	23,2	21,0
6 Trab. cualif. en el sector primario (agr. y pesc.)	438,1	4,4	-4,5	2,5	2,0
7 Trab. cualif. en manufacturas y construcción (excl. operadores)	2.417,5	4,4	22,4	10,9	10,9
8 Operadores de instalaciones y maquinaria, y montadores	1.644,6	1,3	27,2	7,4	7,4
9 Ocupaciones elementales	2.678,7	1,4	20,2	12,7	12,1

Fuente: elaboración propia con datos de INE, EPA, resultados anuales.

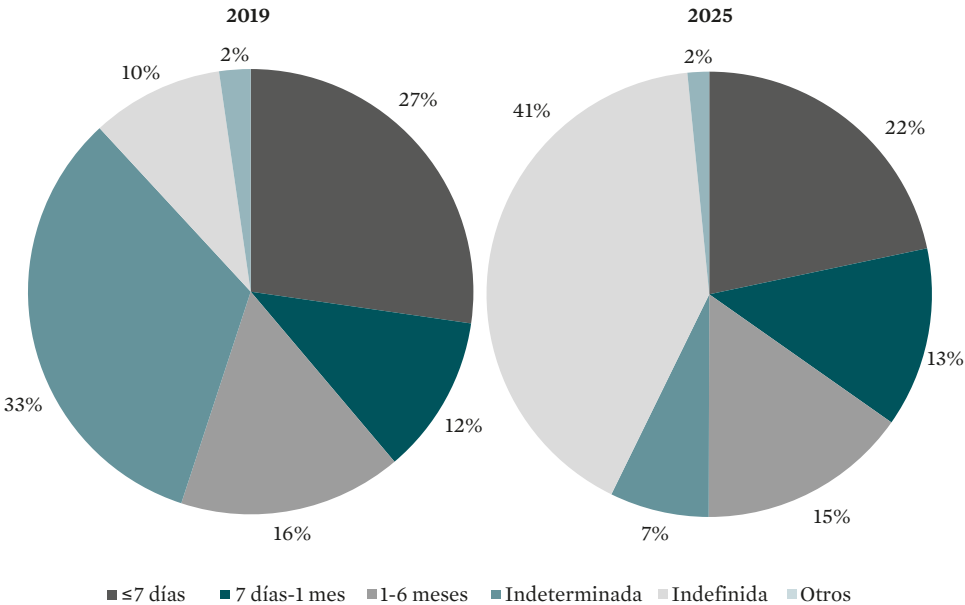
1.3. FLUJOS LABORALES: ENTRADAS Y SALIDAS DEL MERCADO DE TRABAJO

El registro de contratos del SEPE de 2025 confirmó el cambio en la estructura por duración inicial del contrato a raíz de la reforma laboral de 2021 (gráfico 2.18), con un 41

Entradas: se consolida el cambio en la estructura de los contratos por duraciones tras la reforma

por 100 del total en los contratos de duración indefinida. Este cambio se produce tanto por la nueva reducción de la duración indeterminada, que apenas supone un 7 por 100, menos de la cuarta parte que en 2019, como por el volumen de contratos indefinidos nuevos, aunque se ha producido un ligero descenso de estos en los dos últimos años (suponían el 43 por 100 del total en 2023). Con respecto a 2024, además de la ligera caída de los contratos indefinidos, se ha producido un pequeño repunte en los contratos de menor duración (hasta 6 meses), más visible en los contratos de hasta una semana y en los de 1 a 6 meses. Por otro lado, el total de contratos aumentó ligeramente (un 1,5 por 100). Todo esto, junto con el estancamiento en la caída de ocupados temporales del último año (gráfico 2.15), podría indicar que el descenso de la contratación temporal ha llegado a un punto de inflexión, de manera que en lo sucesivo la nueva estructura solo cambiaría sustancialmente con una fuerte creación de nuevo empleo indefinido. Se trata de un momento todavía prematuro para afirmar cualquier tendencia en este sentido, pero refuerza la idea de seguir con atención las series de contratos.

GRÁFICO 2.18. CONTRATOS REGISTRADOS POR DURACIÓN, 2019-2025



Fuente: elaboración propia con datos de SEPE, Estadística de contratos registrados, vol. II, datos acumulados del año.

El repunte de los contratos temporales se produjo básicamente en las dos grandes modalidades, dentro de la nueva clasificación tras la reforma, con 202.000 más que en el año anterior en el temporal por circunstancias de la producción (3,1 por 100) y 39.000 más en el contrato de sustitución (2,4 por 100); estas dos figuras agruparon más de 8 millones de contratos, más de la mitad del total. Es remarcable además el nuevo incremento del contrato para artistas y personal técnico o auxiliar, que volvió a crecer (un 28,9 por 100 en 2025 frente al 20,9 de 2024) y agrupa ya a casi 500.000 contratos. Destaca también el descenso continuado de los contratos formativos en la modalidad de obtención de la práctica profesional desde 2022 y la reducción en el último año de los contratos de formación en alternancia.

En los contratos indefinidos nuevos, 2,4 millones correspondieron a los de jornada completa, 1,4 millones a los de jornada parcial y 2,1 millones al fijo discontinuo, distribución similar a la de 2024.

CUADRO 2.3. CONTRATOS REGISTRADOS, 2022-2025

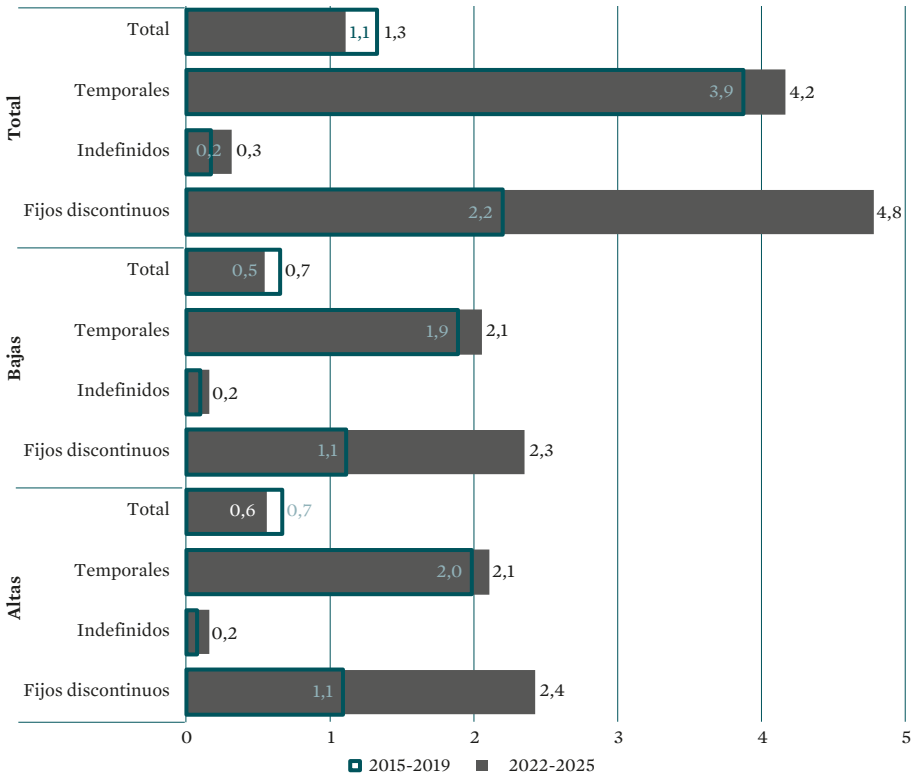
(Miles, acumulado anual)

Modalidades (clasificación tras la Reforma de 2021)	2022	2023	2024	2025	2024- 2025 (miles)	2024- 2025 (%)
Indefinido (bonif./no bonif.)	5.676,0	6.113,0	6.022,1	6.016,6	-5,5	-0,1
Indef. para pers. con discapacidad	18,3	17,2	15,2	14,3	-0,9	-6,1
Artistas y personal técnico o auxiliar		316,8	408,4	492,7	84,3	20,7
Circunstancias de la producción	7.746,7	6.484,9	6.544,8	6.746,9	202,1	3,1
Mejora en la ocupabilidad e inserc. laboral	203,2	270,9	250,8	249,1	-1,7	-0,7
Financ. con fondos europeos	22,4	17,8	20,0	16,9	-3,1	-15,4
Sustitución	1.510,4	1.366,3	1.412,3	1.446,2	33,9	2,4
Temporal para pers. con discapacidad	25,4	21,3	20,7	21,0	0,3	1,4
Relevo	8,4	8,4	8,8	4,1	-4,7	-53,5
Jubilación parcial	25,2	24,1	24,6	22,7	-1,9	-7,6
Sust. por jubilación a los 64 años	0,11	0,12	0,12	0,13	0,0	11,2
Obtención de práctica profesional	63,9	48,9	43,4	42,4	-0,9	-2,1
Formación en alternancia	40,3	50,0	55,0	48,6	-6,4	-11,6
Investig. PreDoc. en formación	5,2	5,9	6,2	7,2	1,0	15,7
Otros contratos*	1.631,9	207,9	149,2	103,9	-45,3	-30,4
Total de iniciales	16.977,4	14.953,4	14.975,5	15.232,7	257,2	1,7
Convertidos en indefinidos	1.332,9	490,8	444,7	412,5	-32,1	-7,2
Total	18.310,3	15.444,2	15.420,1	15.645,2	225,1	1,5

* incluye, en 2022, 1,3 millones de contratos todavía clasificados bajo la rúbrica de obra o servicio.

Fuente: SEPE, Estadística de contratos registrados. Vol. II, datos acumulados a diciembre de cada año.

GRÁFICO 2.19. TASAS DE ROTACIÓN AGREGADA, DE ALTAS Y DE BAJAS POR TIPO DE CONTRATO



Fuente: elaboración propia con la base de datos de afiliación PX-Web de la Tesorería General de la Seguridad Social.

Aún se observa una elevada rotación laboral

España presenta la mayor tasa de rotación laboral de la Unión Europea. Según Eurostat, en el último trimestre de 2025, un 5,6 por 100 de los ocupados en España se había incorporado al trabajo en los últimos tres meses, frente al 3,5 por 100 en promedio de la UE, mientras que un 4,4 por 100 lo había abandonado (2 por 100 en la UE). En total, un 10 por 100 de los ocupados, lo que equivale a unos 2,2 millones de personas por trimestre, se encuentra en estado de rotación laboral según la propia definición de Eurostat⁹. Un rasgo diferencial es la composición de la rotación: en España, cerca del 45 por 100 de los movimientos son salidas del empleo, una proporción muy superior a la media europea (en torno al 37 por 100). Esto indica que la elevada rotación española no responde solo a cambios voluntarios entre empleos, sino también a una mayor frecuencia de finalizaciones contractuales. Entre los factores explicativos, cabe destacar el mayor dinamismo de los últimos años; la estructura productiva, con fuerte peso de sectores estacionales

9 Utilizando la definición armonizada de Eurostat basada en la Encuesta de Fuerza Laboral (EU-LFS), que mide el porcentaje de ocupados que han entrado o salido de un empleo en los últimos tres meses.

(hostelería, turismo, agricultura); y la persistencia de una elevada volatilidad contractual, incluso tras la reducción formal de la temporalidad.

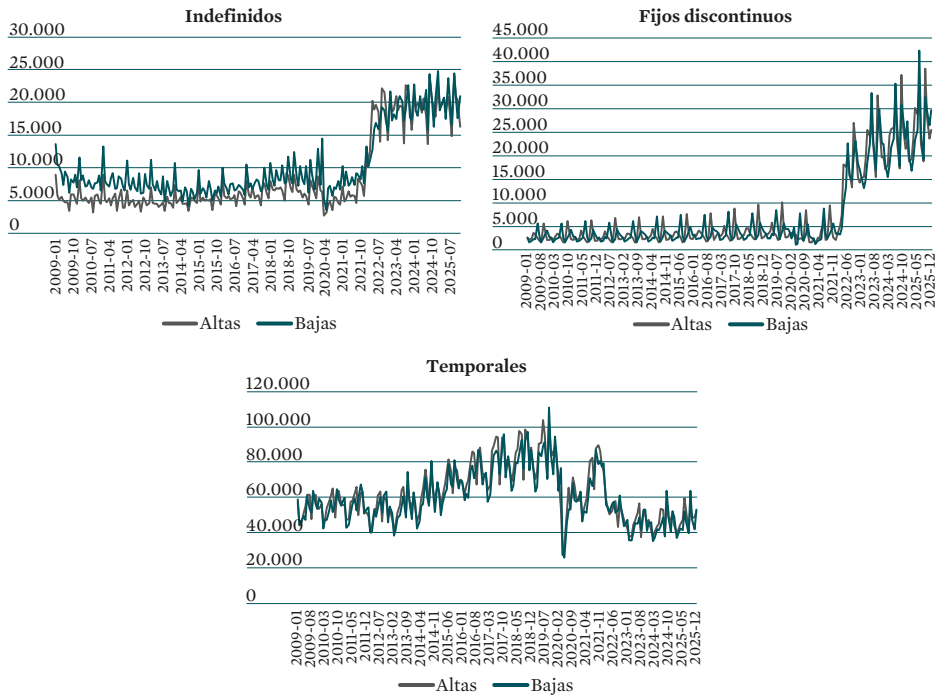
Utilizando como medida de rotación la ratio entre la suma de altas y bajas totales mensuales registradas por la Seguridad Social y el *stock* de trabajadores asalariados afiliados, se observa para el periodo 2022-2025 una rotación del 1,1 por 100, solo ligeramente por debajo de la media del 1,3 por 100 registrada en el periodo 2015-2019 (gráfico 2.19). En este sentido, cabe destacar que, aunque la rotación ha aumentado en todos los tipos de contrato, el mayor porcentaje de trabajadores indefinidos —que rotan menos— ha provocado una caída en la tasa global de rotación laboral.

La mayor rotación en los contratos permanentes desde la entrada en vigor de la reforma laboral es resultado de mayores flujos de entrada y de salida del empleo, especialmente de los trabajadores indefinidos ordinarios y con contratos fijos-discontinuos (gráfico 2.20). En proporción al saldo, las bajas de los indefinidos siguen representando una proporción muy reducida (el 0,2 por 100 en promedio desde 2022) aunque algo mayor que en el periodo 2015-2019 (entre el 0,1 por 100), mientras que las tasas de baja en los fijos discontinuos han repuntado notablemente en relación con el periodo 2015-2019. Así, los contratos fijos-discontinuos presentaban con anterioridad a la reforma una tasa de baja que se situaba prácticamente a medio camino entre la del resto de los contratos indefinidos y la de los contratos temporales. Sin embargo, desde 2022, esta tasa se ha duplicado, hasta exceder la que se observa para los contratos temporales (gráfico 2.20). En este sentido, hay que advertir que la comparación con el periodo 2015-2019 comporta asumir que se trata de situaciones similares, cuando lo cierto es que actualmente se tiene casi tres veces más volumen de personas y, por tanto, se trata de situaciones diferentes. Por un lado, al generalizarse su uso, se ha ampliado el rango de actividades a las que alcanza esta figura, de manera que las campañas no tienen por qué ser homogéneas antes y ahora; por otro, incluyen las ETT y las subcontratas, lo que amplía aún más la base de esta figura, transformando de hecho su naturaleza y haciendo poco comparable su uso anterior y actual.

En cuanto a las salidas del empleo, aproximadas mediante las altas en la prestación por desempleo (gráfico 2.21), en 2025 se mantiene, en líneas generales, la estructura de los últimos años. Se produjo una caída en los despidos individuales, con 22.000 despidos menos (3,5 por 100 menos que en 2024) y en los despidos colectivos, con 3.000 menos (11,3 por 100), si bien aumentaron ligeramente las finalizaciones de contratos (un 1,2 por 100 más que en 2024), quedando el total de salidas en torno a 1.139.000, unas 19.000 menos que en el año anterior.

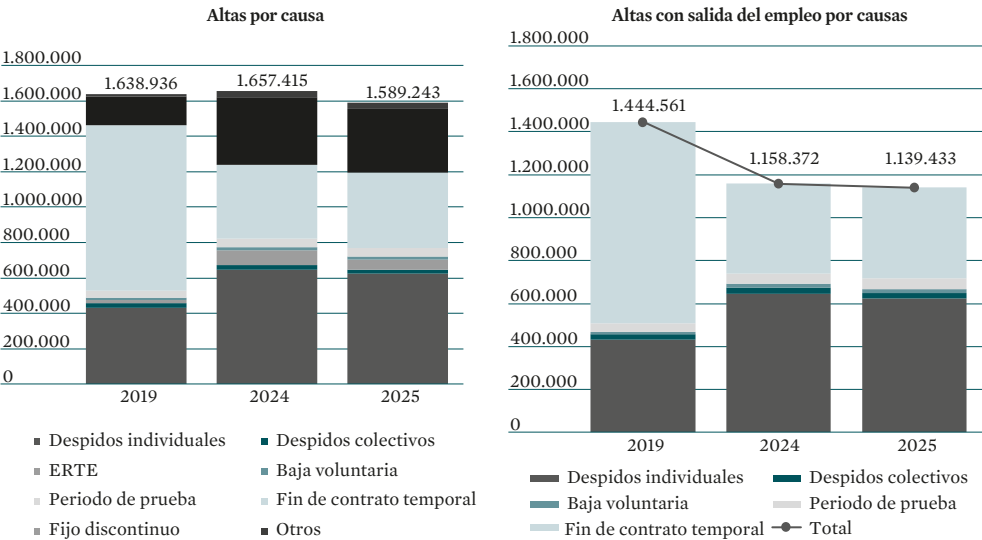
Salidas: menos despidos individuales y colectivos

GRÁFICO 2.20. FLUJOS DE ALTAS Y BAJAS EN LA AFILIACIÓN AL RÉGIMEN GENERAL, POR TIPO DE CONTRATO



Fuente: elaboración propia con la base de datos de afiliación PX-Web de la Tesorería General de la Seguridad Social.

GRÁFICO 2.21. ALTAS DE PRESTACIONES CONTRIBUTIVAS. TOTAL Y CON SALIDA DEL EMPLEO, 2019-2024



Fuente: elaboración propia con datos de SEPE, Estadística de prestaciones.

1.4. POLÍTICAS DE EMPLEO

Las políticas activas de empleo (PAE) afrontaron un año más el desafío de promover la empleabilidad e inserción laboral de las personas trabajadoras, así como de responder a las necesidades del tejido productivo. En 2025, las PAE actuaron en un contexto de descenso del número de personas desempleadas, pero con un peso creciente del paro de larga duración, habitualmente asociado a dificultades añadidas para la inserción laboral, y con dificultades crecientes para satisfacer la demanda de ciertos perfiles profesionales en algunas ramas de actividad y territorios.

En este marco se introdujo una nueva estrategia orientadora de la acción de las PAE durante los próximos años, cuya implementación eficaz y éxito dependerán del avance decidido en torno a cuestiones centrales que todavía no han sido desarrolladas. Entre estas, el despliegue efectivo y apoyado en una dotación adecuada de recursos de la cartera común de servicios garantizados, la focalización sobre grupos de personas usuarias con necesidades específicas como las desempleadas de larga duración o de más edad, o el acompañamiento a las empresas en la prospección y anticipación de necesidades de cualificaciones y capacidades como pieza esencial para el encuentro entre la oferta y demanda de empleo.

A todo ello se añade el reto persistente de avanzar hacia una sistemática de la evaluación en las intervenciones, programas y estrategias. La definición de métricas y objetivos como base para el monitoreo y la medición del impacto de las actuaciones resulta crucial para diseñar y definir las prioridades de las PAE, posibilitar su escrutinio público y poner en valor su función como vehículo de acceso al empleo.

Recursos dedicados a PAE y perspectiva comparada

Los recursos dedicados a PAE en España en 2025 alcanzaron los 7.067 millones de euros (valores corrientes), según los datos proporcionados por el presupuesto del SEPE (gráfico 2.22). Esta cifra, que supone el 0,4 del PIB, representa un aumento del 0,9 por 100 con respecto al año anterior y devuelve la serie, tras la interrupción de 2024, a la tendencia de crecimiento seguida desde 2021. El incremento del gasto, aunque modesto e inferior al aumento de los precios, se produjo a pesar de la reducción del número de personas desempleadas, que es la variable central para estimar la demanda de políticas activas. Estas disminuyeron un 5,9 por 100 (en media anual), exactamente el mismo descenso que el de las personas desempleadas registradas.

*Gasto en PAE
en 2025*

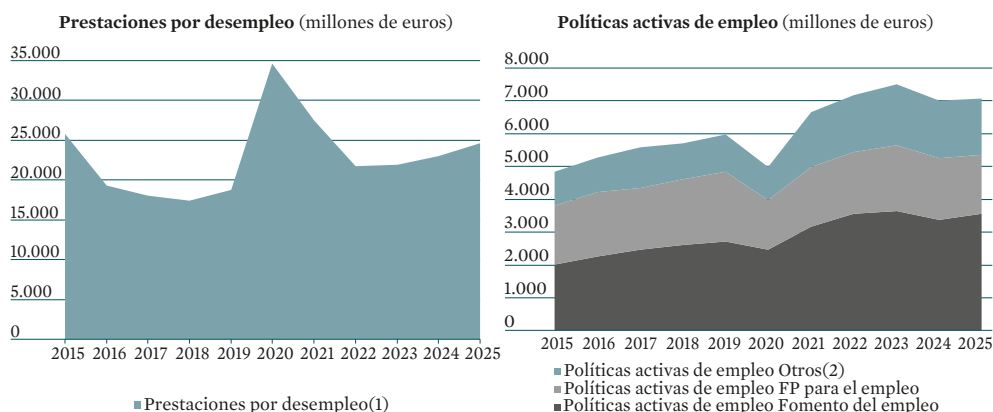
De hecho, el gasto en prestaciones por desempleo también creció, en un 6,8 por 100. El incremento está relacionado, en primer lugar, con el aumento de la tasa de cobertura (esto es, la proporción de personas beneficiarias de prestación sobre el total de personas paradas registradas) en la modalidad contributiva y, en segundo lugar, con la subida generalizada y sostenida de las cuantías de las prestaciones durante los

últimos años, tanto en el nivel contributivo como en el asistencial, lo que ha tenido un impacto directo sobre el gasto medio por persona beneficiaria¹⁰. De esta forma, en 2025, el gasto en prestaciones supuso 3,5 veces el dedicado a políticas activas.

GRÁFICO 2.22. GASTO EN POLÍTICAS DE EMPLEO SEGÚN EL PRESUPUESTO DEL SEPE, 2025

(Millones de euros corrientes y porcentajes)

	Prestaciones			Políticas activas de empleo								
	Desempleo	Cese de actividad	Eje 1	Eje 2	Eje 3	Eje 4	Eje 5	Eje 6				
Orientación			Formación para el empleo (desempleados y ocupados)	Oportunidades de empleo y formación (incl. empleo joven)	Fomento de la inserción y formación (incl. bonificaciones)	Fomento de igualdad de oportunidades	Emprendimiento y autoempleo	Gobernanza del sistema	Otros	Total	Total de empleo	
Presupuesto final	24.585,3	6,1	594,0	1.798,4	699,4	3.567,0	45,3	31,3	88,5	243,3	7.067,2	30.036,7
Δ 2025-2024	6,8	-55,8	0,0	-4,5	-3,0	5,6	0,1	-0,2	0,0	-5,9	0,9	2,1
Ejecutado	99,3	26,6	99,8	82,0	95,9	95,6	99,3	98,3	100,0	97,8	92,7	97,5
	Peso S. PAE	8,4	25,4	9,9	50,5	0,6	0,4	1,3	3,4	100		
Δ 2025-2024 (pp)		-0,1	-1,5	-0,4	2,2	0,0	0,0	0,0	-0,2			



Nota: 1) incluye prestaciones económicas por cese de actividad, 2) incluye orientación profesional, fomento de la igualdad de oportunidades, oportunidades de empleo y formación, emprendimiento, gobernanza del sistema y planes y medidas en varios ámbitos.

Fuente: elaboración propia a partir de SEPE (2026): *Avance de liquidación del presupuesto del servicio público de empleo estatal*.

10 Memoria CES 2025, capítulo 3, *La protección por desempleo*. El aumento de las cuantías medias refleja el incremento de los salarios nominales y bases reguladoras, así como las mejoras en el nivel asistencial de la prestación, introducidas por el Real Decreto-ley 2/2024, de 21 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes para la simplificación y mejora del nivel asistencial de la protección por desempleo, y analizadas en la Memoria CES 2024, pp. 585 y ss.

El incremento del gasto corriente en PAE está estrechamente relacionado con el aumento de recursos dedicados al eje de actuación dedicado al ‘fomento de la inserción y formación’, que ocupa la mayor parte del gasto en PAE, con un peso del 50,5 por 100 sobre el total. Dado que en esta partida se incluye la financiación de las bonificaciones al fomento de empleo por contratación laboral y, como se verá más adelante, el número de contratos bonificados ha disminuido, estaría aumentando el gasto corriente en bonificaciones por contrato en promedio, como resultado de que el mayor peso del gasto corresponde al fomento de la contratación de personas con discapacidad. Por otro lado, cabe subrayar el descenso de la partida de formación para el empleo, que supone una cuarta parte del total.

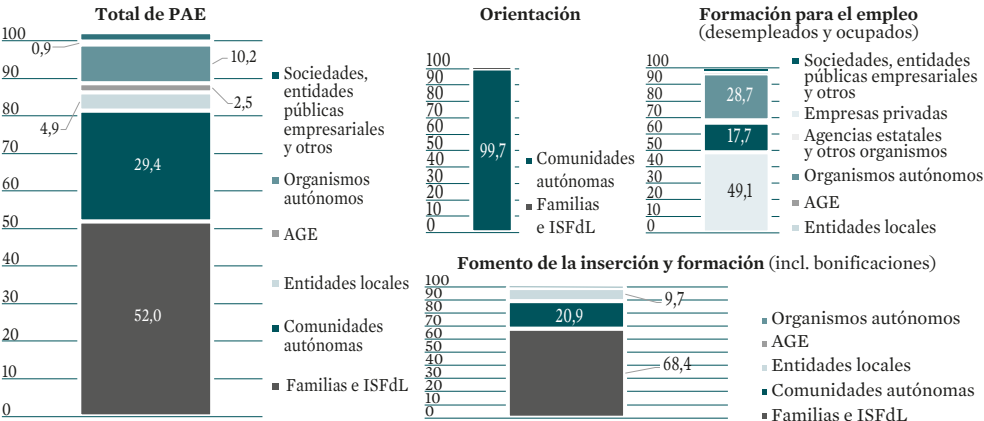
Con todo, es importante incidir en la necesidad de mayor claridad y consistencia de los criterios de distribución de los fondos por ejes de actuación, a fin de facilitar la trazabilidad del gasto y posibilitar el análisis de este según la eficiencia y eficacia de las actuaciones financiadas.

La ejecución del gasto fue elevada (92,7 por 100), aunque la partida de formación para el empleo presentó, una vez más, un grado de ejecución del presupuesto actualizado más bajo (82,0 por 100). No obstante, este porcentaje representó una mejora significativa con respecto a la ejecución del año anterior, que fue del 67,3 por 100.

Como en ejercicios anteriores, más de tres cuartas partes del gasto en formación para el empleo (76,0 por 100, 2 pp más que en 2024) se destinaron a personas ocupadas, mientras que la cuantía restante fue dedicada a la formación de personas desempleadas. Este reparto parece reflejar una mera adaptación de la asignación presupuestaria a la disminución del número de personas desempleadas y el aumento de las ocupadas. No obstante, el momento actual ofrece la oportunidad de intensificar el gasto sobre las personas desempleadas, ya que, en el presente contexto de dinamismo del empleo, buena parte de estas se enfrentan a situaciones de paro de larga duración, déficits de formación y brechas de empleabilidad. Ello las aleja en mayor medida de las necesidades del tejido productivo y obstaculiza su inserción laboral, por lo que requieren acciones reforzadas.

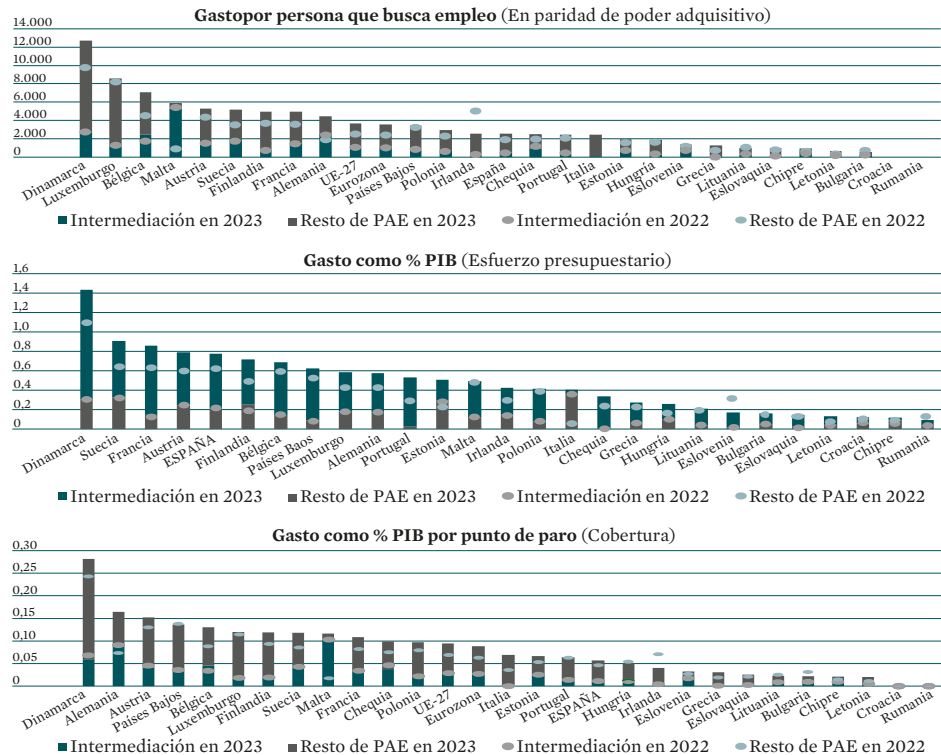
La información presupuestaria del SEPE permite una aproximación al desglose del gasto según el ente ejecutor (gráfico 2.23). A falta de poder completar el cuadro de financiación de las PAE con los recursos de origen autonómico y local, así como los provenientes del FSE+, la desagregación da cuenta de la pluralidad de niveles administrativos y actores implicados en la ejecución de las PAE dentro del marco del SNE, y que también varía según el eje de intervención. El concurso de distintos entes ejecutores afecta no solamente a la administración de recursos, sino también a la implementación de los principios y orientaciones estratégicas que rigen las PAE y que depende de la coordinación y adecuada dotación financiera de todos ellos. La perspectiva de conjunto sobre el sistema también resulta crucial para el monitoreo y evaluación del impacto de las actuaciones realizadas en su seno de manera integral.

GRÁFICO 2.23. GASTO EN POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO SEGÚN ENTE EJECUTOR, 2025
(Porcentaje)



Fuente: SEPE (2025), Avance de liquidación del presupuesto del servicio público de empleo estatal.

GRÁFICO 2.24. INDICADORES DE GASTO COMPARADO EN POLÍTICAS ACTIVAS, 2023 Y 2022
(Porcentajes y euros)



Nota: no se dispone de datos de algunos Estados miembros y, por tanto, tampoco de la UE-27.

Fuente: elaboración propia a partir de Comisión Europea, DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión.

España es uno de los países de la UE donde se dedican más recursos a las PAE, medidos como porcentaje del PIB (gráfico 2.24 centro). Los últimos datos disponibles de la serie comparada hacen referencia a 2023 y no permiten extraer conclusiones relacionadas con la situación más actual. No obstante, el aumento del esfuerzo presupuestario reciente en España (0,78 por 100, frente al 0,76 por 100 de 2022) contrasta con lo esperado de acuerdo con el descenso en el número de personas desempleadas y el incremento del PIB, que ha sido más intenso en España que en gran parte de la UE durante los años de referencia.

Sin embargo, la posición comparada de España cambia notablemente al atender al gasto en PAE medido como porcentaje del PIB por punto de tasa de paro (gráfico 2.24 inferior). Según esta medida, indicativa del alcance o cobertura de la población desempleada, España retrocede hasta el decimosexto puesto de la UE. De esta forma, la disminución de la tasa de paro en España, que fue de 8 décimas de punto entre 2022 y 2023, no resultó lo suficientemente elevada para traducirse en un incremento del alcance de las PAE en el *ranking* UE. En este sentido, cabe señalar que otros países reaccionaron con un mayor alcance (y, también, mayor esfuerzo) al incremento de sus tasas de desempleo entre 2022 y 2023, como es el caso de Dinamarca, Finlandia o Suecia.

Por último, la medida de gasto comparado por persona que busca empleo (gráfico 2.24 superior), que aproxima la intensidad individual de las acciones de los servicios de empleo sobre los demandantes de empleo, colocó a España en una posición más intermedia, decimotercera entre los Estados miembros con datos (25 de los 27). A diferencia de lo que sucedió en buena parte de la UE, y especialmente entre aquellos por delante de España, el país incrementó la intensidad con respecto al año anterior. El aumento, que sucede al registrado el año anterior, supone un elemento positivo, ya que apunta a una mayor dedicación de las PAE por persona.

Sin embargo, a diferencia de lo producido un año antes, el incremento en 2023 no vino dado por la intermediación, sino por el resto de PAE. En este punto, cabe recordar el considerable déficit de intermediación desde el que España parte, así como la especial importancia de esta función a la hora de casar la oferta y la demanda, en la medida que representa el complemento necesario para que las mejoras en la empleabilidad y la atención a las necesidades del tejido productivo puedan traducirse en inserciones laborales.

En este sentido, el peso de la intermediación en España es menor al que presentan algunos países tradicionalmente considerados como líderes en la provisión de actuaciones de apoyo al empleo (cuadro 2.4). La intermediación debería representar el punto de referencia en la relación de las personas demandantes de empleo con los servicios de empleo, desde su acercamiento inicial, el perfilado de características

Gasto comparado en PAE: rasgos principales, evolución y aproximación a su eficacia

y necesidades, el diseño de un itinerario personalizado de mejora de la empleabilidad, y la adquisición, actualización y ajuste de competencias hasta la inserción laboral. También debe erigirse en el centro de la prospección y movilización de ofertas de empleo a partir de un contacto estrecho con el tejido productivo y sus necesidades, presentes y futuras, de personas trabajadoras. Ahora bien, el salto cualitativo de la intermediación en España no debería abordarse solamente desde la convergencia en términos de gasto. Especialmente, y como es el caso, dado que se parte de una escasa eficacia de la intermediación, ante la escasa proporción de ofertas de empleo que, sobre el total disponible, esta es capaz de concentrar y casar con los demandantes¹¹.

CUADRO 2.4. PARTICIPANTES Y COMPOSICIÓN DEL GASTO EN PAE COMPARADO POR CATEGORÍAS, 2023

(Porcentaje de participantes por personas que buscan empleo y porcentaje sobre el gasto total)

	España		Bélgica		Dinamarca		Alemania		Francia		Países Bajos		Finlandia	
	Partic.	% Gas. Tot.	Partic.	% Gas. Tot.	Partic.	% Gas. Tot.	Partic.	% Gas. Tot.	Partic.	% Gas. Tot.	Partic.	% Gas. Tot.	Partic.	% Gas. Tot.
Intermediación	..	19,5	112,4	34,9	..	21,1	4,8	56,9	31,5	30,8	9,3	24,9	2,6	16,8
Formación	7,7	15,3	14,6	23,7	18,1	10,0	10,9	29,5	17,3	43,2	10,4	14,5	13,7	33,6
Incentivos al empleo	40,6	14,6	35,2	17,5	10,6	4,6	1,6	3,4	5,9	4,1	6,5	2,9	6,1	13,8
Empleo con apoyo y rehabilitación	3,5	18,9	10,6	20,4	41,8	64,4	0,7	3,6	0,0	10,6	11,6	57,7	4,5	16,4
Creación de empleo directo	2,4	13,4	2,4	3,3	..	..	20,0	5,1	2,7	7,6	..	0,0	6,9	17,8
Autoempleo	23,4	18,2	0,3	0,2	..	..	0,5	1,5	4,5	3,8	..	0,0	1,8	1,6

Nota: 1) no se dispone de datos de participantes en la intermediación para España; 2) la ausencia de datos desagregados por sexo y edad sobre participantes en políticas activas de empleo en España impide identificar y comparar con el resto de Estados miembros la sobre(infra) representación de determinados grupos de personas paradas o que desean trabajar. No se dispone de datos según nivel educativo para ningún país de la UE-27.

Fuente: elaboración propia a partir de Comisión Europea, DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión.

CUADRO 2.5. GASTO EN PAE POR PERSONA QUE BUSCA EMPLEO, ESPAÑA Y LÍDERES DE LA UE, 2023 (Euros en PPA)

	Intermediación	Formación	Incentivos al empleo	Empleo con apoyo y rehabilitación	Creación de empleo directo	Autoempleo
España		498,5	391,1	372,8	483,0	464,3
UE-27		1130,3	1.092,4	528,3	582,6	133,2
Media del top 5 de la UE		2.966,2	2.231,3	1.845,1	2.846,9	852,5
Gasto de España / gasto de media en el top 5 de la UE		0,17	0,18	0,20	0,17	0,40
2022		0,17	0,14	0,15	0,15	0,43
n		25	25	25	22	20

Fuente: elaboración propia a partir de Comisión Europea, DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión.

11 Esta cuestión se retoma en una parte posterior del epígrafe con el análisis de las colocaciones logradas por los servicios de empleo.

En sentido inverso, destaca la elevada concentración relativa del gasto en el fomento del autoempleo en España. No obstante, el mayor porcentaje de personas participantes en este tipo de actuaciones introduce un cierto matiz a ese desequilibrio e indica una mayor capacidad de alcance. Por otro lado, si se atiende al gasto por persona (cuadro 2.5), la intensidad de este tipo de actuación es muy elevada (el doble que en los países líderes en esa intensidad).

En cualquier caso, para identificar las características diferenciales del gasto en PAE en España resulta fundamental atender a la visión conjunta de las variables de peso sobre el gasto total (esfuerzo), peso sobre el conjunto de participantes (alcance) y gasto por persona que busca empleo (intensidad) y, desde ahí, aproximar la eficiencia o eficacia de cada tipo de actuación en términos comparados.

En este sentido, el mayor gasto relativo en incentivos al empleo se compensa con un mayor número de personas beneficiarias y, además, con un gasto por persona que busca empleo que no supera la quinta parte que lo dedicado por aquellos países con una mayor intensidad en ese tipo de intervención. Al contrario, el peso de los recursos dedicados a “empleo con apoyo y rehabilitación” y “creación de empleo directo” no se corresponde con un porcentaje de personas participantes acorde a las proporciones observadas en algunos de los países líderes. En el segundo caso, además, el grado de intensidad es mayor, puesto que el gasto por persona supera la media europea.

Las limitaciones de la fuente no son menores y, al retraso en la disponibilidad de los datos más actuales, cabe añadir las diferencias en la clasificación de los ejes de PAE con las fuentes nacionales. Además, y fundamentalmente, queda pendiente la conexión de estas medidas de gasto comparado con su resultado en términos de empleabilidad, inserción laboral o ajuste con las necesidades del tejido productivo para poder valorar su impacto real. La ausencia de este vínculo en los datos comparados representa un déficit notable para el análisis de las PAE, tanto a nivel nacional como comunitario. Precisamente, esta cuestión cobra una especial relevancia en el periodo actual de discusión y avance del ciclo legislativo en torno a la propuesta de Marco Financiero Plurianual para el periodo 2028-2034. Dada la importancia clave de los fondos europeos, y singularmente del FSE+, para la financiación de las PAE en toda la UE y en España en particular, cabría profundizar en medidas objetivas de impacto que, junto a las necesidades de cada estado miembro y territorio, guiaran la distribución de fondos.

Una condición necesaria para la garantía de una acción eficaz en los servicios de empleo es su adecuada capacidad administrativa. En 2025, la Red Europea de SPE¹² ha dado seguimiento a análisis anteriores sobre aspectos cuantitativos y cualitativos

La dotación profesional de los servicios de empleo, clave para la mejora de las PAE

12 Red Europea de SPE (2026): *Trends in PES. Assessment report on PES capacity 2025*, pp. 118 y ss.

clave de las plantillas de los servicios públicos de empleo como factor nuclear para la provisión de las PAE¹³.

El análisis de la Red, basado en lo reportado por el SEPE, mostró que durante el ejercicio de referencia (marzo 2023-febrero 2024), en España se redujo el personal de los servicios públicos de empleo en un 5,0 por 100 (medido en trabajadores equivalentes a tiempo completo). Por otro lado, continuó la disminución de la rotación del personal de los servicios públicos, hasta situarse en un 4,5 por 100, que supone una de las ratios más bajas del conjunto (la media simple entre los países miembros de la Red es del 11,1 por 100). La estabilidad de las plantillas contribuye positivamente a la calidad de los servicios provistos y resulta clave para las labores de orientación e intermediación, caracterizadas por su dimensión personalizada y extendidas en el tiempo.

La proporción de trabajadores de los servicios de empleo en contacto directo con usuarios de PAE (*frontline staff*) se situó en el 60,2 por 100 sobre el total (63,2 por 100 en media simple). Se trata de una cifra algo inferior a la registrada hace un par de años y que suele ser menor cuanto mayor es el peso de la gestión de prestaciones de desempleo en los SEPE. Cuando esta última función ocupa una parte importante de la actividad, una mayor proporción del personal se centra en tareas administrativas (*back office staff*). En un contexto de reducción del desempleo y énfasis creciente en la intermediación, cabría esperar una dedicación cada vez más volcada en el contacto directo con las personas usuarias y con las tareas más centradas en la promoción de su empleabilidad.

Finalmente, el análisis comparado presta atención a la especialización de las plantillas según el tipo de usuario al que prestan servicio (demandantes de empleo, empresas o ambos). Como en el ciclo anterior, España es el único país de la Red que declara dedicar personal especializado solamente en la prestación de servicios a personas demandantes de empleo. Esto representa una anomalía, puesto que la mayoría de los servicios públicos de empleo cuentan con personal con la especialización necesaria para atender a demandantes de empleo y a empresas (19 de 21). En algunos países líderes en la provisión de PAE como Alemania, Francia o Países Bajos, el porcentaje del personal dedicado exclusivamente a las empresas se sitúa entre el 15 y el 20 por 100 del total.

Como se ha mencionado anteriormente, la atención adecuada a las necesidades de las empresas es una condición ineludible para canalizar las demandas de empleo hacia colocaciones sostenibles. La ausencia de perfiles profesionales especializados en España demuestra el insuficiente enfoque de las PAE hacia las necesidades del tejido productivo como usuario de los servicios de empleo y puede representar un obstáculo para el despliegue, todavía pendiente, de la cartera común de servicios garantizados y entre los cuales se contempla la identificación de las necesidades de las empresas, el ofrecimiento

13 Memoria CES 2024, pp. 220-222.

de apoyo en la contratación y recolocación o la prospección como servicios clave para las empresas¹⁴.

Además de esta cuestión, los efectivos de los servicios públicos de empleo se enfrentan a otros retos como las todavía elevadas ratios de personas demandantes de empleo por profesional en términos comparados¹⁵ o la integración de las tecnologías digitales, incluida la IA, en apoyo de sus funciones. La complementariedad entre las personas profesionales y las tecnologías digitales disminuiría significativamente el tiempo dedicado a tareas administrativas o burocráticas, que hoy día consumen una parte importante del tiempo de trabajo del personal de los servicios de empleo, y permitiría trabajar más intensa y directamente con las personas y entidades usuarias en labores de orientación e intermediación, que son las de mayor retorno en términos de inserción¹⁶.

La acción de las PAE en sus principales modalidades

De los 4,4 millones de demandas de empleo pendientes de colocación y gestionadas por los servicios de empleo, 2,6 millones corresponden a personas trabajadoras desempleadas. Una parte importante de las demandas pendientes corresponde a aquellas registradas desde hace al menos un año (el 45,9 por 100) (cuadro 2.6). Se trata de un porcentaje acorde con la distribución del desempleo según su duración, aunque algo más elevado. El peso de estas demandas de larga duración, en que el tiempo transcurrido en situación de desempleo disminuye la probabilidad de reempleo, es mayor entre las mujeres.

Eficacia limitada de la intermediación en los servicios de empleo

Sin embargo, el volumen de demandas gestionado por los servicios de empleo se traduce en tasas de colocación muy bajas (cuadro 2.7). De esta forma, solamente un 7,4 por 100 de personas con una demanda activa de empleo obtienen una colocación a través de una oferta previa registrada y gestionada por los servicios de empleo. Las tasas de colocación aumentan ligeramente con la edad, lo que sugiere una cierta focalización de la intermediación en las personas demandantes de más edad y que, previsiblemente, enfrentan mayores dificultades para la (re)inserción laboral. No obstante, se trata en cualquier caso de porcentajes muy bajos y reveladores de la eficacia mejorable del sistema de intermediación a la hora de casar la oferta y la demanda de empleo.

14 La especialización del personal de los servicios públicos de empleo está contemplada tanto en la Ley de Empleo (art. 30) como en el Real Decreto 438/2024, de 30 de abril, por el que se desarrollan la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo y los servicios garantizados establecidos en la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo (Disposición adicional primera). Sin embargo, el retraso en la especialización de las plantillas representa un obstáculo adicional para el avance en la implementación de la cartera de servicios garantizados con carácter universal, todavía pendiente a pesar de los plazos indicados en la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024.

15 AIREF (2019): *Evaluación del Gasto Público 2018. Programa Políticas Activas de Empleo*, tabla 1, p. 25. Los datos son referidos a 2016.

16 El impacto y potencialidad de la tecnología digital y la IA sobre la provisión de PAE y la labor de los servicios de empleo se abordó en profundidad en Memoria CES 2024, *Tema destacado: impactos laborales del cambio tecnológico*, pp. 351 y ss.

CUADRO 2.6. DEMANDAS DE EMPLEO PENDIENTES SEGÚN DURACIÓN Y SEXO, 2025
(Porcentaje sobre el total y puntos porcentuales)

	Personas desempleadas					
	Ambos sexos	Dif. 2024 (pp)	Hombres	Dif. 2024 (pp)	Mujeres	Dif. 2024 (pp)
≤6 meses	40,3	0,6	45,4	0,7	36,9	0,6
6 meses y <1 año	13,8	-0,2	13,8	-0,4	13,8	0,0
1 y ≤2 años (1)	14,4	-1,1	13,6	-0,7	15,0	-1,4
>2 años (2)	31,4	0,6	27,2	0,4	34,2	0,8
Larga duración (suma de 1 y 2)	45,9	-0,5	40,8	-0,3	49,3	-0,6
EPA	36,9	-1,6	35,4	-0,5	38,3	-2,6

Nota: personas desempleadas solamente. Los datos de desempleo de la EPA en medias trimestrales.

Fuente: SEPE, Estadística de demandantes de empleo, puestos de trabajo y colocaciones.

CUADRO 2.7. COLOCACIONES DE DEMANDANTES DE EMPLEO SEGÚN EDAD Y SEXO, 2025
(Porcentaje sobre personas inscritas)

	Demandas activas		
	Ambos sexos	Hombres	Mujeres
16-24	3,8	3,4	4,2
25-44	5,0	4,1	5,7
45-54	8,5	6,7	9,8
≥55	14,6	12,1	16,9
Total	7,4	6,0	8,5

Fuente: elaboración propia a partir de SEPE, Estadística de demandantes de empleo, puestos de trabajo y colocaciones.

Consolidación del nuevo sistema de bonificaciones

El año 2025 permitió confirmar la consolidación de algunas de las tendencias descritas por el sistema de incentivos a la contratación introducido por el Real Decreto-ley 1/2023, de 10 de enero, que focalizó las bonificaciones sobre personas trabajadoras que afrontan mayores obstáculos a la empleabilidad, y que ya se apuntaban en la Memoria CES de 2024¹⁷.

Como resultado de la minoración del resto de las bonificaciones, los contratos de personas con discapacidad adquirieron un peso aún mayor sobre el total, acercándose a los dos tercios (62,3 por 100) (cuadro 2.8). El 31,2 por 100 de estos contratos, en gran medida impulsados desde centros especiales de empleo, fueron indefinidos (y, dentro de estos, el 28,1 por 100 provinieron de conversiones de contratos temporales).

17 Real Decreto-ley 1/2023, de 10 de enero, de medidas urgentes en materia de incentivos a la contratación laboral y mejora de la protección social de las personas artistas. La orientación y primeros impactos de esta reforma aparecen analizados, respectivamente, en Memoria CES 2022, pp. 229 y ss. y Memoria CES 2023, pp. 202 y ss.

CUADRO 2.8. INCENTIVOS A LA CONTRATACIÓN SEGÚN GRUPOS U OBJETIVOS, 2025
(Número de contratos y porcentaje)

	Indefinidos				Temporales			Total			
	Inic.	2025- 2024 (%)	M (%)	Conv.	2025- 2024 (%)	M (%)		2025- 2024 (%)	M (%)	% s. total	2025- 2024 (%)
Conciliación								28.877	67,1	18,1	-4,5
Personas con discapacidad	22.721	-6,7	41,2	8.890	-1,9	38,1		99.667	41,3	62,4	4,4
Personas en riesgo de exclusión social	1.112	0,7	59,5					4.880	52,9	3,1	0,3
Jóvenes	338	-74,5	32,5					12.234	45,1	77	0,2
Pers. desempleadas de larga duración	3.929	-13,9	58,5					3.929	58,5	2,5	-0,2
Mantenimiento del empleo	9	28,6	33,3					9	33,3	0,0	0,0
Conversiones	0			10.125	-8,8	42,3		10.125	42,3	6,3	-0,2
Total	28.109	-10,4	44,3	19.015	-5,7	40,3		159.721	47,1	100,0	

Fuente: elaboración propia a partir de SEPE, Estadística de contratos.

El balance es menos positivo en cuanto a las bonificaciones de otros grupos en situación de vulnerabilidad y que también fueron contemplados como foco de atención prioritaria del sistema de incentivos. De esta manera, se redujeron los contratos bonificados de jóvenes (especialmente, los de tipo indefinido) y personas desempleadas de larga duración, mientras que aumentaron ligeramente los destinados a personas en riesgo de exclusión social.

Por lo demás, la evolución más destacable tuvo que ver con una nueva caída de los contratos bonificados por la sustitución de personas trabajadoras durante los periodos de descanso por nacimiento y cuidado del menor, riesgo durante el embarazo o lactancia. Aunque todavía representan casi 2 de cada 10 sobre el total, las nuevas condiciones de acceso y cuantía de la bonificación introducidas por la nueva legislación en este tipo de sustituciones, más restrictivas, se han traducido en una disminución significativa en los últimos dos años¹⁸. Su caída, además, empuja la disminución de contratos bonificados en el año.

Resulta por tanto crucial impulsar un mayor alcance de las bonificaciones hacia aquellos grupos de personas trabajadoras con necesidades específicas de apoyo a la contratación y que no se están beneficiando suficientemente de ellas. Sin dejar de prestar atención al resto de grupos objetivo, cabe destacar, por su peso elevado y creciente sobre el total de personas desempleadas, a aquellas en situación de desempleo de larga duración. Como ha venido subrayando el CES¹⁹, la anunciada Estrategia global para el empleo de las personas desempleadas de larga duración o de más edad sería un marco idóneo para, junto a otras medidas destinadas hacia este colectivo clave, ajustar el actual sistema de bonificaciones y garantizar así un mayor impacto. No obstante, esta estrategia sigue pendiente de elaboración a pesar de su centralidad para la lucha contra el desempleo y de aparecer integrada como un pilar para la implementación de la reciente Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2025-2028.

Por otra parte, a principios de 2025 se presentó el nuevo cuadro de mando de seguimiento del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, que ofrece algunas mejoras en el monitoreo de este instrumento enfocado a la mejora de la empleabilidad y el acceso al mercado de trabajo de las personas jóvenes. De esta forma, el mayor incremento de las actuaciones frente al de personas atendidas revela la intensificación de la atención recibida por beneficiario (cuadro 2.9). No obstante, se echa en falta una traducción de estos datos en términos de impacto sobre la población beneficiaria de la Garantía, especialmente habida cuenta del recorrido temporal acumulado, y que

18 Desde el 1 de septiembre de 2023, para acceder a la bonificación, el contrato de sustitución debe suscribirse con una persona registrada como desempleada menor de 30 años, dando lugar a una bonificación de 366 euros en la cotización empresarial. Anteriormente, la bonificación resultaba aplicable a cualquier persona desempleada y por el 100 por 100 de la cotización. Las implicaciones de esta modificación fueron analizadas en Memoria CES 2024, p. 223.

19 Memoria CES 2024.

CUADRO 2.9. SISTEMA NACIONAL DE GARANTÍA JUVENIL, 2025

(Número de personas y actuaciones y porcentajes)

	2025	Δ 2025-24 (%)	% de atenciones	
Personas inscritas	268.267	5,6	Orientación	52,1
Personas atendidas	1.030.564	0,2	Contratación	43,7
Actuaciones	4.654.609	4,3	Prácticas	0,2
			Educación y formación	3,3
			Programas de empleo y formación	0,2
			Emprendimiento	0,4

Fuente: SEPE, Datos del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, diciembre 2025.

permitiría análisis de trayectorias individuales de gran valor para profundizar en el conocimiento sobre las transiciones al empleo de las personas jóvenes.

Tras su entrada en vigor en noviembre de 2024, el año 2025 fue el primer ejercicio completo de vigencia del complemento de apoyo al empleo (CAE).

El CAE es una medida de compatibilidad entre el subsidio de desempleo y el empleo encaminada a eliminar cualquier desincentivo o penalización a la reincorporación al empleo de las personas perceptoras del subsidio²⁰. Según los datos aportados por el SEPE, el CAE alcanzó a 48 mil personas (media anual) al final de 2025, y que representan al 6,1 por 100 de las perceptoras de subsidio de desempleo (cuadro 2.10).

CAE: primeros resultados

CUADRO 2.10. CAE ASOCIADO AL SUBSIDIO DE DESEMPLEO, 2024-2025

(Número de personas)

	Beneficiarios	Altas	Reanudaciones
2024	3.776	4.852	1.327
2025	47.981	9.807	9.465

Fuente: SEPE, Estadística de prestaciones por desempleo. Promedios de datos mensuales.

Por otra parte, cabe subrayar el peso significativo de las reanudaciones sobre el número total de personas beneficiarias del CAE, y que para 2025 es casi equivalente al de las altas iniciales. Ello sugiere la existencia de una ratio elevada de entrada y salida del CAE, que apunta hacia la duración limitada de las oportunidades de empleo surgidas durante el tiempo de compatibilidad de CAE y prestación (como máximo,

20 Real Decreto-ley 2/2024, de 21 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes para la simplificación y mejora del nivel asistencial de la protección por desempleo. Para un análisis más detallado de la medida, véase Memoria CES 2024, pp. 237-238. El CAE también actúa en compatibilidad con la prestación de desempleo en su modalidad contributiva. Los avances en relación con esta parte de la reforma se abordan en el apartado dedicado a “protección por desempleo y cese de actividad” del capítulo III.

de 180 días continuos o repartidos en distintos periodos). Esta dinámica pone de relieve la necesidad de fortalecer el vínculo de las personas receptoras de subsidio con el empleo una vez que se presentan vías de inserción.

La estadística del SEPE no desagrega la percepción del CAE según tipo de jornada, por lo que no es posible valorar si el complemento tiene una mayor incidencia sobre formas más paulatinas de inserción laboral desde el subsidio, como el empleo a tiempo parcial, también concordante con la menor empleabilidad de las personas trabajadoras que han estado alejadas del empleo, como las receptoras del subsidio.

Formación en el trabajo en 2025

La formación en el trabajo engloba la adquisición y actualización de competencias, y el aprendizaje a lo largo de la vida, que representan factores esenciales para impulsar la inserción laboral, el progreso de las carreras y la permanencia en el empleo de las personas trabajadoras.

La formación en el trabajo también es clave para las empresas, en la medida que el talento de las personas empleadas en ellas está en la base de su competitividad. Especialmente, cuando esas capacidades se ajustan, cuantitativa y cualitativamente, a las necesidades del tejido productivo. El ajuste también depende de las sinergias con los sistemas educativos, en la medida que debe garantizarse la conexión entre la formación y cualificación inicial y el tejido productivo, así como con la formación continua. Ante esta naturaleza sistémica, la gobernanza tripartita del sistema de formación para el empleo se enfrenta al reto de garantizar su adecuación a las necesidades de trabajadores y empresas, así como al impacto positivo de sus acciones.

El Real Decreto 2/2020, de 12 de enero, que reestructuró los departamentos ministeriales, estableció un reparto de competencias por el que correspondía al Ministerio de Educación y Formación Profesional la propuesta y ejecución de la política en materia de formación para el empleo y para lo cual, entre otras cuestiones, se le transfería una parte importante de la cuota de formación profesional y de la oferta de formación acreditable dirigida a la población activa. De esta forma, la Formación Profesional para el Empleo quedó dividida en la Formación Profesional, en manos del MEFP, y la Formación para el Empleo (o “formación en el trabajo”), a cargo del Ministerio de Trabajo y Economía Social. Esta configuración se complementa, además, con la capacitación laboral promovida por otras administraciones y, en particular, la administración laboral en el ámbito autonómico. Esta complejidad, a la que se añade la insuficiente disponibilidad y homogeneidad de datos y fuentes estadísticas, subraya el reto que supone abordar la integralidad del sistema de formación para el empleo. Por todo lo anterior, este epígrafe se centra en la formación para el empleo a partir de los datos proporcionados por Fundae y MITEOS. En 2025, las acciones de formación alcanzaron a 6,8 millones de participantes²¹,

21 Fundae (2025): *Formación para el empleo en clave anual*. Ejercicio 2024. El número de personas trabajadoras que se ha beneficiado de estas acciones es menor, puesto que se cuentan participantes según el número de cursos realizados en el año. Ahora bien, solamente se dispone del dato de trabajadores únicos para el sistema de formación bonificada (véase párrafo siguiente).

un 3,1 por 100 más que en el año anterior. Por su parte, las horas dedicadas a formación experimentaron un ligero descenso, del -6,7 por 100 con respecto a 2024.

Por lo que respecta a la formación programada por las empresas para personas trabajadoras (formación bonificada) (cuadro 2.11), en 2025 se produjo un nuevo aumento significativo de la participación, que alcanzó a los 6,1 millones de participantes (5,2 por 100 más que en 2024). La cifra corresponde a 3,5 millones de personas trabajadoras (participantes únicos), lo que supone casi 1 de cada 4 personas trabajadoras asalariadas del sector privado²². La cifra de empresas que realizan acciones de formación para sus trabajadores con cargo a las bonificaciones ascendió a 348.443 (0,3 por 100 más que el año anterior), lo que representa a 2 de cada 10 del total (cuadro 2.11 superior derecho). La proporción de crédito dispuesto sobre el total asignado disminuyó por tercer año consecutivo y se situó en el 51,8 por 100 (1,4 pp por debajo de 2024) (cuadro 2.11 inferior derecho).

*Participación y perfil
de la formación
programada por
las empresas*

La desagregación de las cifras permite detectar déficits de participación según las características de las personas trabajadoras formadas. Estos déficits afectan principalmente a las mujeres (en términos de participación y horas/participante), personas trabajadoras de más edad²³, extranjeras²⁴ y con niveles de estudios secundarios y superiores.

En cuanto al perfil de las empresas formadoras, la participación aparece sobreconcentrada frente a su peso en el empleo en las grandes empresas (250+) y, en menor medida, las medianas (50-249), mientras que las personas participantes en micro y pequeñas empresas es notablemente inferior a su peso sobre el conjunto de las personas trabajadoras. Por otro lado, el tamaño de la empresa se correlaciona negativamente con la duración de la formación, de forma que esta última desciende a medida que aumenta el tamaño de la empresa.

22 Cada persona trabajadora (o participante único) da lugar a tantos participantes como acciones formativas haya realizado.

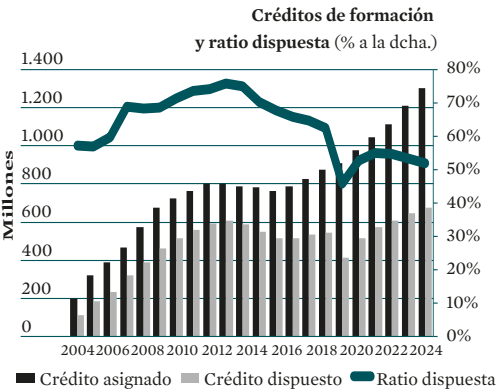
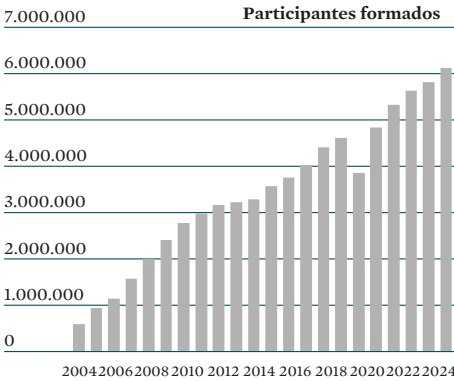
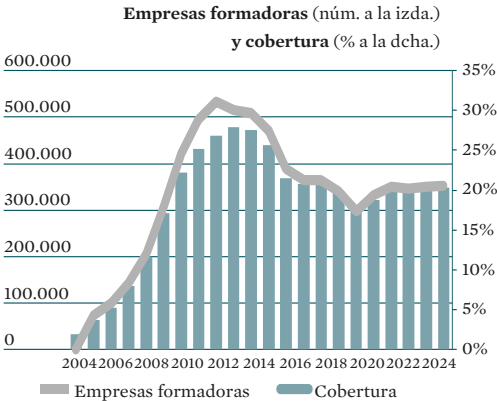
23 Los intervalos de edad que permiten las desagregaciones de Fundae y la EPA del INE no son estrictamente comparables. En el segundo caso son: 16-24, 25-34, 35-44, 45-54 y 55+. Este desajuste debe ser tenerse en cuenta para las tablas sucesivas en las filas referidas a población ocupada o activa.

24 Fundae desagrega según nacionalidad (española o extranjera). La comparación con la EPA se realiza con personas ocupadas de nacionalidad extranjera, sin considerar las dobles nacionalidades.

CUADRO 2.11. FORMACIÓN PROGRAMADA POR LAS EMPRESAS, 2025

(Cifras absolutas y porcentajes)

		2025	Δ 2025-24
Dura- ción media	Participantes	6.124.445	5,2%
	Personas trabaj. (únicas)	3.542.960	4,9%
	Cobertura	39,8	-0,6 pp
	Ambos sexos	13,1	+0,13 horas (2024)
	Hombres	13,3	
	Mujeres	12,9	
Sexo	EPA		
	Mujeres	46,5	46,6
Extranj.	Ambos sexos	8,6	15,7
	Hombres	9,3	16,0
	Mujeres	7,9	15,3
Edad			
16-25	Hombres	7,7	6,3
	Mujeres	7,1	6,0
26-35	Hombres	20,8	19,0
	Mujeres	21,2	19,5
36-45	Hombres	26,1	23,8
	Mujeres	26,6	24,1
46-55	Hombres	32,1	29,0
	Mujeres	33,2	29,0
>55	Hombres	13,4	21,8
	Mujeres	11,9	21,5
Nivel de estu- dios		Prim.	EPA
	Hombres	34,3	33,0
	Mujeres	23,2	21,7
	Total	29,1	27,7
Empre- sas		% s. total	EPA
	1-9 trab.	6,0	37,3
	10-49 trab.	13,6	27,1
	50-249 trab.	21,2	18,5
	250+ trab.	59,2	17,1
Sector de activi- dad		% s. total	EPA
	Agricultura	1,1	3,4
	Industria	18,7	13,5
	Construcción	5,3	6,9
	Comercio	13,7	14,5
	Hostelería	7,1	8,2
	Otros servicios (2)	54,3	53,4



Nota: cifras de la EPA referidas a personas ocupadas, dado que la estadística no desagrega las cifras de personas trabajadoras asalariadas en el sector privado según características personales.
Fuente: Fundae e INE, EPA.

Por sectores de actividad, existe un cierto equilibrio entre la distribución de los participantes en acciones de formación programada por las empresas y su peso en la ocupación. Sin embargo, destacan en positivo, con sobrerrepresentación, el sector industrial y el de “otros servicios”²⁵.

Según modalidad, en 2025 se produjo un nuevo ascenso de la impartición telemática, que supone el 37,0 de la participación, frente al 62,1 por 100 de la presencial²⁶. Ambas modalidades presentan una diferencia importante en términos de duración media, 19,0 y 9,3 horas, respectivamente. Nuevamente, cabe destacar las diferencias de género en la incidencia de la teleformación, puesto que concentra el 44,6 por 100 del número total de participantes de sexo femenino, frente al 30,4 por 100 de hombres. Ello reflejaría las mayores necesidades de flexibilidad asociada a esta modalidad de impartición entre las mujeres.

Por otra parte, en 2025 se completaron 6.899 permisos individuales de formación (PIF), lo que supuso un ascenso significativo respecto al año anterior (9,1 por 100) dentro del alcance limitado de esta modalidad de formación. El 59,3 por 100 de las personas trabajadoras que concluyeron un PIF fueron mujeres.

Permisos individuales de formación al alza, aunque minoritarios

No se dispone, en cambio, de datos sobre la distribución de los PIF según el tamaño de la empresa, como tampoco sobre el número de permisos solicitados, pero no concedidos, en lo que supone una variable clave para analizar las barreras de acceso a esta modalidad de formación.

Por su parte, el número de personas participantes en acciones de formación de oferta dirigida prioritariamente a personas ocupadas fue de 633 mil en 2025 (cuadro 2.12). Esta cifra marcó un descenso del 13,7 por 100 con respecto a 2024, aunque este último ejercicio registró un incremento especialmente elevado. Sin embargo, también se redujeron las horas medias.

Participación y perfil de la formación de oferta a personas trabajadoras ocupadas

Un año más, cabe destacar el carácter mayoritario de la impartición en modalidad de teleformación (85,9 por 100 del total de participantes), que también ofrece el mayor número de horas medias (69,3 por participante, casi el doble que en la modalidad presencial).

En esta modalidad de formación, la participación de personas trabajadoras de sexo masculino, las mayores de 55 años y con nivel de estudios secundarios es menor a la prevista dado su peso en la población ocupada. En cambio, destaca la participación relativamente más elevada de personas con estudios primarios y personas en edades

25 Según Fundae, el epígrafe incluye actividades como sanidad y servicios sociales, educación, intermediación financiera, actividades inmobiliarias, transporte y comunicaciones, y actividades socioculturales. No obstante, el peso adquirido por esta categoría aconsejaría la desagregación de la cifra.

26 El 0,9 por 100 restante hace referencia a la modalidad mixta.

CUADRO 2.12. FORMACIÓN DE OFERTA DIRIGIDA PRIORITARIAMENTE A PERSONAS OCUPADAS, 2025
(Cifras absolutas y porcentajes)

		2025	Δ 2025-24				
Duración media	Participantes	633.203	-13,7				
	Ambos sexos	64,5	-7,1				
	Hombres	65,5					
	Mujeres	63,9					
Sexo	% s. total	(% de la EPA)					
	Mujeres	59,8	46,6				
Extranj.	Ambos sexos	15,5	15,7				
	Hombres	15,2	16,0				
	Mujeres	15,7	15,3				
Edad							
16-25	Hombres	6,5	6,3				
	Mujeres	6,3	6,0				
26-35	Hombres	25,1	19,0				
	Mujeres	26,5	19,5				
36-45	Hombres	29,1	23,8				
	Mujeres	30,7	24,1				
46-55	Hombres	28,2	29,0				
	Mujeres	28,3	29,0				
>55	Hombres	11,1	21,8				
	Mujeres	8,2	21,5				
Nivel de estudios	Prim.	EPA	Secund.	EPA	Sup.	EPA	
	Hombres	35,3	33,0	26,9	41,8	30,5	25,2
	Mujeres	31,3	21,7	27,5	41,1	34,5	37,2
	Total	32,9	27,7	27,3	41,5	32,9	30,8

Nota: la desagregación por nivel de estudios no incluye a los participantes ‘sin datos’ u ‘otras titulaciones’, por lo que el agregado no suma el 100 por 100.

Fuente: Fundae e INE, EPA.

centrales (26-45), de manera acorde con el mayor rendimiento esperable a la inversión en competencias, así como de las mujeres. Este último resultado, que contrasta con el déficit de participación de las mujeres en la formación programada por las empresas, revelaría un especial grado de iniciativa y propensión de las trabajadoras hacia la formación, teniendo en cuenta además que esta modalidad formativa se realiza fuera de la jornada laboral.

*Formación de oferta para
personas desempleadas*

Los datos más recientes de formación dirigida prioritariamente a personas trabajadoras desempleadas corresponden a 2024. En ese año descendió el número de personas paradas beneficiarias de esta modalidad de formación en un 8 por 100, pero la tasa de cobertura se mantuvo en el 7,2 por 100 (cuadro 2.13). De esta forma, el descenso de la demanda originado en el menor número de personas

CUADRO 2.13. FORMACIÓN DE OFERTA DIRIGIDA PRIORITARIAMENTE A PERSONAS
DESEMPLEADAS, 2024
(Cifras absolutas y porcentajes)

	Número de participantes	Hombres			Mujeres	
2024	199,480	44,6	(EPA)	47,3	55,4	(EPA) 52,7
Δ 2024-23 (%)	-8,0					
Tasa de cobertura (formadas/paradas) (%)	7,2	6,8			7,6	
	Ambos	(EPA)	H	(EPA)	M	(EPA)
16-24	21,7	17,1	30,1	19,6	15,0	14,8
25-34	21,3	22,1	23,5	23,5	19,5	20,8
35-44	22,4	19,4	19,6	17,8	24,6	20,9
45-54	23,3	22,6	17,6	20,7	28,0	24,3
55+	11,3	18,8	9,3	18,3	13,0	19,3
	Ambos	(EPA)	H	(EPA)	M	(EPA)
Educación primaria	17,1	10,4	19,0	11,7	15,6	9,3
Educación secundaria	62,2	51,0	63,4	53,8	61,3	48,6
Educación superior	20,6	38,6	17,6	34,5	23,1	42,2

Fuente: MITES, Avance Anuario de Estadísticas 2024, e INE, EPA.

desempleadas no se tradujo en un incremento del alcance de este tipo de formación, que se mantiene además en un nivel bajo, con apenas 200 mil personas beneficiarias.

Como en años anteriores, las mujeres participaron mayoritariamente de este tipo de acciones, incluso por encima de su peso sobre el total de personas desempleadas. Por edades, cabe subrayar el déficit de participación de las personas trabajadoras mayores de 55 años (antes, desde los 45 en el caso de los hombres), a pesar de los menores niveles de empleabilidad y las mayores dificultades de (re)inserción laboral que enfrentan.

Según nivel formativo, en ambos sexos se constata la sobrerrepresentación de las personas desempleadas con un nivel formativo básico y medio y la infrarrepresentación de aquellas con estudios superiores. Ello pone de relieve la necesidad de profundizar en una oferta de formación más ajustada a las necesidades y al perfil formativo de la población en situación de desempleo, alineada con las necesidades del tejido productivo.

Novedades en las políticas activas de empleo

Desde la Ley 3/2023, de Empleo, apoyada en las reformas e inversiones contempladas en el PRTR, en los últimos años se han dado pasos hacia una nueva configuración de las PAE en España, analizada por el CES en Memorias anteriores. El año 2025 marcó la plasmación de ese diseño en un nuevo marco estratégico orientador de las actuaciones de las PAE en los próximos años.

PAE en España:
principios y
recomendaciones desde
el ámbito internacional...

La OCDE y la Comisión Europea (DG REFORM) recordaron los principios que debían guiar el diseño e implementación de las PAE a partir del examen de una muestra de programas gestionados por los servicios públicos de empleo (cuadro 2.14).

Este ejercicio de asistencia técnica al SEPE, que discurrió en paralelo al proceso de elaboración de la nueva Estrategia de Apoyo Activo al Empleo, consistió en una valoración cuantitativa de una muestra de programas de ámbito estatal y autonómico destinada a orientar a los servicios de empleo en el diseño e implementación de las PAE, con la finalidad de, mediante un ejercicio estructurado de análisis comparado (*benchmarking*), reforzar la capacidad del SNE para el monitoreo y evaluación y a partir de la evidencia sobre su impacto. No obstante, estas dimensiones también pueden leerse como principios prescriptivos de las PAE.

CUADRO 2.14. ORIENTACIONES DE LA OCDE Y LA COMISIÓN EUROPEA PARA EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE PAE EN ESPAÑA

Diseño basado en evidencia. Incorporar el uso sistemático de la evidencia procedente de los datos de monitoreo y evaluaciones, y del análisis sistemático del mercado laboral, para la definición precisa de los colectivos destinatarios y la cartera de servicios, y movilizand las posibilidades de aprendizaje mutuo entre comunidades autónomas a partir de la Red COE.

Incorporación de los proveedores de servicio. Reforzar la calidad e innovación en los servicios prestados mediante procesos de selección transparentes y competitivos de los proveedores, mecanismos sólidos de control de la calidad -con participación de las personas usuarias y visitas *in situ*- y modelos de pago híbridos que combinen la continuidad en la prestación con incentivos ligados a resultados.

Identificación y alcance de la población destinataria. Basada en evidencia que combine datos administrativos de los SPE, registros vinculados a otras fuentes y redes especializadas. Ello debe dar lugar a mayor cobertura y alcance de colectivos en situación de mayor vulnerabilidad y/o dificultades de acceso a los servicios.

Evaluación y derivación de participantes. Adoptar un marco sistemático continuo de evaluación que combine herramientas digitales, pruebas estandarizadas y la experiencia de las personas profesionales de la orientación laboral, y desarrollar sistemas de derivación basados en datos (por ejemplo, mejorando las funcionalidades de Send@ para personalizar las intervenciones y reducir sesgos).

Apoyo integrado y holístico. Desarrollo de itinerarios individualizados y coordinados que aborden también las barreras no relacionadas con el empleo (cuidados, transporte, salud mental y vivienda, entre otros), mediante la colaboración entre administraciones y plataformas interoperables de datos (SISPE y SEGISS).

Acompañamiento y seguimiento. Asignación de personal orientador de referencia, garantizando recursos humanos suficientes y ratios razonables, con estándares mínimos de atención y planes de acción personalizados, involucrando equipos multidisciplinares adaptados a la complejidad de los casos, y manteniendo un seguimiento sistemático, tanto de personas usuarias como de empresas.

Colaboración con empleadores. Incluir mecanismos estructurados de colaboración con empresas y entidades empleadoras en la normativa de los programas, tales como la prospección temprana del mercado laboral, el diseño conjunto de la formación, prácticas de contratación inclusivas y aportaciones en los marcos del monitoreo y la evaluación.

Monitoreo y evaluación. Refuerzo mediante la automatización del intercambio de datos enfocados al seguimiento de resultados, tanto los relacionados con el empleo como los relacionados con la inclusión social, bienestar o adquisición de competencias de las personas usuarias. Incorporación de evaluaciones de impacto y de coste-beneficio.

Publicación de los datos. Capacitación de las personas profesionales de los servicios de empleo en la cultura de evaluación.

Fuente: OECD (2025): *Mejorando las políticas activas del mercado laboral en España. Enseñanzas de una valoración cualitativa*, OECD Publishing, París.

La Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo (EEAAE) 2025-2028, aprobada en el mes de julio²⁷, sustanció parte de estos principios y tiene como objetivo garantizar el ejercicio de los derechos de las personas, empresas y entidades usuarias de los servicios de empleo y, en consecuencia, desplegar los servicios previstos en la cartera común (cuadro 2.15).

...Plasmados en un primer marco estratégico acorde a la nueva orientación de las PAE

CUADRO 2.15. LA ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE APOYO ACTIVO AL EMPLEO 2025-2028

Estructura. La Estrategia establece objetivos estratégicos (8), de los que se derivan objetivos operativos y, de estos últimos, medidas. Para cada objetivo operativo, se establecen indicadores de seguimiento.

Foco en	Objetivos estratégicos		Correspondencia OE 2021-2024
Personas demandantes de empleo	OE1	Promover la plena integración de los servicios garantizados a las personas - Implantar servicios de orientación para el empleo personalizados, integrales e inclusivos. - Proporcionar servicios de formación en el trabajo que logren la ampliación y mejora de las cualificaciones, competencias, habilidades y empleabilidad de personas desempleadas y ocupadas. - Proporcionar servicios de asesoramiento para el autoempleo, el emprendimiento viable y la dinamización del desarrollo económico local.	1. Enfoque centrado en las personas y en las empresas
	OE2	Proporcionar actuaciones y programas adaptados a colectivos clave - Facilitar servicios y programas destinados a fomentar el empleo de personas jóvenes, personas paradas de larga duración, personas con discapacidad y resto de personas pertenecientes a colectivos en situación de vulnerabilidad. - Facilitar servicios y programas destinados a fomentar el empleo de las personas con discapacidad. - Facilitar servicios y programas destinados a fomentar el empleo de las personas pertenecientes a otros colectivos en situación de vulnerabilidad, teniendo como referencia los colectivos destacados que establece el artículo 50 de la Ley de Empleo.	
Empresas	OE3	Situar a los servicios públicos de empleo como agentes de intermediación de referencia - Fortalecer las actuaciones de prospección de necesidades del tejido productivo y la captación de ofertas de trabajo. - Implementar servicios de intermediación y colocación eficaces para adecuar oferta y demanda de empleo.	2. Coherencia con la transformación productiva
	OE4	Promover el acompañamiento integral a las empresas - Proporcionar a las empresas información y asesoramiento sobre la contratación y las medidas de apoyo a esta. - Ofrecer un apoyo y asesoramiento integral a las empresas en otros ámbitos de su interés.	1. Enfoque centrado en las personas y en las empresas

27 RD 633/2025, de 15 de julio, por el que se aprueba la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2025-2028.

Foco en	Objetivos estratégicos		Correspon- dencia OE 2021-2024
Servicios de empleo y entidades colaboradoras	OE5	Incrementar las capacidades de los servicios públicos de empleo - Dotar al Sistema Nacional de Empleo de los medios adecuados para una prestación eficaz y eficiente de los servicios, fomentando la especialización y profesionalización de sus recursos humanos. - Promover la digitalización del Sistema Nacional de Empleo y el desarrollo de herramientas digitales de apoyo a la labor de los servicios públicos de empleo.	4. Mejora de las capacidades de los SPE
	OE6	Promover la participación con las entidades colaboradoras de los servicios públicos de empleo - Promover la colaboración con las entidades locales y otras entidades públicas, así como con las entidades privadas de empleo.	
Transversal	OE7	Incrementar el alcance y la relevancia de la igualdad entre mujeres y hombres en el marco normativo y programático de las políticas activas de empleo, y en los programas y servicios comunes y propios, y contribuir a la eliminación de las desigualdades en el empleo y de la segregación ocupacional - Incrementar el alcance y relevancia de la igualdad entre mujeres y hombres en el marco normativo y programático de las políticas activas de empleo. - Integrar de forma práctica el enfoque de género en los procedimientos de administración y gestión de la política de empleo. - Reforzar la integración de la igualdad entre mujeres y hombres en los servicios y programas comunes de políticas activas de empleo del Sistema Nacional de Empleo, priorizando la eliminación de las desigualdades en el empleo y de la segregación ocupacional.	
	OE8	Institucionalizar la evaluación y mejorar la planificación y los instrumentos en las políticas de empleo, facilitando el análisis del mercado de trabajo con sistemas de recogida, valoración y difusión de la información y sus resultados - Formular las políticas de empleo con enfoque de evaluación y consolidar la práctica de la evaluación en todas sus fases, para garantizar el cumplimiento de sus objetivos. - Desarrollar un marco institucional de la evaluación de políticas de empleo que garantice la planificación de la actividad de evaluación y su organización, y asegurar la visibilidad y el seguimiento de sus resultados e impactos. - Fomentar la cultura de evaluación, la capacitación y la participación de los agentes implicados en los procesos de evaluación de las políticas públicas de empleo. - Promover una mejor generación de conocimiento sobre el mercado de trabajo, y su difusión entre todos los agentes.	3. Orientación hacia resultados y 5. Gobernanza y cohesión del SNE

Objetivos y medidas que contribuyen a alcanzar las **metas generales** (6):

- Mejora de la empleabilidad.
- Mejora de la intermediación.
- Aumento de la cobertura en la atención a las personas perceptoras de prestaciones.
- Consolidación y mejora de la calidad de las redes de orientación profesional.
- Incremento de la participación en la formación.
- Impulso y sistematización de la atención a las empresas.

Colectivos de atención prioritaria. La Estrategia prevé una atención reforzada a los grupos de personas usuarias que se enfrentan a mayores barreras al empleo o situaciones de vulnerabilidad. A los establecidos en la Ley 3/2023 (art. 50), se añade a las personas cuidadoras de personas enfermas de ELA. Asimismo, de la EEAAE se derivarán marcos específicos dirigidos a jóvenes (Plan de Empleo Juvenil), personas gitanas (Plan de mejora de la empleabilidad para la población gitana) y personas en desempleo de larga duración y de más edad.

Transformación digital. La Estrategia se apoyará en la innovación tecnológica aplicada a las tareas de los servicios de empleo, con especial énfasis en el perfilado de las personas demandantes de empleo y su asignación a los servicios acordes a sus necesidades de empleabilidad, la detección de necesidades formativas y la interoperabilidad entre distintas instituciones y bases de datos.

Flexibilidad financiera. Mediante la financiación plurianual de programas y servicios más allá del ciclo presupuestario anual. Además, se prevé la aplicación de la ‘reserva de eficacia’, estimada inicialmente en un 20 por 100 de los fondos totales repartidos en la Conferencia Sectorial. Se distribuirá con destino a las atenciones más eficaces para personas, empresas y entidades usuarias, según lo demostrado por los indicadores.

Evaluación permanente. La Estrategia se orienta a resultados ligados a las metas generales, sustanciados en objetivos y monitoreables mediante indicadores. No obstante, en este ciclo la EEAAE se centra en el diseño y puesta en marcha del sistema de monitoreo y evaluación, y todavía no define metas cuantitativas asociadas a los objetivos. El objetivo de evaluación integral y sistemática se completará cuando se materialicen la Agencia Estatal de Empleo, contemplada en la Ley de Empleo, y la futura Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas.

La Estrategia, elaborada en **coordinación** con las comunidades autónomas, el Consejo General del SNE y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, apoyará su despliegue en la Red COE, como espacio de intercambio y aprendizaje mutuo.

Fuente: elaboración propia a partir de RD. 633/2025, de 15 de julio, por el que se aprueba la EEAAE 2025-2028.

La EEAAE fue elaborada a partir de los resultados y aprendizajes extraídos de la evaluación de los programas y servicios de empleo desarrollados durante la primera parte del ciclo estratégico anterior²⁸. Esta evidencia resulta funda-

mental para determinar y, posteriormente, promover en el seno del SNE las actuaciones que ofrecen un mayor rendimiento en términos de mejora de la empleabilidad, de la inserción laboral de las personas demandantes de empleo y de la atención a las necesidades del tejido productivo, sin que ello suponga un freno a la innovación y experimentación con intervenciones novedosas dirigidas a perfiles y necesidades emergentes, ni tampoco un menoscabo al derecho efectivo a la atención de todas las personas usuarias y empresas consagrado en los servicios garantizados.

Entre las claves desprendidas de la evaluación, cabe subrayar en primer lugar el impacto positivo de los servicios garantizados sobre la probabilidad de inserción laboral de las personas demandantes de empleo, ya que recibirlos aumenta la probabilidad de empleo en 5,6 pp a los seis meses de finalizada la intervención frente a quienes no los han recibido. Los mayores incrementos en la probabilidad de inserción se producen al combinar varios servicios y, singularmente, cuando actúan en concierto itinerarios, tutorización y formación. El resultado confirma la efectividad del abordaje integral de las necesidades de empleabilidad en términos de inserción laboral.

Evaluación del impacto de las PAE

28 Los resultados tomados en cuenta para la EEAAE 2025-2028 son los referidos a la evaluación de los PAPE 2021 y 2022 y la evaluación intermedia de la EEAAE 2021-2024.

En esta misma línea, se constata un impacto mayor cuando las personas usuarias reciben, junto a los servicios, algún tipo de prestación. Aunque este resultado pueda estar relacionado con el efecto positivo para la inserción laboral de una vinculación previa con el empleo —generadora de derecho a prestaciones contributivas—, también revela la sinergia positiva que se establece cuando las acciones de promoción de la empleabilidad se combinan con una red de seguridad de rentas.

Con todo, también resulta oportuno destacar la influencia de los contextos socioeconómicos y de empleo de cada territorio, que de inicio determinan diferencias en las necesidades de empleabilidad de las poblaciones objetivo (en términos agregados) en cada territorio. Ello explicaría, por un lado, que los tipos de intervenciones de impacto más elevado difieran en cada territorio y, además, arrojen distintos grados de mejora, más o menos elevados en cada caso²⁹. Aun habida cuenta de la heterogeneidad de los contextos, no es posible descartar que el grado de efectividad de los servicios de empleo sea distinto en cada territorio, lo que pone de relieve la necesidad de garantizar la suficiencia de recursos humanos y técnicos, la promoción del desarrollo profesional y la circulación de conocimiento en el seno del SNE.

Finalmente, la evaluación del PAPE de 2021 evidencia que la sola asignación inicial de un itinerario personalizado, sin servicios adicionales, no arroja resultados positivos

con llamada de atención sobre el impacto de los itinerarios personalizados

por sí misma. Sin embargo, cuando se combina con otros servicios, su impacto crece de manera significativa. El itinerario o plan personalizado constituye la base sobre la que se asientan el resto de los servicios e intervenciones conducentes a la inserción —que es el objeto de medición en la evaluación— o, cuando menos, al aumento de la empleabilidad. El Real Decreto-ley 2/2024 estableció la garantía de acceso al itinerario o plan personalizado por parte de las personas perceptoras de subsidio de desempleo³⁰.

Por lo anterior, urge profundizar en la integración del itinerario con otros servicios, superando el riesgo de que el itinerario, como parte del acuerdo de actividad, pueda convertirse en un mero trámite para el acceso al subsidio y desligado de un proceso de mejora de la empleabilidad e inserción laboral. Finalmente, cabría también atender a los estándares de provisión de los itinerarios, evitando que su dimensión generalista —y obligatoria para una parte significativa de las personas desempleadas— se traduzca en una tensión entre el alcance y la calidad/efectividad del servicio.

El Plan Anual para el Fomento del Empleo Digno (PAFED) de 2025 trasladó los objetivos y orientación de la nueva Estrategia a un marco de referencia anual para la coordinación y ejecución de las PAE por parte de los servicios públicos de empleo. De esta forma, el PAFED 2025 tiene como

29 RD 633/2025, de 15 de julio, por el que se aprueba la EEAAE 2025-2028, capítulo V, epígrafe 2.

30 Véase Memoria CES 2024, pp. 235 y ss.

principal objetivo la implementación de las PAE como derecho subjetivo, centrándose en el acompañamiento personalizado para la inserción laboral, la mejora de la empleabilidad y la adecuación de la formación para la transición digital y verde. Más allá de la coherencia de sus objetivos con los definidos por la EEAAE 2025-2028, el Plan concretó algunos elementos de interés sobre las PAE.

En primer lugar, el PAFED fijó objetivos cuantitativos de alcance, aunque no de resultados, para los servicios públicos de empleo según colectivos de atención prioritaria. Con ello, se precisa el objetivo de focalización de las PAE en las personas usuarias que enfrentan mayores dificultades de acceso al empleo³¹. No obstante, la desagregación de los grupos de personas usuarias contemplada en el PAFED no incluye a todos los colectivos de atención prioritaria previstos en la Ley 3/2023, por lo que deberá garantizarse que ello no suponga volcar la atención sobre unos grupos en detrimento del resto de colectivos prioritarios, como tampoco frente al resto de personas demandantes de empleo. Además, es necesario asegurar que todo avance en la focalización resulte coherente con los objetivos que se establezcan en los planes o marcos específicos definidos para algunos grupos de personas demandantes de empleo, e incluidos los que todavía están pendientes de elaboración (singularmente, el de personas en desempleo de larga duración y de más edad).

El PAFED también concretó un objetivo cuantitativo de mejora de la empleabilidad, de al menos el 10 por 100 en el año, que parece poco ambicioso dada la magnitud de recursos comprometidos. Como antes, no se trata de un objetivo de impacto, sino de aumento del alcance, ya que se define como incremento sobre el ‘número de personas demandantes a quienes se les ha proporcionado en el periodo de referencia alguna de las combinaciones de servicios que aumentan la empleabilidad’. Por otra parte, la estructura de indicadores del PAFED se ha acomodado a los objetivos definidos por la nueva Estrategia, aunque falta avanzar en la implementación del cuadro de mando que monitoree tales indicadores y los vincule a las metas fijadas en la Estrategia. Estos elementos resultan necesarios para integrar y materializar un enfoque de evaluación en las PAE que es urgente.

Por último, y como viene produciéndose en los últimos años, el PAFED integró la orientación y contenidos del Plan Estratégico de Transversalización de la Igualdad de género en las PAE (PTI), común a todo el SNE. Aunque el PTI no introduce ningún cambio ni actualización con respecto a años anteriores³², adquiere una mayor importancia al verse apoyado en la introducción de un objetivo estratégico en la EEAAE 2025-2028 centrado en la dimensión de género.

31 Ley 3/2023, de Empleo, capítulo V.

32 Véase *Memoria CES 2024*, pp. 239-241 (especialmente, cuadro II-23).

La dotación financiera del PAFED es de 6.388 millones de euros, sin variación respecto a la cantidad consignada en los PGE de 2023. El 40,3 por 100 de estos fondos se podrá distribuir entre las comunidades autónomas para la ejecución de las políticas de empleo.

En el mes de junio se aprobó el Plan de mejora de la empleabilidad para la población gitana 2025-2028³³. Dotado con 304 millones de euros para todo el periodo, el Plan

Otras novedades de las PAE se dirige a un colectivo de atención prioritaria que enfrenta barreras específicas para el acceso al empleo. Entre estas, un nivel educativo relativamente menor al conjunto de la población, el peso elevado de las personas jóvenes (cerca de dos tercios de la población gitana son menores de 30 años) una mayor incidencia de discriminaciones por su origen étnico, así como de ciertos estereotipos de género³⁴. Entre las medidas contempladas en el Plan, destacan la promoción del acceso a servicios de empleo, un mayor conocimiento de las oportunidades ofrecidas por el SNGJ, la apuesta por la formación en alternancia, la adquisición de competencias digitales, el apoyo a la movilidad laboral, en particular para las personas que viven en zonas rurales y/o segregadas, o la promoción del acceso al autoempleo y al emprendimiento de calidad.

En 2025 se produjeron medidas adicionales de respuesta al impacto de la DANA sobre el empleo³⁵. La adenda DANA introducida al PRTR en el mes de septiembre incorporó la posibilidad de financiar oportunidades de empleo de personas trabajadoras para la reconstrucción y dinamización socioeconómica de los territorios afectados (C32, I3). Dotado con 80,6 millones de euros, el Plan DANA Ocupación promueve la contratación de personas inscritas como demandantes de empleo. El objetivo es alcanzar los 7.750 empleos financiados mediante subvenciones según el procedimiento de concurrencia no competitiva³⁶. Cabe señalar que este tipo de medidas de carácter urgente en el ámbito del empleo se ha repetido a raíz de otros fenómenos meteorológicos adversos que han afectado al país³⁷. La intensificación y frecuencia cada vez

33 MITES-SEPE (2025): Plan de actuación para la mejora de la empleabilidad de la población gitana 2025-2028.

34 *Ibidem*, pp. 11 y ss.

35 Sobre las medidas iniciales de respuesta, centradas en un primer plan de empleo dotado con 50 millones de euros, la flexibilización de las prestaciones por desempleo compatibilizándolas con el empleo por cuenta ajena a tiempo parcial, y la garantía de continuidad de la formación en el trabajo, véase Memoria CES 2024, pp. 243-244.

36 Orden TES/1302/2025, de 14 de noviembre.

37 Real Decreto-ley 5/2026, de 17 de febrero, por el que se adoptan medidas urgentes en respuesta a los daños causados por diversos fenómenos meteorológicos adversos, de especial afectación en las comunidades autónomas de Andalucía y Extremadura, art. 35. Por otra parte, el Real Decreto-ley 12/2025, de 28 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes de reactivación, refuerzo y prevención en el marco del Plan de respuesta inmediata, reconstrucción y relanzamiento frente a los daños causados por la DANA en diferentes municipios entre el 28 de octubre y el 4 de noviembre de 2024 prorrogó, en los términos del Real Decreto-ley 6/2024, de 5 de noviembre, la prestación por cese de actividad durante el periodo comprendido entre el 1 de febrero y 31 de diciembre de 2025 en caso de mantenerse el cese (total o parcial, definitivo o temporal) de la actividad por cuenta propia como consecuencia de la DANA, siempre que no hubiera percibido la prestación ordinaria y no hubiera trabajado por cuenta ajena durante ese periodo.

mayor de este tipo de contingencias subraya la importancia de profundizar en políticas de empleo y normativa laboral adaptadas al cambio climático³⁸.

Las políticas de empleo se apoyan en la operatividad de los servicios garantizados y la complementariedad con la protección por desempleo. El segundo elemento pone de relieve la necesidad de sinergias entre el mantenimiento de rentas y las acciones sobre la empleabilidad como vía sostenible hacia la inserción laboral. El CES ya se ha hecho eco de las medidas introducidas para promover la compatibilidad entre el empleo y las prestaciones y subsidio de desempleo, mediante el complemento de apoyo al empleo (CAE)³⁹.

En este sentido, recientemente se han introducido cambios normativos para simplificar y mejorar la compatibilidad entre la percepción del IMV y la incorporación al empleo (o mejora de sus condiciones), sin que el aumento de ingresos suponga la rescisión de la prestación⁴⁰. La mayor flexibilidad en la compatibilidad entre ingresos laborales y prestaciones parece especialmente indicada para aquellos grupos de personas que, dada su situación de especial vulnerabilidad —como la de las perceptoras del IMV—, se encuentran *a priori* más alejadas del empleo y para quienes cualquier avance hacia la inserción laboral representa un alejamiento del riesgo de cronificación de la pobreza o exclusión social. Asimismo, y en lógica correspondencia con la necesidad de incidir en la empleabilidad de las personas beneficiarias del IMV, la norma garantiza la disponibilidad de los servicios públicos de empleo de programas específicos y coordinados con los servicios sociales para estos grupos.

El marco normativo establecido por la Ley 3/2023, de Empleo, sigue pendiente de desarrollo en algunos ámbitos. En ocasiones, esto afecta a algunos elementos centrales para el despliegue de las PAE.

*Elementos pendientes
de desarrollo normativo*

En este sentido, el despliegue efectivo de los objetivos contenidos en la EEAAE (y, con ella, el PAFED) depende de la operatividad plena de los servicios garantizados como materialización efectiva del derecho de personas, empresas y entidades usuarias de los servicios de empleo a la promoción de la empleabilidad, la inserción laboral de las personas demandantes de empleo y la atención a las necesidades del tejido productivo. Junto a la complementariedad entre la protección por desempleo y las PAE, promotora de una mayor sinergia entre políticas activas y pasivas, los servicios garantizados representan un pilar básico de la política de empleo. De esta

38 Memoria CES 2023, “Tema destacado: cambio climático y trabajo”, pp. 306 y ss.

39 Memoria CES 2024, pp. 237 y ss.; 584 y ss.

40 Real Decreto 240/2026, de 25 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto 789/2022, de 27 de septiembre, por el que se regula la compatibilidad del IMV con los ingresos procedentes de rentas del trabajo de la actividad económica por cuenta propia con el fin de mejorar las oportunidades reales de inclusión social y laboral de las personas beneficiarias de la prestación. En concreto, se eliminan del cómputo de ingresos y rentas, la prestación por desempleo de pago único, así como el subsidio no contributivo por desempleo cuando, a la fecha de solicitud del IMV, el subsidio no se hubiera extinguido.

forma, todavía no se ha producido desarrollo reglamentario sobre el contenido, el alcance y la implementación de los servicios garantizados, ni sobre su agrupamiento bajo el paraguas de la cartera común de servicios⁴¹. Además, la efectividad de los servicios garantizados en su papel nuclear dentro de las PAE depende crucialmente de su adecuada dotación financiera. Esta última debe responder a una previsión realista de la demanda acompañada de una planificación suficiente de recursos, a fin de asegurar la provisión, con la calidad necesaria, de los servicios garantizados por parte de los servicios de empleo en los distintos niveles administrativos.

También sigue pendiente la transformación del SEPE en Agencia Española de Empleo, que debería suponer un espaldarazo a las funciones de análisis y prospectiva del mercado de trabajo, cruciales para ajustar la demanda de empleo a las necesidades del tejido productivo presentes y futuras, e impulsar una mayor integración de las políticas de empleo con los sistemas educativos y de formación.

Además, se prevén avances normativos futuros sobre la colaboración público-privada en el ámbito de las PAE. Estos regularían aspectos tales como el régimen de colaboración con los servicios públicos de empleo y la puesta en marcha de un sistema electrónico común integrador de la información sobre las agencias de colocación que operan en el territorio, sobre las funciones que estas últimas podrían realizar⁴² o sobre los indicadores de proceso, impacto y resultados que deberían medir la eficiencia de su actividad y mejora de resultados, así como la regulación de los agentes de intermediación, dirigidos a las personas trabajadoras en el exterior.

La falta de desarrollo del marco normativo en torno a la colaboración público-privada en la gestión del empleo introduce una incertidumbre que, de no concretarse pronto el nuevo marco, puede afectar negativamente al desarrollo de entidades colaboradoras y a su actuación, que es fundamental en muchas ocasiones para complementar la acción de los servicios de empleo (por ejemplo, en su alcance hacia grupos específicos de personas demandantes de empleo).

A la necesidad de concreción sobre los elementos anteriores, se suman algunos retrasos

Y retrasos en la implementación de elementos ya regulados

significativos o avances incompletos en la implementación de medidas ya reguladas y contempladas en el ciclo estratégico anterior⁴³. En este sentido, todavía sigue pendiente el pleno funcionamiento del SISPE como herramienta fundamental para informar sobre las necesidades de personas demandantes de empleo, empresas y entidades usuarias de los servicios de empleo. De esta herramienta

41 RD. 438/2024, de 30 de abril, por el que se desarrollan la cartera común de servicios del SNE y los servicios garantizados establecidos en la Ley de Empleo (arts. 55.3, 57 y 61.1).

42 Más allá de las ya contempladas de suministrar a los servicios públicos de empleo información sobre las actividades de atención a las personas usuarias, su forma y periodicidad, así como sobre las ofertas de empleo y perfiles.

43 RD. 633/2025, de 15 de julio, por el que se aprueba la EEAAE 2025-2028, capítulo 1, epígrafe 2 ‘Estado de situación de la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024’.

debe derivarse la evidencia estadística que permita cuantificar la mejora de empleabilidad a partir de variables clave pendientes de definir⁴⁴. Asimismo, todavía hay un impulso insuficiente al enfoque de gestión por competencias en los servicios y programas de empleo, en lo que supone un obstáculo importante para personalizar el acompañamiento (diagnóstico de necesidades, diseño de los itinerarios, etc.) de las personas demandantes de empleo.

También aparecen retrasos significativos en algunas medidas centrales para asegurar la coherencia de las PAE con las características y necesidades del tejido productivo (avances en la prospección de oportunidades de empleo; modernización del Observatorio de las Ocupaciones del SEPE adaptado a esas funciones). Finalmente, el SEPE reporta avances solamente parciales en el diseño de un sistema de información sobre recursos e inversiones en políticas activas, que debería contribuir a mejorar la planificación, el reparto y el uso de fondos disponibles entre los distintos programas.

La persistencia de estas debilidades en torno a la información, en sus distintas dimensiones (necesidades individuales y de empresas, competencias, recursos, etc.), dificulta el paso decisivo hacia unas PAE guiadas por la evidencia, la orientación hacia resultados y la evaluación de impacto.

1.5. BALANCE DEL DIÁLOGO SOCIAL

1.5.1. Unión Europea

La Comisión y los interlocutores sociales europeos (BusinessEurope, SGI Europe, Confederación Europea de Sindicatos y SMEunited) firmaron el 5 de marzo de 2025 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 una época de transformación global, dicho Pacto aborda los principales retos a los que se enfrentan las economías europeas y se basa en la Declaración de los interlocutores sociales de Val Duchesse de 2024.

Un nuevo Pacto para el Diálogo Social Europeo

El Pacto establece un marco a largo plazo con acciones concretas que la Comisión y los interlocutores sociales deben adoptar para reforzar y ampliar el alcance del diálogo social y promover una consulta más sólida a los interlocutores sociales⁴⁵.

El Foro Social de Oporto, celebrado los días 18 y 19 de septiembre de 2025, reunió a responsables políticos, organizaciones de la sociedad civil y agentes sociales para debatir acerca de la urgente necesidad de Europa de mejorar su competitividad mediante una futura agenda social

El diálogo social en la UE como clave para abordar los desafíos laborales

44 Estas variables son las tasas de empleabilidad, intermediación y cobertura, según lo contemplado en el art. 39 de la Ley 3/2023 de Empleo.

45 Para un mayor detalle sobre el contenido del Pacto, véase Memoria CES 2024, capítulo II, apartado 1.5.1 sobre el diálogo social en la Unión Europea.

sólida. Basándose en la Cumbre Social de Oporto de 2021 y el Foro de 2023, esta edición se centró en “Empleos de calidad en una Europa social competitiva” en un momento crítico en el que la Unión se enfrenta a un nuevo contexto geopolítico adverso y a una fuerte demanda de renovada competitividad, que va de la mano de una transición ecológica y digital justa e inclusiva para todos.

Este Foro pretendía contribuir al desarrollo del nuevo Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales y de la Hoja de Ruta para el Empleo de Calidad, que se iba a presentar a finales de año, al tiempo que fomentaría la cooperación internacional para fortalecer mercados laborales resilientes e inclusivos. En la Cumbre se puso particularmente de manifiesto la importancia del diálogo social a escala de la Unión en favor de la calidad en el empleo, teniendo además en cuenta los desafíos laborales a los que se enfrenta actualmente Europa, derivados principalmente de la triple transición verde, digital y social.

El 4 de diciembre de 2025, la Comisión publicó la Comunicación “Hoja de Ruta para el Empleo de Calidad”⁴⁶, que persigue un compromiso para mejorar la calidad

*Hoja de ruta para
el empleo de calidad:
necesidad de fortalecer
el diálogo social*

del empleo en la Unión y crear puestos de trabajo de alta calidad y con perspectivas de futuro en Europa. Esta iniciativa emblemática se centra particularmente en los aspectos en los que la acción comunitaria puede marcar una mayor diferencia para la consecución de dichos fines, entre los que se encuentra el fortalecimiento del diálogo

social y la negociación colectiva⁴⁷.

La Hoja de Ruta fue elaborada tras amplias consultas de la Comisión con organizaciones sindicales y empresariales europeas y nacionales, movilizando a unas doscientas organizaciones de toda la Unión Europea y celebrando más de cincuenta debates en todos los Estados miembros, entre abril y junio de 2025⁴⁸. Además, la Comisión se comprometió con los interlocutores sociales a trabajar con ellos durante el seguimiento de la iniciativa.

A la Comunicación de la Comisión se acompañaba el documento relativo a la primera fase de consulta a los interlocutores sociales, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 154 del TFUE, “sobre la posible orientación de la actuación de la Unión Europea para mejorar las condiciones laborales, la salud y la seguridad en el trabajo y la aplicación de los derechos de los trabajadores

46 COM (2025) 944 final.

47 La Hoja de Ruta para el Empleo de Calidad sitúa concretamente al diálogo social y a la negociación colectiva como facilitadores fundamentales del empleo de calidad.

48 A nivel de la Unión Europea, la Comisión consultó a los 88 interlocutores sociales europeos reconocidos mediante una serie de reuniones específicas, incluyendo el Comité de Diálogo Social Intersectorial y los 44 Comités Sectoriales de Diálogo Social de la Unión, lo que dio lugar a 11 contribuciones conjuntas y 32 presentaciones unilaterales. Por su parte, a nivel nacional, la Comisión realizó consultas en los 27 Estados miembros, contactando con 111 organizaciones nacionales y recogiendo 52 aportaciones escritas de 19 Estados miembros. Del inicio, por parte de la Comisión, del amplio proceso de consulta con los interlocutores sociales sobre la Hoja de Ruta se dio cuenta en la anterior edición de esta Memoria.

(Ley de Empleos de Calidad)”⁴⁹, que se prolongaría hasta el 29 de enero de 2026 y de la que se dará cuenta más adelante.

En 2025, el diálogo social que representa la interlocución entre las instituciones comunitarias y las organizaciones sindicales y empresariales europeas más representativas atendió también los compromisos de carácter ins-
titucionalizado como las Cumbres Sociales Tripartitas⁵⁰.

Diálogo social tripartito

En la celebrada el 19 de marzo, el debate se articuló en torno al tema principal: “En un entorno geopolítico difícil, volver a hacer de Europa un lugar atractivo, competitivo y favorable a la inversión que cree puestos de trabajo de calidad y los proteja”. Concretamente, las organizaciones sindicales y empresariales europeas más representativas abordaron los siguientes dos asuntos: el refuerzo de la Unión Europea en un entorno geopolítico difícil y volver a hacer de Europa un lugar atractivo para los negocios y la inversión con objeto de mantener nuestro modelo europeo y puestos de trabajo de calidad.

Por su parte, en la que tuvo lugar el 22 de octubre, las organizaciones sindicales y empresariales europeas más representativas debatieron acerca del tema principal: “Lograr una Europa más fuerte en un mundo cambiante, con resultados concretos para los trabajadores y las empresas”. En esta, los interlocutores sociales europeos intercambiaron opiniones sobre los siguientes dos asuntos: una Unión más fuerte económica y políticamente, y la inversión en productividad, vivienda asequible y empleo de calidad.

De otro lado, en este ámbito del diálogo social y en el marco de la citada “Hoja de Ruta para el Empleo de Calidad”, cabe señalar que el Grupo de Análisis de Políticas del Comité de Empleo de la Unión Europea organizó los días 24 y 25 de marzo de 2026 una reunión tripartita para debatir las dimensiones de género de la calidad del empleo. Dicho encuentro reunió a los Estados miembros, la Comisión y los interlocutores sociales tanto a escala interprofesional de la Unión (Confederación Europea de Sindicatos, BusinessEurope, SGI Europe y SMEunited) como a nivel nacional.

La reunión abordó tres temas concretos interrelacionados sobre las dimensiones de género de la calidad del empleo. Respecto a la negociación colectiva, se debatió acerca de la necesidad de investigar cómo la cobertura de esta, la representación de las mujeres en las organizaciones de interlocutores sociales y la inclusión de cláusulas de igualdad de género en los acuerdos sectoriales pueden afectar a la calidad del empleo de las mujeres y a la segregación en el mercado laboral. En relación con la progresión profesional, se deliberó sobre la pertinencia de la evaluación del impacto de las medidas de transparencia salarial, la licencia parental y las políticas de cuidado infantil

49 COM (2025) 9944 final.

50 Desde 2003, la Cumbre Social Tripartita para el Crecimiento y el Empleo ha reunido a representantes de alto nivel de la Presidencia en ejercicio del Consejo, las dos Presidencias posteriores, la Comisión y los interlocutores sociales con el objetivo de facilitar una consulta continua. La Cumbre se reúne como mínimo dos veces al año, antes de las sesiones de primavera y de otoño del Consejo Europeo.

en el cierre de la BSG, el avance de las carreras y el fortalecimiento de la protección social. Por último, en cuanto a la cuestión del bienestar se discutió sobre la conveniencia de explorar estrategias para mejorar la salud mental y el equilibrio entre la vida laboral y personal, abordando específicamente los altos riesgos psicosociales que prevalecen en los sectores de atención y servicios, en los que se observa una presencia mayoritaria de mujeres.

No habiéndose registrado durante 2025 ninguna iniciativa conjunta relevante de los interlocutores sociales europeos, cabe señalar únicamente en este punto que estos acordaron en 2024 que durante el primer semestre de 2025 se iniciarían las negociaciones para un nuevo programa plurianual de trabajo conjunto de estos, ya que en 2024 finalizó la vigencia del último (2022-2024). Pues bien, dichas negociaciones ya han comenzado, aunque no se prevén resultados concretos en torno a ello en el futuro más inmediato.

Ya en 2026, en el mes de febrero, los interlocutores sociales intersectoriales europeos (ETUC, BusinessEurope, SGI Europe y SMEunited) dieron a conocer el informe final —que contenía numerosas recomendaciones— relativo a su proyecto sobre “mejorar la correspondencia de competencias en Europa”⁵¹, el cual fue apoyado por un estudio representativo independiente tras la realización de encuestas y entrevistas (durante 2025) a los miembros nacionales de sus respectivas organizaciones, así como a organizaciones sindicales y patronales sectoriales a nivel de la Unión Europea.

También en 2026, el 23 de marzo, BusinessEurope, ETUC, SMEunited y SGI Europe suscribieron una declaración conjunta en la que instan a la Unión Europea a cerrar el acuerdo provisional alcanzado por los legisladores en 2021 sobre la revisión de los Reglamentos 883/2004 y 987/2009 relativos a la coordinación de los sistemas de seguridad social⁵². El texto subraya la importancia de que dicha revisión garantice que la notificación previa constituya la norma general e incorpore un enfoque más digitalizado para solicitar y recibir certificados de seguridad social, entre otros aspectos.

Al igual que en años anteriores, en 2025 el diálogo social europeo sectorial fue ciertamente dinámico, habiéndose registrado en su seno un buen número de significativos resultados. Cabe recordar que existen cuarenta y cuatro comités de diálogo social sectorial que comprenden sectores fundamentales que engloban aproximadamente al 80 por 100 de la población activa de la Unión Europea. Así, entre sus principales resultados del año cabe destacar que los interlocutores sociales europeos del sector educativo —el Comité Sindical Europeo de la Educación (ETUCE, por sus siglas en inglés) y la Federación Europea de Empleadores de la Educación

51 BusinessEurope, ETUC, SMEunited y SGI Europe, *Improving skills matching in Europe*, final report, February 2026.

52 BusinessEurope, ETUC, SMEunited y SGI Europe, *European social partners call to finalise the revision of Regulations 883/2004 and 987/2009*, 23 March 2026.

(EFEE, por sus siglas en inglés)— alcanzaron, tras siete rondas de negociaciones y con el apoyo de la Comisión, un Acuerdo autónomo sobre el teletrabajo y el derecho a la desconexión en dicho sector (que emplea a unos diecisiete millones de trabajadores en la Unión), que fue firmado durante la reunión plenaria del Comité de Diálogo Social Sectorial de Educación el 2 de diciembre⁵³.

Dicho acuerdo, que constituye un avance significativo para abordar el impacto de la digitalización en las condiciones laborales en el sector educativo, se enmarca en los esfuerzos más amplios de la Comisión para mejorar la calidad del empleo en toda la Unión Europea, incluyendo la citada Hoja de Ruta para el Empleo de Calidad publicada en diciembre de 2025.

Por otro lado, el 24 de febrero de 2026, tuvo lugar en la sede del Consejo Económico y Social de España, en Madrid, el taller temático sobre “la subcontratación en la industria de la construcción en la Unión Europea”, que reunió a la Federación Europea de la Industria de la Construcción (FIEC, por sus siglas en inglés) y la Federación Europea de Trabajadores de la Construcción y la Madera (EFBWW, por sus siglas en inglés). Las organizaciones de los interlocutores sociales del sector pusieron de manifiesto el estado de la situación del diálogo social continuo de ámbito comunitario en el sector de la construcción y particularmente en lo que respecta a la cuestión de la subcontratación en este. Dichas organizaciones están de acuerdo en los desafíos que enfrenta el sector. Entre ellos se encuentra la erradicación de las prácticas abusivas e ilegales en materia de subcontratación, ya que las malas prácticas en las cadenas de subcontratación generan explotación, fraude y otros abusos. Sin embargo, mantienen discrepancias respecto a la manera de hacer frente a esta situación.

Así, la EFBWW básicamente estima necesario que se legisle a nivel europeo para limitar la subcontratación, de cara a evitar abusos, y para además promover el empleo directo, la transparencia y el cumplimiento normativo potenciando las inspecciones laborales⁵⁴. Por el contrario, la FIEC no cree necesario que se legisle a nivel comunitario para abordar esta problemática, al considerar más adecuado actuar para ello desde el plano nacional. Además, estima conveniente que se lleve a cabo una simplificación normativa dada la abundante legislación que existe en los Estados miembros en este terreno.

Los interlocutores sociales europeos del sector de la construcción mostraron en dicho foro su firme voluntad de continuar dialogando para encontrar y en su caso acordar, soluciones conjuntas sobre la citada cuestión.

53 ETUCE y EFEE, “Autonomous framework agreement on telework and the right to disconnect in the education sector”, 2 December 2025.

54 En este punto, cabe señalar que también en el mes de febrero de 2026 el Parlamento Europeo solicitó un marco de la Unión Europea para combatir las cadenas de subcontratación abusivas y los intermediarios laborales fraudulentos que socavan los derechos de los trabajadores y la competencia leal en toda Europa.

*Consultas de la
Comisión a los
interlocutores sociales
europeos en el marco
del TFUE*

En el ámbito sociolaboral y en el marco del artículo 154.2 del Tratado de Funcionamiento (TFUE), la Comisión llevó a cabo en 2025 dos procesos de consultas. Por un lado, la segunda fase de la consulta dirigida a los interlocutores sociales europeos sobre una posible actuación de la Unión Europea en el ámbito del teletrabajo y el derecho a la desconexión de los trabajadores⁵⁵, y por otro la primera fase

de consulta sobre la posible orientación de la actuación de la Unión Europea para mejorar las condiciones laborales, la salud y la seguridad en el trabajo y la aplicación de los derechos de los trabajadores (*Quality Jobs Act*)⁵⁶.

Respecto al primero de ellos, la Comisión invitaba a los interlocutores sociales a compartir sus puntos de vista sobre el derecho de los trabajadores a la desconexión; el teletrabajo justo y de calidad, incluyendo la no discriminación, el acceso a equipos, la protección y la supervisión de datos; y la seguridad y la salud en el trabajo, fundamentalmente. La segunda etapa de consulta constituye la continuación de una primera fase de consulta que se celebró entre abril y junio de 2024 y de la que se dio cuenta en la anterior edición de esta Memoria⁵⁷. Tras la finalización de esta fase, los interlocutores sociales europeos podrán iniciar negociaciones entre ellos. Como alternativa, la Comisión analizará la información recibida y considerará la adopción de medidas legislativas a nivel comunitario, respetando plenamente las competencias nacionales⁵⁸.

En cuanto al segundo, cabe apuntar en primer término que, como se ha señalado con anterioridad, a la citada comunicación de la Comisión sobre la “Hoja de Ruta para el Empleo de Calidad” se acompañaba el documento relativo a la primera fase de consulta sobre la denominada “Ley de Empleos de Calidad”. Como anunció la presidenta de la Comisión en su discurso sobre el estado de la Unión de 2025 y en el programa de trabajo de la Comisión para 2026, la Comisión iba a proponer una Ley (directiva) de Empleo de Calidad en 2026. Según la Comisión, dicha nueva legislación “tiene como

55 European Commission, Second-phase consultation of social partners under Article 154 TFEU on possible EU action in the area of telework and workers’ right to disconnect, C (2025) 7020 final, 25.7.2025.

56 European Commission, First-phase consultation of social partners under Article 154 TFEU on possible direction of EU action to improve working conditions, health and safety at work and implementation of workers’ rights – Quality Jobs Act, C (2025) 9944 final, 4.12.2025.

57 En esta segunda fase, se invita a los interlocutores sociales a responder antes del 6 de octubre de 2025.

58 Cabe recordar que esta consulta —en dos fases— se inició tras el intento fallido de los interlocutores sociales europeos, basado en su Programa de Trabajo 2022-2024, de llegar a un acuerdo sobre la revisión y actualización del Acuerdo Marco sobre Teletrabajo y el derecho a la desconexión digital de 2002, en forma de texto jurídicamente vinculante que se implementaría a través de una Directiva. Y es que las negociaciones entre estos, que se iniciaron en junio de 2022, concluyeron sin acuerdo a finales de noviembre de 2023. Además, la consulta, que se enmarca en la creciente digitalización del mundo del trabajo en los últimos años, trae causa también de la Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de enero de 2021, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre el derecho a la desconexión, en la que llama a esta a presentar una propuesta de Directiva para garantizar el derecho a la desconexión y regular las herramientas digitales existentes para el trabajo.

objetivo complementar y actualizar la normativa comunitaria que garantiza un nivel mínimo de protección de forma específica. Busca un enfoque equilibrado que asegure una protección adecuada de los trabajadores, al tiempo que fomenta la competitividad y la productividad, especialmente para las pequeñas y microempresas. La iniciativa tendrá en cuenta la diversidad de los sistemas nacionales, ofreciendo suficiente margen para la implementación por parte de los interlocutores sociales y limitando al mínimo la carga para las empresas. La Ley de Empleos de Calidad contribuirá activamente a la agenda de simplificación de la Comisión cuando proceda”⁵⁹.

La primera fase de esta consulta pretende recabar las opiniones de los interlocutores sociales sobre cuál debería ser la orientación de la acción de la Unión Europea para mejorar la calidad del empleo. La consulta destaca varios ámbitos que podría abarcar una futura directiva, entre ellos: la gestión algorítmica y la inteligencia artificial (IA) en el trabajo, la seguridad y la salud en el trabajo, la subcontratación, la transición justa y el papel de los interlocutores sociales en todo ello⁶⁰.

De cara a tratar de abordar con éxito los principales retos económicos y sociales a los que se enfrentan los mercados laborales europeos en un contexto, sobre todo, de grandes transformaciones o transiciones (digital, verde y social), sería deseable que se materializase de manera efectiva el necesario fortalecimiento del diálogo social europeo. Y ello, tras la firma en marzo de 2025 del Pacto para el Diálogo Social Europeo y de la próxima puesta en marcha de un nuevo programa de trabajo conjunto plurianual de los interlocutores sociales europeos.

Conclusión

1.5.2. España

Después del intenso proceso de diálogo social que se desarrolló entre 2020 y 2022, donde se alcanzó un amplio número de acuerdos tripartitos (16) y bipartitos (2), en el periodo posterior, entre mediados de 2023 y principios de 2024, coincidiendo con el final de la anterior legislatura y el comienzo de la actual, el marco de diálogo social propició que, de nuevo, se pactaran determinados acuerdos entre los interlocutores sociales y el Gobierno. Entre otros, y destacadamente, se consensuó la actual Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo (EESST 2023-2027), así como la mejora de la jubilación gradual y otras materias de la Mesa de Diálogo de Seguridad Social, y el desarrollo reglamentario

Contexto de los procesos de diálogo social

59 Véase el Documento de Consulta “Primera fase de consulta a los interlocutores sociales en virtud del artículo 154 del TFUE sobre la posible orientación de la acción de la UE para mejorar las condiciones de trabajo, la salud y la seguridad en el trabajo y la aplicación de los derechos de los trabajadores –Ley de Empleos de Calidad–”, COM (2025) 9944 final, de 4.12.2025 (p. 3).

60 Esta primera fase se prolongó hasta el 29 de enero de 2026. En función de la opinión de los interlocutores sociales y de su decisión sobre posibles negociaciones, la Comisión realizaría una segunda fase de consulta en la primavera de 2026.

de la igualdad y no discriminación de las personas LGTBI. Estos pactos han sido importantes no solo para avanzar en mejoras de las materias acordadas, sino también para reafirmar la validez del instrumento del diálogo social.

A lo largo de 2025, segundo año completo de la XV legislatura, se ha continuado observando una situación, a grandes rasgos, de bonanza económica y de crecimiento del empleo con reducción del paro (aunque aún queda un amplio margen para equipararnos con la media europea), dentro de un contexto político, interno e internacional, crecientemente complejo e incierto agravado en los primeros meses de 2026 con la guerra en Oriente Medio.

En esas coordenadas, la coyuntura económica en 2025 en España, de signo favorable en comparación con las economías de nuestro entorno, aportaba un contexto propicio para continuar abordando reformas y mejoras, en el plano normativo y de políticas, que cuenten con una amplia base de acuerdo social. A comienzos de año continuaban pendientes algunos temas que se habían empezado a abordar anteriormente con, entre otros objetivos, alcanzar una posible reforma consensuada del marco de la prevención de riesgos laborales⁶¹, una materia de atención periódica anual como es la determinación de la cuantía del salario mínimo interprofesional (SMI) y otros temas que han surgido a lo largo del año para los que distintos ministerios han convocado a los interlocutores sociales.

En 2025, el marco de diálogo social ha continuado desarrollándose mediante la actividad de varias mesas tripartitas que han trabajado, con distinta intensidad, en una serie de materias, algunas fundamentalmente de carácter laboral: entre otras, en seguridad y salud laboral, en relación con los salarios mínimos, tanto para la transposición de normativa europea como para la determinación de las cuantías del SMI, en materia de permisos y en fórmulas de adaptación y reducción de la jornada por determinadas causas.

La Mesa de Prevención de Riesgos Laborales, constituida a continuación del Acuerdo sobre la EESST 2023-2027, tenía entre otros objetivos actualizar y adaptar el marco normativo de la prevención para afrontar con mejores herramientas las nuevas realidades derivadas de las profundas transformaciones del trabajo tras casi tres décadas de vigencia y aplicación de aquel.

En 2025, esta Mesa tripartita mantuvo ocho reuniones, realizándose la última a finales de noviembre sin que fuese posible alcanzar un acuerdo con todos los interlocutores sociales. Posteriormente, el MTES abrió una mesa con las organizaciones sindicales más representativas para la reforma de esta normativa. El 10 de febrero de 2026, el Gobierno, a través del MTES, y las organizaciones sindicales CCOO y UGT, firmaron el Acuerdo de mejora y modernización de la Ley de prevención de riesgos

61 Ley 31/1995, de Prevención de riesgos laborales, y Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los servicios de prevención.

laborales. Entre los objetivos y desarrollos del acuerdo destaca el compromiso de que el Gobierno impulse la tramitación conducente a la aprobación de la correspondiente ley de modificación de las principales normas en materia preventiva⁶².

Por otra parte, el SMI, como instrumento de política de suficiencia de rentas, ha venido cobrando mayor relevancia para las condiciones de empleo de determinados colectivos, el poder adquisitivo (especialmente, en recientes contextos de elevada inflación) y la reducción de la BSG, entre otras cuestiones. En el último decenio, al menos, el establecimiento de su cuantía se ha abordado año a año en el marco del diálogo social, intentándose que esta resulte de acuerdos sociales con amplio consenso y habiéndose fijado mediante un pacto tripartito en dos ocasiones dentro de ese periodo (2018 y 2020).

La determinación de su cuantía para 2025 se abordó también en una Mesa tripartita, que se inició el 15 de enero y mantuvo tres reuniones sin que fuese posible alcanzar un acuerdo de esa naturaleza. El 29 de enero, el Gobierno y las organizaciones sindicales más representativas alcanzaron un acuerdo, firmado el 10 de febrero, para incrementarlo el 4,4 por 100⁶³. Dicho acuerdo recogía también el compromiso de abrir en breve una mesa de diálogo social para la transposición de la Directiva (UE) 2022/2041 sobre unos salarios mínimos adecuados en la Unión Europea, y abordar distintas cuestiones para la modificación de la normativa de regulación del SMI. Esta mesa, constituida el 31 de marzo, celebró en 2025 siete reuniones, y en ella además se planteó por el MTES la senda de adecuación del SMI al 60 por 100 del salario medio neto, la modificación en el real decreto del SMI de las reglas de compensación y absorción salarial, que respondía al compromiso alcanzado con los sindicatos en el acuerdo para la fijación del SMI para 2025, y finalmente también se abordó la determinación de una nueva cuantía para 2026.

La cuantía del SMI para 2026, tras celebrarse tres reuniones tripartitas a comienzos de año, se estableció nuevamente sobre la base de un acuerdo entre el Gobierno, a través del MTES, y las organizaciones sindicales más representativas, al no haber sido posible alcanzar un acuerdo tripartito. Dicho acuerdo, cerrado el 29 de enero, recogió un incremento del SMI del 3,1 por 100 (1.221 euros al mes), en línea con las estimaciones y recomendaciones del Informe de la Comisión Asesora para el Análisis

62 La Ley de prevención de riesgos laborales, la Ley del Estatuto de los Trabajadores y el Reglamento de los servicios de prevención. En cumplimiento de ese compromiso, y a efectos de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (art. 26.4), el Consejo de Ministros del 28 de abril de 2026 ha aprobado el Anteproyecto de ley por la que se modifican la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales; el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto legislativo 2/2015, de 23 de octubre; y el Reglamento de los Servicios de Prevención, aprobado por el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero.

63 Hasta 1.184 euros mensuales (39,47 euros al día). Véase Memoria CES 2024, pp. 255 y 256.

del Salario Mínimo Interprofesional (CAASMI)⁶⁴. El acuerdo recoge también las medidas para transponer la Directiva comunitaria y un compromiso para actualizar las reglas de la compensación y absorción de los complementos salariales por las subidas del SMI.

Otra de las mesas en materias laborales en 2025 ha incidido en el protocolo de acompañamiento a las personas trans en el empleo, Mesa iniciada en julio y que celebró tres reuniones sin que fuese posible alcanzar un acuerdo tripartito⁶⁵. El 26 de febrero de 2026, el Gobierno, a través del MTES, y las organizaciones sindicales más representativas, firmaron el Acuerdo sobre un modelo de protocolo de acompañamiento para personas trans en el ámbito de la empresa. En él se recoge dicho modelo y el compromiso de su publicación por parte del Gobierno.

Asimismo, el MTES convocó a los interlocutores sociales a una mesa de diálogo con el propósito de llevar a cabo una adaptación de la regulación del despido contenida en la Ley del Estatuto de los Trabajadores (LET) a la Carta Social Europea revisada, de la que España es parte. Sobre esta cuestión se había venido desarrollando un amplio e intenso debate acerca de si la regulación del ordenamiento español de la indemnización por extinción de la relación laboral sin causa justificada cumple o no con el artículo 24, b) de dicho Tratado del Consejo de Europa. En el transcurso de tal debate se produjo la interpretación que, de ese precepto, relativo al derecho a una indemnización adecuada o a otra reparación apropiada en caso de despido sin que medie una razón válida, llevó a cabo el Comité Europeo de Derechos Sociales (CEDS)⁶⁶. Y, asimismo, se había pronunciado el Tribunal Supremo en relación con la aplicación del Convenio 158 de la OIT sobre la terminación de la relación de trabajo⁶⁷, en relación con el mismo

64 La CAASMI estimó que situar el SMI de 2026 en el 60 por 100 del salario medio neto (según la interpretación de la Carta Social Europea realizada por el Comité Europeo de Derechos Sociales) correspondiente a 2025 exigiría un aumento del SMI bruto para 2026 del 1,8 por 100 (en el supuesto de un SMI no sujeto a tributación por IRPF). Ahora bien, dado que ese aumento quedaría por debajo del incremento de los precios (IPC del 3,1 por 100 del mes de octubre), en opinión de la CAASMI ello hacía razonable proceder a un aumento del SMI superior al indicado por el criterio del 60 por 100 del salario medio neto. CAASMI (2025), Cuarto Informe de la Comisión Asesora para el Análisis del Salario Mínimo Interprofesional, p. 30.

65 En junio de 2024 se había alcanzado un Acuerdo tripartito entre los interlocutores sociales y el Gobierno en relación con el desarrollo de la Ley 4/2023, de 28 de febrero, para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI, en las empresas de más de 50 personas trabajadoras (artículo 15). Dicho Acuerdo se recogió en el Real Decreto 1026/2024, de 8 de octubre, que establece el contenido mínimo de las medidas y del protocolo de actuación para la atención del acoso y la violencia. Las organizaciones empresariales consideraban que abordar esta materia suponía vulnerar el Acuerdo de junio, en el que se dejó a un lado el desarrollo de un protocolo de acompañamiento a personas trans, en aras del consenso. Las organizaciones sindicales consideraban que las referencias contenidas en el Real Decreto al protocolo de acompañamiento a las personas trans en el empleo, en caso de que se disponga de este, hacían necesario acordar un modelo como referencia para la negociación colectiva.

66 CEDS, Decisión sobre el fondo de 20 de marzo de 2024, en el Procedimiento de reclamación colectiva 207/2022, presentada por el sindicato UGT. Y Decisión sobre el fondo de 3 de diciembre 2024, en el Procedimiento de reclamación colectiva 218/2022, presentada por la Confederación Sindical de CCOO.

67 STS, Sala de lo Social, 1350/2024, de 19 de diciembre de 2024 (Rec. 2961/2023).

concepto indemnizatorio y la adecuación o no a este del artículo 56.1 de la LET, que establece unas cuantías legalmente tasadas.

Esta Mesa celebró una única reunión, en octubre de 2025, solicitando el MTES a las organizaciones sindicales la realización de una propuesta al respecto sobre dicha adaptación, que ya han realizado y enviado, y que las organizaciones empresariales no comparten que sea necesario hacer.

Por otra parte, tuvieron lugar dos reuniones sobre permisos, adaptación y reducción de la jornada por fallecimiento de familiares y atención a las personas en cuidados paliativos, sin que fuese posible alcanzar un acuerdo tripartito sobre esta cuestión. El 15 de diciembre, el MTES y las organizaciones sindicales UGT y CCOO firmaron un acuerdo para, entre otros aspectos, ampliar el permiso por fallecimiento de familiares e introducir un permiso por acompañamiento de un familiar en cuidados paliativos.

En 2025, la actividad de las mesas tripartitas de diálogo se extendió también al terreno de la protección social, entre otros ámbitos en Seguridad Social. Desde el mes de febrero tuvo lugar, dentro de la Mesa de Seguridad Social, que sigue activa tras numerosas reuniones, un proceso de diálogo sobre una posible reforma de la jubilación flexible, así como sobre determinados elementos de la incapacidad temporal por contingencias comunes como la introducción de mejoras en los procedimientos de gestión y control. Algunas de las propuestas inicialmente planteadas por el MISSM no contaban con el acuerdo de los interlocutores sociales, continuando abierto el proceso de diálogo en esta Mesa.

Todavía en el terreno de la protección social, a lo largo de varias reuniones técnicas celebradas desde febrero se abordó la modificación de la Ley de promoción de la autonomía y atención a la dependencia y del texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, en ambos casos con el objetivo de incorporar determinadas mejoras técnicas.

En el ámbito de la Formación Profesional competencia del Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes, por su parte, continuó el diálogo en la Mesa tripartita sobre la reforma de la Formación Profesional para el desarrollo normativo que permite la implantación de la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional. Cabe destacar, en esta Mesa, la creación de los elementos integrantes y los instrumentos de gestión del Sistema Nacional de Formación Profesional, y el procedimiento para la evaluación y acreditación de las competencias básicas adquiridas por experiencia laboral, por vías no formales de formación y aprendizajes informales. Además, se informó sobre varios proyectos de real decreto que estructuran la Formación Profesional desde los grados A (microformaciones) hasta los grados E (especialización), entre otros⁶⁸.

68 Asimismo, en el marco de esta Mesa se ha facilitado información por parte de la Secretaría General de FP sobre cuestiones como la tramitación de las diferentes convocatorias de subvenciones, los planes de refuerzo de los Centros de Referencia Nacional y los Centros de Excelencia de la FP, o los proyectos estra-

Cabe mencionar, sin embargo, que, para el desarrollo del régimen del contrato formativo, tras la reconfiguración de esta figura contractual, en sus dos modalidades de contrato de formación en alternancia y de contrato formativo para la obtención de la práctica profesional, por la reforma laboral acordada en 2021⁶⁹, tan solo se llevaron a cabo las consultas previstas en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

Como materias pendientes de aprobación, en el Marco de esta mesa de diálogo, están la reforma del Reglamento del Consejo General de Formación Profesional y la constitución de la Comisión estatal estratégica de formación profesional.

Por último, se abordó también, en una reunión con carácter tripartito, la articulación de la participación institucional de los interlocutores sociales en relación con determinadas materias de carácter social: el marco referencial de coordinación socio-sanitaria, la Estrategia de soledad, la evaluación de la implementación del acuerdo de criterios comunes de calidad de servicios y prestaciones del Sistema de Promoción de la Autonomía y Atención a la Dependencia, y, por último, la iniciativa de mejora del empleo en los cuidados de larga duración.

Las organizaciones empresariales y sindicales más representativas firmaron, en marzo de 2025, el Acuerdo para la mejora de la coordinación entre los Sistemas de

Diálogo bipartito Formación Profesional y Formación en el Empleo, que busca establecer una colaboración efectiva y coordinada entre los Sistemas de Formación Profesional y de Formación en el Trabajo, con el fin de garantizar una formación integrada, continua y adaptada a las demandas del mercado laboral a lo largo de la vida profesional de las personas. Cabe recordar, en este sentido, que la mencionada Ley Orgánica 3/2022 cuenta entre sus objetivos estratégicos avanzar en una mayor integración entre ambos sistemas, de manera que el Acuerdo de los interlocutores sociales representa un importante paso para alcanzar la integración efectiva que permita a las personas obtener las competencias necesarias para el empleo a lo largo de su vida y a las empresas contar con el personal formado que necesitan en un contexto de cambios en la estructura y contenidos de las ocupaciones.

Los principales puntos del citado Acuerdo bipartito consisten en la colaboración entre la Fundación para la Formación en el Empleo (Fundae) y el Ministerio de Educación para la gestión de las convocatorias a través de un convenio, y un convenio marco de colaboración entre los Centros de Referencia Nacional y las Comisiones y Estructuras Paritarias Sectoriales de Formación.

tégicos de los HUB sectoriales puestos en marcha por el Ministerio (Audiovisual, Aeroespacial, Energético, Tecnológico, Ferroviario y Turismo y Hotelería).

69 El contrato de formación en alternancia no es específico de la FP regulada por la Ley Orgánica 3/2022, pero cabe recordar que es la modalidad contractual prevista para realizar la FP dual intensiva regulada en dicha Ley.

Por otro lado, a lo largo de 2025 se han desarrollado los trabajos de la Mesa de diálogo social bipartito con dos reuniones en las que se pretendía alcanzar un posicionamiento común en relación con la propuesta del Gobierno de una “Orden Ministerial dictada en desarrollo del Real Decreto 694/2017, de 3 de julio, por la que se regula la formación programada por las empresas, su régimen de financiación y el correspondiente sistema electrónico”.

En la calidad institucional de la Administración, del empleo y de los servicios públicos representa un importante papel el diálogo con las organizaciones sindicales de la Función Pública para la búsqueda de mejoras consensuadas que faciliten la modernización, la calidad, la accesibilidad y la eficiencia de las administraciones, la garantía y promoción de los derechos de la ciudadanía ante ellas, y el desarrollo de la actividad económica y empresarial. En este ámbito, y con esos fines, se desarrolla un marco de diálogo y negociación origen de relevantes acuerdos.

*Diálogo social en
las Administraciones
públicas*

En noviembre de 2025 se firmó por el Gobierno, a través del Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública, y las organizaciones sindicales UGT, CCOO y CSIF, el Acuerdo Marco por la mejora del empleo público y el servicio a la ciudadanía. Este Acuerdo parte de premisas fundamentales que cabe sintetizar en que la calidad del empleo público es una condición necesaria para garantizar servicios públicos de calidad, y es especialmente relevante en el contexto actual de nuevas demandas sociales en una sociedad más numerosa y compleja, de transformación digital y tecnológica de la Administración y de la urgencia de afrontar el reto del relevo generacional dentro de esta.

Por sus objetivos y materias, este nuevo Acuerdo es más amplio y supera los ámbitos de medidas incluidas en el anterior Acuerdo Marco, firmado en un contexto diferente⁷⁰. Incluye mejoras en las tasas de reposición en las ofertas de empleo público con el fin de mejorar y ampliar el acceso universal a los servicios públicos, así como reducir de manera drástica la temporalidad injustificada en el empleo público hasta situarla en el entorno del 8 por 100. Dicho pacto marca la continuidad de los procesos de diálogo y de negociación entre el Gobierno y las organizaciones sindicales representativas de la Función Pública.

Si bien el Acuerdo no lo refiere explícitamente, debe servir también como el instrumento marco para seguir implementando las reformas necesarias que afronten las carencias y el malestar generado en los últimos años por las barreras de accesibilidad para la atención directa y telemática de la ciudadanía, la excesiva temporalidad en el empleo público, la falta de planificación estratégica y del personal suficiente en algunos servicios públicos esenciales o las excesivas demoras en algunos procedimientos y trámites ante las Administraciones, entre otros.

70 Acuerdo Marco para una Administración del siglo XXI, firmado en octubre de 2022 por el Gobierno y las organizaciones sindicales CCOO y UGT. Véase Memoria CES 2022, pp. 253-255.

RECUADRO 2.1. EJES DE MEDIDAS PARA LA MEJORA DEL EMPLEO PÚBLICO Y EL SERVICIO A LA CIUDADANÍA

- Senda de incremento de retribuciones del personal al servicio de las Administraciones Públicas y del Sector Público institucional 2025-202871.
- Agilización y mejora de los procesos selectivos.
- Promoción interna, desarrollo profesional y provisión de puestos de trabajo.
- Servicios públicos, atención a la ciudadanía y empleo público.
- Igualdad y no discriminación.
- Salud laboral, bienestar y prevención de riesgos psicosociales.
- Medidas complementarias para la mejora de las condiciones de trabajo de las empleadas y empleados públicos.
- Responsabilidad social en las Administraciones públicas.
- Formación y capacitación de las empleadas y empleados públicos en competencias digitales e inteligencia artificial.
- Creación del Observatorio del Empleo Público.

Para procurar su aplicación efectiva, el Acuerdo crea una comisión de seguimiento con cuatro grupos de trabajo, de igualdad, digitalización e inteligencia artificial, salud laboral y empleo público. Asimismo, recoge el compromiso del Gobierno de impulsar, desarrollar y poner en marcha las iniciativas normativas, organizativas y de planificación necesarias para garantizar su aplicación en el marco de la negociación colectiva.

En el ámbito de la Administración General del Estado (AGE) se desarrolla también un proceso de diálogo que llevó a la firma, en junio de 2025, del Acuerdo de la Mesa General de Negociación de la AGE sobre ordenación de la negociación colectiva y asignación de recursos sindicales para la negociación. El Acuerdo tiene por objeto determinar la estructura de los ámbitos de negociación y representación sindical en la AGE y establecer los recursos y garantías de las organizaciones sindicales con capacidad de negociación en ese ámbito.

Por otra parte, en 2025 y los primeros meses de 2026 se desarrolló en el ámbito de la AGE un proceso de negociación para la implantación de la jornada de trabajo de 35 horas semanales. El 27 de marzo de ese año se firmó, en la Mesa General de Negociación de la Administración General del Estado, el Acuerdo sobre esta materia entre

71 El Real Decreto-ley 14/2025, de 2 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de retribuciones en el ámbito del sector público, ha aprobado los incrementos correspondientes a 2025 y 2026 de los recogidos en el Acuerdo.

el Gobierno, a través del Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública, y las organizaciones representativas de la Función Pública CCOO, UGT y CSIF⁷².

Durante 2025, el diálogo que tuvo lugar entre el Gobierno, las organizaciones empresariales y sindicales más representativas y las asociaciones representativas de trabajadores autónomos (UPTA, ATA y UATAE) estuvo centrado fundamentalmente en la negociación de la siguiente fase de implementación del nuevo sistema de cotización de trabajadores autónomos por ingresos reales para el periodo 2026-2028. La Mesa de diálogo social y trabajo autónomo se reunió en varias ocasiones durante 2025 para abordar dicha cuestión⁷³, sobre la que finalmente, y tras largas y complejas negociaciones, no se llegó a un acuerdo.

*Diálogo social en el
ámbito del trabajo
autónomo*

En diciembre de 2025, el Gobierno anunció que se mantendrían para 2026 la tabla general y la tabla reducida que fueron aprobadas para 2025⁷⁴. Esta medida fue incluida posteriormente, de cara a su efectiva aplicación, en el Real Decreto-ley 3/2026, de 3 de febrero, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia de Seguridad Social, convalidado por el Congreso de los Diputados a finales febrero.

Cabe recordar que el modelo de cotización por ingresos reales, recogido en el Real Decreto-ley 13/2022, de 26 de julio, por el que se establece un nuevo sistema de cotización para los trabajadores por cuenta propia o autónomos y se mejora la protección por cese de actividad (convalidado en agosto de 2022) y que entró en vigor en 2023⁷⁵, prevé una implantación gradual según la cual, cada tres años, en el seno del diálogo social, se debe determinar el calendario de aplicación de este sistema con un nuevo despliegue de la escala de tramos de ingresos y bases de cotización, que, en esta ocasión, estarán vigentes entre 2026 y 2028, ya que en 2025 concluía el primero de los citados periodos de tres años.

Ante la falta de acuerdo en este punto, es deseable que se siga trabajando, en el marco del diálogo social, para alcanzar un amplio acuerdo durante 2026 con las organizaciones empresariales y sindicales más representativas y las asociaciones representativas de trabajadores autónomos.

72 La implementación de dicho Acuerdo se ha llevado a cabo por Resolución de 14 de abril de 2026, de la Secretaría de Estado de Función Pública (BOE Núm. 92, de 15 de abril de 2026).

73 Además, en dicha Mesa de diálogo social se abordaron otros asuntos pendientes de resolver para este colectivo con la Seguridad Social, tales como las mejoras en la prestación por cese de actividad y la aplicación del subsidio de mayores de 52 años y del permiso de lactancia.

74 No obstante, se actualizaba la base máxima de los tramos 11 y 12 de acuerdo con el tope máximo de cotización previsto para el Régimen General de la Seguridad Social para el año 2026. Asimismo, se actualizó el límite de ingresos para proceder al reintegro de cuotas de autónomos en pluriactividad.

75 Este nuevo modelo de cotización del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA) tiene su origen en las recomendaciones del Pacto de Toledo de 2020 y se integró en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia del Gobierno. En 2022, tras un amplio acuerdo en la Mesa de Diálogo social en este ámbito —con la participación de sindicatos, patronal y asociaciones representativas del colectivo UPTA, ATA y UATAE— se aprobó su implantación.

1.6. PANORAMA DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y DE LA CONFLICTIVIDAD LABORAL

1.6.1. Negociación colectiva

Contexto de la negociación y mejoras metodológicas para un mejor conocimiento

El contexto en el que se ha desarrollado la negociación de los convenios colectivos en 2025 se ha caracterizado, en lo fundamental, por un comportamiento favorable de la

*Favorable coyuntura
económica
y del empleo*

actividad económica, el empleo y el paro. A pesar de la incertidumbre en el escenario político y económico internacional, en conjunto, el año ofrece una imagen de continuidad en términos de crecimiento del PIB, avance del empleo y descenso del desempleo, marcando este su menor nivel desde 2007 justo antes de la crisis financiera mundial⁷⁶. La continuidad de una coyuntura favorable no puede ocultar, no obstante, la persistencia de desequilibrios estructurales en el mercado de trabajo, entre otros una tasa de paro que continúa siendo la más elevada de la UE y la OCDE, junto con un elevado paro de larga duración y de jóvenes.

Por otra parte, cabe añadir que la estabilidad de precios no ha terminado de consolidarse en un nuevo contexto de tensión en el suministro de combustibles y otras materias provocado por la guerra en Oriente Medio en los primeros meses de 2026. La inflación se mantuvo en niveles relativamente persistentes, pasando de un 2,8 por 100 en el cierre de 2024 a un 2,9 por 100 en diciembre de 2025. Esto introduce un elemento relevante para la dinámica de pactos salariales, ya que puede condicionar la negociación colectiva en cuestiones como las cláusulas de garantía y revisión para la preservación del poder adquisitivo de los salarios.

Más allá del comportamiento de las principales magnitudes macroeconómicas que enmarcan su desarrollo, la negociación colectiva de 2025, dentro de un contexto incierto y cambiante, contó un año más con el marco de criterios y recomendaciones del Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva (V AENC) acordado por las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, y que cumplió el último año de su vigencia inicial pactada. En relación con los principales elementos de contexto, por último, cabe recordar también que la negociación colectiva del año se desarrolló dentro de un marco y una política normativa laborales, incluidos determinados elementos normativos aún por desarrollar o en tramitación, que se han mencionado en el apartado de diálogo social o se tratan más adelante⁷⁷.

Antes de abordar la evolución de las principales magnitudes de la negociación, conviene recordar que para garantizar un análisis cuantitativo riguroso y aportar resultados con valor científico, útiles para comprender las transformaciones actuales

76 Como se analiza en el capítulo I.2.1 (La situación de la economía española en 2025) y en el capítulo II.1.2 (Evolución de las variables laborales).

77 Apartado 1.7. (Marco normativo laboral: desarrollo y aplicación) de este capítulo.

en las relaciones laborales y para diseñar propuestas de políticas, es imprescindible disponer de una Estadística de Convenios Colectivos de Trabajo (ECCT) adecuada y que ofrezca un diagnóstico preciso de la realidad sociolaboral.

En los últimos años se han introducido algunas mejoras metodológicas que es importante destacar. Una de las más relevantes ha sido la incorporación sistemática del fichero de afiliación de la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS), que permite depurar principalmente la actividad de la empresa según la CNAE y su tamaño en términos de número de personas trabajadoras. Esto permite identificar con mayor precisión a la población de personas ocupadas efectivamente cubiertas por cada convenio colectivo. Gracias a esa innovación metodológica se dispone de una medición oficial y actualizada de la tasa de cobertura de la negociación colectiva⁷⁸, cubriéndose un vacío significativo en el estudio y análisis de la negociación colectiva en España, permitiendo una comparación internacional más rigurosa y mejorando sustancialmente las bases para el análisis empírico y el diseño de políticas laborales.

Otro cambio metodológico de especial relevancia es la actualización de las hojas estadísticas del Registro de Convenios Colectivos (REGCON)⁷⁹ con el propósito de adecuar su contenido al nuevo contexto normativo y sociolaboral. Existía un consenso amplio acerca de la necesidad de dicha actualización, dado que los modelos previos se habían quedado desfasados para capturar variables clave introducidas por las reformas laborales recientes. Así, se buscó recoger los reenvíos que la reforma laboral acordada de 2021 había hecho a la negociación colectiva y los reenvíos que le había hecho la, también acordada, Ley de trabajo a distancia. Se pretendía, asimismo, simplificar la hoja estadística, buscando un equilibrio con la mencionada actualización, y reforzar la calidad de los datos. Para ello se creó un Grupo de Trabajo técnico tripartito, con representantes de los interlocutores sociales y del ministerio, que trabajó en la nueva Hoja Estadística durante un amplio periodo.

En conjunto, la reforma es positiva y técnicamente necesaria. La actualización de la Hoja Estadística, con simplificación y aclaración de algunas materias e incorporación de nuevos ítems en otras, dota a negociadores y responsables de políticas públicas de un instrumental más adaptado y actualizado, además de fortalecer la capacidad investigadora. A pesar de algunas carencias, la actualización representa una mejora evidente en términos de calidad estadística. Ahora bien, conviene no perder de vista algunos objetivos

Mejoras metodológicas recientes: hacia una Estadística de Convenios Colectivos más rigurosa y robusta

78 Véase Rubia, A.G. y Moya, M.P. (2025), “La medición de la cobertura de la negociación colectiva: radiografía de un proceso a lo largo de los años”, *Cuadernos de Mercado de Trabajo*, 13: 4-15. La tasa de cobertura se incorporó a la publicación estadística en 2024 y los datos disponibles se retrotraen a los convenios desde 2021.

79 Orden TES/1573/2025, de 31 de diciembre. La actualización afecta a los convenios colectivos, pero no a los planes de igualdad.

de mejora metodológica que quedan en pie. Así, un elemento para tener en cuenta es la asimetría entre la actualización del REGCON y la disponibilidad de estadísticas integradas con la TGSS. La reforma facilita la compatibilidad metodológica, pero se echa en falta el desarrollo de un sistema completo de explotación conjunta que permita medir, por ejemplo, incrementos salariales y jornada pactada ponderados por cobertura efectiva.

Principales magnitudes de la negociación colectiva

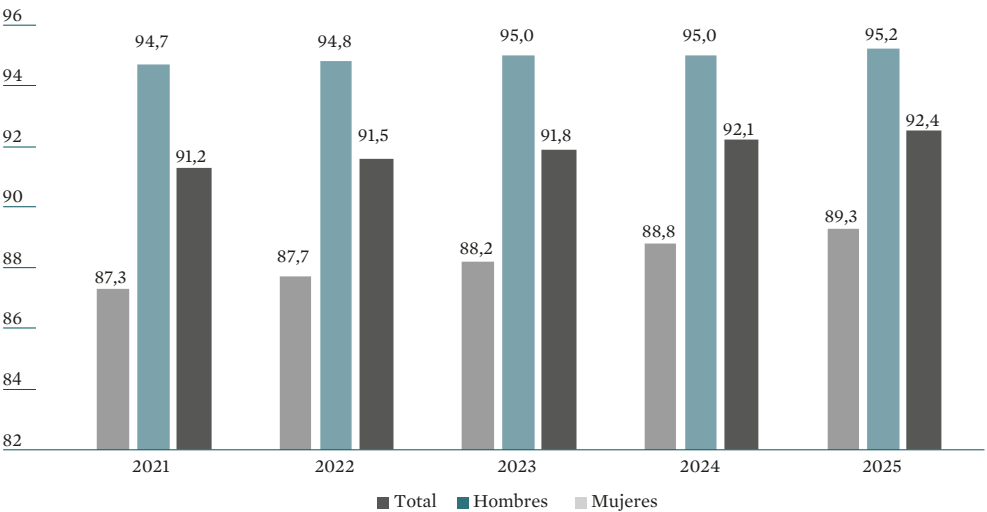
La tasa de cobertura de la negociación colectiva en España entre 2021 y 2025 muestra un patrón de elevada estabilidad y una presencia muy fuerte de la regulación colectiva

Elevada tasa de cobertura de la negociación colectiva en España

en el mercado laboral. La cobertura total se mantiene de manera constante entre el 91,2 y el 92,4 por 100, lo que confirma el peso estructural de los convenios como principal herramienta de ordenación de las condiciones de trabajo. Al desagregar por sexo, se observa de forma sistemática que los hombres presentan niveles de cobertura superiores a las mujeres, situándose alrededor del 95 por 100 durante todo el periodo. La cobertura femenina, también alta, oscila entre el 87,3 y el 89,3 por 100, manteniendo una diferencia persistente de entre 3 y 6 puntos respecto a la masculina. Esta brecha estable sugiere una distribución sectorial distinta entre ambos grupos, con mayor presencia femenina en sectores de más baja cobertura como en algunos servicios.

A lo largo del periodo se aprecia una tendencia de crecimiento tanto en hombres como en mujeres, probablemente vinculada a mejoras metodológicas, a la reactivación de procesos negociadores tras la pandemia y al impulso a la negociación colectiva tanto

GRÁFICO 2.25. TASA DE COBERTURA DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA, POR SEXO, 2021-2025



Fuente: elaboración propia con datos de MTES, Estadística de Convenios Colectivos.

desde el diálogo social bipartito de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas como desde el diálogo social tripartito, ambos impulsores de la negociación colectiva para la regulación autónoma de las relaciones laborales. En conjunto, los datos muestran un sistema de relaciones laborales fuertemente institucionalizado y con patrones de cobertura muy consolidados.

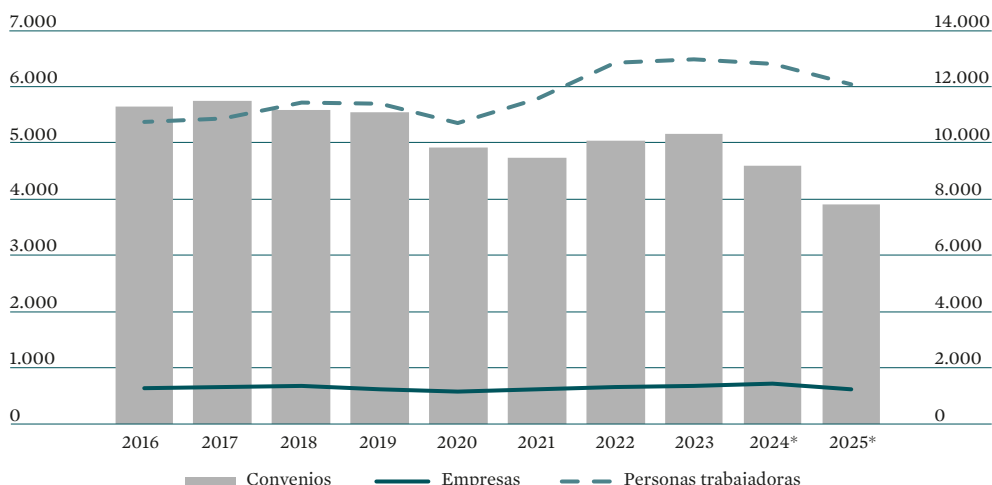
Con datos provisionales acumulados hasta marzo de 2026 (gráfico 2.26), se habían registrado 3.909 convenios colectivos con efectos económicos en 2025 que afectaban a 12.088,5 miles de personas trabajadoras en 1.223,7 miles de empresas. Por su parte, para 2024, año también abierto estadísticamente, se habían registrado 4.589 convenios que afectaban a 12.800,5 miles de personas trabajadoras en 1.426,3 miles de empresas.

El último año con datos definitivos, 2023, muestra una cierta recuperación de los convenios registrados, después de las dificultades ocasionadas por la crisis sanitaria de 2020-2021. Sin embargo, los convenios registrados se sitúan por debajo de la media del periodo 2015-2019 (poco más de 450 menos, el -8,3 por 100, aunque en tendencia ascendiente desde 2021). Por otro lado, el número de personas trabajadoras cubiertas por ellos se ha incrementado (18,6 por 100).

Esta idea se confirma comparando el número de convenios registrados hasta diciembre, que en 2025 fueron 3.663, cifra un poco inferior a la de 2024 (-8,5 por 100), y el volumen de personas trabajadoras cubiertas, 10.151,1 miles (-4,54 por 100).

GRÁFICO 2.26. CONVENIOS COLECTIVOS REGISTRADOS

(Número de convenios con inicio de efectos económicos en cada año [eje izdo.], miles de empresas y de personas trabajadoras [eje dcho.])



*Datos provisionales acumulados a marzo de 2026.

Fuente: MTES, Estadística de Convenios Colectivos.

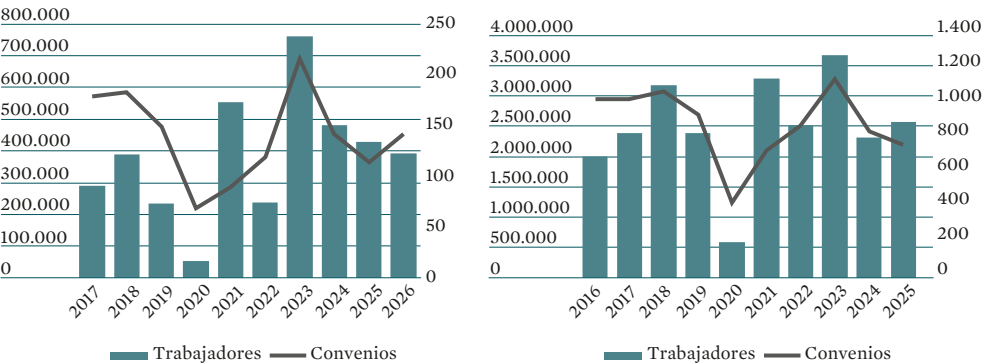
Se concreta en una negociación colectiva completada en 2025 del 75,7 por 100 de los convenios totales sobre el último año con datos definitivos y del 93,24 por 100 en lo referente a las personas cubiertas, cifras muy similares a los dos años anteriores. Esta relación parece indicar una mayor concentración de la negociación colectiva en menor número de convenios de mayor tamaño en términos de personas afectadas, aunque habría que observar esa relación en los próximos años.

Junto con los convenios totales registrados hasta diciembre, anteriormente mencionados, el número de convenios firmados en cada año de efectos económicos permite aproximar el ritmo que mantiene el registro de la negociación. Con datos provisionales hasta diciembre (gráfico 2.27 izquierdo), en 2025 se habían registrado 771 convenios firmados, que afectaban a 2,6 millones de personas trabajadoras, cifras que, comparadas a las de 2024, son inferiores en número de convenios, aunque superiores en personas trabajadoras afectadas.

Si se toman los últimos datos disponibles (gráfico 2.27 derecho), que son de avance, y comparando periodos homogéneos de registro, hasta abril de 2026 se habían registrado 142 convenios que afectaban a 393.403 personas trabajadoras. La cifra de convenios era superior a la de 2025 (114) e igual a la media de los cuatro años anteriores; la correspondiente a personas trabajadoras afectadas era algo inferior a la de 2025 (429.179) y a la media de ese periodo.

La estructura de la negociación colectiva en España permanece bastante estable en el tiempo (gráfico 2.28). Este rasgo es consistente con el hecho de que la gran mayoría de las empresas en las que se aplica un convenio colectivo consideran que

GRÁFICO 2.27. CONVENIOS COLECTIVOS FIRMADOS, POR AÑO DE EFECTOS ECONÓMICOS, AÑO DE FIRMA Y PERIODO DE REGISTRO
(Convenios registrados hasta diciembre [gráfico izdo.] y hasta abril [gráfico dcho.] en cada año)

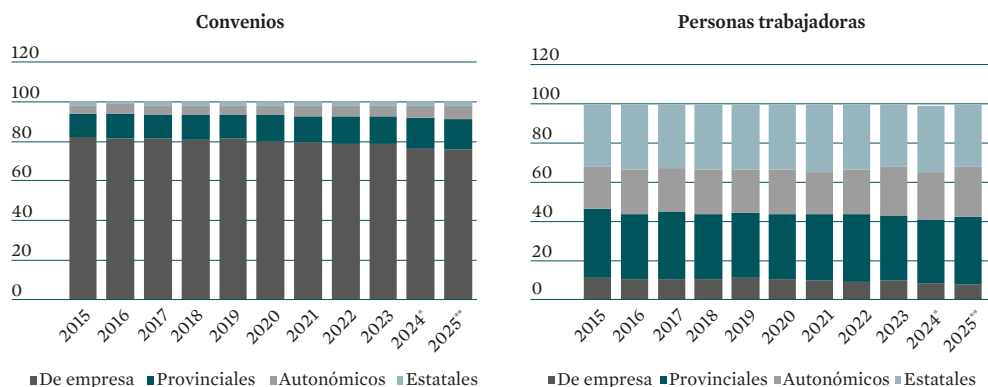


Nota: datos provisionales hasta diciembre de cada año (gráfico izquierdo), y hasta marzo de cada año (gráfico derecho).

Fuente: MTES, Estadística de Convenios Colectivos.

GRÁFICO 2.28. ESTRUCTURA DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA

(Porcentaje de cada ámbito sobre el total en convenios y en personas trabajadoras)



*Datos de registro provisionales hasta marzo de 2026.

Fuente: MTES, Estadística de Convenios Colectivos.

el convenio de aplicación se adapta a sus necesidades bastante (el 56,2 por 100 del total y el 57 en las de pequeño tamaño, de 5 a 9 trabajadores) o mucho (el 27 por 100 del total y el 33 en las grandes)⁸⁰.

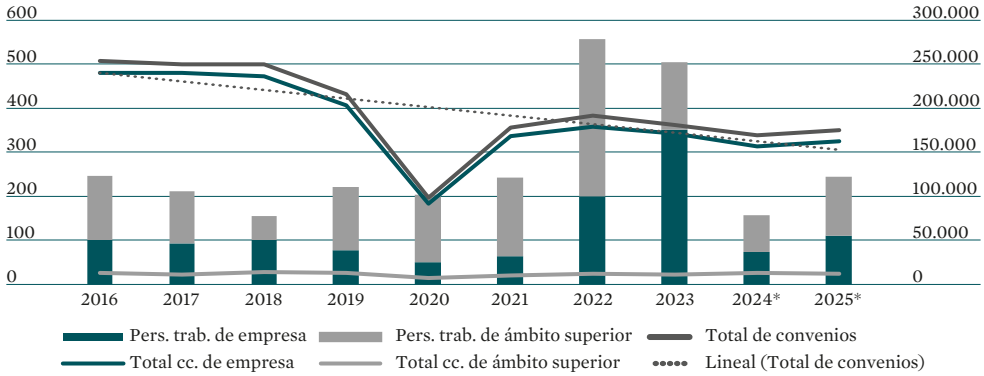
En proporción de convenios por ámbitos funcionales, se caracteriza por un predominio de los convenios de empresa (el 75,7 por 100 del total en 2025), seguidos a distancia por los de ámbito superior provinciales (15,5), autonómicos (6,7) y estatales (2,1). Estas proporciones se invierten atendiendo a las personas trabajadoras cubiertas en cada ámbito negocial, de forma que la negociación de empresa afecta a un porcentaje bajo (7,2 por 100 del total), teniendo la mayoría de aquellas sus condiciones de trabajo reguladas por un convenio de sector provincial (el 34,8 por 100), estatal (31,0) o de ámbito de comunidad autónoma (26,1). En los últimos años, se advierte una ligera bajada de la negociación de empresa, tanto en convenios como en personas trabajadoras, teniendo en cuenta la provisionalidad de los datos de 2024 y 2025.

Por su carácter anticipador de tendencias en la estructura de la negociación colectiva, es importante analizar la evolución reciente de las nuevas unidades de negociación (gráfico 2.29). La tendencia observada sugiere una moderación estructural posterior al pico de 2022–2023, interpretada como una combinación de menor número de convenios y reducción del tamaño medio. Esta dinámica puede explicarse, en parte, por una tendencia hacia la baja del número de nuevas unidades de negociación de empresa,

La estructura de la negociación colectiva se mantiene estable

80 MTES, Encuesta Anual Laboral, 2024 (último año disponible).

GRÁFICO 2.29. NUEVAS UNIDADES DE NEGOCIACIÓN SEGÚN ÁMBITO FUNCIONAL, POR AÑO DE FIRMA Y PERIODO DE REGISTRO
(Convenios y personas trabajadoras afectadas)



*Datos de registro provisionales y acumulados a marzo de 2026.

Fuente: MTES, Estadística de Convenios Colectivos.

cuyo tamaño medio en términos de trabajadores por convenio es significativamente inferior al de los convenios de ámbito superior.

Sobre esta base, es plausible considerar que la reforma laboral de 2021 ha tenido un efecto de moderación en la creación de nuevas unidades negociales. La recuperación del protagonismo de los convenios sectoriales y la limitación de ciertas prácticas de descentralización podrían haber reducido los incentivos para la proliferación de nuevos convenios de empresa, especialmente de pequeño tamaño.

En este contexto, la moderación observada no implica un debilitamiento del sistema de negociación colectiva, sino más bien un ajuste institucional: menor creación de nuevas unidades, mayor estabilidad en los ámbitos existentes y una recomposición del equilibrio hacia estructuras más consolidadas. El carácter provisional de 2024 y 2025 aconseja cautela, pero la tendencia apunta a un escenario con menos expansión extensiva (número) y menor intensidad en tamaño medio, coherente con un entorno menos propenso a la fragmentación negocial.

El análisis de los incrementos salariales pactados en la negociación colectiva, variable necesaria para aproximar la dinámica de formación de los salarios en el mercado de trabajo, deviene más relevante, si cabe, en un contexto de incertidumbre persistente, con descensos y subidas del IPC, y la agudización de los riesgos geopolíticos, todo ello observado en los últimos años.

Negociación colectiva salarial: los incrementos pactados mantienen el poder adquisitivo de la mayoría de las personas cubierto

En ese contexto, no cabe olvidar la importancia que tiene contar con un marco de criterios y recomendaciones como el que aporta, también y destacadamente, en mate-

ria salarial, donde incluye referencias cuantificadas («directrices») sobre incrementos (además de otras en materia de estructura salarial y de integración de los principios de transparencia e igualdad retributivas), el V Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva, que cumplió el último año de los tres de vigencia que prevé. En su capítulo VI, dicho acuerdo recoge la posición de las organizaciones firmantes (CCOO, UGT, CEOE y CEPYME) en materia retributiva, en la que declaraban la intención de llevar a cabo, durante su vigencia, una política salarial que contribuyese de manera simultánea a la reactivación económica, a la creación de empleo y a la mejora de la competitividad de las empresas españolas. Y, para ello, coincidían en que un avance en el crecimiento de los salarios, donde la realidad económica de los sectores o empresas lo permita, contribuirá a aumentar el poder adquisitivo de las personas trabajadoras y a seguir mejorando la competitividad y, con ello, a preservar y crear empleo.

En 2025, con datos todavía provisionales, el conjunto de los convenios colectivos con efectos económicos en ese año recogió una variación salarial revisada del 3,56 por 100 (gráfico 2.30). Con datos también provisionales aún, pero más avanzados de registro, los de 2024 se situaron 0,25 puntos por debajo (3,31). Se trata, en ambos casos, de incrementos inferiores al dato definitivo de 2023. Los incrementos de 2024 y 2025 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 colectivos.

Matizando lo anterior, dicha recuperación se observa, si se atiende a los tramos de variación salarial (gráfico 2.31), para la mayoría de la población asalariada cubierta por negociación colectiva (un 74,4 por 100 de esta, casi 9 millones de personas, se sitúa en la escala de tramos superior al 3 por 100 en el total de convenios). Además, también habría que considerar que el 15 por 100 de las personas trabajadoras (alrededor de 1,8 millones) cubiertas por convenios colectivo prácticamente no sufrieron pérdidas reales de salario negociado. Por último, una pequeña parte, equivalente al 10,6 por 100 y 1,3 millones de personas trabajadoras, tuvieron sus salarios por debajo de las directrices del citado acuerdo y del IPC medio de 2025. Ese resultado, considerando la provisionalidad, evidentemente, representa una mejora significativa respecto a la situación del año anterior, cuando casi el 40 por 100 de las personas trabajadoras sufrieron pérdidas de poder adquisitivo. Ese resultado, insistiendo en la provisionalidad de los datos, pone de manifiesto la tendencia hacia la recuperación real de los incrementos pactados.

Las cifras globales de la variación revisada son también muy similares a las de la variación salarial inicial (3,54 y 3,26 por 100 en 2025 y 2024, respectivamente), esto es, antes de aplicarse eventualmente las cláusulas de garantía o salvaguarda salarial en aquellos convenios que las tuviesen incluidas. Este tipo de cláusulas, si bien muestran un repunte en los dos últimos años (en 2025 hasta el 20,3 y el 29,1 por 100 en convenios y en personas trabajadoras, respectivamente), en muchos casos toman como referencia el IPC del mes de diciembre para cada año de efectos económicos. En 2024

y 2025, esta cifra fue del 2,8 y 2,9 por 100, respectivamente, inferiores a las variaciones salariales iniciales, por lo que muchas de las mencionadas cláusulas no se activaron.

Los incrementos salariales pactados fueron mayores en la negociación de ámbito supraempresarial, un patrón habitual con muy pocas excepciones, pero muy relevante porque estos convenios, como se ha mencionado, afectan a la inmensa mayoría de las personas asalariadas cubiertas por la negociación colectiva (11,2 millones en 2025). Este resultado estuvo muy relacionado con los convenios de ámbito sectorial autonómico y estatal, que recogieron subidas del 3,73 y 3,71 por 100, respectivamente, mientras que los convenios sectoriales provinciales se situaron en el 3,38. Dentro de la negociación de ámbito de empresa, los 2.601 convenios de empresas privadas registraron la mayor variación, el 2,96 por 100; las entidades administrativas y las empresas públicas se situaron en torno al 2,5 por 100.

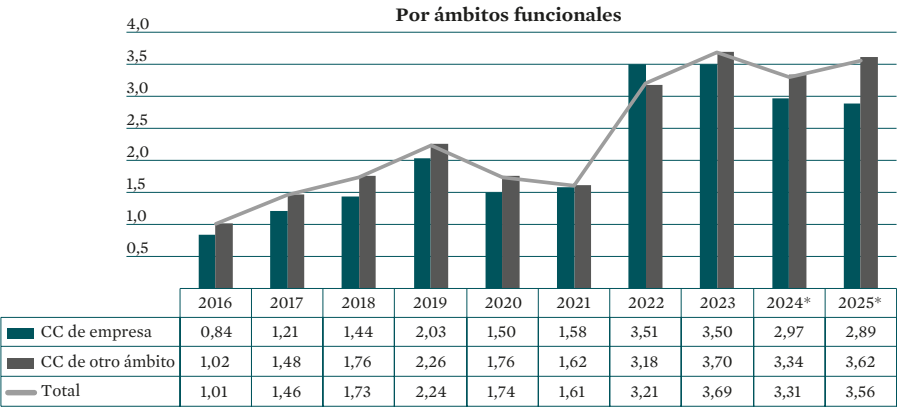
También fueron de mayor cuantía, una vez más, y reiterando la provisionalidad de estos datos, los incrementos recogidos en los convenios firmados, es decir, con inicio de efectos económicos en 2025, a una distancia también mayor consecuente con una senda de recuperación de los salarios pactados. En estos convenios, las partes adaptan las condiciones salariales a la coyuntura, la inflación y la recuperación salarial, y suelen recoger mayores incrementos para el primer año de efectos económicos en los de carácter plurianual. En conjunto, afectan a una proporción más pequeña de personas trabajadoras que los convenios revisados (3,1 y 8,9 millones, respectivamente).

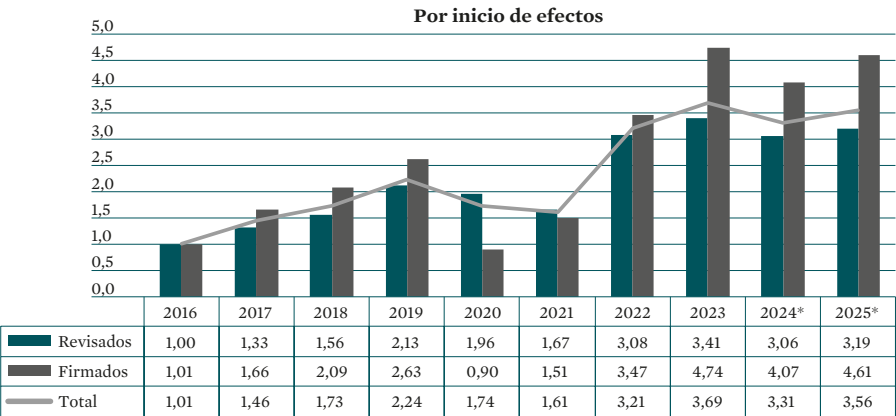
Por grandes ámbitos funcionales y de inicio de efectos conjuntamente, el mayor incremento salarial se recogió en los convenios firmados de ámbito sectorial y duración plurianual (5,0 por 100, para 2,6 millones de personas trabajadoras), y el menor en los convenios firmados de grupos de empresas (2,4 por 100, si bien este ámbito afecta a un reducido número de personas trabajadoras, 40.546).

GRÁFICO 2.30. AUMENTOS SALARIALES PACTADOS

(Variaciones pactadas revisadas, en porcentaje)

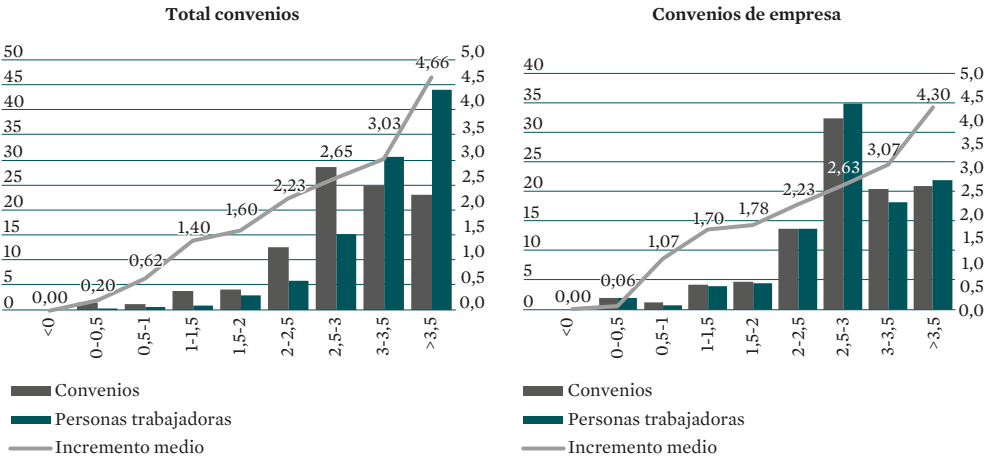
*Datos provisionales de registro acumulados a marzo de 2026.





Fuente: MTES, Estadística de Convenios Colectivos.

GRÁFICO 2.31. AUMENTOS SALARIALES PACTADOS, POR TRAMOS DE VARIACIÓN, 2025
(Porcentaje de convenios y personas trabajadoras [eje izdo.] e incremento salarial revisado medio en cada tramo [eje dcho.])



Nota: datos provisionales de registro acumulados a marzo de 2026.

Fuente: MTES, Estadística de Convenios Colectivos.

Los incrementos salariales pactados de 2024 y 2025, con la mencionada provisionalidad, y en comparación con la variación media del IPC en esos años, confirman una ligera ganancia de poder adquisitivo del conjunto de la negociación colectiva, después de las pérdidas registradas en 2021 y, sobre todo, en 2022. Dicha ganancia, sin embargo, y como consecuencia de lo anterior, no ha sido suficiente para que el poder adquisitivo de los salarios pactados avance en los últimos diez años, periodo que acumula una variación salarial pactada, en términos reales, de un -0,76 por 100.

En 2025, como se ha mencionado, la ganancia de poder adquisitivo benefició al 74,4 por 100 de la población asalariada cubierta, de la cual el 30,5 por 100 (3,7 millones de personas) tuvo un incremento pactado real del 0,36, otro 43,9 por 100 (5,3 millones) tuvo uno del 2,27 (gráfico 2.32 inferior derecho) y, además, hay un grupo de 1,8 millones de personas, equivalente al 15 por 100 del total, que lograron mantener sus salarios reales constantes. El resto (1,3 millones) sufrió pérdida de poder adquisitivo.

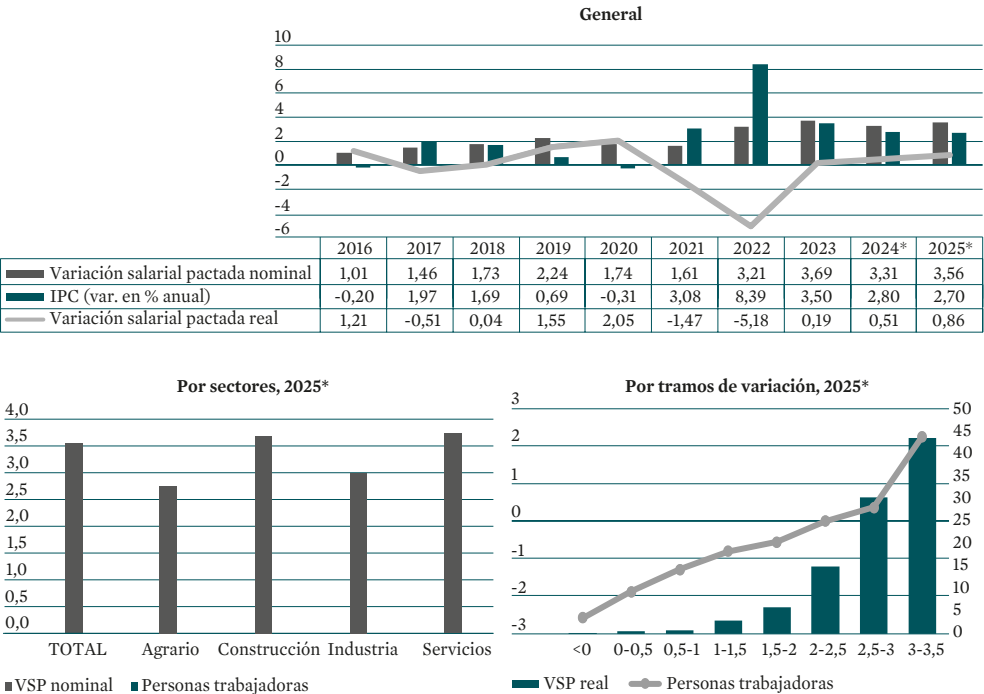
Por grandes ámbitos funcionales, los convenios de ámbito supraempresarial registraron una ganancia del 0,92 por 100, por un 0,19 de los convenios de empresa.

Si se atiende a los grandes sectores productivos, el mayor avance de poder adquisitivo se dio en el sector de servicios (1,04 por 100), seguido de la construcción (0,99 por 100), la industria (0,31 por 100) y, por último, la agricultura (0,05 por 100) (gráfico 2.32 inferior izquierdo).

Relacionado con ello es destacable el efecto desbordamiento (“*spillover*”) de los incrementos del salario mínimo sobre el salario negociado⁸¹, que afecta indirectamente

GRÁFICO 2.32. INCREMENTOS SALARIALES Y PODER ADQUISITIVO

(Variaciones pactadas revisadas, nominales y reales, en porcentaje)



*Datos provisionales de registro acumulados a marzo de 2026.
Fuente: elaboración propia con datos de MTES, Estadística de Convenios Colectivos de Trabajo, e INE.

81 Ferran, E. y Riudavets-Barcons, M. (2024). *The Interaction between Minimum Wages and Collective Bargaining: Explaining Wage Spillovers*, véase en MW_aug_2024.pdf - Google Drive.

a este, sobre todo en aquellos sectores con mayor concentración de salarios bajos —como la agricultura, los servicios personales o determinadas ramas del comercio y la hostelería—, donde el salario mínimo tiene una mayor incidencia y, por tanto, genera ajustes más amplios en las tablas salariales pactadas⁸². No obstante, este proceso de transmisión se articula fundamentalmente a través de la actualización de los niveles salariales de referencia, más que mediante incrementos lineales de los porcentajes negociados, reflejando la necesidad de preservar las jerarquías salariales internas en los convenios colectivos.

En este contexto, conviene destacar —si bien con carácter provisional para los dos últimos años— la tendencia creciente, desde 2022, en la presencia de cláusulas de garantía salarial en la negociación colectiva, tanto en el número de convenios como en el de personas trabajadoras afectadas. Estas cláusulas alcanzaron a más de dos tercios de la población cubierta por convenio antes de la crisis financiera de 2008, experimentaron una notable contracción entre 2009 y 2015 y, desde entonces, han mostrado una recuperación gradual, solo interrumpida durante el periodo 2020-2021.

No obstante, su implantación presenta una marcada heterogeneidad sectorial y por ámbito de negociación. Así, en 2023 —último ejercicio con datos definitivos—, el 12,8 por 100 de los convenios incorporaban cláusulas de garantía salarial, con cobertura para el 21 por 100 de las personas trabajadoras. Esta protección resulta especialmente significativa en la industria, donde dichas cifras ascienden al 18,6 por 100 de los convenios y al 49,3 por 100 de las personas trabajadoras.

Por ámbitos de negociación, las diferencias son igualmente apreciables. En los convenios de empresa, las cláusulas de garantía salarial alcanzan al 10,6 por 100 de los convenios y al 14,8 por 100 de las personas trabajadoras (16,1 por 100 y 20,4 por 100, respectivamente, en la industria), mientras que en los convenios de ámbito superior estos porcentajes se elevan al 20,2 por 100 y al 21,5 por 100 (30,6 por 100 y 52,6 por 100 en la industria).

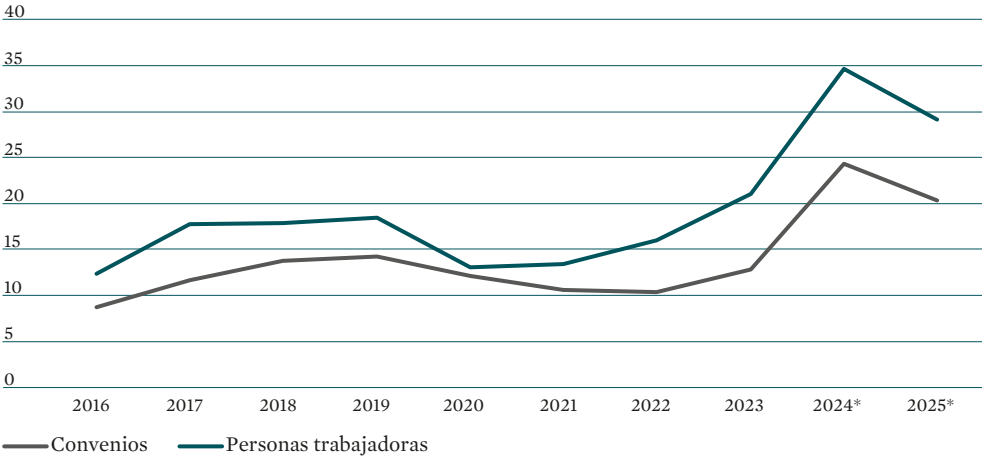
Finalmente, pese al carácter provisional de los datos correspondientes a 2025, se observa una tendencia alcista, en particular en la industria, en donde el 65,4 por 100 de las personas trabajadoras estarían cubiertas por cláusulas de garantía salarial, frente a una media del 29,1 por 100 en el conjunto de la economía. Todo ello sería consistente con el más reciente incremento de la incertidumbre inflacionista.

Este tipo de cláusulas suele incluir mayoritariamente, como referencia para la revisión salarial, el resultado de la inflación al final del año, estableciendo por tanto un marco temporal anual para su efectividad como opción más frecuente⁸³. El efecto de estas cláusulas, en aquellos ámbitos negociales que las tuviesen establecidas, dio

82 Véase también Eurofound (2025), *Minimum wages have a significant effect on negotiated and actual wages*.

83 Entre sus directrices en materia de retribución, el V AENC contempla un incremento adicional máximo del 1 por 100 para la eventual revisión.

GRÁFICO 2.33. CLÁUSULAS DE GARANTÍA SALARIAL EN LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA RECIENTE (Convenios y personas trabajadoras afectadas, en porcentaje sobre el total)



*Datos provisionales de registro acumulados a marzo de 2026.

Fuente: MTES, Estadística de Convenios Colectivos.

como resultado en una variación salarial pactada revisada ligeramente superior a la pactada inicial.

En 2025 continuó reduciéndose la dimensión de las inaplicaciones de convenios colectivos, tanto en su número como en las personas trabajadoras afectadas por ellas.

Se reduce la tasa de inaplicaciones, aunque se mantienen los descuelgues salariales

Este instrumento partió desde un máximo en 2013 (2.512 descuelgues, con 159.550 personas trabajadoras afectadas), durante la crisis financiera y en el año completo siguiente a los importantes cambios que sufrió su regulación en 2012. En 2025 se depositaron hasta diciembre 340 inaplicaciones, que afectaron a 17.133 personas trabajadoras, mientras que la media en los últimos diez años ha sido de 820 y 25.047, respectivamente.

Los descuelgues salariales, aunque en descenso en el largo plazo, se han estancado en torno a valores muy similares desde 2020, responden a patrones muy regulares. Así, la mayor parte consistieron en inaplicaciones de la cuantía salarial (el 46,8 y el 47,4 por 100 en inaplicaciones y personas trabajadoras, respectivamente, en 2025), seguidas por el sistema de remuneración y por ambas condiciones, conjuntamente, entre las demás inaplicadas. Consistieron, en su inmensa mayoría, en inaplicaciones de convenios de ámbito superior a la empresa y se llevaron a cabo, también muy mayoritariamente, mediante un acuerdo en periodo de consultas.

Los planes de igualdad en las empresas son el instrumento central de las relaciones laborales para lograr la igualdad real y efectiva, de trato y de oportunidades, evitar las discriminaciones en el empleo y en las condiciones de trabajo, entre mujeres y hombres, y posibilitar la corrección de desigualdades estructurales en el ámbito la-

boral. Por ello, es importante monitorizar la adopción y la aplicación en las empresas de esta palanca determinante para alcanzar una participación laboral de las mujeres en igualdad de condiciones que los hombres, clave, a su vez, de las más amplias políticas de igualdad y no discriminación.

Descenso de los nuevos planes de igualdad inscritos

El Registro de Convenios Colectivos, Acuerdos Colectivos y Planes de Igualdad (REGCON) contiene inscripciones de planes de igualdad acordados con la representación legal de las personas trabajadoras (RLT) y de planes no acordados. Según los datos que proporciona, en 2025 fueron inscritos 5.223 nuevos planes⁸⁴. Cabe recordar que, en 2019, la reforma de su normativa reguladora amplió notablemente el ámbito de las empresas obligadas a su implantación⁸⁵, y marcó un punto de inflexión en la extensión de este instrumento, además de una ruptura de la serie. La cifra de nuevos planes inscritos en 2025 fue menor que la del año anterior, un 7,6 por 100 menos. Dicha diferencia se debió enteramente a la disminución en el volumen de los planes acordados (que fue incluso algo menor que en 2022), mientras que los planes que constan como no acordados en REGCON aumentaron. No obstante, los 4.275 planes inscritos que fueron acordados siguieron siendo la inmensa mayoría, el 81,8 por 100.

La Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, establece que las medidas para la igualdad y la no discriminación laboral entre mujeres y hombres, que deberán adoptar las empresas, deberán ser negociadas, y en su caso acordadas, con la RLT. En las empresas de cincuenta o más personas trabajadoras, estas medidas deben dirigirse a la elaboración y aplicación de un plan de igualdad, que deberá ser, asimismo, objeto de negociación. Por su parte, la norma reglamentaria de desarrollo⁸⁶ establece que los planes de igualdad deberán ser objeto de negociación con la RLT de acuerdo con el procedimiento que regula, que recoge el deber de las partes de negociar de buena fe con vistas a la consecución de un acuerdo.

Hasta diciembre de 2025 había 33.056 empresas inscritas en la Seguridad Social con cincuenta o más personas trabajadoras, y, por ello, obligadas a adoptar un plan de igualdad según el supuesto general que contempla la Ley Orgánica 3/2007⁸⁷. De esta forma, los 17.835 planes de igualdad vigentes hasta diciembre de 2025 (el 71,6 por 100 del total de inscritos) suponían que algo más de la mitad (el 53,9 por 100) de las

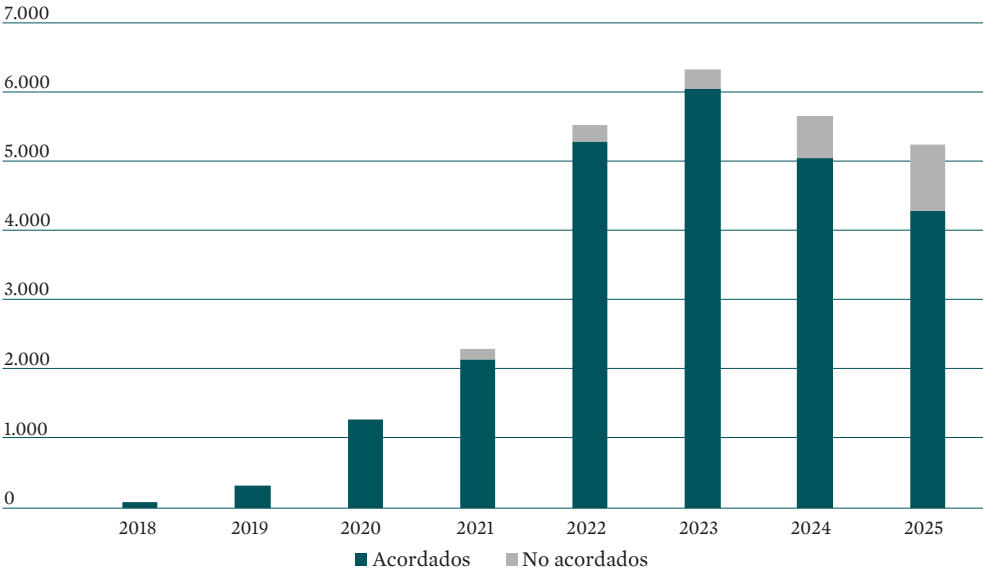
84 Documentos que constan como «nuevo acuerdo», descontando, por tanto, otros trámites como prórrogas o modificaciones.

85 Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación.

86 Real Decreto 901/2020, de 13 de octubre.

87 También deberán adoptar un plan de igualdad las empresas cuyo convenio colectivo de aplicación así lo prevea, y en los términos que prevea, y aquellas que, en un procedimiento sancionador, hayan visto sustituidas las eventuales sanciones accesorias por la elaboración y aplicación de dicho plan. Para las demás empresas, la elaboración e implantación de estos planes será voluntaria.

GRÁFICO 2.34. PLANES DE IGUALDAD INSCRITOS
(Número de planes por año de inscripción)



Fuente: MTES, Registro de Convenios Colectivos, Acuerdos Colectivos de Trabajo y Planes de Igualdad.

empresas que reúnen esa dimensión había inscrito y disponía de un plan de igualdad⁸⁸, una proporción creciente en el tiempo (en diciembre 2024, ambas proporciones representaban el 64,5 por 100 de los planes inscritos que seguían vigentes y el 38,3 por 100 de las empresas). Como ya expresó el CES, con independencia de que en algunos planes se hayan podido experimentar dificultades 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 alcanzar⁸⁹.

Ahora bien, en aras del objetivo de promoción de la igualdad y de evitación de la discriminación laboral entre mujeres y hombres, tan importante como monitorizar la progresión en las cifras de los planes de igualdad inscritos y en la proporción de empresas cubiertas es disponer de información cualitativa agregada sobre su contenido y sus principales características, información que debería proveerse mediante la explotación específica de la hoja estadística del plan de igualdad que debe cumplimentarse y acompañar a la solicitud de inscripción del plan.

88 Con datos de avance, en 2026 se habían inscrito hasta el 31 de marzo otros 1.266 planes de igualdad, lo que mantendría prácticamente constante el porcentaje de empresas obligadas hasta esa fecha (35.602 con un plan inscrito (53,6 por 100).

89 Véase Memoria CES 2023 y 2024.

Por otra parte, en el empleo público, la aprobación del IV Plan de Igualdad de la Administración General del Estado⁹⁰ supone un avance en sistematicidad y coherencia, al homogeneizar criterios y reforzar la dimensión evaluable de las políticas de igualdad. Sin embargo, su impacto real dependerá menos del diseño —que es ambicioso y completo— que de su capacidad de implementación efectiva en los distintos niveles de la AGE. En este sentido, el Plan parece apuntar a un modelo más maduro de política pública, pero mantiene un desafío clásico: convertir la igualdad formal en igualdad efectiva.

Ahora bien, más allá de los instrumentos existentes en el ámbito de la AGE y sus organismos públicos, resulta necesario poder disponer de información agregada, transparente y accesible sobre la elaboración y aplicación de planes de igualdad a que están obligadas las Administraciones públicas, así como de sus protocolos frente al acoso sexual y al acoso por razón de sexo, información que debería proporcionar el registro de estos instrumentos cuya creación se estableció en 2023.

Análisis de cláusulas cualitativas de los convenios en relación con el V AENC

El objetivo de este apartado es examinar la evolución reciente del uso de cláusulas cualitativas en una selección de contenidos del Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva (V AENC) en la negociación colectiva española durante la vigencia de aquel (2023 a 2025). Este Acuerdo bipartito, que ha ofrecido un marco muy renovado de criterios y recomendaciones para los negociadores de los convenios durante ese periodo, finalizó su vigencia en 2025. En él, los interlocutores sociales firmantes, las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME, y las centrales sindicales CCOO y UGT, apostaron por el impulso a la modernización de la negociación colectiva en un contexto todavía complejo con importantes impactos en la actividad económica y el empleo, y asumieron un doble objetivo, coyuntural y estructural: afrontar una situación económica extremadamente compleja y desplegar en la negociación colectiva la reforma laboral acordada en 2021, así como los elementos que el Acuerdo alcanzado en el diálogo social tripartito de 2020, que fue recogido en la Ley de trabajo a distancia, remitía a dicha negociación.

El análisis se centra en seis bloques temáticos del V AENC: el capítulo III, de contratación y empleo; el capítulo IV, relativo a la jubilación parcial y flexible; el capítulo V, referido a la formación y cualificación profesional; el capítulo IX, vinculado a los instrumentos de flexibilidad interna, especialmente la clasificación profesional, la movilidad funcional y la ordenación del tiempo de trabajo; el capítulo XII, sobre igualdad de género; y el capítulo XVI, sobre las transiciones tecnológica, digital y ecológica.

90 Resolución de 20 de octubre de 2025, de la Secretaría de Estado de Función Pública, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros de 7 de octubre de 2025, por el que se aprueba el IV Plan para la igualdad de género en la Administración General del Estado y en los Organismos Públicos vinculados o dependientes de ella (BOE de 4/11/2025).

Con las cautelas que aconseja la información estadística disponible⁹¹, se consideran los convenios colectivos de trabajo firmados entre 2022 y 2025, teniendo en cuenta que los datos de 2025 y 2024 son todavía provisionales, si bien el registro para este último está más avanzado. El análisis de la presencia de los distintos tipos de cláusulas, con base en la Estadística de Convenios Colectivos de Trabajo del MTES, se hace distinguiendo los dos grandes ámbitos funcionales: convenios de ámbito supraempresarial y convenios de empresa⁹².

La materia de empleo y contratación (capítulo III del V AENC), es probablemente la que presenta un mayor margen para el avance, puesto que el uso de este tipo de cláusulas en la negociación colectiva, en el periodo analizado, todavía muestra niveles modestos⁹³. En el total de convenios, las cláusulas relativas al empleo muestran una pauta relativamente moderada: descienden del 24,1 en 2022 al 23,6 por 100 en 2025, tras registrar un mínimo en 2023 y una recuperación posterior. En un nivel superior, pero similar en tendencia, las cláusulas sobre contratación, que permanecen en niveles comparativamente altos, consolidan una cierta estabilidad en torno al 41 por 100 después de alcanzar un máximo transitorio en 2024. Esta evolución global se acompaña, además, de una pérdida de peso en figuras relevantes para la estabilización del empleo, como la conversión de contratos temporales en indefinidos, los contratos formativos o el contrato a tiempo parcial. Incluso el límite al número máximo de contratos temporales, pese a recuperarse en 2025, termina el periodo por debajo del punto de partida. La única excepción claramente expansiva dentro de este bloque es la subrogación contractual, que aumenta de forma sostenida.

*Empleo y contratación:
transformación de la
regulación convencional*

91 El análisis parte de los datos sobre convenios colectivos de trabajo firmados en el periodo analizado. La existencia de convenios plurianuales genera una cierta limitación a la hora de interpretar los datos, una vez que las estadísticas referentes a convenios por año de firma no representan todos los convenios vigentes en cada uno de los años analizados, sino el flujo de convenios firmados en cada uno de los años del estudio. Por ello, sería deseable contar con la publicación estadística de esta información cualitativa por el año de efectos económicos de los convenios, lo que permitiría una mejor aproximación a estas cláusulas en la negociación colectiva vigente. Además, y también por las limitaciones de la estadística en cuanto a la información referente a las personas trabajadoras afectadas, este análisis se limita a la extensión formal de la negociación colectiva, esto es, la proporción de convenios que recogen los distintos tipos de cláusulas.

92 En la estructura de la negociación colectiva en España, como se ha visto anteriormente, los convenios colectivos sectoriales (fundamentalmente de ámbito territorial estatal, autonómico y provincial), aun siendo considerablemente menores en número, sin embargo, afectan a la gran mayoría parte de las personas trabajadoras cubiertas por negociación colectiva. Por su parte, los convenios colectivos de empresa, bastante más numerosos, cubren a un porcentaje menor de personas trabajadoras. Así, por ejemplo, del total de convenios firmados en 2023 (último con datos definitivos), los convenios de empresa representaban el 76 por 100, pero afectaban solo al 9 por 100 de las personas trabajadoras totales cubiertas; por su parte, los convenios de ámbito supraempresarial eran el 24 por 100, pero afectaban al 91 por 100 de aquellas.

93 Cabe recordar que esta materia se ha visto afectada por la reforma laboral de 2021 (Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre), como se comenta más adelante.

En los convenios de empresa, por un lado, se observa una mejora moderada de las cláusulas generales de empleo, que pasan del 24,4 al 25,1 por 100 en ese periodo, y un incremento apreciable de la subrogación contractual. Por otro lado, el componente de contratación mantiene un ritmo algo más gradual, lo que abre margen para una mejora adicional en los próximos periodos. En ese sentido, se observa que descienden tanto las cláusulas generales sobre contratación como aquellas relativas a la conversión de temporales, los contratos eventuales, los contratos en prácticas y los contratos para la formación⁹⁴. El contrato a tiempo parcial no ofrece una mejora neta al final del periodo, pese a un repunte puntual en 2024. Comparados con el total, los convenios de empresa llegan a 2025 con una mayor presencia de cláusulas generales de empleo, pero quedan por detrás en la mayor parte de los contenidos vinculados a la ordenación contractual. Sin perjuicio de que los reenvíos y llamadas desde la norma estatal en esta materia se hacen más frecuentemente al ámbito de negociación superior a la empresa, ello sugiere la existencia de un margen para la mejora en el desarrollo de herramientas propias de estabilización del empleo en este ámbito.

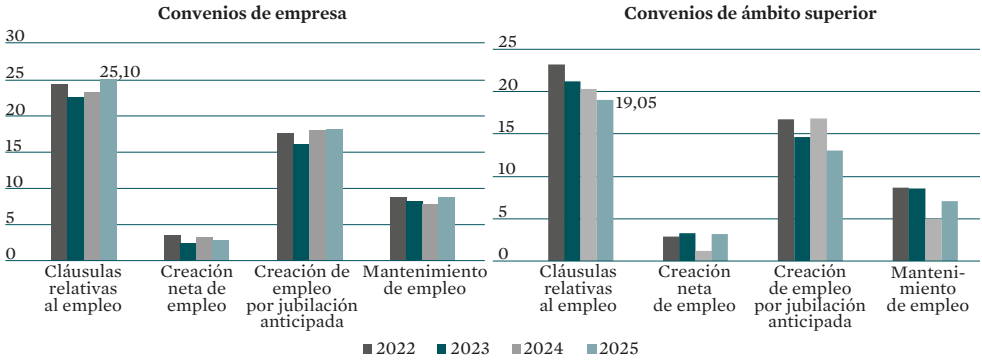
En el ámbito superior a la empresa, las cláusulas relativas al empleo muestran un retroceso. Entre 2022 y 2025, su presencia en estos convenios pasa del 23,2 al 19,1 por 100. La modalidad principal en 2025 es la creación de empleo por jubilación anticipada, presente en el 13,1 por 100 de convenios, seguida del mantenimiento del empleo y, en último lugar, de la creación neta de empleo. Las cláusulas relativas a la contratación en este ámbito negocial indican, además de una evolución favorable en el periodo (pasan del 61,4 al 65,9 por 100), una relativamente mayor densidad reguladora, acorde con los mayores reenvíos y llamadas desde la norma estatal. En 2025, estas cláusulas están presentes en el 65,9 por 100 de los convenios, cifra mayor que la correspondiente al ámbito empresarial de negociación. Además, se observa un mayor desarrollo en la tipología de cláusulas, destacando las cláusulas sobre determinados contratos de duración determinada, incluyendo la duración máxima, el periodo de prueba y el recurso a empresas de trabajo temporal. En conjunto, se observa que la negociación supraempresarial sigue desempeñando una función central en la regulación contractual, especialmente en las materias vinculadas a la temporalidad, la causalidad y la ordenación de modalidades de contratación.

Es importante hacer referencia a los estímulos generados por la reforma laboral introducida a través del Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, que constituye un caso singular de concertación social, ya que reconfigura de forma sustantiva el régimen de la contratación y, al mismo tiempo, refuerza el papel de la negociación colectiva como instrumento estructural del sistema de relaciones laborales. Como señalan

94 La Hoja Estadística de convenios colectivos que estaba vigente en el periodo de vigencia del V AENC recogía cláusulas sobre modalidades contractuales que habían sido modificadas por la reforma laboral de 2021 (Real Decreto-ley 32/2021), por lo que no se corresponden con la denominación vigente (artículos 11 y 15 de la Ley del Estatuto de los Trabajadores).

GRÁFICO 2.35. CLÁUSULAS RELATIVAS AL EMPLEO, 2022-2025

(Porcentaje de convenios)



Fuente: elaboración propia con datos de REGCON (MTES).

estudios recientes⁹⁵, la reforma laboral de 2021 no se trata únicamente de una modificación normativa de alcance técnico, sino de una reforma con vocación de reordenación institucional, en la medida en que desplaza el eje de la regulación hacia fórmulas de mayor estabilidad en el empleo y atribuye a la autonomía colectiva una función decisiva en la concreción, adaptación y desarrollo de las nuevas reglas legales. Desde esta perspectiva, la reforma consolida una lógica de regulación compartida entre legislación y negociación colectiva, en la que los convenios asumen un papel relevante en la implementación efectiva del nuevo marco de contratación.

En lo que se refiere a la contratación, el estudio mencionado muestra que el efecto de la reforma presenta diferencias estadísticamente significativas por ámbito funcional. En particular, las cláusulas vinculadas al empleo y a la contratación regulados en la reforma aparecen con mayor frecuencia en convenios de ámbito supraempresarial (estatal y provincial), lo que refuerza la centralidad del nivel sectorial como espacio de adaptación normativa.

En una línea convergente, la referida reforma laboral ha configurado un marco normativo más exigente en materia de lucha contra la temporalidad, al reforzar la causalidad de los contratos temporales, acortar su duración máxima y consolidar la preferencia estructural por la contratación indefinida, al tiempo que atribuye a la negociación colectiva un papel relevante en la definición de planes de reducción de la temporalidad, porcentajes máximos de empleo temporal, criterios objetivos de conversión y eventuales consecuencias derivadas de su incumplimiento. No obstante, la negociación colectiva ha desarrollado de manera desigual las herramientas puestas a su disposición por la reforma. En particular, aunque una proporción de convenios incorporan límites

95 Gordo, L. (dir.) y Moreno, A. (coord.) (2024), *El impacto de la reforma de 2021 en la negociación colectiva*. Madrid, Ministerio del Trabajo y Economía Social.

porcentuales a la temporalidad o cláusulas sobre utilización de servicios de empresas de trabajo temporal⁹⁶, tales cláusulas presentan una notable heterogeneidad, frecuentes exclusiones materiales y, en muchos casos, consecuencias jurídicas poco precisas, lo que reduce su eficacia real como instrumentos de estabilización del empleo⁹⁷. Del mismo modo, la regulación sobre la concatenación de contratos temporales, junto con los planes de reducción de la temporalidad y los criterios de conversión en indefinidos, ofrece un marco con potencial para avanzar hacia compromisos convencionales más precisos, operativos y ajustados a las especificidades sectoriales o empresariales.

Desde una perspectiva más amplia, también se puede apreciar que dicha reforma no solo ha incidido sobre las modalidades contractuales, sino que ha reordenado elementos centrales de la arquitectura de la negociación colectiva. Además del reequilibrio estructural en favor del nivel sectorial en materia salarial, devolviendo al convenio sectorial una función vertebradora en la fijación de estándares mínimos homogéneos, ha reforzado su papel como instrumento de ordenación general de las condiciones de trabajo.

Cabe afirmar, así, que la reforma laboral de 2021 ha reforzado la estabilidad en el empleo y ha restituido centralidad normativa e institucional a la negociación colectiva, especialmente de nivel sectorial, como mecanismo de ordenación del mercado de trabajo. Sin embargo, también se observa que la recepción convencional de la reforma sigue siendo desigual, insuficiente en algunos ámbitos y, en ocasiones, excesivamente dependiente de la mera reproducción del texto legal, presentando todavía márgenes para la mejora.

Por su parte, la materia de jubilación presenta una evolución más estable y, en términos comparados, moderadamente favorable. En el total de convenios, las cláusulas sobre jubilación pasan del 51,6 al 53,4 por 100 entre 2022 y 2025, después de una ligera oscilación intermedia. En este marco, destaca el crecimiento sostenido de la jubilación forzosa y la estabilidad del estímulo a la jubilación, mientras que la jubilación parcial muestra una trayectoria descendente hasta 2024, seguida de una recuperación parcial en 2025. Los planes de pensiones y otras prestaciones relacionadas con la jubilación permanecen prácticamente estables, y la creación de empleo vinculada a la jubilación anticipada y a los contratos de relevo termina levemente por debajo del punto de partida, aunque con una recuperación visible respecto de los años centrales del periodo.

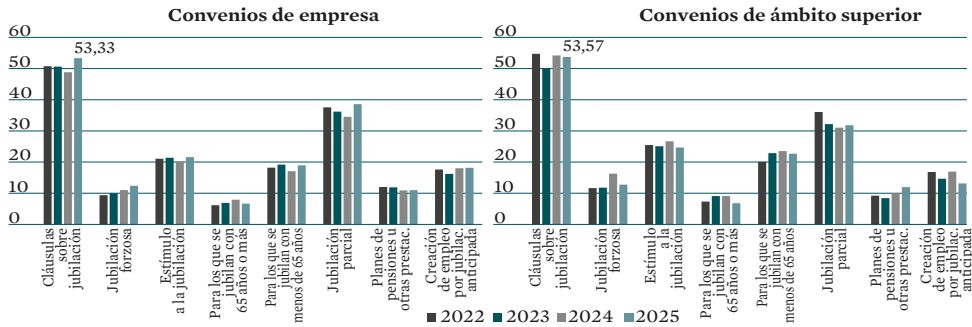
Jubilación parcial y flexible: estabilidad y mejor alineación práctica en la empresa

96 En 2023 (datos definitivos), el 6,5 por 100 de los convenios firmados recogía cláusulas de limitación al número máximo de contratos temporales, y el 10,4 por 100 cláusulas sobre utilización de servicios de las empresas de trabajo temporal. Estos porcentajes eran mayores en la negociación de ámbito superior a la empresa y menores en los convenios de empresa. En 2025, con datos provisionales de convenios registrados hasta marzo de 2026, los porcentajes en el total de convenios firmados eran del 7,8 y 9,1, respectivamente.

97 Gordo, L. (dir.) y Moreno, A. (coord.) (2024), *op. cit.*

GRÁFICO 2.36. CLÁUSULAS SOBRE JUBILACIÓN, 2022-2025

(Porcentaje de convenios)



Fuente: elaboración propia con datos de REGCON (MTES).

En los convenios de empresa, la evolución general es muy similar, pasando las cláusulas generales sobre jubilación del 50,6 al 53,3 por 100, y las de jubilación parcial del 36,2 al 38,6. Ello sugiere que las cláusulas de jubilación parcial y flexible han ganado relevancia como instrumentos negociados de gestión de plantillas, articulando la salida del empleo, la renovación generacional y, en determinados casos, la creación de empleo asociada a procesos de relevo.

En el ámbito superior a la empresa, por el contrario, se observa una evolución casi plana, incluso con un ligero retroceso, aunque también dentro de niveles relativamente elevados. Así, el porcentaje de convenios que contienen cláusulas sobre jubilación pasa del 54,6 al 53,6 por 100, mientras que la jubilación parcial pasa del 32,1 al 31,7 por 100.

La materia de formación y cualificación profesional presenta una evolución más ambivalente. En el total de convenios, las cláusulas sobre formación profesional y cursos de formación se reducen a lo largo del periodo, mientras que los permisos retribuidos para formación permanecen prácticamente estables. También disminuyen las cláusulas vinculadas a procesos de movilidad o promoción y las referencias a la adaptación al Sistema Nacional de Cualificaciones (SNC). No obstante, el bloque incorpora una excepción relevante: las cláusulas relativas a la igualdad de género en materia de formación muestran una evolución positiva y creciente.

Formación y cualificación profesional: avance del enfoque de igualdad y margen de mejora en los instrumentos de formación profesional

Esta pauta se reproduce en los convenios de empresa, donde los niveles son incluso ligeramente superiores en varias materias dentro de la tipología. En este ámbito negociado, en 2025, las cláusulas más extendidas son las relativas a formación profesional (38,3 por 100), igualdad de género en formación (35,9) y cursos de formación (30,6), con cambios relativamente pequeños en el periodo. En conjunto, dentro de ese campo, el balance sugiere que la negociación colectiva ha incorporado con mayor claridad

la perspectiva de igualdad en la formación y que todavía hay margen de mejora en aras de reforzar de manera sostenida los instrumentos de formación profesional.

En el ámbito superior a la empresa, los valores de 2025 son más bajos que los correspondientes al ámbito empresarial de negociación: 35,7 por 100 en formación profesional, 28,2 en igualdad de género y 26,2 en cursos de formación.

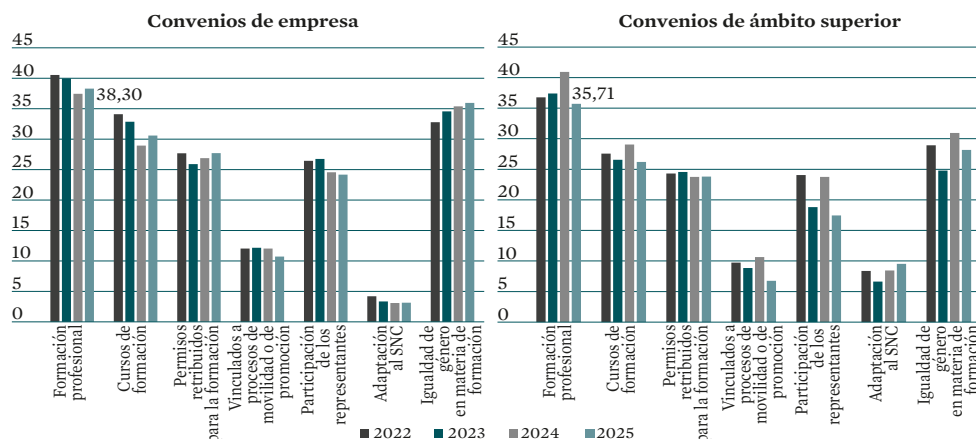
En el análisis de la flexibilidad interna cabe distinguir dos dimensiones: la ordenación del tiempo de trabajo y la clasificación profesional/movilidad funcional. En la primera, tanto en el total como en los convenios de empresa se observa un avance de determinados instrumentos de flexibilidad temporal, como la distribución irregular de la jornada y la acumulación del descanso semanal en periodos de catorce días. Al mismo tiempo, disminuye la jornada ordinaria superior a nueve horas, lo que podría interpretarse como una cierta contención de los márgenes más intensos de disponibilidad horaria. El trabajo a turnos, por su parte, se mantiene en niveles muy altos y estructuralmente estables, con una incidencia especialmente elevada en la negociación de empresa.

Además, esta expansión de mecanismos de organización flexible del tiempo de trabajo convive con una evolución más modesta de instrumentos de ordenación del tiempo en relación con la conciliación. Tanto las medidas de conciliación como la adaptación de jornada alcanzan sus valores más altos en 2024 y retroceden en 2025 (con datos aún provisionales), mientras que la reducción de jornada muestra un descenso claro al cierre del periodo. En los convenios de empresa, estas materias siguen manteniendo, no obstante, niveles algo superiores al agregado general.

*Flexibilidad interna:
consolidación de mecanismos
de gestión temporal y
retroceso relativo de
instrumentos de conciliación*

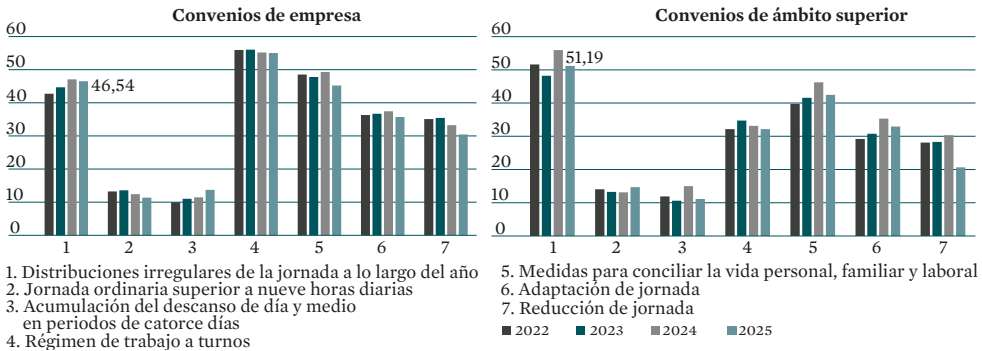
GRÁFICO 2.37. CLÁUSULAS SOBRE FORMACIÓN, 2022-2025

(Porcentaje de convenios)



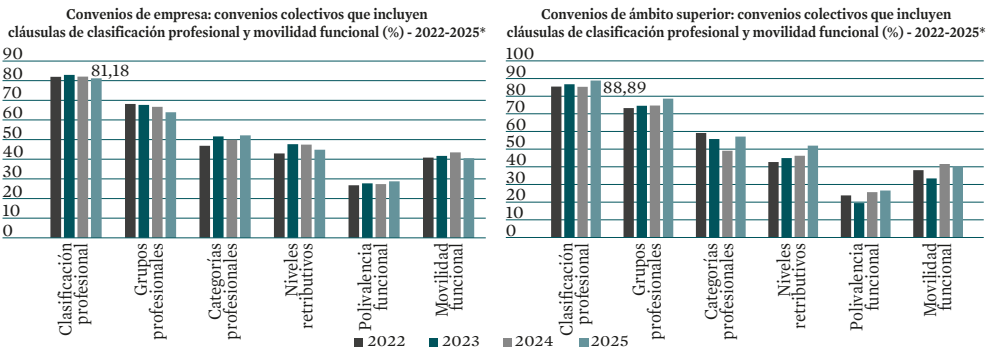
Fuente: elaboración propia con datos de REGCON (MTES).

GRÁFICO 2.38. CLÁUSULAS SOBRE ORDENACIÓN DEL TIEMPO DE TRABAJO
(Porcentaje de convenios)



Fuente: elaboración propia con datos de REGCON (MTES).

GRÁFICO 2.39. CLÁUSULAS SOBRE CLASIFICACIÓN PROFESIONAL Y MOVILIDAD FUNCIONAL
(Porcentaje de convenios)



Fuente: elaboración propia con datos de REGCON (MTES).

La comparación entre los dos grandes ámbitos funcionales en la materia de ordenación del tiempo de trabajo muestra que, en 2025, en el ámbito de empresa destacan las cláusulas relativas a turnos (55 por 100), distribución irregular (46,5) y conciliación (45,2), mientras que, en el ámbito supraempresarial, los mayores porcentajes corresponden a la distribución irregular de la jornada (51,2 por 100), la conciliación (42,5) y la adaptación de jornada (32,9).

En el segundo ámbito —clasificación profesional y movilidad funcional—, la imagen es bastante estable. La clasificación profesional sigue ampliamente extendida, aunque en la empresa se aprecian signos de estancamiento algo más marcados, particularmente en la utilización de grupos profesionales. Las categorías profesionales, en cambio, aumentan al final del periodo, y la movilidad funcional se mantiene prácticamente constante.

Por grandes ámbitos funcionales, se aprecia una gran estabilidad en ambos. En 2025, en la negociación de empresa, las cláusulas relativas a clasificación profesional están presentes en el 81,2 por 100 de los convenios, mientras que en la de ámbito supraempresarial alcanzan al 88,9 por 100, las relativas a los grupos profesionales se sitúan en el 63,9 y el 78,6 por 100, respectivamente. En resumen, la clasificación profesional y la movilidad funcional aparecen como un terreno muy consolidado en ambos niveles de negociación, con valores altos y relativamente estables.

En suma, el capítulo muestra un patrón mixto: consolidación de ciertas formas de flexibilidad organizativa y estabilidad en la movilidad funcional, con margen para el desarrollo de algunas herramientas de reducción o adaptación del tiempo de trabajo.

El ámbito de la igualdad entre mujeres y hombres es, con diferencia, el que muestra una evolución más dinámica y expansiva entre 2022 y 2025 en los convenios de empresa, mientras que en los convenios de ámbito superior la tendencia aparece más incierta. En el primero de esos ámbitos, en términos generales, aumentan las cláusulas de promoción de la igualdad de trato y oportunidades, las acciones positivas a favor del sexo menos representado, las medidas de prevención del acoso sexual o por razón de sexo, la protección de las víctimas de violencia de género y las cláusulas de promoción de la igualdad.

Igualdad entre mujeres y hombres: expansión en la negociación de empresa y menor definición en la negociación de ámbito superior

Junto a esta evolución, aparece una transformación significativa en la materia relativa a los planes de igualdad. La disminución de los planes regulados directamente en convenio, y en menor medida de los establecidos mediante acuerdo específico de empresa, contrasta con el fuerte aumento de los supuestos en los que el convenio remite a un futuro acuerdo de empresa. Aun así, en 2025, los convenios de empresa superaron al total en la mayoría de las cláusulas de igualdad “ordinaria” —promoción de igualdad, acciones positivas, contratación, formación, promoción, salarios y estabilidad en el empleo—, mientras que el total de convenios únicamente mantiene una ligera ventaja en prevención del acoso y protección frente a la violencia de género.

Detallando separadamente los dos grandes ámbitos funcionales, en la negociación de ámbito de empresa se observa una expansión material de muchas cláusulas de igualdad. En el periodo considerado, las medidas de promoción de la igualdad entre hombres y mujeres aumentan del 41,9 al 46 por 100. Las vinculadas a contratación, formación, promoción, salarios y estabilidad en el empleo crecen de forma bastante generalizada. Así, en contratación se pasa del 38,8 al 42,4 por 100; en formación, del 32,8 al 36 por 100; en promoción, del 36,1 al 40,3; y en salarios, del 32,5 al 35,3 por 100. Las acciones positivas ofrecen una imagen más matizada, pero también tienden a reforzarse en este ámbito negocial. En el agregado pasan del 21,1 al 26,3 por 100. Aumentan especialmente las acciones positivas en contratación y promoción, mientras

que en formación y en adaptación de jornada mantienen o amplían su presencia relativa. El crecimiento más intenso vuelve a localizarse en las cláusulas de protección. Así, las medidas de prevención del acoso sexual o por razón de sexo pasan del 45,1 al 54,1 por 100; y las medidas para la protección de las víctimas de violencia de género suben del 35,2 al 44 por 100.

En el balance de este ámbito negocial se observa que la igualdad constituye la materia donde la negociación colectiva de empresa ha mostrado una mayor capacidad de adaptación y desarrollo en relación con un eje que ha conocido importantes desarrollos regulatorios en ese periodo.

Por su parte, en la negociación de ámbito superior a la empresa, las cláusulas de promoción de la igualdad entre hombres y mujeres muestran niveles inferiores al final del periodo. En el agregado baja del 39,7 al 36,5 por 100; en contratación se reduce del 34,3 al 33,3 por 100; en formación pasa del 28,9 al 28,2 por 100; en salarios desciende del 34,3 al 29,4 por 100; y en estabilidad en el empleo también se observa una reducción del 25,4 al 20,6. Las acciones positivas en este ámbito también parecen perder intensidad, pasando en el agregado del 10,8 al 9,5 por 100. Sin embargo, al igual que en la empresa y en el total, las cláusulas de protección avanzan con claridad. Así, las medidas frente al acoso sexual o por razón de sexo aumentan del 52,1 al 60,3 por 100 de los convenios y las relativas a violencia de género pasan del 40 al 46 por 100.

GRÁFICO 2.40. CLÁUSULAS DE IGUALDAD, 2022-2025
(Porcentaje de convenios)

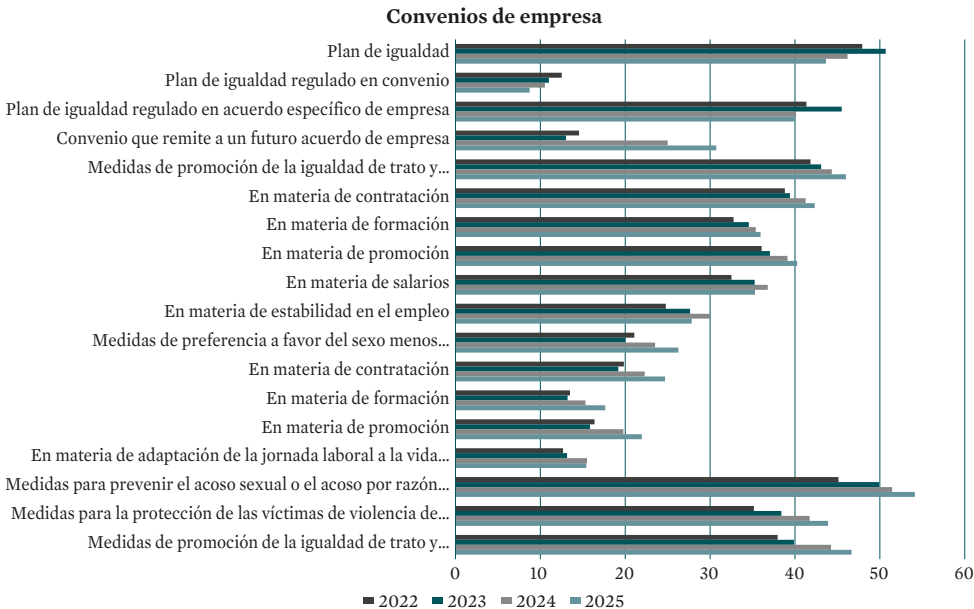
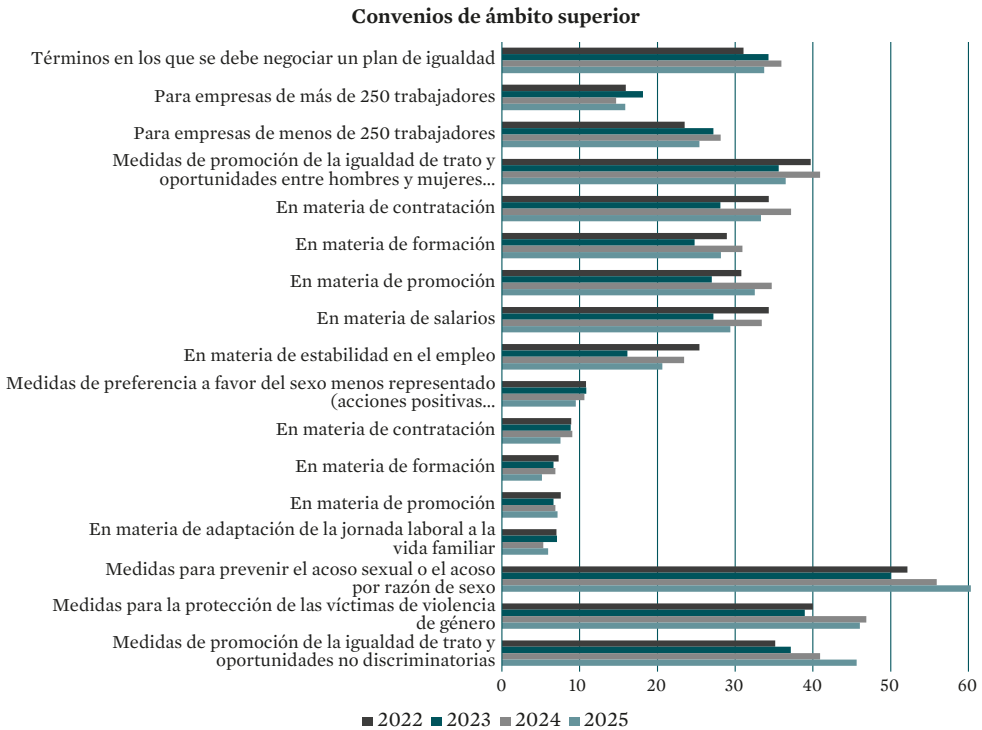


GRÁFICO 2.40. CLÁUSULAS DE IGUALDAD, 2022-2025 (*continuación*)
(Porcentaje de convenios)



Fuente: elaboración propia con datos de REGCON (MTES).

El V Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva (V AENC, 2023-2025) establece entre sus orientaciones estratégicas la necesidad de incrementar el papel protagonista de la negociación colectiva en tres ámbitos emergentes: las cláusulas de medio ambiente y transición ecológica, las condiciones del teletrabajo y la incorporación de nuevas tecnologías y su gobernanza laboral. La consolidación de estos contenidos se vincula directamente con los procesos de digitalización, cambios organizativos y transición verde que caracterizan al actual ciclo económico y productivo.

Transiciones tecnológica, digital y ecológica

Partiendo de los datos de convenios firmados en 2022, 2023, 2024 y 2025 —desagregados por ámbito de negociación (empresa y ámbito superior)—, se analiza en qué medida la negociación colectiva está avanzando en algunos de los compromisos establecidos en el V AENC.

A partir de la información estadística disponible sobre las cláusulas de medio ambiente y transición ecológica, se observa un ligero incremento de la proporción total de convenios firmados que incorporan ese tipo de cláusulas de 9,4 en 2022 a 10,4 por 100

en 2025, con datos todavía provisionales, y no se observa una diferencia significativa entre la negociación de empresa (10,5 por 100) y la de ámbito superior a la empresa (10,3)⁹⁸. En términos de difusión, por tanto, puede afirmarse que la negociación colectiva, en lo relativo a esa cláusula, responde a la orientación del V AENC, aunque de manera gradual y todavía poco significativa.

En cuanto a las cláusulas que regulan el teletrabajo, se observa una mayor difusión estructural respecto al resto de materias. En 2025, el 20,6 por 100 de los convenios incluían regulación específica, frente al 16,9 de 2022. La tendencia es positiva y coherente con el mandato del AENC, aunque el ritmo de crecimiento es asimismo gradual y moderado. En este caso sí se aprecia una diferencia de nivel de tratamiento en los dos grandes ámbitos funcionales, con casi 3 pp más en la negociación de empresa (20,6 por 100) que en la de ámbito supraempresarial (17,7). El teletrabajo muestra una difusión dual: por un lado, las empresas incorporan cláusulas con mayor frecuencia; por otro, el ámbito superior mantiene un peso determinante en la fijación de estándares regulatorios (compensación de gastos, reversibilidad, dotación de medios, desconexión digital).

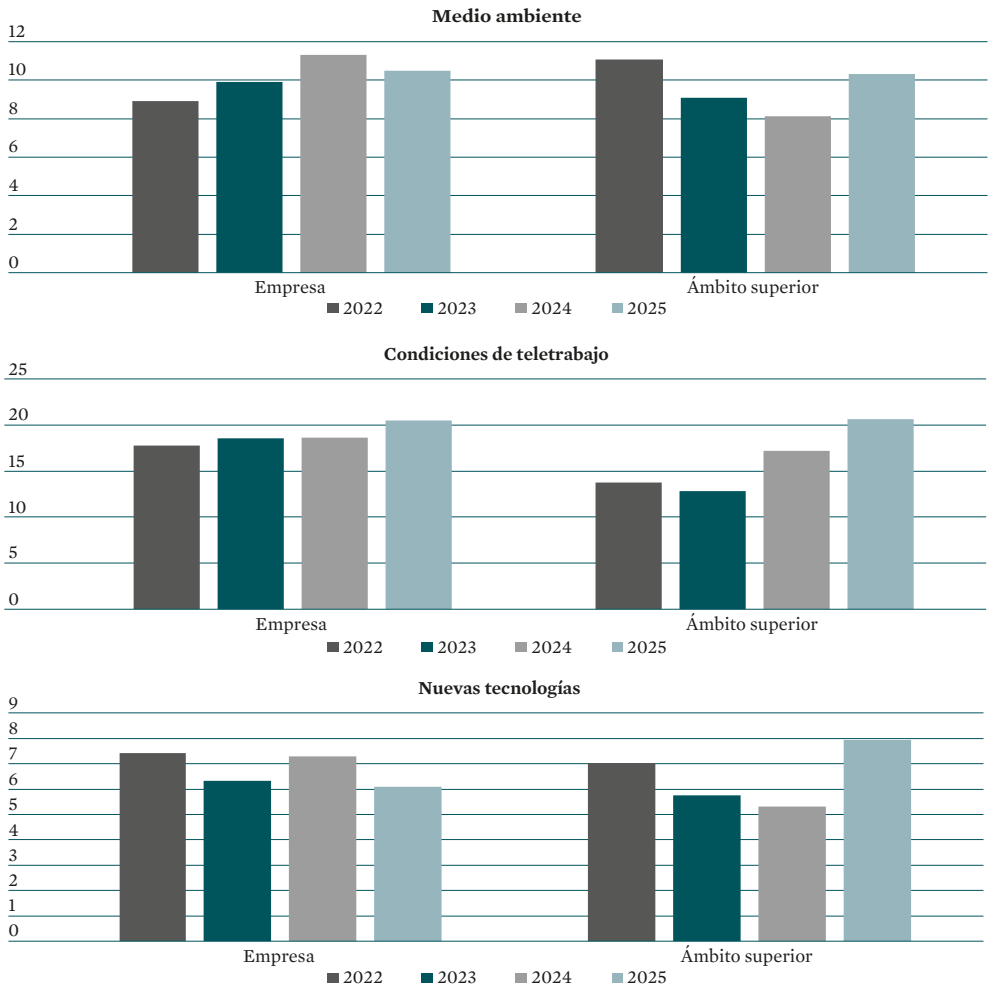
La difusión de cláusulas sobre nuevas tecnologías es la más reducida, el 6,6 por 100 en el total de convenios en 2025, con la fuerte provisionalidad de los datos ya mencionada, y, además, ligeramente inferior al nivel de 2022 (7,3), lo que sugiere una tendencia plana o de estancamiento en el tratamiento de estas materias por el conjunto de la negociación colectiva. También aquí se observa diferencia de nivel en la presencia de estas cláusulas en los convenios, en este caso a favor del ámbito de la negociación supraempresarial (7,9 por 100) frente a la negociación de empresa (6,1). El resultado de conjunto indica que, pese a la centralidad de la digitalización, y la creciente relevancia en el uso de IA y gestión algorítmica del trabajo⁹⁹, la negociación colectiva todavía avanza más lentamente en esta materia, posiblemente, entre otros motivos, por la complejidad técnica de las cuestiones abordadas (transparencia algorítmica, impactos en la organización del trabajo, curva de aprendizaje tecnológico).

Existe, así, un amplio margen de mejora si se consideran la magnitud de la transformación tecnológica y sus efectos en las relaciones laborales, los cambios normativos recientemente observados tanto en España (art. 64.4.d del Estatuto de los Trabajadores) como en la Unión Europea (Reglamento IA) y el consiguiente desajuste entre la velocidad del cambio tecnológico y la capacidad regulatoria del sistema de relaciones laborales. Estos elementos refuerzan la necesidad de que la negociación colectiva asuma un papel más proactivo y regule determinados aspectos clave como, entre otros,

98 Los datos de 2025 para el total de convenios son provisionales de registro enero-diciembre. Con datos acumulados de registro hasta marzo de 2026, proporcionados *ad hoc* por el MTES, el porcentaje es incluso ligeramente menor (10,3). Llama la atención, según estos mismos datos, la presencia mucho más elevada de este tipo de cláusulas en la negociación de grupos de empresa, que alcanza en ese año un 39,3 por 100 de los convenios firmados en ese ámbito, y que eleva la proporción de convenios de ámbito superior a la empresa que contienen estas cláusulas.

99 Véase Memoria CES 2024, capítulo II, *Tema destacado: impactos laborales del cambio tecnológico*.

GRÁFICO 2.41. CLÁUSULAS DE MEDIO AMBIENTE, TELETRABAJO E IMPLANTACIÓN DE NUEVAS TECNOLOGÍAS
(Porcentaje de convenios)



Fuente: elaboración propia con datos de REGCON (MTES).

la gobernanza interna de la IA, su uso responsable, el impacto de esta en la organización del trabajo o la mitigación de sesgos, todo ello en un contexto de amplio despliegue de esta tecnología.

El análisis anterior de un grupo de materias incorporadas en el V AENC en su tratamiento en la negociación colectiva entre los años 2022-2025, recogida en la Estadística de Convenios Colectivos de Trabajo por año de firma de los convenios, lleva a las siguientes conclusiones (recuadro 2.2).

*Conclusiones
generales*

RECUADRO 2.2. PRINCIPALES CONCLUSIONES

El análisis de estos seis ámbitos de materias, dentro de los contenidos del V AENC, permite identificar algunas pautas relativamente claras en la evolución reciente de la negociación colectiva española entre 2022 y 2025. La **igualdad entre mujeres y hombres** muestra un importante dinamismo en la negociación colectiva de empresa, donde se observa una expansión sostenida y transversal de las cláusulas orientadas a la promoción de la igualdad de trato y oportunidades, las acciones positivas, la prevención del acoso sexual o por razón de sexo, la protección de las víctimas de violencia de género y otras medidas. La negociación de ámbito supraempresarial, sin embargo, no muestra esta pauta, observándose niveles inferiores al final del periodo en casi todos los tipos de medidas, a excepción de las cláusulas de protección, que también avanzan con claridad.

El tratamiento de la **jubilación parcial y flexible** presenta una trayectoria de mayor estabilidad y, en términos comparados, una evolución moderadamente favorable. Puede apreciarse una consolidación de estas cláusulas como instrumentos de gestión pactada de las transiciones de salida del empleo, especialmente en el ámbito de los convenios de empresa, donde la jubilación parcial y los mecanismos vinculados al relevo generacional muestran un comportamiento relativamente más positivo.

Se observan resultados más limitados en los bloques de **empleo y contratación** y de **formación y cualificación profesional**. En ambos casos, la negociación colectiva parece estar incorporando más lentamente y de forma desigual las orientaciones del V AENC y las oportunidades abiertas por la reforma laboral de 2021, presentando todavía margen para la mejora. En materia de contratación, se observa una implantación todavía modesta de cláusulas orientadas a la estabilización del empleo, la reducción efectiva de la temporalidad y la concreción convencional de los nuevos márgenes regulatorios. En formación, el balance que se observa también es ambivalente: mientras no se observa un avance claro en algunos instrumentos relativos a la cualificación profesional, la dimensión más expansiva vuelve a encontrarse en la incorporación de la perspectiva de género. La negociación colectiva de empresa mantiene una posición comparativamente más modesta en el núcleo de la regulación de la contratación, de manera coherente con el esquema de reenvíos y llamadas de la norma estatal.

En relación con la **flexibilidad interna**, el análisis muestra un patrón mixto. Por una parte, se consolidan determinados mecanismos de organización flexible del tiempo de trabajo —como la distribución irregular de la jornada, la acumulación del descanso semanal o la estabilidad del trabajo a turnos—, lo que sugiere una cierta normalización de fórmulas de adaptación organizativa en la regulación convencional. Por otra, los instrumentos como algunas medidas de conciliación, adaptación o reducción de jornada, no parecen avanzar con la misma intensidad y, en algunos casos, retroceden al final del periodo.

Por último, en relación con las **transiciones tecnológica, digital y ecológica**, la interpretación general en relación con el V AENC a partir de las estadísticas disponibles indica un progreso moderado y heterogéneo. Las cláusulas ambientales —de carácter históricamente más genérico— muestran un comportamiento coherente con el discurso de transición ecológica, pero hay todavía un importante margen para la mejora. Las cláusulas de teletrabajo muestran una mayor difusión tras la fase posterior a la pandemia, mientras que las relacionadas con nuevas tecnologías presentan aún una institucionalización incipiente.

Los datos indican que el nivel empresa aporta un valor significativo como espacio de implementación y adaptación práctica. Al mismo tiempo, el despliegue amplio y coherente de estos contenidos se ve favorecido cuando la negociación sectorial impulsa marcos comunes, genera modelos de cláusulas fácilmente transferibles y consolida estándares aplicables a operaciones con un elevado número de personas trabajadoras. De este modo, cada nivel contribuye de forma complementaria al fortalecimiento y extensión efectiva de estas materias.

En **términos generales**, cabe observar que la negociación colectiva del periodo 2022-2025 ha recuperado capacidad de intervención en ámbitos relevantes de la regulación del trabajo, pero también que se siguen observando algunas limitaciones en determinadas materias. Se puede afirmar, así, que, en relación con las materias analizadas, el balance del periodo es positivo en algunos ejes estratégicos, pero todavía con importantes márgenes de mejora relativa en otros.

1.6.2. Conflictividad laboral

Las relaciones laborales en España presentan un volumen de conflictividad, colectiva e individual, que se mantiene dentro de niveles bastante estables año a año. Después de varias décadas de aplicación, el sistema español dispone de mecanismos muy consolidados para atender a los conflictos en las relaciones de trabajo a partir del ejercicio de derechos y de procedimientos de resolución creados y gestionados, no solo pero fundamentalmente por la autonomía colectiva de los interlocutores sociales y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas.

No cabe olvidar que el principal instrumento de composición de intereses contrapuestos es el convenio colectivo, de los que en España se negocian y registran cada año una media de más de 5.000, con un amplio alcance personal y empresarial que se refleja en una tasa de cobertura de más del 90 por 100, como se acaba de analizar. Se analizan, en este apartado, los conflictos de mayor intensidad, materializados a través de huelgas, sujetos al marco regulador del ejercicio del derecho fundamental del artículo 28.1 de la Constitución, que dibujan una tendencia descendente en el largo plazo (gráfico 2.42), así como transformaciones en la naturaleza de la conflictividad que expresan, en los ámbitos en que se desarrollan, una creciente presencia del ámbito público, y en los perfiles personales de la participación.

Y se abordan, a continuación, los conflictos tratados a través de los procedimientos de resolución autónoma. Estos procedimientos, y los órganos que los gestionan, el Servicio Interconfederal de Mediación y Arbitraje (SIMA-FSP) en el ámbito estatal, y los correspondientes en los ámbitos autonómicos, son una de las piedras angulares de las relaciones laborales en nuestro país. Representan un sistema, cuyo protagonista es la autonomía colectiva, que cuenta con más de tres décadas de historia y que se ha ido consolidando y mejorando en el tiempo a partir de sucesivos acuerdos de diálogo social al más alto nivel desde la firma del Acuerdo sobre Solución Extrajudicial de Conflictos (ASEC) el 25 de enero de 1996¹⁰⁰, del que se acaban de cumplir treinta años.

En conjunto, la negociación colectiva analizada en el epígrafe anterior y los conflictos laborales y sus procedimientos de resolución analizados en este representan una parte fundamental, protagonizada por la autonomía colectiva, de los mecanismos de fijación de las condiciones de trabajo, salariales y no salariales, y por tanto de las dinámicas que, como la distribución de la renta y otras variables socioeconómicas, sostienen la cohesión e inclusión sociales.

100 En el diseño del sistema creado en el ASEC, en su Reglamento de desarrollo y aplicación, ambos de 25 de enero de 1996, y en el Acuerdo tripartito en materia de solución extrajudicial de conflictos laborales, por el que se comprometía el apoyo presupuestario y técnico del Gobierno para cumplir los objetivos y fines del ASEC, suscrito unos meses más tarde, desempeñó un papel muy relevante el Informe CES 2/1994, *Procedimientos autónomos de solución de los conflictos laborales* (Pleno del CES de 19 de octubre de 1994).

Conflictividad por huelgas

Las huelgas volvieron a reducirse en número, por segundo año tras el repunte observado en estos conflictos desde la salida de la pandemia. En 2025, con datos provisionales de

Reducción de las huelgas, pero con mayor impacto laboral y económico

enero-diciembre, se desarrollaron 648 conflictos, 59 menos que en el año anterior, y cifra inferior a la media de los diez años anteriores (687), dentro de un año en el que, de nuevo, y como contexto general, se registró un importante crecimiento de

la actividad y del empleo. Casi toda la reducción de este tipo de conflictividad en el año se produjo en el sector privado, frente a un cierto repunte de las correspondientes al sector público (cuadro 2.16).

El número total de huelgas de 2025, pese a ser uno de los más bajos de la serie (gráfico 2.42), viene matizado por varios motivos. En primer lugar, porque toda la disminución se debió a conflictos de ámbito de empresa, habiendo aumentado las de alcance sectorial (cuadro 2.16). Entre estas, si bien perdieron mucho peso las huelgas de ámbito territorial nacional, crecieron bastante las provinciales, que son las más numerosas, y las de ámbito autonómico. Como consecuencia, también aumentó el volumen de participantes (un 42 por 100), sobre todo por las huelgas de sector público, y de jornadas no trabajadas (JNT), si bien estas últimas en escasa medida (0,9 por 100), a pesar de verificarse una reducción sustancial en las correspondientes a huelgas en el sector privado.

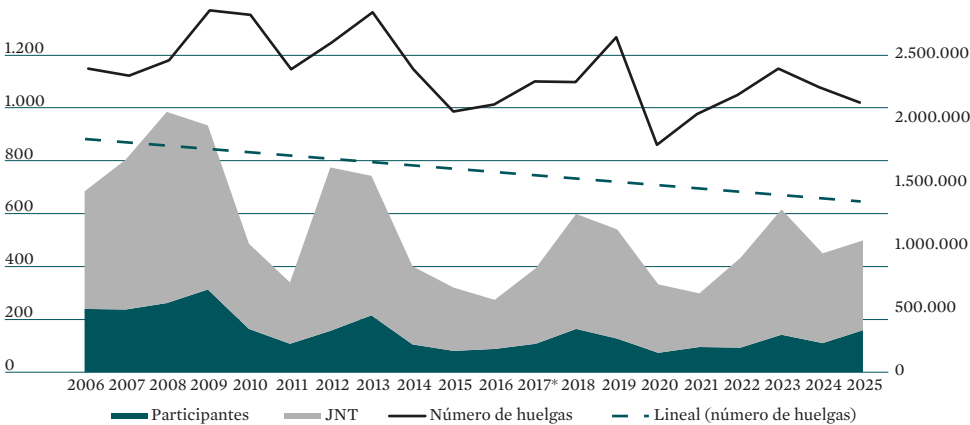
Además, la media de JNT por conflicto (1.095) fue mayor que la de los diez años anteriores (955), indicando una duración más larga de los paros; y también lo fue la media de trabajadores por conflicto, consistentemente con el aumento de las huelgas de sector. Por último, la participación relativa (el 28 por 100 de la plantilla total de los centros de trabajo convocados) fue de las mayores de la serie. La repercusión laboral y económica de los conflictos con cese del trabajo fue, así, relativamente elevada.

Las anteriores cifras, procedentes de la Estadística de Huelgas y Cierres Patronales (EHCP), deben complementarse y contrastarse con las que proporciona la Estadística de Afiliados en Huelga (EAH), ambas del MTES¹⁰¹. En 2025, esta segunda fuente, más precisa y de actualización más inmediata, arroja una cifra algo mayor de participantes (340.782), y ligeramente menor de JNT (692.809), en ambos casos para las huelgas que tienen la consideración de ordinarias (no generales), lo que permite la comparación con la EHCP.

Más relevante es, sin embargo, que la EAH contabiliza además participantes y JNT en las huelgas generales, las que afectan a más de un sector con distinto alcance territorial.

101 La primera tiene como base unos cuestionarios estadísticos que cumplimentan las comunidades autónomas. La segunda, las bajas laborales procedentes del fichero de cotización de la TGSS.

GRÁFICO 2.42. EVOLUCIÓN DE LAS HUELGAS



*No se incluyen (desde 2017) las huelgas generales ni las huelgas de sector de ámbito nacional.
Fuente: MTES, Estadística de Huelgas y Cierres Patronales (principales series y avance enero-diciembre).

CUADRO 2.16. PRINCIPALES ÁMBITOS

	Huelgas		Participantes		Jornadas no trabajadas	
	2025	Var. 2024-2025	2025	Var. 2024-2025	2025	Var. 2024-2025
Total	648	-59	329.636	97.897	709.771	6.593
Ámbito funcional						
Empresa	590	-80	69.677	-30.772	221.094	-281.165
Sector	58	21	259.959	128.669	488.677	287.758
Ámbito institucional						
Sector privado	511	-63	103.026	27.991	307.054	-125.789
Sector público	107	8	220.094	69.180	374.705	151.460
Sector privado y público conjuntamente	30	-4	6.516	726	28.012	-19.078
Ámbito territorial						
Municipal	243	-87	27.654	-4.518	135.143	-194.993
Comarcal	8	1	174	-314	894	444
Provincial	364	55	258.911	111.021	425.398	120.265
Autonómico	22	3	34.415	-3.108	134.676	89.003
Nacional	11	-31	8.482	-5.184	13.660	-8.126

Fuente: MTES, Estadística de Huelgas y Cierres Patronales.

Según esta fuente, en 2025 hubo 102.671 participantes y 68.510 JNT en huelgas generales, la mayoría en los paros parciales en solidaridad con Palestina (15 de octubre). Estos últimos explican casi la totalidad de participación en huelgas generales en 2025 y por qué el número de participantes se tradujo en un menor volumen relativo de JNT. Así, en conjunto, las huelgas de 2025, según los datos procedentes de la Seguridad Social, implicaron a 443.453 participantes y supusieron 761.319 JNT, elevando más el impacto laboral y económico de los conflictos con cese del trabajo, aunque estos

no siempre sean equiparables en términos de motivación, duración o estrategia por parte de las organizaciones convocantes.

Los perfiles de las personas participantes muestran una presencia mayoritaria de las mujeres en las huelgas de 2025, con un 56 por 100 del total, si bien supusieron algo menos de la mitad de las JNT (49,1 por 100). El porcentaje mayoritario de mujeres es consistente con el aumento del número de huelgas y de participantes en el sector público, ámbito que registró el mayor volumen de participación (cuadro 2.16), y con el amplio peso de dos divisiones de actividades, sanidad y educación, que aportaron conjuntamente el 58 por 100 de la participación total¹⁰².

Otras características personales y laborales indican que el 13 por 100 de la participación fueron personas de nacionalidad extranjera, inferior al peso que tienen en la ocupación. Por edades, los grupos de 40-44 y 45-49, seguidos por los de 50-54 y 30-34 años, aportaron el mayor volumen de participantes y JNT. El 69 por 100 de las personas que participaron en las huelgas de 2025 tenían contrato indefinido a tiempo completo (70 por 100 de las JNT) y un 19 por 100 tenían un contrato temporal a tiempo completo (20 por 100 de las JNT).

Por actividades, sanidad y educación aportaron los mayores volúmenes, absolutos y relativos, de participantes y de JNT, como se ha mencionado, seguidas por otras dos divisiones también de servicios, actividades postales y de correos, y Administración pública y defensa; Seguridad Social obligatoria, que aportaron conjuntamente otro 9 por 100 de participantes y otro 7 por 100 de JNT; y dos manufactureras, fabricación de vehículos de motor y fabricación de productos metálicos, que aportaron el 5 y el 6 por 100 de esas dimensiones. La primera, con mayor incidencia en el Sistema Nacional de Salud, estuvo ligada a reivindicaciones fundamentalmente en el contexto de la proyectada reforma del Estatuto Marco del personal sanitario. En las demás de servicios, fundamentalmente del sector público, cabe recordar el conflicto vinculado a la forma de cobertura de la asistencia sanitaria en la Función Pública, con incidencia en educación y otros ámbitos.

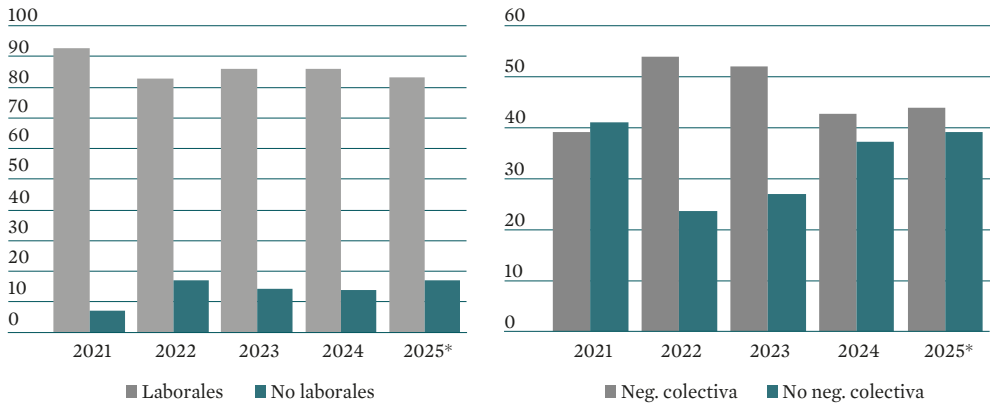
Por comunidades autónomas, País Vasco, Andalucía, Cataluña, Madrid y Galicia concentraron más de dos tercios (68 por 100) de la participación y el 73 por 100 del total de JNT.

Por último, la motivación de los conflictos se basó fundamentalmente en motivos estrictamente laborales (83 por 100 de los conflictos), aunque crecieron los de carácter no estrictamente laboral (gráfico 2.43). Entre los primeros, si bien siguen predominando las huelgas que se basan en motivos derivados de los procesos de negociación colectiva, en los últimos años han crecido visiblemente los no derivados de esta.

102 MTES, Estadística de Afiliados en Huelga. Las anteriores cifras incluyen las huelgas generales. Si se toman únicamente las huelgas ordinarias, las secciones de actividad sanitaria y de servicios sociales, y educación, representaron conjuntamente el 65 por 100 del total de participantes (la EAH no publica datos de las huelgas ordinarias por divisiones de actividad).

GRÁFICO 2.43. MOTIVOS DE LAS HUELGAS

(En porcentaje)



*Datos provisionales.

Fuente: elaboración propia con MTES, Estadística de Huelgas y Cierres Patronales (enero-diciembre de 2025 y Anuario).

Solución autónoma de la conflictividad laboral

Entre los segundos, aunque todavía sin datos de 2025, en los años anteriores han venido predominando los basados en el anuncio o aplicación de medidas de política económico-social.

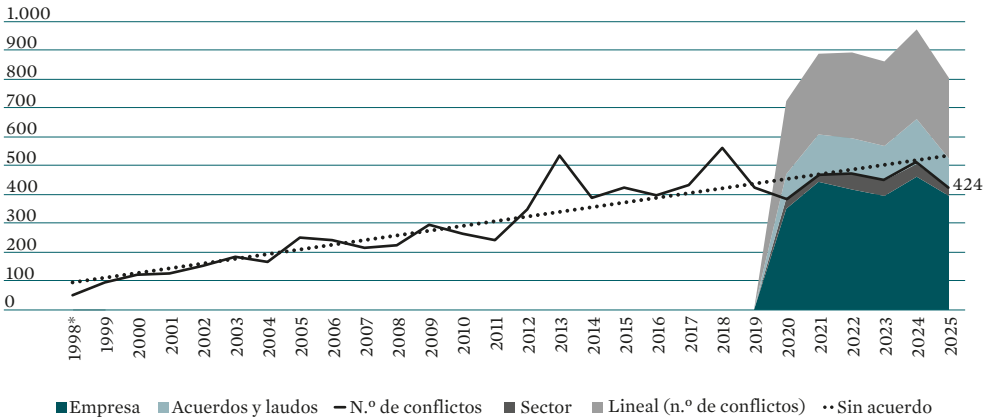
Como se ha mencionado, el 25 de enero de 2026 se han cumplido treinta años de la firma del ASEC, el primer acuerdo de ámbito estatal que tenía por fin erigir un sistema de órganos y procedimientos para canalizar la resolución de los conflictos colectivos laborales basándose en el ejercicio de la autonomía colectiva de los propios sujetos protagonistas de las relaciones laborales. En ese periodo de tiempo se han alcanzado otros acuerdos que han aportado mejoras sustanciales, los más recientes el V y el VI ASAC¹⁰³.

El VI ASAC, firmado el 26 de noviembre de 2020, incorporó importantes novedades con el objetivo de potenciar el alcance y mejorar la eficacia de los mecanismos de solución autónoma de los conflictos laborales. En 2025 se han cumplido cinco años de su aplicación y el primero de su vigencia prorrogada. En ese quinquenio se han presentado ante el SIMA-FSP una media anual de 465 conflictos colectivos, un 60 por 100 más que la media correspondiente al periodo entre el inicio completo de su actividad (1999) y el último año anterior a la pandemia (2019) (gráfico 2.44).

*Reducción de los conflictos
tramitados por el SIMA-FSP*

103 El V ASAC fue el primero de estos acuerdos en establecer su aplicación general y directa a todas las relaciones laborales en el sector privado, dentro de su ámbito objetivo y territorial (conflictos colectivos que excedan el ámbito de una comunidad autónoma). Esto supuso un notable salto de extensión de estos procedimientos y de la actividad del SIMA.

GRÁFICO 2.44. CONFLICTOS ANTE EL SIMA: EVOLUCIÓN, ÁMBITO Y RESULTADOS



*Año de inicio de la actividad del SIMA.

Fuente: elaboración propia con datos proporcionados por el SIMA-FSP.

En 2025, el órgano gestor del VI ASAC tramitó 424 expedientes de resolución de conflictos colectivos que afectaron a 5.289.163 personas trabajadoras en 248.508 empresas. Estas cifras supusieron una reducción con respecto al año anterior en 87 conflictos, volviendo a niveles más cercanos a los años anteriores a 2024, que marcó el tercer mayor volumen de la serie con 511. Para poner en adecuado contexto los datos de 2025, ha de tenerse en cuenta que en ese año la tasa de intervención del SIMA en los conflictos colectivos supraautonómicos presentados a un procedimiento de mediación fue del 93,4, más de un punto por encima de 2024¹⁰⁴. En conjunto, además de indicar el creciente papel del SIMA en la resolución de este tipo de conflictividad, es consistente con una reducción general del volumen de conflictos laborales de carácter colectivo que se observó en 2025.

Se trató, sobre todo, de conflictos de empresa o grupo de empresas (el 92,7 por 100), si bien los de ámbito de sector implicaron a dos tercios (3,5 millones) del total de personas trabajadoras afectadas, abarcando el ámbito de aplicación de convenios sectoriales estatales.

El tipo de procedimientos seguidos correspondió casi en su totalidad (98,8 por 100) a mediaciones, en su mayoría (58 por 100) llevadas a cabo por una sola persona mediadora. Se promovió un solo arbitraje, tres procedimientos de impulso a la negociación y una mediación preventiva, novedades estas últimas que incorporó el VI ASAC.

La tipología de los conflictos tramitados muestra que toda la reducción del volumen global mencionada se produjo en los de interpretación y aplicación de normas, convenios colectivos, etc., y en los conflictos con convocatoria de huelga, los que más

104 El resto, 30 conciliaciones colectivas o mediaciones, que afectaron a 75 empresas y 280.207 personas trabajadoras, se sustanciaron ante la Dirección General de Trabajo del MTES.

se redujeron en términos relativos (-30 por 100) (gráfico 2.45). Se tramitaron también 20 conflictos por bloqueo de la negociación del convenio colectivo, que afectaron a 254.585 personas trabajadoras, y 6 por impugnación de convenios colectivos, que afectaron a 1,13 millones, ambos englobados en la rúbrica “resto”.

Pero el segundo grupo de conflictos en importancia fue, de nuevo, el correspondiente a “otras discrepancias”, novedad incluida por el VI ASAC para intentar resolver cualquier otra discrepancia en la negociación colectiva o en su aplicación, incluidos los diagnósticos y planes de igualdad que, a juicio de las partes, merezcan nuevas posibilidades de negociación¹⁰⁵. Las materias de estos conflictos fueron, en su mayoría, cuestiones salariales, principalmente por asuntos relativos a la determinación del incremento, revisión salarial o inaplicación del convenio. En segundo lugar, el tiempo de trabajo, consistiendo la mayoría en discrepancias sobre permisos. Los concernientes a igualdad, donde se encuadran cuestiones relativas a la negociación del plan de igualdad, a la implantación de medidas específicas para el avance de la igualdad o a la entrega de documentación, fueron la tercera categoría de materias en importancia (gráfico 2.45 inferior izquierdo).

Los 49 conflictos con convocatoria de huelga, por su parte, que además engloban a las iniciativas que procuren su desconvocatoria y a los suscitados sobre la determinación de los servicios de seguridad y mantenimiento, fueron los terceros en número, y consistieron sobre todo en discrepancias en la negociación colectiva (gráfico 2.45). Es relevante destacar que el 22,5 por 100 de estos conflictos terminaron con un acuerdo en mediación que permitió la desconvocatoria de la huelga.

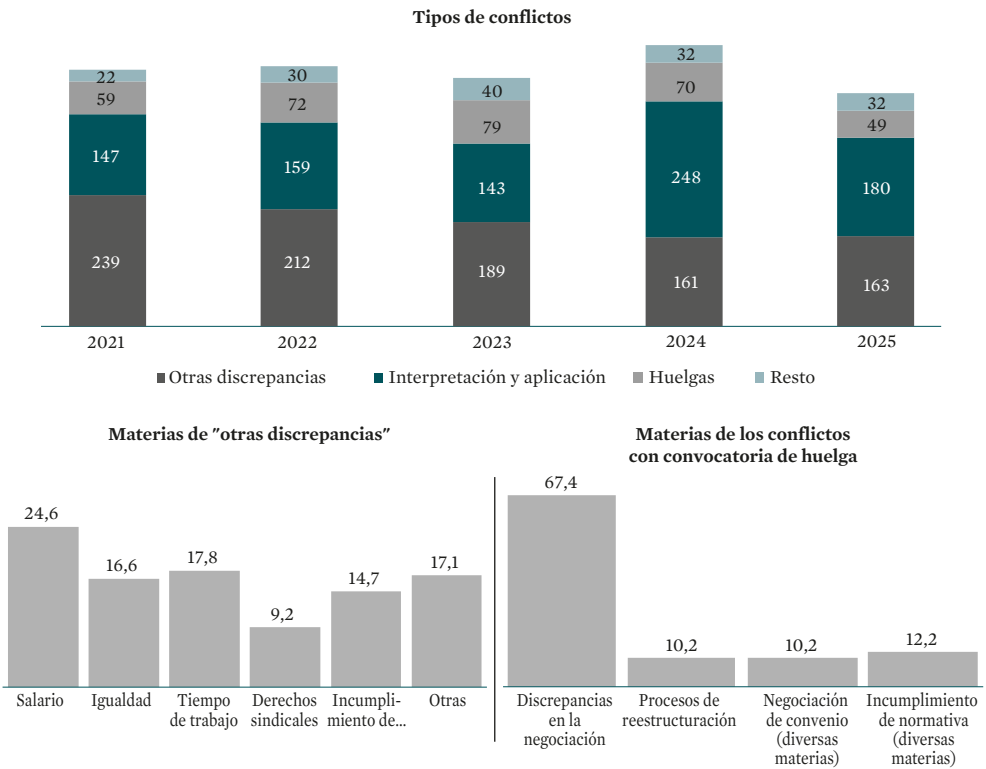
Por último, la tasa de acuerdo del conjunto de los procedimientos gestionados en el SIMA alcanzó el 26,9 por 100 (en total, 103 acuerdos en mediación), considerando solo los terminados de manera efectiva, es decir, sin contar los que estaban en tramitación, los intentados sin efecto y los archivados. Hay que tener en cuenta, además, que en ocasiones las partes de los conflictos alcanzan acuerdos de resolución de los conflictos con posterioridad al procedimiento ante el SIMA, así como en conciliación judicial, extendiéndose así los efectos de los procedimientos de mediación intentados ante dicho organismo.

La actuación de los órganos y procedimientos gestionados por la autonomía colectiva de los interlocutores sociales en el ámbito de las comunidades autónomas aporta, cada año, un cauce fundamental para la composición pacífica de la conflictividad y la mejora del clima de las relaciones laborales en España. En 2025, los conflictos colectivos laborales tramitados ante estos órganos se mantuvieron en un volumen prácticamente igual al de 2024, de nuevo ampliamente por encima de los 5.000.

*Conflictos ante los órganos
autonómicos de resolución
autónoma*

105 El fundamento de esta vía o categoría de conflicto es la “voluntad de las organizaciones firmantes de superar la limitada concepción de nuestro sistema como un mero trámite previo a la vía procesal, conformando la voluntad real de impulsar planteamientos que favorezcan acuerdos totales o parciales” (artículo 4.3, k, sobre el ámbito funcional del Acuerdo).

GRÁFICO 2.45. TIPOLOGÍA DE LOS CONFLICTOS ANTE EL SIMA



Fuente: elaboración propia con datos proporcionados por el SIMA-FSP.

Casi todos los conflictos se intentaron resolver a través de procedimientos de conciliación-mediación, finalizando con un acuerdo que les puso fin en el 34,7 por 100 de todos los tramitados de forma efectiva, una tasa algo menor que la del año anterior (36,7). Descendieron los conflictos en los que no se alcanzó un acuerdo y también los que se cerraron por desistimiento, se archivaron, se intentaron sin efecto o continuaban en trámite.

Además de los conflictos colectivos, algunos de estos órganos tramitan y resuelven también un relevante número de controversias individuales o plurales. De los que tienen competencia en la resolución de estos conflictos se presentaron 17.584 ante el TAMIB de Islas Baleares, 10.205 ante el SAMA de Aragón, 7.098 ante el TLC de Cantabria, 5.101 ante el SERLA de Castilla y León¹⁰⁶ y 2.332 ante el TLN de Navarra¹⁰⁷.

¹⁰⁶ Solo de la provincia de Valladolid.

¹⁰⁷ También tienen competencia en la resolución de conflictos individuales el TLC de Cataluña (90 en 2025) y Madrid (6). No se ha dispuesto de datos de estos conflictos del SERCLA de Andalucía.

CUADRO 2.17. CONFLICTOS COLECTIVOS ANTE ÓRGANOS AUTÓNOMICOS, 2025

C. autónoma (org. gestor)	N.º de Conflictos	Conci- liación mediación	Arbitraje	Personas trabajadoras afectadas	Empresas afectadas	Resultado de conciliación - mediación			
						Con acuerdo		Sin acuerdo	Otras*
						N.º	%		
Andalucía (SERCLA)**	907	907	0	586.651	46.281	220	36,2	388	299
Aragón (SAMA)	134	134	0	53.535	1.865	62	51,2	59	13
Asturias (SASEC)	239	239	0	96.198	2.098	62	34,1	120	57
Baleares (TAMIB)	104	104	0	..	..	30	41,7	42	32
Canarias (TLC)	428	428	0	170.749	236	38	10,6	319	27
Cantabria (ORECLA)	215	215	0	73.112	1.454	25	13,7	157	33
C. y León (SERLA)	386	386	0	159.157	7.257	105	36,0	187	94
C.-La Mancha (J. Arbitral)	313	313	0	131.775	10.200	121	43,8	155	37
Cataluña (TLC)	839	835	4	752.000	11.377	348	45,3	421	66
Extremadura (SERMAE)	70	70	0	48.359	794	28	45,9	33	6
Galicia (CRL-AGA)	115	114	1	41.247	2.846	51	68,9	23	41
Madrid (Inst. Laboral)	786	784	2	505.000	20.300	..	36,0	..	..
Murcia (OMAL)	109	109	0	133.680	9.179	59	60,2	39	12
Navarra (TLN)	17	17	0	4.074	..	1	7,1	13	3
País Vasco (PRECO)	520	519	1	865.049	82.446	115	24,5	354	50
La Rioja (TLR)	27	27	0	34.067	53	0	0,0	24	3
Com. Valenciana (TAL)	285	283	2	1.195.643	220.227	71	28,1	182	33
Total	5.494	5.484	10	4.850.296	416.613	1.336	34,7	2.516	806

Nota: *Otras: archivadas, intentadas sin efecto, desistidas y en trámite. (..) Datos no proporcionados por el órgano de resolución.
Fuente: elaboración propia con los datos suministrados por los órganos autonómicos de solución extrajudicial de conflictos.

1.7. MARCO NORMATIVO LABORAL: DESARROLLO Y APLICACIÓN

1.7.1. Política normativa laboral

El desarrollo de la XV legislatura partió de un contexto político caracterizado por un Gobierno de coalición PSOE-Sumar en minoría parlamentaria y dependiente de unos apoyos más complejos y heterogéneos. En 2025 y los primeros meses de 2026, el contexto parlamentario, del que depende el resultado de las iniciativas normativas de mayor calado, ha sumado otras circunstancias políticas que han hecho más complejo e incierto para el Gobierno contar con los apoyos necesarios, condicionando el resultado de algunas iniciativas de gran calado laboral como el proyecto de ley de reducción de la jornada laboral, además de iniciativas en otras materias¹⁰⁸, y elevando la incertidumbre sobre otras normas laborales que se encuentran todavía en elaboración o tramitación.

108 Varios reales decretos-ley derogados, entre otros: Real Decreto-ley 7/2025, de 24 de junio, por el que se aprueban medidas urgentes para el refuerzo del sistema eléctrico; Real Decreto-ley 2/2026, de 3 de febrero, por el que se adoptan medidas urgentes para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social, en materia tributaria y relativas a los recursos de los sistemas de financiación territorial; y Real Decreto-ley 4/2026, de 10 de febrero, por el que se garantiza la accesibilidad equitativa a bienes y servicios en situaciones de emergencia.

Este clima, sin embargo, no ha impedido que vean la luz otras iniciativas legislativas, aunque más limitadas y acotadas. Y, por otra parte, se han aprobado varias normas laborales de rango reglamentario con el objetivo de reforzar determinados derechos. Además, han continuado aprobándose o ratificándose normas en el plano internacional y comunitario que generan las correspondientes obligaciones de aplicación por España como miembro de las organizaciones origen de aquellas, la Organización Internacional del Trabajo y la Unión Europea.

Un importante eje de la política normativa laboral consiste en la adopción de acuerdos y tratados internacionales de contenido laboral, y, señaladamente, los convenios

Normas laborales de origen internacional (protección de la maternidad, entornos de trabajo seguros y saludables) y europeo (comités de empresa europeos)

y recomendaciones emanados de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), normas de obligado cumplimiento en los países que las ratifiquen. La senda de ratificación de convenios de la OIT ha contribuido en estos años a configurar el marco de derechos, deberes y obligaciones laborales conforme a los estándares internacionales

definidos de forma tripartita en esa Organización.

En 2025 y los primeros meses de 2026, España ha ratificado varios convenios de la OIT, al tiempo que han entrado en vigor en nuestro país otros ratificados en años anteriores. Entre los primeros, cabe destacar la ratificación, el 11 de diciembre de 2025, del Convenio 183 sobre la protección de la maternidad, adoptado en el año 2000 por la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT), y que supuso la revisión del Convenio de 1952 (revisado) y de la Recomendación de ese mismo año, de protección de la maternidad. Con las medidas de actualización de la protección en él incluidas, se pretende seguir promoviendo la igualdad de todas las mujeres trabajadoras y la salud y la seguridad de la madre y el niño, reconocer la diversidad del desarrollo económico y social de los Estados miembros, la diversidad de las empresas y la evolución de la protección de la maternidad en la legislación y la práctica nacionales. Entrará en vigor para España en diciembre de 2026.

La ratificación de convenios y recomendaciones de la OIT en los últimos años por España ha incidido notablemente en la protección de la seguridad y la salud en el trabajo. De ello da cuenta la entrada en vigor en nuestro país, en junio de 2025, de los Convenios 167, sobre seguridad y salud en la construcción, y 184, relativo a la seguridad y la salud en la agricultura¹⁰⁹. En este mismo ámbito, el 20 de abril de 2026 España ha ratificado el Convenio 191 sobre un entorno de trabajo seguro y saludable (consiguientes enmiendas), aprobado por la CIT en 2023. Con él se introducen ciertas modificaciones en un conjunto de Convenios de la OIT como consecuencia de la Resolución sobre la inclusión de un entorno de trabajo seguro y saludable

109 Véase el apartado 2.8 de este capítulo, sobre estrategias y otras iniciativas en salud laboral.

en el marco de la OIT relativo a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, que se adoptó en junio de 2022.

Dentro de la estructura de la OIT, la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) es el órgano independiente que examina el cumplimiento de estas normas por parte de los países que las ratifican. Sus opiniones tienen naturaleza técnica y no son vinculantes. En 2025 presentaron un análisis sobre la aplicación de Convenios relacionados con el tiempo de trabajo y trasladaron al Gobierno de España algunas observaciones de distinta entidad y calado, ninguna de las cuales fue incluida en el informe presentado a la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo para 2025, máximo órgano tripartito para el análisis de los Convenios y Recomendaciones de la OIT¹¹⁰.

La política normativa laboral viene aún más intensamente determinada por las normas de origen europeo comunitario. En este ámbito hay que hacer referencia, en primer lugar, a las normas de reciente aprobación en la UE, como la Directiva 2025/2450, de 26 de noviembre, por la que se modifica la Directiva 2009/38/CE en lo que se refiere a la constitución y al funcionamiento de los comités de empresa europeos y a la aplicación efectiva de los derechos de información y consulta transnacional. La regulación de los comités de empresa europeos, o de procedimientos de información y consulta, en las empresas y grupos de empresas de dimensión comunitaria, arrancó hace tres décadas¹¹¹ con la finalidad de dotar de instrumentos de participación de la representación de las personas trabajadoras ante las dinámicas de reestructuraciones empresariales en el mercado interior comunitario, esto es, en relación con las decisiones empresariales con efectos transnacionales en el empleo para el conjunto de la empresa o varios de sus centros productivos situados en diferentes Estados.

La nueva modificación normativa de los comités de empresa europeos¹¹² partió de la identificación de determinadas deficiencias en relación con la eficacia del proceso de consulta y la interpretación de determinados conceptos, entre otros, tras la evaluación que de su funcionamiento hizo la Comisión Europea, que, no obstante, confirmó

110 <https://www.ilo.org/es/resource/conference-paper/aplicacion-de-las-normas-internacionales-del-trabajo-2025> (pp. 1007-1012).

111 Directiva 94/45/CE, de 22 de septiembre de 1994, sobre la constitución de un comité de empresa europeo o de un procedimiento de información y consulta a los trabajadores en las empresas y grupos de empresas de dimensión comunitaria.

112 La Directiva de 1994 sufrió una primera reforma en 2009 (Directiva 2009/38/CE, de 6 de mayo de 2009, sobre la constitución de un comité de empresa europeo o de un procedimiento de información y consulta a los trabajadores en las empresas y grupos de empresas de dimensión comunitaria, versión refundida, que derogó la de 1994). Tal reforma se llevó a cabo a la vista de los problemas que se habían puesto de manifiesto en el funcionamiento de los comités de empresa europeos para el desarrollo de sus funciones, y que dificultaban el cumplimiento de los fines y de los objetivos de la Directiva 94/45. Con dicha reforma, que contó con la negociación y el acuerdo de una posición conjunta de las organizaciones sindicales y empresariales europeas CES, BUSINESSEUROPE, UEAPME y CEEP, se perseguía, entre otros, el objetivo de introducir mayor efectividad en el ejercicio de los derechos de información y consulta transnacionales, a fin de que los correspondientes órganos o procedimientos estuviesen en situación de desempeñar su papel en la anticipación y el acompañamiento de los cambios.

el valor añadido y la pertinencia en principio de la Directiva de 2009. La nueva Directiva incide, así, en bastantes elementos, entre ellos, la aclaración del concepto de cuestiones transnacionales, la convocatoria de un número suficiente de reuniones con la comisión negociadora en el procedimiento para la constitución de un comité de empresa europeo, la aclaración sobre la cobertura de gastos de las comisiones negociadoras por la dirección central de la empresa o grupo de empresas o el establecimiento de objetivos más eficaces y específicos respecto al equilibrio de género que han de aplicar la dirección y los representantes de las personas trabajadoras al negociar o renegociar sus acuerdos, todo ello con el fin general de mejorar la seguridad jurídica y reducir el riesgo de litigios. La Directiva de 2025 deberá transponerse al ordenamiento interno a más tardar el 1 de enero de 2028.

Es preciso hacer referencia, en segundo lugar, al importante, cuantitativa y cualitativamente, conjunto de directivas comunitarias que aún están pendientes de trans-

Directivas europeas pendientes de transposición

posición, algunas de ellas ya vencido el plazo límite fijado por el legislador comunitario. La mejora en la incorporación y la correcta aplicación del Derecho de la Unión Europea se planteó como un objetivo prioritario del Gobierno desde la anterior legislatura, en línea con los objetivos del Consejo Europeo sobre la necesidad de transponer en plazo las directivas comunitarias¹¹³.

En el plano interno, las novedades laborales más destacables se extienden a diversos ámbitos, algunas ya reseñadas en la anterior edición de esta Memoria, como la modi-

Novedades del marco normativo laboral y otras iniciativas en el plano interno

ficación de la extinción del contrato de trabajo por incapacidad permanente de las personas trabajadoras (Ley 2/2025, de 29 de abril) con el objetivo de suprimir la automaticidad en la extinción del contrato de trabajo de las personas trabajadoras que acceden a la situación de incapacidad permanente total, absoluta o gran invalidez¹¹⁴.

La conciliación entre vida familiar y vida profesional ha configurado un eje fundamental de las políticas sociales, tanto en el plano comunitario como interno, con destacados hitos normativos en 2019¹¹⁵. La transposición de la Directiva de conciliación de los progenitores se inició con el Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio, que profundizó

113 Véase la Exposición de motivos de la Ley 11/2023, de 8 de mayo, por la que se transponían diversas directivas europeas. El Plan Anual Normativo 2025 del Gobierno (PAN 2025) hace referencia a la necesidad de ajustar el ordenamiento interno al Derecho de la Unión Europea. En ese sentido, recoge una previsión de las normas que era necesario aprobar en ese año para la transposición de las Directivas cuyo plazo de incorporación venciera durante el ámbito temporal al que se refiere dicho plan.

114 Véase también Memoria CES 2024, capítulo II, apartado 2.7.

115 En el ámbito interno, el Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación, adoptó entre las medidas relativas a la conciliación un nuevo enfoque de estos derechos, y, poco después, la Directiva 2019/1158, de 20 de junio, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, adoptó en el ámbito de la Unión Europea un planteamiento similar, más basado en la adaptación flexible de las condiciones de trabajo y en el ejercicio corresponsable.

RECUADRO 2.3. DIRECTIVAS PENDIENTES DE TRANSPOSICIÓN Y DIRECTIVAS RECIENTEMENTE TRANSPUESTAS

Entre las aprobadas en los últimos años, continúa pendiente de transposición la Directiva 2019/1152, de 20 de junio de 2019, relativa a unas **condiciones laborales transparentes y pre-visibles** en la Unión Europea, cuyo plazo límite terminaba en agosto de 2022, y sobre la cual la Unión Europea ha iniciado el correspondiente procedimiento sancionador contra España¹¹⁶. En febrero de 2024 se presentó un Proyecto de Ley con ese fin, que actualmente sigue en tramitación con carácter urgente¹¹⁷. Asimismo, sigue pendiente la Directiva 2022/2041, de 19 de octubre de 2022, sobre unos **salarios mínimos adecuados en la Unión Europea**, cuya fecha límite era noviembre de 2024¹¹⁸. En cuanto a la Directiva 2023/970, de 10 de mayo de 2023, por la que se refuerza la aplicación del principio de **igualdad de retribución entre hombres y mujeres**, está próxima la fecha límite de transposición, fijada el 7 de junio de 2026, y a tal fin se va a abrir una mesa de diálogo. Sobre esta, el PAN 2024 preveía llevarla a cabo mediante un Real Decreto aún no aprobado. Por su parte, también está pendiente la Directiva 2024/2831, de 23 de octubre de 2024, relativa a la **mejora de las condiciones laborales en el trabajo en plataformas**, si bien, al igual que la anterior, todavía se encuentra dentro del plazo límite de transposición, que fija a más tardar el 2 de diciembre de 2026. Finalmente, siguen asimismo pendientes al menos dos directivas en materia de **seguridad y salud en el trabajo** con plazo de transposición también vencido: la Directiva 2023/2668, de 22 de noviembre de 2023 (protección frente al amianto) y la Directiva 2024/869, de 13 de marzo de 2024 (valores límite de exposición para el plomo y los diisocianatos). Por el contrario, recientemente se ha transpuesto de forma completa la Directiva 2019/1158, de 20 de junio de 2019, relativa a la **conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores**¹¹⁹. Esta norma adolecía de una transposición incompleta en el elemento relativo al permiso parental de ocho semanas que prevé (incorporado como nuevo artículo 48 bis de la Ley del Estatuto de los Trabajadores), en particular sobre la remuneración o la compensación económica que se debe contemplar.

Fuente: elaboración propia.

en los cambios de 2019 en los derechos de conciliación corresponsable, y, complementariamente, con el Real Decreto-ley 2/2024, de 21 de mayo, que, entre otras medidas, buscaba facilitar el disfrute del permiso de lactancia para ambos progenitores. Estas normas, sin embargo, y en especial la segunda, no aportaron la completa transposición de la Directiva europea en un punto importante como es el nuevo permiso parental introducido por aquella, pues estaba pendiente establecer una remuneración o una prestación económica que permitiesen su disfrute en términos igualitarios por parte de las mujeres y los hombres.

116 El 20 de enero de 2026, el Consejo de Ministros autorizó la tramitación administrativa urgente del proyecto de Real Decreto para la transposición de esta Directiva.

117 Un anterior proyecto de ley caducó como consecuencia de la disolución de las Cortes y la convocatoria de elecciones en 2023. Actualmente está en trámite de informe por la Comisión de Trabajo, Economía Social, Inclusión, Seguridad Social y Migraciones del Congreso.

118 La transposición de esta Directiva, para la que el PAN 2025 del Gobierno preveía la aprobación de un Real Decreto, se abordó en la Mesa de diálogo social del SMI sin que fuera posible alcanzar un acuerdo tripartito al respecto. El Acuerdo de 29 de enero de 2026, entre el Gobierno, a través del MTES, y las organizaciones sindicales más representativas, sobre la cuantía del SMI para 2026, recogió también medidas para transponer esta Directiva comunitaria. Véase el apartado 2.4. de este capítulo, sobre el diálogo social en España.

119 Real Decreto-ley 9/2025, de 29 de julio, por el que se amplía el permiso de nacimiento y cuidado (...), para completar la transposición de la Directiva (UE) 2019/1158 (...).

La completa adaptación al ordenamiento interno se ha llevado a cabo expresamente mediante el Real Decreto-ley 9/2025, de 29 de julio, que a tal fin modifica el Estatuto de los Trabajadores, el Estatuto Básico del Empleado Público y la Ley General de Seguridad Social. Así, se ha ampliado el permiso por nacimiento y cuidados del menor en tres semanas, dos de ellas flexibles hasta que el menor cumpla ocho años, como derecho individual, igual e intransferible, con la consiguiente ampliación de la prestación económica de la Seguridad Social del cien por cien de la base reguladora, a fin de promover la compartición de responsabilidades de hombres y mujeres, y se ha aumentado la duración de estos permisos en las familias monoparentales¹²⁰.

Otro de los ejes normativos del año ha incidido en los instrumentos para garantizar mejores transiciones entre la educación y el empleo de calidad. Dentro de los desajustes y desequilibrios que perviven en el mercado de trabajo español, a pesar de la buena evolución de este en los últimos años, las personas jóvenes continúan soportando tasas de paro superiores al total de la población activa y afrontan unas transiciones desde la formación al empleo más largas y difíciles que sus coetáneos en otros Estados de la UE. Mejorar la capacitación profesional y facilitar una mejor conexión con las competencias demandadas por el tejido productivo es una de las políticas necesarias para combatir el desempleo juvenil, mejorar las transiciones hacia el mundo profesional y facilitar inserciones laborales estables y de calidad.

La reforma laboral acordada de 2021 modificó sustancialmente el contrato formativo en sus dos modalidades: el contrato de formación en alternancia (antiguo contrato para la formación y el aprendizaje) y el contrato para la obtención de práctica profesional (antiguo contrato en prácticas). En 2025, casi cuatro años después, se ha completado el perfil regulatorio de estas figuras contractuales mediante el desarrollo reglamentario del artículo 11 de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (LET)¹²¹, centrado en desarrollar las garantías laborales. Esta regulación laboral es complementaria con la propia de los contenidos educativos, y sobre estos cabe recordar las reformas en profundidad que se han llevado a cabo en el periodo reciente de la Formación Profesional vinculada al Catálogo de estándares de competencia y de la educación universitaria¹²².

En este punto, la reforma pretendía establecer una regulación eficaz del contrato formativo que proporcione un marco adecuado para la incorporación de las personas jóvenes al mercado laboral y las transiciones en el empleo a través de la recualificación

120 Actualmente está en tramitación en el Congreso de los Diputados un Proyecto de Ley procedente de esta norma de urgencia (plazo de enmiendas en la Comisión de Trabajo, Economía Social, Inclusión, Seguridad Social y Migraciones).

121 Real Decreto 1065/2025, de 26 de noviembre, por el que se desarrolla el régimen del contrato formativo, previsto en el artículo 11 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre (entró en vigor el 17 de diciembre de 2025).

122 Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional, y Real Decreto 659/2023, de 18 de julio, por el que se desarrolla la ordenación del Sistema de Formación Profesional. Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario.

de los trabajadores a cualquier edad. En este sentido, se ha puesto el foco de los cambios en los elementos formativos, los elementos subjetivos y los laborales del contrato en sus dos modalidades. La finalidad es que la utilización de estas modalidades contractuales laborales responda efectivamente a necesidades formativas, de manera que el trabajo que se realice esté efectivamente vinculado a la formación que se recibe en alternancia, de forma compatible, o a la ya completada en el caso de la práctica profesional, y a la vez se busca garantizar flexibilidad a las partes que les permita adaptarse a las necesidades de los distintos instrumentos formativos existentes. Con esos fines, que definen el núcleo de los cambios realizados, el Real Decreto 1065/2025, de 26 de noviembre, contiene el marco reglamentario nuevo, completo y sistemático que sustituye a las disposiciones de desarrollo anteriormente vigentes.

En conexión de fines con esta novedad normativa, las políticas que tienen por objetivo facilitar mejores transiciones entre la educación y el acceso al mercado laboral también han puesto el foco en el marco regulatorio de la formación práctica de los y las estudiantes. En este ámbito, recientemente se ha iniciado la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley del Estatuto de las personas en formación práctica no laboral, presentado por el Gobierno en marzo de 2026 en el Congreso de los Diputados. Esta iniciativa tiene por objeto determinar los periodos de formación práctica no laboral que se pueden realizar en el ámbito de la empresa o de otros organismos e instituciones públicas o privadas, y desarrollar el régimen jurídico que los ordena¹²³.

Por otra parte, la política normativa laboral en 2025 y 2026 ha continuado la senda de elevación de la cuantía del salario mínimo interprofesional (SMI), y de nuevo de forma acordada entre el Gobierno y las organizaciones sindicales más representativas de ámbito estatal¹²⁴. En esa línea, en enero de 2025, el Gobierno y las centrales sindicales CCOO y UGT alcanzaron un Acuerdo sobre el incremento de la cuantía del SMI, del 4,4 por 100. Dicho Acuerdo se trasladó al Real Decreto 87/2025, de 11 de febrero, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2025, que lo estableció en 1.184 euros mensuales en 14 pagas. Y para 2026, también mediante Acuerdo del Gobierno y los sindicatos más representativos, se estableció un aumento del SMI del 3,1 por 100 (hasta 1.221 euros al mes), incremento aprobado mediante el Real Decreto 126/2026, de 18 de febrero¹²⁵.

123 Actualmente se encuentra en plazo de enmiendas en la Comisión de Trabajo, Economía Social, Inclusión, Seguridad Social y Migraciones del Congreso. Sobre los antecedentes de la iniciativa, incluido el tratamiento que se hizo de esta temática en el marco del diálogo social, puede verse el Dictamen CES 1/2026 sobre el Anteproyecto de Ley, que contiene una serie de observaciones para contribuir a alcanzar una adecuada regulación de la formación práctica no laboral.

124 Véase Memoria CES 2023 y 2024, capítulo II, apartado 1.7.1. Véase también el apartado 1.5.2 (Diálogo social en España) del capítulo II de esta Memoria.

125 La cuantía de 2025 se había prorrogado para 2026, mediante el Real Decreto-ley 16/2025, de 23 de diciembre, hasta que entrase en vigor el nuevo Real Decreto. Como se ha mencionado en el apartado relativo al diálogo social en España, este Acuerdo recoge también medidas para transponer la Directiva comunitaria sobre salarios mínimos adecuados y un compromiso para actualizar las reglas de la compensación y absorción de los complementos salariales por las subidas del SMI.

Otro importante eje de políticas ha incidido, de nuevo, en la intersección de la política migratoria y la laboral actuando sobre la situación de las personas extranjeras que viven y trabajan en España, fundamentalmente aquellas que se encuentran en una situación administrativa irregular. La aprobación en 2024 del nuevo Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, mediante el Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, aportó un instrumento fundamental para el desarrollo de una política migratoria actualizada e integral. Como parte sustancial de esa política se acometieron cambios, entre otras materias, en las vías de acceso al empleo en España por las personas de nacionalidad extranjera¹²⁶.

El Reglamento de extranjería ha sido, de nuevo, modificado parcialmente con el fin principal de permitir la regularización de las personas extranjeras que permanecen en España desde hace tiempo sin que, por motivos ajenos a su voluntad, hayan podido acceder a la residencia temporal por circunstancias excepcionales.

RECUADRO 2.4. PRINCIPALES CONTENIDOS DEL REAL DECRETO DE REGULARIZACIÓN

El Real Decreto 316/2026, de 14 de abril, por una parte, lleva a cabo algunos **ajustes y modificaciones puntuales** del Reglamento de extranjería para aclarar, concretar o facilitar el ejercicio de ciertos derechos y trámites, y con ello la gestión migratoria, entre otros extremos estableciendo una habilitación provisional para trabajar en determinadas situaciones. Dichos ajustes apuntan a la evitación de situaciones de irregularidad sobrevenida, al tiempo que se incorpora la perspectiva de infancia y se refuerza la perspectiva de género como principios informadores del Reglamento. Por otra parte, la norma pretende salir al paso de la preocupante situación generada a las **personas solicitantes de protección internacional** por los cambios regulatorios sobrevenidos tras la aprobación del nuevo Reglamento de extranjería¹²⁷. Para ello, se regula el acceso a una autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales por razón de arraigo para las personas extranjeras que presentaron una solicitud de protección internacional antes del 1 de enero de 2026, entre cuyos rasgos destaca la habilitación provisional a residir y trabajar (nueva disposición adicional 20.^a). Y, finalmente, como medida central de esta reforma, se prevé una autorización de **residencia temporal por circunstancias excepcionales por razón de arraigo extraordinario** para aquellas personas que estuvieran en España antes del 1 de enero de 2026, y que cumplan los requisitos previstos (nueva disposición adicional 21.^a). También en este caso se prevé la habilitación provisional para trabajar desde la comunicación de inicio de la tramitación del procedimiento por cuenta ajena y por cuenta propia, en todo el territorio nacional y en cualquier ocupación o actividad.

Fuente: elaboración propia.

126 Los cambios del periodo 2020-2024 en el marco jurídico de la inmigración convergen en nuevos enfoques de las políticas normativas para adaptarlas a un nuevo ciclo migratorio, buscando la mejora de derechos y la respuesta a nuevas necesidades en el contexto del ciclo expansivo de la economía y del empleo iniciado tras la salida de la crisis pandémica. Se trata de cambios importantes en pro de mejorar la gestión de los flujos migratorios, si bien limitados a reformas del nivel reglamentario de la regulación. Informe CES 1/2025, *La realidad migratoria en España: prioridades para las políticas públicas*. Pleno de 29/10/2025.

127 Véase Informe CES 1/2025, *op. cit.*, pp. 93 a 95.

Entre las conclusiones de su reciente informe sobre la realidad migratoria en España¹²⁸, el CES ha constatado la existencia de un importante número de personas en situación administrativa irregular, sobre el que existen distintas estimaciones y que resulta difícil precisar; asimismo, que los efectos del actual ciclo migratorio han supuesto profundos cambios en el mercado español de trabajo, y que las personas migrantes suponen ya una variable estructural para estudiar y entender sus dinámicas; y, sin duda lo más relevante, que la irregularidad administrativa de las personas migrantes entraña su máxima vulnerabilidad laboral y social. Por ello, es extremadamente importante una reforma del Reglamento de extranjería que debe tener como consecuencia erradicar o reducir sustancialmente las vulnerabilidades individuales y sociales de las personas migrantes que han permanecido en esa situación, y que puede permitir aflorar empleos y economía sumergida aportando condiciones para una mayor cohesión y sostenibilidad social y del Estado de Bienestar en España, al tiempo que se contribuye a superar las dificultades de cobertura de trabajo en algunas actividades.

Otra relevante medida laboral ha incidido en las vías para reducir la edad de jubilación con aplicación de coeficientes reductores para el trabajo en determinadas actividades y con determinadas circunstancias. El trabajo, por cuenta ajena o propia, en actividades que reúnen condiciones excepcionales de penosidad, toxicidad, peligrosidad o insalubridad, y en las que se dan elevados índices de morbilidad o mortalidad, ha sido tradicionalmente un ámbito cualificado de mayores riesgos para la seguridad y la salud laboral de las personas, y esta problemática se acentúa ante la realidad del cambio demográfico y el envejecimiento de la población ocupada. Esta preocupación y la necesidad de superar, actualizándolo, un marco obsoleto de condiciones para permitir anticipar la edad de jubilación en el sistema de la Seguridad Social con la aplicación de coeficientes reductores, llevó a que se abordase su renovación en el marco del diálogo social, alcanzándose un acuerdo¹²⁹ para un nuevo esquema de configuración del correspondiente procedimiento, supuestos y condiciones para su determinación. Para la materialización del mencionado Acuerdo, se aprobó el Real Decreto 402/2025, de 27 de mayo¹³⁰, que regula el nuevo marco de las definiciones, el ámbito subjetivo, el régimen jurídico de los coeficientes reductores de la edad de jubilación y el procedimiento previo para determinar los supuestos en que procede permitir la anticipación de dicha edad.

128 Informe CES 1/2025, *op. cit.*

129 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. Firmado en julio de 2024 por el Gobierno, las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME, y las organizaciones sindicales CCOO y UGT.

130 Real Decreto 402/2025, de 27 de mayo, por el que se regula el procedimiento previo para determinar los supuestos en los que procede permitir anticipar la edad de jubilación en el sistema de la Seguridad Social mediante la aplicación de coeficientes reductores. La STS, Sala de lo Contencioso, de 18-02-2026, ha anulado varios preceptos de la norma.

La puesta en marcha de este mecanismo, para la cual es necesario que se complete el desarrollo reglamentario de algunos de sus elementos, deberá servir para mejorar la protección de la seguridad y la salud de las personas trabajadoras evitando o reduciendo sustancialmente un mayor riesgo de mortalidad y morbilidad en las actividades y los colectivos que se determinen. Y ello, a la vista de los índices de incidencia de accidentes laborales y de enfermedades profesionales) y especialmente de la incidencia de los accidentes de trabajo mortales, que presentan las personas trabajadoras pertenecientes a grupos de edades mayores (50 a 59 años).

La política normativa laboral en 2025 estuvo también marcada por la iniciativa del Gobierno para la reducción de la duración máxima de la jornada ordinaria de trabajo establecida en la Ley del Estatuto de los Trabajadores, la reforma del registro de jornada y del derecho a la desconexión. Estas cuestiones se abordaron en dos procesos sucesivos de diálogo social en 2024, bipartito primero y tripartito después, finalizando sin que se alcanzase un acuerdo entre el Gobierno y los interlocutores sociales. En febrero de 2025, el Consejo de Ministros aprobó el Anteproyecto de Ley para la reducción de la duración máxima de la jornada ordinaria de trabajo y la garantía del registro de jornada y el derecho a la desconexión, que recogía el Acuerdo social para la reducción de la jornada laboral que habían firmado el Ejecutivo y las organizaciones sindicales más representativas¹³¹. Tras la presentación en las Cortes del Proyecto de Ley en el mes de mayo, la tramitación parlamentaria de esta iniciativa concluyó con su rechazo por el Congreso de los Diputados mediante acuerdo de devolución al Gobierno por el Pleno de la Cámara¹³².

En conexión con la anterior iniciativa, el Consejo de Ministros acordó, el 30 de septiembre de 2025, autorizar la tramitación administrativa urgente del proyecto de Real Decreto por el que se desarrolla el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores en materia de registro de jornada, tramitación que continúa actualmente su curso.

1.7.2. Control administrativo y aplicación jurisdiccional

Actividad de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social

El nuevo Plan constituye la hoja de ruta a seguir por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) durante los próximos tres años con el objetivo de alcanzar un alto nivel de calidad en la prestación del servicio público que tiene encomendado como garante del cumplimiento de las normas del orden social y de los derechos

*Plan estratégico de
la ITSS 2025-2027*

131 BOCG, Serie A: Proyectos de Ley, Núm. 58-I, de 16 de mayo de 2025. Los antecedentes de esta iniciativa normativa pueden verse en Memoria CES 2024, capítulo II, pp. 254-255, y en el Dictamen CES 1/2025 sobre este Anteproyecto de Ley.

132 Acuerdo del Pleno del Congreso de los Diputados del 10 de septiembre de 2025 (BOCG, Serie A, Núm. 58-3, de 16/9/2025).

laborales de las personas trabajadoras¹³³. Este parte de un diagnóstico claro: las denuncias y comunicaciones a la ITSS han aumentado un 43 por 100 entre 2021 y 2024, la normativa sociolaboral es cada vez más extensa y compleja, y emergen nuevos riesgos vinculados a la digitalización, el envejecimiento poblacional y el cambio climático. Frente a ello, se identifican también oportunidades como la digitalización de procesos, el incremento de ofertas de empleo público o la creciente especialización del personal.

Las medidas contempladas en el Plan persiguen, así pues, reforzar material, estructural, operativa y normativamente a la ITSS para la prestación del servicio público encomendado, garantizando el cumplimiento de las normas del orden social y el respeto de los derechos de las personas trabajadoras. Cabe recordar en este punto que, tal y como se indica en el Plan, concretamente en su apartado relativo a la misión de la ITSS, “la función inspectora es la de vigilar el cumplimiento de las normas del orden social y exigir, en su caso, las responsabilidades correspondientes, además de brindar asesoramiento¹³⁴, conciliación, mediación y arbitraje en dichos asuntos”.

En línea con todo lo anteriormente descrito, el Plan se organiza fundamentalmente en torno a dos ejes. El primero “Defensa de los derechos de las personas trabajadoras”, establece las acciones que se deben desarrollar para lograr objetivos que se alineen con la función que la ITSS debe cumplir como defensora de los derechos laborales, así como del sistema de Seguridad Social, el cual constituye la base de un amplio sistema de protección social destinado a las personas trabajadoras. Por su parte, el segundo, “Servicio público de calidad” se centra en la identificación de medidas estructurales, organizativas y operativas que buscan alcanzar siete objetivos, cuyo propósito final es ofrecer un servicio público que se distinga por su alta calidad, eficacia y eficiencia.

RECUADRO 2.5. ESTRUCTURA Y CONTENIDO DEL PLAN ESTRATÉGICO DE LA ITSS 2025-2027

El Plan se articula en tres partes principales y un anexo I:

Parte I. Dedicada a la introducción, descripción organizativa de la ITSS (misión, valores, funciones, retos y oportunidades) y exposición del contexto socioeconómico.

Parte II. Desarrollo de diecisiete objetivos estratégicos agrupados en dos ejes fundamentales:

133 Este Plan fue aprobado en el Consejo de ministros del 26 de agosto de 2025, a propuesta del Ministerio de Trabajo y Economía Social. Posteriormente, el BOE de 12 de septiembre publicó la resolución de 8 de septiembre de 2025, de la Secretaría de Estado de Trabajo, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de ministros de 26 de agosto de 2025, por el que se aprueba el Plan Estratégico de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social 2025-2027.

134 Cabe destacar que, en el ámbito de la función de la ITSS de asistencia técnica, se señala en el Plan, entre otros extremos, que esta comprende la información y asistencia técnica a las empresas con “ocasión del ejercicio de la función inspectora, con objeto de facilitarles un mejor cumplimiento de las disposiciones del orden social”.

RECUADRO 2.5. ESTRUCTURA Y CONTENIDO DEL PLAN ESTRATÉGICO DE LA ITSS
2025-2027 (continuación)

Eje 1. Actividad inspectora: las personas en el centro del servicio público. Cuyos objetivos están dedicados a materias prioritarias, como relaciones laborales, salud y seguridad en el trabajo, igualdad de género, promoción del empleo, Seguridad Social y lucha contra el trabajo no declarado:

1. Garantizar los derechos laborales: estabilidad en el empleo; control del fraude en la contratación; derecho al descanso, a la limitación de la jornada laboral y al salario; despidos colectivos; adaptación de la normativa para reforzar el cumplimiento de la normativa del orden social.
2. Garantizar los derechos de los y las representantes de las personas trabajadoras.
3. Garantizar el derecho a la seguridad y salud.
4. Garantizar la igualdad y la inclusión.
5. Garantizar la efectiva aplicación del principio de igualdad de trato y no discriminación por razón de sexo y la adecuada integración de la perspectiva de género en la actuación inspectora.
6. Garantizar el cumplimiento de la normativa en materia de promoción y protección del empleo.
7. Aflorar empleo con derechos (plataformas digitales; falsos autónomos; fraude en el uso del contrato a tiempo parcial; teletrabajo...).
8. Erradicación de supuestos de precariedad extrema y trabajo forzoso.
9. Actividad inspectora en materia de Seguridad Social (luchar contra el fraude en la cotización al sistema de Seguridad Social y en prestaciones de Seguridad Social; vigilar el cumplimiento de obligaciones formales en materia de Seguridad Social; control de las Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social...).
10. Actividad internacional (promoción del trabajo decente y la justicia social más allá de nuestras fronteras).

Eje 2. Una organización de la ITSS guiada por altos estándares de calidad. Con objetivos orientados a medidas estructurales, organizativas y operativas para garantizar un servicio público de calidad:

1. Reforzar la organización en aras de un servicio de inspección eficiente y de calidad.
2. Adaptar la organización a los nuevos desafíos (promover el trabajo en equipo; medidas para una mejor organización del trabajo; refuerzo de las Direcciones Territoriales...).
3. Avanzar en la modernización tecnológica del Organismo.
4. Mejorar las capacidades del personal.
5. Promover el bienestar de nuestro personal, nuestro mayor activo.
6. Lograr una organización más abierta y transparente.
7. Potenciar los valores y principios éticos.

RECUADRO 2.5. ESTRUCTURA Y CONTENIDO DEL PLAN ESTRATÉGICO DE LA ITSS 2025-2027 (*continuación*)

Parte III. Esquema de seguimiento y evaluación del cumplimiento del propio Plan. A este respecto, dichas tareas se realizarán en el seno de la Comisión Permanente del Consejo Rector y en la Comisión Permanente del Consejo General del Organismo Estatal ITSS, con los siguientes hitos:

- En el primer semestre de 2026, la Dirección del Organismo Estatal ITSS realizará una evaluación intermedia del grado de cumplimiento del Plan, en la cual serán oídas las organizaciones empresariales y sindicales más representativas. El informe correspondiente a esta revisión intermedia se elevará al Consejo Rector y al Consejo General para su debate y análisis.
- A la finalización de la vigencia del Plan, se realizará un informe final en el que se evalúe el grado de cumplimiento de los objetivos y medidas establecidos en el Plan. Dicho informe deberá de presentarse en el primer semestre de 2028 en los Plenos del Consejo General y del Consejo Rector, y elevarse al Consejo de Ministros para su conocimiento.

Anexo I. Incluye un cuadro de correspondencia entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 y el Plan, destacando especialmente la vinculación directa de este con los objetivos de trabajo decente (ODS 8), igualdad de género (ODS 5), salud y bienestar (ODS 3) y fin de la pobreza (ODS 1), dada la naturaleza transversal de la labor inspectora en el ámbito laboral y social.

Fuente: elaboración propia.

A lo largo de 2025, la ITSS puso en marcha numerosos planes o iniciativas en áreas concretas. Así, en junio, coincidiendo con el inicio del verano, activó las medidas del Plan Estival 2025, a saber, un Plan Especial para velar por la protección de la salud de las personas trabajadoras frente a los riesgos derivados de la exposición a elevadas temperaturas. Con posterioridad, en el mes de noviembre, lanzó el Plan de Choque, correspondiente a 2025, para combatir el fraude en los contratos a tiempo parcial, con el objetivo de aflorar las jornadas reales que realizan las personas trabajadoras, y el II Plan de Choque contra el Fraude en la contratación laboral, cuya finalidad es evitar la utilización fraudulenta de contratos temporales y fijos discontinuos.

Asimismo, en noviembre, la ITSS, por un lado, lanzó la campaña informativa “A quién madruga, la inspección le ayuda” para dar a conocer el papel de la Inspección como instrumento público al servicio de la ciudadanía y garante de la protección de los derechos de las personas trabajadoras y, por otro, anunció la puesta en funcionamiento de una campaña especial y específica para vigilar el uso de los algoritmos en las grandes tecnológicas que operan en España.

El número total de actuaciones realizadas por la ITSS en 2024 fue de 1.146.680, lo que representa un volumen de actividad inferior al del año anterior, un 3,5 por 100 menos.

*Planes o iniciativas
de actuación puestos
en marcha por la ITSS
en áreas concretas*

CUADRO 2.18. ACTIVIDAD DE LA ITSS POR MATERIAS

											Variación 2023-2024 en %
Materia/año	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	
Relaciones laborales	123.474	132.692	134.253	142.081	149.196	177.908	126.928	158.365	157.785	163.066	3,3
Prevención de riesgos laborales	317.431	287.803	297.261	311.234	357.035	280.164	351.082	418.074	536.697	473.315	-11,8
Empleo y colocación	21.023	14.434	12.962	13.134	12.363	9.180	10.014	11.849	11.838	12.046	1,7
Extranjería	26.156	18.988	16.511	15.220	15.794	11.738	14.110	18.462	18.445	19.725	6,9
Seguridad Social	618.934	539.096	526.235	513.757	503.326	446.552	419.241	487.017	443.178	456.952	3,1
Otras actuaciones	24.989	23.545	25.012	24.642	22.770	19.873	25.227	23.581	20.192	21.576	6,8
Total	1.132.007	1.016.558	1.012.234	1.020.068	1.060.484	945.415	946.652	1.117.348	1.188.135	1.146.680	-3,5

Fuente: elaboración propia a partir de los Informes anuales de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social 2015-2024.

Así, el número de actuaciones llevadas a cabo por la ITSS disminuyó tras tres años consecutivos creciendo. En 2024, cabe señalar que, respecto a 2023, únicamente disminuyó el número de las actuaciones de la ITSS en el ámbito de la prevención de riesgos laborales. En consecuencia, en el resto de los epígrafes, las actuaciones inspectoras aumentaron respecto al año anterior¹³⁵ (cuadro 2.18).

En cuanto al número de infracciones, en 2024 se detectaron 130.416 (cuadro 2.19), lo que representa un aumento de un 2,4 por 100 sobre el año anterior, si bien el número de personas trabajadoras afectadas por infracciones en dicho ejercicio descendió a 876.706, frente a las 1.030.949 registradas a finales de diciembre de 2023. Respecto al importe de las sanciones, en 2024 alcanzó los 541,1 millones de euros, 18,6 más que el año anterior.

CUADRO 2.19. EVOLUCIÓN DE LAS INFRACCIONES

Año	Infracciones en acta	Importe de las sanciones (millones de euros)	Trabajadores afectados por infracciones
2019	89.230	309,2	583.429
2020	67.324	244,2	529.154
2021	78.686	286,4	671.336
2022	128.893	540,5	935.885
2023	127.210	522,5	1.030.949
2024	130.416	541,1	876.706

Fuente: elaboración propia a partir de los Informes anuales de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social 2019-2024.

135 Todo ello figura en el Informe Anual de la ITSS 2024 (último disponible), publicado en octubre de 2025.

A fin de dar cumplimiento al derecho a la igualdad recogido en el artículo 14 de la Constitución Española, así como al mandato impuesto a los poderes públicos por el artículo 9.2 de esta, la ITSS lleva a cabo una labor fundamental para la garantía del principio de igualdad de trato y oportunidades y no discriminación en el trabajo, constituyendo uno de los pilares esenciales de su actividad y extendiéndose de manera transversal a todas las materias que abarca su actuación.

Actividad transversal en igualdad de la ITSS

La igualdad y no discriminación por razón de sexo constituye un área de actuación permanente de la ITSS, formando parte de la programación anual. Dicha actividad se centra en los siguientes programas: planes de Igualdad y otras obligaciones de la Ley de Igualdad, discriminación en la relación laboral, discriminación salarial, prevención de riesgos laborales con un enfoque de género, acoso sexual y por razón de sexo, discriminación en la negociación colectiva, discriminación en el acceso al empleo y derechos sobre conciliación de la vida familiar y laboral¹³⁶.

Por lo que respecta al número total de actuaciones en la materia durante el año 2024 (11.576), se apreció una bajada respecto a las realizadas en el año anterior (12.206), rompiendo así la tendencia al alza de años precedentes. No obstante, debe resaltarse el importante esfuerzo llevado a cabo durante el año en alguno de los programas que integran la materia, en los que los datos son especialmente destacables. Así ocurre con las actuaciones relativas a discriminación salarial, que se incrementan un 28,26 por 100, pasando de 906 en 2023 a 1.162 en 2024. Lo mismo se observa en las materias relativas al acoso sexual y al protocolo de acoso sexual y por razón de sexo, en las que se produjo un notable aumento de las infracciones detectadas, un 37,31 por 100 respecto a 2023. Reseñables son también los resultados en materia de conciliación de la vida familiar y laboral, con un incremento en las actuaciones del 9 por 100 con respecto al año anterior y, por consiguiente, de sus resultados. De la misma forma hay que destacar el incremento, tanto en las actuaciones, un 33,9 por 100, como en sus resultados, en materia de discriminación en acceso al empleo por razón de sexo¹³⁷.

En 2025 se aprobó normativa que establecía nuevas atribuciones/cometidos a la ITSS. Así, la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia, introdujo, a través de su Disposición final vigesimoquinta, una relevante modificación en la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social al incluir esta una nue-

Novedades normativas con incidencia en la labor o en el ámbito de la ITSS

¹³⁶ Lo anterior se entiende sin perjuicio de la actividad que se lleva a cabo con un carácter rogado (denuncias, petición de informes de otras administraciones o de los Juzgados), de las campañas que, eventualmente puedan planificarse con carácter temporal sobre áreas o materias o aspectos concretos de la legislación en la materia, así como de las funciones que se asumen por las comunidades autónomas que hayan recibido trasposos en materia de función pública inspectora de la ITSS.

¹³⁷ Informe Anual de la ITSS 2024 (último disponible), publicado en octubre de 2025.

va disposición adicional undécima sobre el régimen de incompatibilidades, con la siguiente redacción:

“El personal funcionario previsto en el artículo 3 de esta ley, podrá realizar actividades de conciliación, mediación y arbitraje en huelgas y otros conflictos laborales ajenas a la función inspectora, en el ámbito de los sistemas autónomos de solución de conflictos laborales constituidos mediante los acuerdos interprofesionales o los convenios colectivos a los que se refiere el artículo 83 del Estatuto de los Trabajadores, de acuerdo con las normas reguladoras del funcionamiento de estos, así como funciones arbitrales previstas en el artículo 76 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, siempre que estas actividades no tengan carácter permanente.

Dichas actividades quedan exceptuadas del régimen de incompatibilidades previsto en la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades al servicio de las Administraciones públicas”.

Además, cabe mencionar que el Real Decreto 402/2025, de 27 de mayo, por el que se regula el procedimiento previo para determinar los supuestos en los que procede permitir anticipar la edad de jubilación en el sistema de la Seguridad Social mediante la aplicación de coeficientes reductores estableció, en su artículo 16, que, en el marco del procedimiento para anticipar la edad de jubilación en el sistema de la Seguridad Social mediante la aplicación de coeficientes reductores, el informe de morbilidad y mortalidad que la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social debe elaborar habrá de ser remitido al Organismo Autónomo Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social, “a fin de que, en virtud de las funciones de asistencia técnica que tiene atribuidas, elabore un informe que contenga, entre otros aspectos, los siguientes extremos: a) informe motivado sobre la posibilidad de modificación de las condiciones de trabajo. Igualmente, informará sobre las medidas de cualquier tipo, que dentro su ámbito competencial, considere necesarias para su efectiva aplicación; y b) las condiciones de penosidad, toxicidad, peligrosidad o insalubridad de las ocupaciones o actividades profesionales objeto del informe”.

Actividad de la jurisdicción social

El volumen de asuntos resueltos por los órganos judiciales sociales experimentó en 2025 una ligera disminución, tras la notable subida registrada en 2024, que venía, a su vez, precedida de dos años seguidos de bajada¹³⁸. Los Juzgados y Tribunales del Orden jurisdiccional social resolvieron 407.706 asuntos, lo que representa un descenso del 0,6 por 100 respecto a 2024.

Actividad de la jurisdicción social: ligera bajada del volumen global de asuntos resueltos en 2025

138 Ministerio de Trabajo y Economía Social, Estadística de Asuntos Judiciales Sociales, año 2025.

En 2025, los litigios relativos a conflictos individuales y colectivos aumentaron con respecto al ejercicio anterior, un 1 por 100 y un 0,1 por 100, respectivamente. Así, los primeros se situaron en 298.928 asuntos mientras que los segundos alcanzaron los 2.234 asuntos. Por el contrario, los litigios relativos a Seguridad Social disminuyeron un 4,8 por 100 respecto a 2024, hasta situarse en los 106.544 asuntos.

En el marco de los conflictos individuales, si se analiza el objeto de la demanda, los despidos aumentaron un 4 por 100 respecto a 2024, hasta 143.467. Por su parte, los litigios relativos a reclamaciones derivadas del contrato de trabajo disminuyeron un 1,6 por 100, situándose en 155.461. Los conflictos en materia de despidos, por su parte, afectaron a 151.977 personas trabajadoras, un aumento del 2,1 por 100 respecto a 2024.

A pesar de una ligera mejora en 2024 en las tasas de resolución, pendencia y congestión¹³⁹, en una perspectiva más amplia, los datos reflejan una situación de fondo de mayor congestión y retrasos en el Orden jurisdiccional social respecto de otros órdenes jurisdiccionales, todo ello dentro de un problema estructural común de demora en la tramitación y resolución de los asuntos judiciales. Según las últimas estadísticas del CGPJ, la duración media de los procedimientos en los juzgados de lo social alcanzó 12,2 meses en 2024¹⁴⁰ (en contraposición con los 8,5 meses de los juzgados del orden civil, los 10,1 meses de los juzgados de lo contencioso-administrativo y los 3,5 en el orden penal)¹⁴¹. Sin perjuicio de constatar que la ratio de asuntos resueltos por los Juzgados de lo Social demuestra una gran eficiencia (1.201 asuntos por juzgado frente a 800 recomendados por Orden JUS/1415/2018), en las últimas dos décadas el número de asuntos se ha incrementado un 51,3 por 100, contribuyendo a explicar la situación de saturación del Orden jurisdiccional por un aumento constante del volumen de asuntos pendientes de resolver, sin que el ritmo de creación de plazas en este Orden haya resultado acorde con esta evolución. La situación actual en el Orden social de la Jurisdicción no resulta compatible con el principio de celeridad que informa estos procesos, afectando a los derechos que están en juego, así como al funcionamiento de las relaciones laborales.

La Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia, que entró en vigor –aunque con excepciones– el 3 de abril de 2025, introdu-

Situación de la jurisdicción social

Novedades normativas en la ley reguladora de la jurisdicción social

139 La tasa de resolución aumentó un 3,5 por 100, las tasas de pendencia y de congestión se redujeron un 4,7 por 100 y un 2,9 por 100, respectivamente. Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), Memoria anual 2025 (correspondiente al ejercicio 2024, últimos datos disponibles).

140 En 2003 esta media era de 4,58 meses.

141 Datos referidos a las duraciones medias de los asuntos terminados, independientemente de la forma en la que han concluido, en la instancia. La media en la tramitación de los recursos de suplicación alcanza los 7,7 meses y la tramitación del recurso de casación por unificación de doctrina 21,1 meses.

jo modificaciones significativas en la organización judicial de nuestro país y medidas de agilización procesal, con repercusiones directas en el ámbito de lo social. De todas ellas se dio cuenta en la anterior edición de esta Memoria¹⁴².

Por su parte, la Ley 2/2025, de 29 de abril, por la que se modifican el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto legislativo 2/2015, de 23 de octubre, en materia de extinción del contrato de trabajo por incapacidad permanente de las personas trabajadoras, y el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto legislativo 8/2015, de 30 de octubre, en materia de incapacidad permanente, introdujo, mediante su disposición final primera, un nuevo apartado segundo en el artículo 120 de la LRJS para establecer principalmente que en los supuestos de extinción del contrato de trabajo previstos en el artículo 49.1 n) del Estatuto de los Trabajadores el procedimiento tendrá carácter urgente y se le dará tramitación preferente.

1.8. SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

1.8.1. Estrategias de actuación y otras iniciativas

Normas de origen internacional

La 113.^a Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) celebrada en el mes de junio de 2025 concluyó con la histórica adopción de las primeras normas, a nivel mundial, destinadas específicamente a prevenir la exposición a peligros biológicos en los lugares de trabajo, recogidas en un convenio¹⁴³ y en una recomendación¹⁴⁴, la cual actúa como guía de refuerzo, con directrices u orientaciones detalladas, para la implementación de dicho convenio¹⁴⁵. Estas normas constituyen, así pues, un marco jurídico internacional para cuidar y proteger la salud y la seguridad de las personas trabajadoras frente a virus, bacterias y otros agentes biológicos.

El Convenio 192 principalmente obliga a los Estados a adoptar medidas y políticas nacionales para la prevención, preparación y respuesta ante emergencias por peligros biológicos, como epidemias o pandemias, en colaboración con las personas trabajadoras y empleadores. Establece además que los empleadores están obligados a adoptar medidas preventivas y de protección, garantizar la información y formación adecuada, e involucrar activamente a las personas trabajadoras en todo ello.

142 Véase Memoria CES 2024, capítulo II, apartado 1.7.2.

143 OIT, *Convenio sobre los peligros biológicos en el entorno de trabajo*, 2025 (núm. 192).

144 OIT, *Recomendación sobre los peligros biológicos en el entorno de trabajo*, 2025 (núm. 209).

145 Entre los contenidos de la recomendación, se incluyen sistemas de alerta temprana, protocolos de respuesta ante situaciones como brotes, epidemias o pandemias, y acciones formativas.

Unión Europea

En 2025, desde la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo (EU-OSHA), se siguió prestando atención a temas muy relevantes en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo como el cambio climático, las enfermedades profesionales o la salud mental. Asimismo, otro foco de atención destacado de esta durante dicho ejercicio continuó siendo el impacto en la seguridad y salud del avance de las tecnologías digitales en el trabajo, del que se dio ampliamente cuenta en la anterior edición de esta Memoria.

La subida de las temperaturas, la radiación ultravioleta y los fenómenos meteorológicos extremos están afectando a la seguridad y la salud en el trabajo en casi todos los sectores económicos, pudiendo provocar a las personas que trabajan al aire libre o en entornos interiores con ventilación deficiente un aumento de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales.

El cambio climático y su incidencia en la seguridad y la salud en el trabajo

El calor se ha convertido concretamente en un grave motivo de preocupación para la seguridad y la salud en el trabajo en Europa. Y es que una de cada cinco personas que trabajan en la Unión Europea se ha enfrentado a un calor extremo en el trabajo en el último año —el porcentaje es mayor en trabajos al aire libre—, según muestran los resultados de la última encuesta europea a las personas empleadas OSH Pulse 2025, llevada a cabo por la EU-OSHA, de la que se dará ampliamente cuenta más adelante. Ante esta situación y para ayudar a las empresas y a su personal a prevenir y gestionar los riesgos para la salud derivados del calor extremo, la EU-OSHA reiteró durante 2025, sobre todo durante el periodo estival, la importancia y oportunidad del documento que publicó en 2023 titulado “El calor en el trabajo – Guía para los lugares de trabajo”, el cual establece medidas prácticas para limitar la exposición, reconocer los primeros signos de enfermedades relacionadas con el calor y responder eficazmente cuando sea necesario.

Pero no solo el calor y sus efectos sobre la salud laboral estuvo en el foco de la EU-OSHA en 2025, ya que esta también prestó particular atención a la exposición laboral a ambientes de trabajo a bajas temperaturas, sobre todo al aire libre¹⁴⁶, ya que asimismo conlleva riesgos para la salud de las personas trabajadoras¹⁴⁷. Así, la EU-OSHA señaló cómo la exposición al frío en estos casos puede provocar fatiga, disminución de la destreza, tiempos de reacción más lentos y graves riesgos para la salud, como hipotermia, congelación y trastornos musculoesqueléticos. Además, apuntó que, ante las bajas temperaturas, los trabajadores mayores, las mujeres y las personas con ciertas afecciones son particularmente vulnerables.

146 Principalmente durante las olas de frío extremo provocadas por la alteración de los patrones climáticos.

147 EU-OSHA, *Working in the cold*, OSHwiki, 2025.

*Enfermedades
profesionales: particular
atención al cáncer
relacionado con el trabajo*

El cáncer de origen laboral, como enfermedad profesional que es, representa uno de los principales problemas de salud laboral en Europa, siendo, según la EU-OSHA la primera causa de muertes relacionadas con el trabajo en Europa. Una forma de abordar esta cuestión es disponer de datos actualizados y fiables sobre la exposición del personal a los riesgos que pueden hacerle enfermar. Por esta razón, la EU-OSHA realizó una encuesta sobre la exposición del personal a factores de riesgo de cáncer en Europa (WES¹⁴⁸), cuyos primeros resultados vieron la luz a finales de 2023 y de los cuales se dio debida cuenta en la Memoria del CES de dicho ejercicio.

A finales de 2025, se publicó, por parte de la EU-OSHA, el informe final de dicha encuesta, el cual ofrece la imagen más clara hasta la fecha de cuántas personas trabajadoras europeas tienen probabilidades de enfrentarse a veinticuatro factores de riesgo de cáncer conocidos en seis Estados miembros de la Unión Europea: Alemania, Irlanda, España, Francia, Hungría y Finlandia. Dicho informe, que abarca a 98,5 millones de personas trabajadoras europeas, destaca que casi la mitad (47,3 por 100) de los trabajadores encuestados probablemente estuvieron expuestos a al menos un factor de riesgo de cáncer durante su última semana laboral antes de la encuesta (realizada entre septiembre de 2022 y febrero de 2023), lo que significa que aproximadamente 46,6 millones de trabajadores podrían estar expuestos a al menos un factor de riesgo de cáncer en el trabajo en los seis países incluidos en el estudio.

RECUADRO 2.6. INFORME FINAL DE LA ENCUESTA WES 2023: PRINCIPALES RESULTADOS

Las exposiciones más comunes a las que las personas trabajadoras están expuestas fueron la radiación ultravioleta solar (20,8 por 100), las emisiones de motores diésel (19,9 por 100), el benceno (12,8 por 100), la sílice cristalina respirable (8,4 por 100) y el formaldehído (6,4 por 100). Las exposiciones en niveles elevados fueron más frecuentes a: la sílice cristalina respirable, las emisiones de motores diésel, el polvo de madera, el benceno y el formaldehído.

Alrededor del 11,1 por 100 de las personas trabajadoras están expuestas al menos a uno de los 24 factores de riesgo de contraer cáncer evaluados en la encuesta durante la semana de trabajo anterior al sondeo a un nivel elevado. También son frecuentes las exposiciones múltiples: el 26,1 por 100 de personas trabajadoras estuvo probablemente expuesta al menos a dos factores de riesgo de cáncer en la misma semana.

Las personas trabajadoras de más edad tienden a estar más expuestas a múltiples factores de riesgo, pero a niveles más bajos en comparación con otras. Además, quienes trabajan por cuenta propia y las personas con contratos de trabajo temporales a menudo se enfrentan a tasas de exposición más elevadas, mientras que los patrones de exposición también difieren entre hombres y mujeres en función del sector y del tipo de trabajo en cuestión.

Los trabajadores varones están más expuestos que las mujeres trabajadoras a al menos un factor de riesgo de cáncer; sin embargo, existen excepciones al analizar sectores u ocupaciones específicos. Por ejemplo, el 48 por 100 de las mujeres trabajadoras del sector sanitario están altamente expuestas al formaldehído, en comparación con el 31 por 100 de los trabajadores varones.

Fuente: EU-OSHA, Informe final de la Encuesta WES 2023, 2025.

148 Workers Exposure Survey on cancer risk factors in Europe.

En este contexto, cabe señalar además que la EU-OSHA celebró la Semana Europea contra el Cáncer 2025 con la publicación de un informe en el que se analiza la exposición del personal sanitario y de la asistencia social a factores de riesgo de contraer cáncer profesional¹⁴⁹. El informe revela principalmente que el 29,5 por 100 del personal del sector estuvo expuesto al menos a uno de los citados 24 factores de riesgo de contraer cáncer evaluados en la encuesta durante la semana de trabajo anterior al sondeo. Otro 7,8 por 100 estuvo expuesto a dos o más factores de riesgo de contraer cáncer. Las radiaciones ionizantes, el formaldehído, el óxido de etileno y la radiación ultravioleta artificial fueron algunas de las exposiciones más comunes específicas del sector.

La seguridad en el trabajo no existe sin una buena salud mental. Por ello, la EU-OSHA ha llevado a cabo durante los últimos años (2022-2025) un proyecto de investigación con el fin de proporcionar información exhaustiva y fiable sobre los riesgos psicosociales relacionados con el trabajo y la salud mental a efectos de las políticas, la prevención, la sensibilización y la práctica, cuyos resultados finales verán la luz a lo largo de 2026. Esta investigación es antesala de la campaña “Trabajos saludables” 2026-2028 de la EU-OSHA, centrada en la salud mental y los riesgos psicosociales en el trabajo, que será lanzada oficialmente en la segunda mitad de 2026.

La importancia de la salud mental en el trabajo: particular atención a los riesgos psicosociales

En este ámbito, la actividad de la EU-OSHA en 2025 fue intensa, habiendo publicado numerosos informes y estudios sobre la materia. Así, en su Informe sobre Estrategias y legislación en materia de riesgos psicosociales en seis países europeos¹⁵⁰, se analizaban los enfoques de seis Estados miembros de la Unión Europea (Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Estonia y Croacia) en la prevención y la gestión de los riesgos psicosociales, examinando la legislación y las estrategias nacionales, así como los motores de cambio que inciden en la salud mental en el lugar de trabajo. Los factores de éxito observados en esos países incluyen una legislación sólida que exige una evaluación y gestión sistemática de los riesgos psicosociales, un diálogo social eficaz, esfuerzos de concienciación, una buena integración en los enfoques nacionales y una evaluación continua. Por su parte, las sugerencias políticas expuestas se centran, entre otros extremos, en reforzar el cumplimiento de la normativa, apoyar a las pymes, mejorar la formación, aprovechar los conocimientos de las personas expertas, optimizar la recogida de datos, incorporar los riesgos psicosociales en la legislación nacional clave sobre seguridad y salud ocupacional, adaptar la legislación a los desafíos del entorno laboral moderno, diseñar enfoques específicos dirigidos a grupos vulnerables,

149 EU-OSHA, *Occupational cancer risk factors in Europe – Findings of the Workers’ Exposure Survey (WES) for health and social care (HeSCare) workers—*, 2025.

150 EU-OSHA, *Strategies and legislation on psychosocial risks in six European countries*, 2025.

contar con planes de evaluación y prevención de riesgos laborales y fortalecer las inspecciones laborales y los inspectores y fomentar el diálogo social.

La EU-OSHA, publicó además en 2025 informes sobre la salud mental y los riesgos psicosociales en distintos sectores de actividad. En el relativo a la asistencia sociosanitaria¹⁵¹, se señala principalmente que este viene presentando tradicionalmente una elevada exposición a riesgos psicosociales que afectan a la salud mental de las personas trabajadoras, describiendo los once riesgos psicosociales más comunes en relación con los factores organizativos y las condiciones de trabajo y con el entorno de trabajo psicosocial, como, entre otros, la alta carga de trabajo sumada a una fuerte presión de tiempo, las largas horas de trabajo, los horarios de trabajo atípicos y los turnos de trabajo irregulares, el mal equilibrio entre el trabajo y la vida personal, los desequilibrios entre el esfuerzo y las recompensas, la violencia y acoso sexual en el trabajo, la precariedad laboral, las situaciones emocionalmente agotadoras y dilemas éticos y el escaso apoyo social¹⁵². Algunas de las intervenciones eficaces para prevenir estos riesgos, que se identifican en el informe, son la evaluación periódica de los riesgos, la participación de las personas trabajadoras en los procesos de toma de decisiones y las actividades dentro del lugar de trabajo¹⁵³ y la creación de un entorno laboral propicio.

En efecto, otro foco de atención relevante de la EU-OSHA durante 2025 volvió a ser, como en años anteriores, el impacto en la seguridad y salud en el trabajo del avance

*Impacto en la seguridad
y salud en el trabajo
del avance de las
tecnologías digitales*

de las tecnologías digitales, incluida la inteligencia artificial (IA) y los sistemas digitales inteligentes, en conexión con su campaña sobre “Trabajos seguros y saludables en la era digital” 2023-2025, dirigida a sensibilizar sobre los riesgos para la salud laboral en el contexto de la digitalización. De hecho, la Semana Europea de la Seguridad y la Salud en el

Trabajo 2025, organizada por la EU-OSHA, tuvo nuevamente como objetivo principal abordar el impacto de la transformación digital en la seguridad y salud laboral. En este contexto, y tal como se puso de relieve en la anterior edición de esta Memoria, la actividad de la EU-OSHA en 2025 fue intensa, habiendo publicado numerosos informes y estudios sobre diversos aspectos de esta materia.

Así, por lo que respecta, en concreto, a las implicaciones para la seguridad y la salud de la gestión de las personas trabajadoras a través de la IA, la EU-OSHA señaló que la IA y los sistemas basados en algoritmos permiten la automatización de las tareas de gestión y optimizan la organización del trabajo y la gestión de las personas trabajadoras,

151 EU-OSHA, *Work-related psychosocial risks and mental health in the EU health and social care sector*, 2025.

152 En este contexto, cabe hacer mención también a que, como se indica en el citado informe, la carga del trabajo doméstico y de cuidados recae principalmente en las mujeres.

153 Según el citado informe, la baja participación organizacional de las personas trabajadoras conlleva bajos niveles de bienestar psicológico y mayores consecuencias negativas para la salud mental, como el estrés.

lo que beneficia tanto a los empleadores como a aquellas, siempre y cuando se preste la debida atención a los fundamentos de la seguridad y salud en el trabajo. Con un diseño, una implementación, un uso y una participación adecuados de las personas trabajadoras en todo ello, estos sistemas pueden mejorar no solo la productividad, sino también la carga de trabajo, su intensidad y la seguridad y salud de las personas trabajadoras¹⁵⁴. Sin embargo, un mal uso de estos sistemas puede afectar negativamente a su seguridad y salud, al afectar a la autonomía laboral, la carga de trabajo, el estrés y la privacidad de estas, por lo que un enfoque centrado en el ser humano es crucial a la hora de implementarlos¹⁵⁵.

Por otro lado, cabe apuntar que la EU-OSHA señaló que los sistemas digitales inteligentes, que ocupan un lugar destacado como última área prioritaria de la campaña “Trabajos seguros y saludables en la era digital”, presentan oportunidades y riesgos para la seguridad y la salud en el trabajo. Así, estos sistemas, como las aplicaciones inteligentes y los dispositivos que se pueden llevar puestos, supervisan los riesgos en tiempo real y abordan de forma proactiva la seguridad en el trabajo. Sin embargo, estos también pueden plantear problemas relacionados con la privacidad de los datos, la salud psicosocial y la excesiva dependencia de la tecnología¹⁵⁶.

Fuera ya del ámbito de la actividad de la EU-OSHA, en 2025, desde el plano europeo, particularmente de la Comisión Europea, se prestó especial atención a las enfermedades profesionales. Así, esta adoptó, en diciembre de 2025, nuevas medidas para mejorar la protección de las personas trabajadoras frente al amianto -una sustancia altamente peligrosa y responsable de una parte significativa de los cánceres de origen laboral en la Unión Europea-¹⁵⁷, las cuales incluían, por un lado, nuevas directrices para ayudar a los Estados miembros, los empleadores y las personas trabajadoras a aplicar la Directiva revisada (Directiva UE 2023/2668, de 22 de noviembre de 2023), que se elaboraron con la colaboración de sindicatos, organizaciones empresariales, empresas, autoridades nacionales y expertos

Nuevas medidas de la comisión para mejorar la protección de las personas trabajadoras frente al amianto

154 En este orden de cosas, cabe aludir a la Resolución aprobada por el Parlamento Europeo en diciembre de 2025 con recomendaciones destinadas a la Comisión “sobre digitalización, inteligencia artificial y gestión algorítmica en el lugar de trabajo: configuración del futuro del trabajo”.

155 EU-OSHA, *Towards AI-based and algorithmic worker management systems for more productive, safer and healthier workplaces*, 2025 y EU-OSHA, *Worker participation and representation: The impact of AI-based workforce management systems on risk prevention*, 2025.

156 EU-OSHA, *Smart digital systems for better safety and health at work*, 2025.

157 La Organización Mundial de la Salud calcula (con datos a 2016) que la exposición laboral a este material provoca más de 200.000 defunciones al año en todo el mundo, lo que representa más del 70 por 100 de las muertes por cáncer de origen laboral. Por su parte, la EU-OSHA señala que el 75 por 100 de los cánceres en el lugar de trabajo en la Unión Europea están relacionados con el amianto (Encuesta WES, 2023).

en salud y seguridad¹⁵⁸; y, por otro, una Recomendación actualizada de la Comisión sobre la lista europea de enfermedades profesionales, incorporando nuevas patologías vinculadas a la exposición al amianto, como el cáncer de ovario, con el objetivo de mejorar el reconocimiento de estas enfermedades en todos los Estados miembros de la Unión Europea y facilitar el acceso de las personas afectadas a los sistemas de compensación¹⁵⁹.

Estas medidas venían a complementar la citada Directiva revisada sobre el amianto en el trabajo, aprobada en 2023, que establece límites de exposición profesional más estrictos y nuevas obligaciones preventivas¹⁶⁰. Los Estados miembros debían transponer esta Directiva a su legislación nacional antes del 21 de diciembre de 2025¹⁶¹.

La IV Encuesta europea de empresas sobre riesgos nuevos y emergentes (ESENER 2024), cuyos primeros resultados se publicaron en febrero de 2025¹⁶², ha arrojado luz

ESENER 2024: sobre los riesgos para la seguridad y la salud de las personas trabajadoras identificados en los centros de trabajo europeos de todos los sectores, donde el sedentarismo prolongado y los movimientos repetitivos siguen siendo las principales preocupaciones. También ha revelado los desafíos psicosociales y el creciente impacto de la digitalización en la seguridad y salud en el trabajo, a medida que las organizaciones se enfrentan a nuevas prácticas laborales¹⁶³.

El primer informe de ESENER 2024, de febrero de 2025, marcó el inicio de una serie de análisis que profundizarán en los datos de dicha encuesta, cuyos resultados detallados se publicarán en informes posteriores en 2026.

En septiembre de 2025, Eurofound presentó los primeros resultados de la Encuesta Europea sobre las Condiciones de Trabajo 2024 (EWCS, por sus siglas en inglés),

158 Comisión Europea, *Comunicación sobre el apoyo a la aplicación de la Directiva 2009/148/CE relativa a la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición al amianto durante el trabajo, modificada por la Directiva 2023/2668, SWD 2025 400 final*, 18-12-2025.

159 Comisión Europea, *Recomendación (UE) 2025/2609, de 18 de diciembre de 2025, relativa a la lista europea de enfermedades profesionales*.

160 Según la Comisión, todas estas medidas están en línea con el *Marco Estratégico de la UE en materia de Salud y Seguridad en el Trabajo 2021-2027*.

161 La Comisión Europea en 2026 ha incoado procedimientos de infracción contra diez Estados miembros, incluido España. Estos países no han notificado aún la transposición plena de la Directiva (UE) 2023/2668 sobre la mejora de la protección de los trabajadores frente al amianto. En febrero de 2024, el Ministerio de Trabajo y Economía Social inició los trámites de consulta pública previa para su transposición. Sin embargo, la norma que ha de transponer la citada directiva todavía no se ha aprobado.

162 ESENER 2024 ofrece información sobre cómo los centros de trabajo europeos gestionan la seguridad y la salud en el trabajo. Realizada en más de 41.000 establecimientos de 30 países europeos, ha sido llevada a cabo por la EU-OSHA, como viene siendo habitual.

163 Para un detalle de los primeros resultados de ESENER 2024, véase Memoria CES 2024, capítulo II, apartado 1.8.1.

la cual revela las últimas tendencias en materia de calidad del empleo y analiza los retos y oportunidades que plantea un nuevo mundo laboral¹⁶⁴.

Dicha encuesta muestra, en sus conclusiones, que persisten desafíos en diversas dimensiones de la calidad del empleo y que están surgiendo nuevos —en un mundo laboral en constante evolución—. Así, por lo que respecta al concreto ámbito de la seguridad y salud en el trabajo, se apunta, entre otros extremos, que las diferencias de género en la calidad del empleo requieren una atención continua, ya que las mujeres tienen mayor probabilidad que los hombres de experimentar la mayoría de las formas de comportamiento social adverso en el trabajo y los hombres se benefician de mejores perspectivas profesionales que las mujeres; la exposición, en el entorno físico, a las altas temperaturas y a sustancias químicas se está convirtiendo en un problema de seguridad y salud para un mayor número de personas trabajadoras, sobre todo en determinados sectores; los trabajos sedentarios suponen un riesgo para la salud de muchas personas trabajadoras, pues las mujeres (42 por 100 frente al 39 por 100 de los hombres) afirman pasar largos periodos sentadas; y en algunos sectores, como los servicios financieros, una proporción considerable de trabajadores tiene que adaptarse a la gestión algorítmica para la asignación de tareas laborales o la supervisión del rendimiento¹⁶⁵.

La última encuesta OSH Pulse 2025 a las personas trabajadoras “La seguridad y la salud en el trabajo en la era del cambio climático y digital”, realizada por la EU-OSHA y cuyo informe se publicó en el mes de septiembre, ofrece una imagen puntual de los retos y riesgos derivados del cambio climático, la digitalización y el entorno de trabajo psicosocial a los que se enfrentan actualmente la población activa de Europa. La encuesta también revela cómo están respondiendo los lugares de trabajo para salvaguardar la seguridad y la salud de quienes trabajan¹⁶⁶.

*Encuesta europea
sobre las condiciones
de trabajo 2024:
principales conclusiones*

*OSH Pulse 2025:
principales resultados*

164 Eurofound lleva supervisando la evolución de la calidad del empleo desde la primera ronda de la EWCS en 1990. Después de 1990, la encuesta se llevó a cabo en 1995, 2000, 2005, 2010 y 2015. La última edición se realizó entre febrero y diciembre de 2024. Se entrevistó a un total de 36 644 trabajadores de 35 países. En los 27 Estados miembros de la Unión, más de 27.000 trabajadores participaron en las entrevistas presenciales.

165 Para un mayor detalle de los resultados de la Encuesta, véase Eurofound (2025), *European Working Conditions Survey 2024: First findings*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

166 La encuesta, realizada por teléfono en abril de 2025, incluye las respuestas de más de 28 000 personas que trabajan por cuenta ajena en todos los Estados miembros de la Unión Europea además de Islandia, Noruega y, por primera vez, Suiza.

RECUADRO 2.7. PRINCIPALES RESULTADOS DE LA ENCUESTA OSH PULSE 2025**El cambio climático y la seguridad y la salud de las personas trabajadoras**

El 33 por 100 de las personas trabajadoras de la Unión Europea están expuestas al menos a un factor de riesgo relacionado con el cambio climático y el 20 por 100 declara estar expuesto al calor extremo. La exposición al calor es más elevada en los sectores en los que se trabaja al aire libre: el 35 por 100 de quienes trabajan en la agricultura o la pesca declaran trabajar en condiciones de calor extremo. Casi una de cada diez señala haber tenido síntomas o enfermedades asociados al calor, como golpes de calor.

Las diferencias regionales son evidentes, ya que son las personas trabajadoras del sur de Europa las más expuestas. Aunque más del 50 por 100 de las empresas han adoptado medidas preventivas, como zonas de descanso a la sombra u horarios adaptados al calor, la aplicación es desigual.

Además, a una de cada cinco personas encuestadas le preocupa que su puesto de trabajo y sus tareas actuales cambien como consecuencia de las medidas introducidas para prevenir los riesgos asociados al cambio climático.

Factores de riesgo psicosocial y salud mental en el lugar de trabajo

Los problemas de carga de trabajo siguen siendo generalizados en toda Europa, ya que el 44 por 100 de las personas encuestadas señala estar sometido a una fuerte presión de tiempo o sobrecarga de trabajo. En los feminizados sectores de la asistencia sanitaria y social, la cifra se eleva al 50 por 100, y el 41 por 100 afirma que sus esfuerzos no están suficientemente reconocidos o recompensados.

Los resultados también apuntan que el 48 por 100 cree que revelar un problema de salud mental podría repercutir negativamente en su carrera profesional. Esta percepción es especialmente frecuente entre las personas más jóvenes y las que desempeñan funciones peor remuneradas o precarias, en su mayoría, mujeres. Sin embargo, un alto porcentaje afirma sentirse cómodo hablando de su salud mental con un superior o directivo.

El 66 por 100 del personal de las grandes empresas tiene acceso a información y formación sobre el estrés y el bienestar, frente a solo el 42 por 100 en las microempresas. En general, los países del norte y el oeste de Europa revelan mayor apoyo y enfoques más proactivos.

Tecnologías digitales en el lugar de trabajo

Nueve de cada diez personas que trabajan en la Unión Europea utilizan al menos una tecnología digital en su puesto y alrededor de una de cada tres utiliza herramientas avanzadas, como sistemas de IA, dispositivos ponibles o robots. Además, el 25 por 100 de las personas encuestadas afirma que se utilizan tecnologías digitales para supervisar su trabajo y comportamiento, y el 27 por 100 declara que las tareas se asignan automáticamente a través de dichos sistemas. También, casi la mitad de los trabajadores de la Unión encuestados (48 por 100) afirma que el uso de tecnologías digitales en su lugar de trabajo determina la velocidad o el ritmo de su trabajo.

Asimismo, la digitalización puede alterar significativamente las funciones laborales. Algunos miembros de las personas trabajadoras se sienten aislados, con menos oportunidades de utilizar sus capacidades o tomar decisiones sobre su trabajo.

Estado de salud de las personas trabajadoras

De los nueve problemas de salud abordados en la encuesta, las personas trabajadoras mencionan con mayor frecuencia la fatiga general (37 por 100), seguida de dolores de cabeza y fatiga visual (35 por 100), estrés, depresión o ansiedad (29 por 100) y problemas o dolores óseos, articulares o musculares (28 por 100). Además, el 15 por 100 de las personas trabajadoras mencionan enfermedades infecciosas como un problema de salud experimentado en el último año, causado o agravado por su trabajo.

Fuente: EU-OSHA, OSH Pulse 2025.

El 18 de julio de 2025, la Comisión publicó una propuesta de directiva de sexta revisión de la Directiva 2004/37/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa a la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes carcinógenos, mutágenos y reprotóxicos durante el trabajo, en lo que respecta a la adición de sustancias y al establecimiento de valores límite en sus anexos I, III y III bis¹⁶⁷. El objeto de dicha propuesta es actualizar las normas sobre la exposición a sustancias peligrosas en el lugar de trabajo en consonancia con los últimos avances científicos. La actualización que propone la Comisión de la citada Directiva consiste básicamente en establecer unos límites de exposición para el cobalto y sus compuestos inorgánicos, los hidrocarburos aromáticos policíclicos (HAP) y el 1,4-dioxano; y añadir los humos de soldadura a la lista de sustancias, mezclas y procedimientos del anexo I de la Directiva.

Iniciativas normativas

España

A lo largo de 2025, la actividad científico-técnica del Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (INSST) se alineó con la consecución de los 6 objetivos estratégicos de la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo (EESST) 2023-2027 cuya finalidad es lograr entornos de trabajo seguros y saludables que contribuyan positivamente a la salud de las personas trabajadoras y al progreso de las empresas y de la sociedad¹⁶⁸.

Actividad científico-técnica del INSST durante 2025

En el ámbito de la seguridad en el trabajo, el Instituto centró su actividad principalmente en la realización de estudios y documentos técnicos relativos a la seguridad y salud de las personas trabajadoras en empleos verdes, en consonancia con el objetivo 2 de la EESST (gestionar los cambios derivados de las nuevas formas de organización del trabajo, los cambios demográfico y climático desde la óptica preventiva),

167 Comisión Europea, Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2004/37/CE en lo que respecta a la adición de sustancias y al establecimiento de valores límite en sus anexos I, III y III bis, COM (2025) 418 final, 18-7-2025.

168 Para un mayor detalle sobre la EESST, véanse las Memorias del CES correspondientes a 2023 y 2024.

entre los que cabe destacar el titulado “Empleos verdes: concepto, clasificación y riesgos para la Seguridad y Salud en el Trabajo”, en el que se identifican las actividades y riesgos asociados a este tipo de empleo con el fin de prevenirlos y mejorar la seguridad laboral de las personas trabajadoras.

En el área de la higiene industrial, hay que destacar las actividades técnicas del Instituto llevadas a cabo en relación con el cáncer de origen profesional englobadas dentro del objetivo 4 de la EESST (reforzar la protección de las personas trabajadoras en situación de mayor riesgo o vulnerabilidad) como, por ejemplo, la elaboración del documento: “Oncoguía: Cáncer de vejiga de origen profesional” y del documento técnico: “Red Centinela en Cáncer Profesional: senos paranasales”. En este mismo terreno, desde el Instituto se llevaron a cabo diversos estudios sobre los riesgos derivados de fenómenos meteorológicos y del cambio climático dando como resultado el informe “Estudio descriptivo sobre identificación y caracterización de actividades y ocupaciones más vulnerables al cambio climático en España” y 36 fichas descriptivas de las ocupaciones más vulnerables al desarrollar su actividad a la intemperie y de cómo los nuevos escenarios climáticos modifican los riesgos laborales a los que están expuestas.

Además, en relación con la prevención de riesgos por exposición al amianto, el Instituto elaboró varios documentos técnicos como los relativos a la “Metodología de valoración del riesgo potencial de los materiales con amianto instalados” y a la “Toma de muestra en el procedimiento de medida de fibras de amianto en aire”.

En el ámbito de la Ergonomía, por su parte, destacó el trabajo del realizado por el Instituto en relación con la prevención de los riesgos derivados de la realización de movimientos repetitivos y de la manipulación manual de cargas, que dio lugar a la actualización de la “Guía técnica para evaluación y prevención de los riesgos relativos a la manipulación manual de cargas”¹⁶⁹, en la que se ofrecen directrices que pueden ayudar a saber cómo identificar y mitigar aquellos riesgos relacionados con la manipulación manual de cargas en los puestos de trabajo.

En el campo de Psicosociología, la actividad del Instituto se centró en la salud mental, uno de los ejes prioritarios de la EESST, dando lugar a la elaboración de documentos técnicos como el relativo al “Trabajo y salud psicosocial en pymes” y el “Estudio sobre la hiperconectividad y la salud mental en el ámbito laboral”.

En materias como la promoción de la salud y la seguridad vial laboral, desde el Instituto se desarrollaron diferentes actividades de carácter técnico relativas en línea con el objetivo 1 de la EESST (mejorar la prevención de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales), siendo la publicación “Directrices para la investigación de casos de enfermedades profesionales” y la nota técnica de prevención “Ropa de protección de Alta Visibilidad”, un ejemplo de ellas. Además, en el ámbito de dicho

169 Actualización llevada a cabo en septiembre de 2024, pero presentada y publicada en enero de 2025.

objetivo, cabe señalar que, en cumplimiento de la disposición adicional primera del Real Decreto 893/2024, de 10 de septiembre, por el que se regula la protección de la seguridad y la salud en el ámbito del servicio del hogar familiar, el Instituto impulsó la puesta en marcha una herramienta gratuita para facilitar la evaluación de los riesgos y la adopción de medidas preventivas en el empleo doméstico¹⁷⁰.

Por último, en relación con la perspectiva de género en cumplimiento del objetivo 5 de la EESST (introducir la perspectiva de género en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo), se elaboró, por parte del Instituto, el estudio técnico “Integración de la prevención de riesgos laborales en los planes de igualdad” acompañado de una serie de dípticos.

Con motivo de la declaración de 2026 como año de la seguridad y salud en el trabajo, aprobada en Consejo de ministros a finales de 2025, el INSST ha indicado que reforzará en 2026 su papel como referente en materia de prevención de riesgos laborales coincidiendo, además, con la celebración, también en 2026, del treinta aniversario de la entrada en vigor de la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales.

Dicha iniciativa pretende constituir un llamamiento al conjunto de la sociedad para redoblar los esfuerzos en materia preventiva, reforzar la cultura de la seguridad y la salud en el trabajo y dar respuesta a los retos persistentes y emergentes que afectan a las condiciones de trabajo, la salud de las personas trabajadoras y la sostenibilidad del empleo. En este marco, en 2026 el INSST orientará su actividad técnica y de cooperación de cara a continuar progresando hacia la consecución de las prioridades recogidas en la EESST 2023-2027, las cuales están orientadas a reforzar la prevención desde el conocimiento para hacer frente a los riesgos laborales actuales y situar a las personas trabajadoras en el centro de las políticas públicas.

Según el INSST, el punto intermedio de la EESST 2023-2027 viene marcado por un momento clave de balance de su implementación y proyección. Esta etapa de transición se configura a partir de la evaluación del Primer Plan de Acción 2023-2024 y culmina con la aprobación del Segundo Plan de Acción 2025-2027 por parte de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (CNSST), el 27 de enero de 2025.

Este momento no solo simboliza la mitad del recorrido temporal de la EESST, sino que representa también un punto de reflexión estratégico, ya que permite conocer el estado de situación de las medidas previstas inicialmente, identificar áreas de mejora

2026, Año de la Seguridad y Salud en el Trabajo

Resultados de progreso o balance de la aplicación de la EESST 2023-2027

170 La citada herramienta fue incorporada al servicio público Prevencion10.es junto con tutoriales, vídeos e infografías específicas para este colectivo.

y reforzar las líneas de actuación que orientarán la política preventiva en el tramo final del periodo de vigencia de la Estrategia.

El Primer Plan de Acción 2023-2024 ha supuesto la puesta en marcha de 106 medidas, alcanzándose a comienzos de 2025 avances en prácticamente todas ellas.

Entre las actuaciones más relevantes de este periodo destacan el diseño de una Agenda Nacional para abordar el infradiagnóstico y la infranotificación de los cánceres derivados de exposiciones laborales (“Agenda Nacional de prevención del cáncer de origen profesional”, formalmente aprobada en el Pleno de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo -CNSST- de enero de 2025), promoviendo iniciativas que abarcan desde la investigación y la detección precoz, hasta la sensibilización y el refuerzo de la acción preventiva¹⁷¹; la incorporación de la salud mental y los riesgos psicosociales como prioridad en materia de seguridad y salud en el trabajo durante la Presidencia Española del Consejo de la Unión Europea en 2023; el impulso de campañas de sensibilización orientadas a fortalecer la cultura preventiva en ámbitos esenciales, como los trabajos a la intemperie o la desconexión digital, promovidas por el INSST, así como la campaña “Un día cualquiera”, desarrollada en el seno de la CNSST y lanzada en el mes de noviembre de 2024 con el objetivo de reducir las actuales cifras de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, para lo que contaba con la colaboración de los principales agentes implicados en la mejora de las condiciones de seguridad y salud en los entornos laborales; la aprobación del Real Decreto 893/2024, de 10 de septiembre, por el que se regula la protección de la seguridad y la salud en el ámbito del servicio del hogar familiar, junto con la puesta a disposición de una herramienta del INSST para facilitar a las personas empleadoras la evaluación de riesgos laborales; y, finalmente, la constitución, en abril de 2025, de un nuevo órgano de colaboración institucional entre el INSST y los órganos técnicos de las Comunidades Autónomas, la “Red Interterritorial de Seguridad y Salud en el Trabajo”.

Por su parte, el Segundo Plan de Acción 2025-2027 contiene 197 medidas a realizar en dicho periodo de tres años y da continuidad a las actuaciones iniciadas en el primer plan de acción e incorpora nuevas medidas para alcanzar un mayor grado de cumplimiento de los objetivos y líneas de actuación de la EESST¹⁷². Entre sus principales acciones previstas se encuentran la revisión del cuadro de enfermedades profesionales con la incorporación de la perspectiva de género; la actualización de la normativa

171 Esta Agenda Nacional constituye un documento de relevancia que contiene 96 medidas que implementar con el objetivo de reforzar, específicamente, las áreas vinculadas a la acción preventiva, normativa, asesoramiento técnico, vigilancia y control, diagnóstico precoz e intervención temprana, investigación y epidemiología, y sensibilización de la población en cuanto a la importancia del cáncer laboral.

172 Para conocer el alcance del Plan de Acción 2025-2027 se ha de precisar, entre otros extremos, que cada medida lleva asignados indicadores de proceso o resultado, que facilitarán el seguimiento, impulso y evaluación de la Estrategia. Por otra parte, en el desarrollo de todas las medidas dirigidas a la adaptación o modificación de la normativa se garantizará la consulta y participación de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, conforme a lo previsto en el artículo 6 de la Ley de Prevención de riesgos laborales, a excepción de los casos de extraordinaria y urgente necesidad.

en materias de especial relevancia como el amianto, los agentes cancerígenos y las disposiciones relativas a los lugares de trabajo; y la adecuación de la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales y del Real Decreto 39/1997 a las nuevas realidades productivas y organizativas de las empresas. Esta actualización normativa integrará aspectos clave, como la consideración de la edad, la perspectiva de género y la diversidad generacional, al tiempo que reforzará la protección frente a los riesgos psicosociales, consolidando un enfoque más inclusivo y adaptado a los cambios del mundo del trabajo.

En el marco de la EESST 2023-2027 se han creado, en el seno de la CNSST, cuatro grupos de trabajo específicos. En el Grupo de “Factores psicosociales y salud mental” se elaboró en 2024 un documento de consenso en el que se realiza una recopilación de la evidencia científica sobre la relación entre los factores laborales psicosociales y la salud mental, en la que se identifican como principales factores de riesgo las altas exigencias cuantitativas y emocionales, la elevada inseguridad laboral, el bajo control sobre el trabajo, la violencia o las amenazas y el conflicto trabajo-familia. Este documento base, que fue finalmente aprobado por la CNSST en enero de 2025, servirá para el diseño de futuras propuestas e intervenciones que contribuyan a una mejor gestión de los riesgos psicosociales.

Actividad de los grupos de trabajo de la CNSST creados en el marco de la EESST 2023-2027

Los otros nuevos grupos, a saber, el de “Transiciones digital, ecológica y demográfica”, el de “Notificación y registro de accidentes de trabajo” y el de “Sílice cristalina respirable”, no consensuaron ningún tipo de acción o documento concreto durante 2025. No obstante, hay que apuntar que en el relativo a las transiciones digital, ecológica y demográfica y con el fin de mejorar el conocimiento del impacto de dichas transiciones en las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, y de poder anticipar actuaciones preventivas, está previsto que se desarrollen en el periodo 2025-2027 proyectos de investigación en las siguientes temáticas: conceptualización y determinantes del ciberacoso laboral; impacto de la sobreexposición tecnológica en el descanso y la recuperación; guía práctica del Reglamento de Protección de Datos aplicada a la seguridad y salud en el trabajo; interacción entre demandas físicas y emocionales en función de la edad; aplicación práctica de la NTP 1176 del INSS sobre edad y diversidad generacional; competencias digitales en la población mayor de 50 años; gestión de los riesgos laborales derivados del cambio climático; elaboración de guías y protocolos de actuación ante fenómenos adversos; y gestión de la salud mental en las organizaciones desde la perspectiva de la gestión preventiva.

Asimismo, hay que señalar que el análisis que se está desarrollando actualmente en el “Grupo de trabajo de Notificación y registro de accidentes de trabajo” sobre la situación actual y las debilidades del sistema Delt@ dará lugar próximamente a

una propuesta de mejora en la codificación de variables y en la funcionalidad de la herramienta¹⁷³.

Por último, el “Grupo de trabajo sobre Sílice Cristalina Respirable”, en cumplimiento de su mandato, está ultimando actualmente un análisis de la exposición laboral a la sílice cristalina, a partir de los datos facilitados por la Encuesta sobre la Exposición de las Personas Trabajadoras a Factores de Riesgo de Cáncer en Europa (WES) de la EU-OSHA, y de sus efectos sobre la salud. Dicho análisis identificará sectores, actividades y ocupaciones prioritarios por su mayor prevalencia de esta enfermedad profesional.

El 24 de julio de 2025 quedó constituido formalmente el Grupo de Trabajo sobre Vulnerabilidades y Cambio Climático, una iniciativa promovida por el Observatorio

*Constitución y principales
líneas de actuación del
grupo de trabajo sobre
vulnerabilidades
y cambio climático*

de Salud y Cambio Climático, creado en 2023, que tiene como objetivo reforzar el análisis y la respuesta institucional ante los impactos diferenciados del cambio climático sobre la salud pública¹⁷⁴. Así, este impulsará un conjunto de acciones orientadas a reforzar la capacidad de respuesta institucional frente a los efectos de la crisis climática sobre la salud, con un enfoque específico en la equidad. En primer lugar, se

promoverá la mejora de la comunicación preventiva, mediante el diseño de mensajes claros, accesibles y culturalmente adaptados a los distintos perfiles de vulnerabilidad, incluyendo formatos comprensibles para personas mayores, con discapacidad o con barreras idiomáticas.

En paralelo, este grupo trabajará en la implementación de mecanismos que aseguren la accesibilidad universal a la información, tanto desde una perspectiva física como cognitiva y tecnológica, favoreciendo la llegada de los mensajes a quienes enfrentan mayores dificultades de acceso. Otro eje será el fortalecimiento de la coordinación entre administraciones públicas, servicios sociales, entidades sanitarias y organizaciones del tercer sector, con el fin de articular respuestas integradas y eficaces ante los riesgos climáticos.

Además, dicho grupo impulsará la formación y capacitación del personal que atiende directamente a personas en situación de vulnerabilidad —ya sea en centros sociosanitarios, en servicios comunitarios o de emergencia— con el objetivo de que dispongan de herramientas prácticas para reconocer señales de riesgo, actuar con

173 Las empresas están obligadas a la notificación de los accidentes de trabajo a través del Sistema Delt@, así como de los partes de baja, confirmación de baja y alta por el Sistema Red.

174 El grupo está liderado por el Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030 y cuenta con la participación de los Ministerios de Sanidad; Transición Ecológica y Reto Demográfico; y Ciencia, Innovación y Universidades a través del Instituto de Salud Carlos III. Además, participan numerosas organizaciones del tercer sector y entidades vinculadas a la atención a colectivos vulnerables, como personas mayores, con discapacidad, en situación de dependencia, infancia y personas en riesgo de exclusión social.

agilidad y generar entornos más seguros y protectores. Además, el grupo recogerá propuestas para orientar el diseño de políticas públicas que garanticen una adaptación climática justa. Estas políticas deberán centrarse en proteger a quienes se encuentran en una situación más expuesta, reducir las desigualdades que amplifican los efectos del cambio climático y asegurar que la respuesta frente a la emergencia climática sea socialmente equitativa y no deje a nadie atrás.

Por otra parte, cabe señalar que durante la reunión constitutiva del grupo se destacó la importancia de analizar en profundidad cómo los efectos de la crisis climática —especialmente fenómenos como las olas de calor— impactan de manera desigual a distintos sectores de la población y cómo los principales factores de vulnerabilidad (edad, exposición laboral al aire libre y las enfermedades crónicas) determinan tanto la exposición a estos riesgos como sus repercusiones sobre la salud.

Cabe destacar principalmente, que el INSST puso en marcha el 24 de junio de 2025 una campaña para sensibilizar sobre los efectos del calor en el entorno laboral y prevenir el incremento de accidentes y enfermedades profesionales durante el periodo estival. A través de un espacio web dedicado al calor

*Campañas del INSST
en 2025*

y otros fenómenos meteorológicos adversos, empresas, personas trabajadoras y profesionales de la prevención podrán tener acceso a fichas informativas con medidas precisas para prevenir los efectos de las olas de calor asociadas al cambio climático, las radiaciones solares y los agentes transmisores de enfermedades.

Esta campaña del INSST se enmarca dentro del Plan Estival del Ministerio de Trabajo y Economía Social, que se presentó días antes, el 11 de junio, centrado en la vigilancia del cumplimiento normativo y en la prevención en sectores especialmente afectados durante los meses de verano, como la agricultura, la construcción o el comercio.

En este ámbito normativo, cabe destacar, en primer lugar, que en 2025, la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL) cumplió tres décadas, desde su aprobación y publicación en el BOE (aunque entró en vigor el 10 de febrero de 1996), como la piedra angular de la seguridad y salud en el trabajo en España, marcando el paso de un modelo reparador de daños a un modelo centrado en la prevención integral.

*Principales novedades
normativas con incidencia en el
ámbito de la seguridad y salud
en el trabajo*

A modo de sucinto balance, cabe subrayar que el mayor éxito de la LPRL ha sido la reducción drástica de la siniestralidad y la consolidación de una estructura profesional que antes era inexistente. Este avance ha sido posible gracias a la profesionalización del sector, que ha pasado de ser marginal a contar con una red de servicios de prevención y más de 60.000 técnicos titulados especializados. Todo ello ha cimentado una nueva cultura preventiva basada en el deber empresarial de brindar una protección eficaz y

en el reconocimiento de derechos fundamentales para los empleados. A pesar de los avances, este recorrido de tres décadas no ha estado exento de importantes obstáculos, persistiendo en la actualidad problemas estructurales que limitan la efectividad real de la norma.

El mundo laboral de 1995 ha cambiado radicalmente, lo que ha impulsado recientemente una reforma de la LPRL que aborde con eficacia los desafíos actuales íntimamente relacionados con las transiciones digital, climática y demográfica. Y es que el éxito futuro de la norma depende de lograr su cumplimiento efectivo, que ponga el foco en actuar y no solo en evaluar, que adapte el trabajo a la persona y que sitúe la protección de la salud como una inversión estratégica e innegociable frente a los riesgos derivados del trabajo. Pues bien, en este orden de cosas cabe señalar que, en el marco del diálogo social, el Gobierno y los sindicatos UGT y CCOO suscribieron el 10 de febrero de 2026 un acuerdo para la modificación de la LPRL en la línea apuntada, del que se ha dado cuenta con anterioridad en el apartado relativo al diálogo social en España de esta Memoria. Fruto de dicho acuerdo, el Consejo de ministros, unos meses más tarde, concretamente el 28 de abril (día mundial de la seguridad y salud en el trabajo), aprobó, en primera vuelta, a propuesta del Ministerio de Trabajo y Economía Social, un anteproyecto de ley de reforma de la LPRL.

Por otro lado, uno de los ejes de la política normativa laboral en España durante 2025 consistió nuevamente en obligarse mediante determinados instrumentos laborales internacionales. En materia de seguridad y salud en el trabajo, cabe señalar que el 11 de diciembre de 2025, España depositó oficialmente ante la Organización Internacional del Trabajo (OIT) el instrumento de ratificación del Convenio número 183, relativo a la revisión del Convenio sobre la protección de la maternidad (revisado), 1952, del año 2000¹⁷⁵, el cual establece estándares internacionales mínimos para proteger a las mujeres trabajadoras durante el embarazo, el parto y el periodo posterior, garantizando, entre otros extremos, condiciones de trabajo seguras para estas.

En este orden de cosas, hay que apuntar asimismo que el Consejo de ministros, en julio de 2025, aprobó solicitar a las Cortes Generales la autorización para ratificar el Convenio 191 de la OIT sobre las enmiendas a ciertas normas consiguientes al reconocimiento de un entorno de trabajo seguro y saludable como principio fundamental, que fue adoptado en la 111.^a Reunión de la Conferencia General de la OIT celebrada en junio de 2023¹⁷⁶.

175 Posteriormente, en el BOE de 10 de febrero de 2026 se publicó el Instrumento de adhesión al Convenio relativo a la revisión del Convenio sobre la protección de la maternidad (revisado), 1952. Para España, este instrumento internacional entrará en vigor el 11 de diciembre de 2026.

176 A este respecto y una vez concedida por las Cortes Generales la autorización prevista en el artículo 94.1 de la Constitución y habiendo también manifestado España su consentimiento en obligarse por dicho Convenio, en el BOE de 28 de abril de 2026 se publicó el Instrumento de adhesión al Convenio sobre las enmiendas a ciertas normas consiguientes al reconocimiento de un entorno de trabajo seguro y saludable como principio fundamental, hecho en Ginebra el 12 de junio de 2023. Para España, dicho instrumento internacional entró en vigor el 20 de abril de 2026.

Hay que destacar también que el 11 de junio de 2025 entraron en vigor en nuestro país los siguientes convenios de la OIT: Convenio número 167 sobre seguridad y salud en la construcción, de 1988; y Convenio número 184 sobre la seguridad y la salud en la agricultura, 2001, los cuales habían sido ratificados por España un año antes.

1.8.2. Evolución de la siniestralidad laboral

La actual estrategia de seguridad y salud en el trabajo (EESST 2023-2027) se aprobó hace 3 años con un amplio consenso social y con el objetivo general de lograr unos entornos de trabajo seguros y saludables. Este instrumento para el desarrollo de las políticas de prevención de riesgos laborales en los cinco años siguientes debe servir para afrontar los desafíos planteados tras la salida de la pandemia y los cambios en el mundo del trabajo derivados de la transformación tecnológica del tejido productivo, los efectos del cambio demográfico en la población ocupada y la intensificación de las consecuencias de la crisis climática. La renovación del marco estratégico, alineado con el marco europeo, se produjo, además, coincidiendo con un intenso ciclo expansivo de la economía y del empleo donde se aprecian cambios ocupacionales y en la organización del trabajo muy relevantes. Todo ello abre oportunidades de mejora de la integración y la gestión preventiva, pero, al mismo tiempo, plantea retos de mucha envergadura desde el punto de vista de los riesgos ya conocidos, así como por el surgimiento de otros nuevos y emergentes.

En atención a todo ello, la EESST 2023-2027, de la que 2025 ha sido el año central en su ciclo de despliegue e implementación, se articula en seis objetivos: el primero, al que cabe calificar de estructural, consiste en mejorar la prevención de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales; el segundo, transicional, se propone gestionar los cambios derivados de las nuevas formas de organización del trabajo y los cambios demográfico y climático desde la óptica preventiva; el tercero y el cuarto, verticales y focalizados, respectivamente, en la parte del tejido empresarial con más dificultades y carencias para la integración de la prevención, así como en determinados colectivos de personas trabajadoras, apuestan por mejorar la gestión de la seguridad y salud en las pymes, una apuesta por la integración y la formación en prevención de riesgos laborales, y reforzar la protección de las personas trabajadoras en situación de mayor riesgo o vulnerabilidad; el quinto, de orientación transversal a todos los ámbitos y políticas de la seguridad y salud laboral, se dirige a introducir la perspectiva de género en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo; y finalmente, el sexto, de contexto, pone el acento en la necesidad de fortalecer el Sistema Nacional de seguridad y salud para afrontar con éxito futuras crisis. El segundo plan de acción de la estrategia, que abarca el periodo 2025-2027, contiene 197 medidas que dan continuidad a las iniciadas en el primer plan de acción (2023-2024) e incorpora otras nuevas para alcanzar un mayor grado de cumplimiento de los objetivos y líneas de actuación de la Estrategia.

Descenso de los accidentes de trabajo (AT)

En 2025 descendió, por tercer año, el número de accidentes de trabajo (AT), comparando los datos de avance con los del año anterior (cuadro 2.20), y lo hizo en mayor número y proporción que en este (-1,5 y -1,1 por 100 respectivamente).

Asimismo, a diferencia de 2024, en 2025 se redujeron tanto los AT sin baja como los que causaron la baja de la persona trabajadora. Se trata aún de datos provisionales, que probablemente variarán al alza, por lo que deben tomarse con la debida cautela. En 2024, ya con datos consolidados, se aprecia también una cierta reducción de los AT con relación al año anterior (-1,43 por 100), aunque es cierto que casi todos ellos correspondieron a AT sin baja. Cabe señalar, por otra parte, que la disminución de la siniestralidad laboral en 2025 y en 2024 se ha producido dentro de años expansivos en la actividad económica y el empleo.

Tomando en consideración los AT con baja y por situaciones profesionales, aquellos disminuyeron tanto en el trabajo por cuenta ajena como por cuenta propia. En el trabajo asalariado lo hicieron en una ligera proporción (-0,6 por 100), y toda la disminución se debió a los que tuvieron lugar en jornada de trabajo (-1,2 por 100), a diferencia del aumento de los producidos al ir o volver del trabajo, que crecieron (3,1 por 100), si bien todos se debieron a los de carácter leve.

En atención a su gravedad, por una parte, cabe destacar la reducción de los AT mortales en jornada de las personas trabajadoras por cuenta ajena, que contrasta con el aumento del 15,2 por 100 que habían experimentado en 2024. Y lo mismo cabe decir de los AT mortales *in itinere*, si bien en este caso se redujeron en una proporción menor. El dato de 2025 de los AT de mayor gravedad previsiblemente aumentará, conforme a la definición estadística de accidentes mortales. De hecho, con datos definitivos, en 2024 se produjeron 68 AT mortales en jornada más que en 2023 (un 12,5 por 100 más) y 5 más *in itinere* (3,5 por 100 más). Por ello, y porque no cabe ninguna complacencia ante cualquier cifra de AT mortales, cabe reiterar las consideraciones que se hicieron en la anterior edición de esta Memoria sobre la urgencia de reducir los AT y, en particular, los de carácter mortal, entre otras poner el foco en la incidencia que presentan determinados tipos de desviación que ocasionan estos accidentes, como los de origen no traumático (infartos, derrames cerebrales, etc.), los accidentes de tráfico, las caídas de personas y otros tipos, y tener en cuenta la importancia de características personales como el sexo y la edad, a la hora de priorizar las políticas y las acciones necesarias para proteger mejor la seguridad y la salud laboral de las personas¹⁷⁷.

Por otra parte, se observó una leve reducción de los AT con baja de carácter grave, especialmente los ocurridos en jornada (-0,2 por 100, -0,4 por 100 en datos consolidados 2023-2024). Estos AT, que pueden ocasionar importantes secuelas en las personas trabajadoras, se vienen manteniendo por encima

177 Véase Memoria CES 2024, pp. 314-316 y 319-320.

CUADRO 2.20. ACCIDENTES DE TRABAJO (AT), 2024-2025

	Número			Variación	
	2024	2024 (Av.)	2025 (Av.)	Absoluta	%
AT totales	1.200.102	1.181.202	1.163.047	-18.155	-1,5
Con baja	647.200	628.300	620.386	-7.914	-1,3
Sin baja (*)	552.902	552.902	542.661	-10.241	-1,9
AT con baja: personas asalariadas	613.044	595.483	591.931	-3.552	-0,6
En jornada de trabajo	524.471	509.646	503.451	-6.195	-1,2
Leves	520.699	506.007	499.869	-6.138	-1,2
Graves	3.162	3.054	3.048	-6	-0,2
Mortales	610	585	534	-51	-8,7
In itinere	88.573	85.837	88.480	2.643	3,1
Leves	87.419	84.737	87.469	2.732	3,2
Graves	1.005	955	869	-86	-9,0
Mortales	149	145	142	-3	-2,1
AT con baja: personas cta. propia	34.156	32.817	28.455	-4.362	-13,3
En jornada de trabajo	31.914	30.668	26.387	-4.281	-14,0
Leves	31.103	29.895	25.684	-4.211	-14,1
Graves	742	712	653	-59	-8,3
Mortales	69	61	50	-11	-18,0
In itinere	2.242	2.149	2.068	-81	-3,8
Leves	2.160	2.069	1.979	-90	-4,3
Graves	77	75	80	5	6,7
Mortales	5	5	9	4	80,0

Nota: variación calculada sobre igual periodo del año anterior. (*) Notificados.

Fuente: MTES, Estadística de Accidentes de Trabajo.

de los 3.100 anuales, al menos, desde el final de la pandemia. El ciclo expansivo de la actividad y del empleo de estos últimos años, sin embargo, determina una reducción de su índice de incidencia, que en 2024 disminuyó el 2,8 por 100 (reducción debida en su totalidad a los varones [3,5], pues en las mujeres aumentó [2,0])¹⁷⁸. A pesar de dicha reducción, es preciso, al igual que en los AT mortales, seguir orientando las acciones y medidas preventivas a evitar los riesgos, evaluar los que no se puedan evitar y reforzar la prevención en las actividades con elevados índices de estos accidentes.

En el trabajo por cuenta propia o autónomo, por su parte, se observó una reducción en todos los tipos de AT con baja, a excepción de los accidentes graves y mortales *in itinere*, que aumentaron, sobre todo estos últimos, mucho en proporción.

Cabe recordar, por último, que en una proporción considerable de los partes de AT con baja en jornada se indicaba que no se habían evaluado los riesgos del puesto de trabajo. En 2024 (último con datos definitivos) esa carencia llegaba al 35,9 por 100 del total (el 34,4 por 100 en el trabajo por cuenta ajena), una proporción igual a la de 2023 y muy constante en la serie desde 2012, en torno a una tercera parte de aquellos. Esta situación es inversamente proporcional al tamaño de las empresas, alcanzando más del 40 por 100 en las de menor tamaño y en torno al 26 por 100 en las grandes. Resulta imprescindible,

178 Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (INSST), Informe anual de accidentes de trabajo en España Datos 2024.

por tanto, extender la evaluación de riesgos en los puestos de trabajo y consolidar la cultura de la prevención en el conjunto del tejido empresarial atendiendo especialmente a la realidad de las pequeñas empresas mediante políticas de acompañamiento y de apoyo en la aplicación de la normativa, objetivo recogido en la EESST 2023-2027.

El índice de incidencia del trabajo asalariado (AT con baja en jornada) se volvió a reducir, por tercer año consecutivo desde el repunte de este indicador posterior a la pandemia (gráfico 2.46). Comparando datos de avance, 2025 registró un índice un 3

Desciende, de nuevo, el índice de incidencia

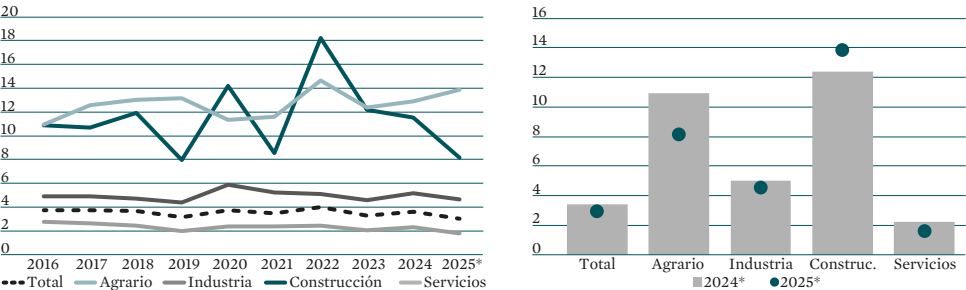
por 100 menor en el total, y se confirmó la contracción en 2024 sobre datos definitivos (-2,8 por 100 sobre 2023). La evolución reciente refleja una inflexión a la baja, en cifras ya claramente inferiores a los niveles

prepandemia, que es necesario consolidar. Se observa, así, una tendencia favorable, especialmente dentro de un ciclo de fuerte expansión del empleo, si bien, como se indicaba en la anterior edición de esta Memoria, guarda relación con una composición de la creación de empleo de los últimos años más intensa en actividades con una incidencia menor a la media.

Al igual que en el año anterior, la disminución de la incidencia en 2025 se verificó en todos los grandes sectores (gráfico 2.46), y más intensamente en el agrario (-6 por 100), la construcción y los servicios (-4 por 100 en ambos). Sin embargo, cabe recordar que sigue habiendo un elevado número de actividades que superan, con mucho, la media en incidencia de accidentes laborales. En 2024, con datos consolidados, 38 divisiones de actividad superaban la media de 3.077 AT por 100.000, y 16 de ellas más la duplicaban¹⁷⁹. Por ello, cobra relevancia la prioridad que señala la EESST 2023-2027 de centrar la actuación en las actividades de mayor peligrosidad, especialmente en relación con los accidentes laborales de mayor gravedad.

GRÁFICO 2.46. ÍNDICE DE INCIDENCIA DE AT CON BAJA EN JORNADA, POR SECTORES
(Personas trabajadoras asalariadas)

*Datos de avance.



Fuente: MTES, Estadística de accidentes de trabajo.

179 MTES, Estadística de accidentes de trabajo, resultados anuales 2024.

El trabajo por cuenta propia o autónomo registró también una reducción, incluso mayor, de este indicador, que se sitúa en un nivel muy inferior al del trabajo asalariado. En 2025, en datos de avance, se redujo un 7 por 100 hasta los 962,2 por 100.000.

También es necesario considerar las fuertes diferencias que presenta el índice de incidencia por ocupaciones. Para el total del empleo, asalariado y por cuenta ajena, en 2024 se registró un índice medio de 2.732,6 AT por cien mil¹⁸⁰, observándose un descenso del 2,7 por 100 con respecto a la media de los cinco años anteriores (2019-2023). Ahora bien, la mitad de los grandes grupos de ocupaciones (ocho de dieciséis) superaban dicha media, y cuatro la duplicaban o casi: peones de la agricultura, pesca, construcción, industrias manufactureras y transportes (8.424,4), trabajadores cualificados de la construcción, excepto operadores de máquinas (6.309,7), trabajadores cualificados de las industrias manufactureras, excepto operadores de instalaciones y máquinas (5.925,5) y operadores de instalaciones y maquinaria fija, y montadores (5.223,0), con importantes diferencias a su vez entre las ocupaciones que componen cada grupo.

La amplia dispersión de la incidencia de AT que muestran las diferentes ocupaciones, y particularmente la elevada tasa que presentan algunas de ellas, indica la necesidad de intensificar en esos ámbitos las políticas y las medidas preventivas, de nuevo y especialmente para prevenir y evitar los accidentes de mayor gravedad.

Otro rasgo estructural de la siniestralidad laboral por AT en España viene dado por las profundas diferencias entre hombres y mujeres, y por edades de las personas trabajadoras (gráfico 2.47). Atendiendo a la variable sexo, el índice de incidencia de los AT totales en los hombres era en 2024 2,2 veces mayor que el de las mujeres. Entre las personas trabajadoras por cuenta propia, el índice de incidencia de los hombres es casi tres veces mayor que el de las mujeres. Todo ello refleja una composición del empleo, tanto asalariado como autónomo, donde las actividades y ocupaciones con mayores índices de incidencia de AT siguen siendo profesiones masculinizadas. El perfil predominantemente masculino que muestran los accidentes de trabajo en sus principales indicadores y características contrasta, como se verá, con el perfil femenino que muestran las enfermedades profesionales.

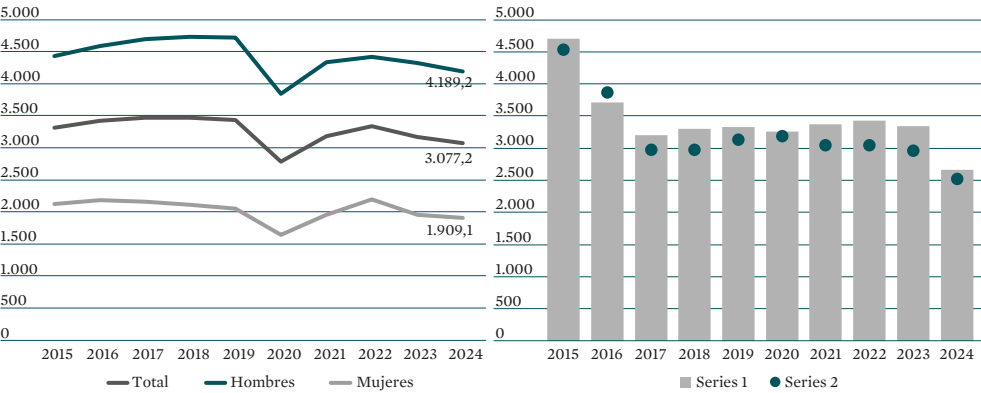
*Con fuertes diferencias
por sexo y edad*

Por su parte, el perfil por edades en el trabajo asalariado sigue reflejando una incidencia más alta en las personas trabajadoras más jóvenes, incluso con empeoramiento en las de 20-24 años, y en los grupos entre 35 y 44 años tras la clara mejora de otros grupos en el último decenio.

Un comportamiento diferente siguió el índice de incidencia de los AT *in itinere*. En el trabajo asalariado, este indicador, que había venido repuntando en los últimos años,

180 Los datos publicados de la EAT para esta variable llegan hasta 2024 y se dan de forma conjunta para personas asalariadas y por cuenta propia.

GRÁFICO 2.47. ÍNDICE DE INCIDENCIA DE LOS AT CON BAJA EN JORNADA, POR SEXO Y EDAD
(Personas trabajadoras asalariadas)



Fuente: MTES, Estadística de accidentes de trabajo.

apenas varió en 2024 (último año con datos disponibles), situándose en 519,5 AT por 100.000, tres décimas más que el año anterior. Y aunque disminuyó ligeramente el correspondiente a las mujeres (-1,4 por 100) y aumentó el de los hombres (1,1 por 100) sigue mostrando una fuerte disparidad por sexo. Las mujeres, con 574,2 AT por 100.000, seguían teniendo un índice de incidencia un 23 por 100 más alto que los hombres. Esto puede estar relacionado, entre otros factores, con un patrón de mayor dedicación a los cuidados, y la correspondiente mayor presión de horarios en los desplazamientos a o desde el trabajo.

También se sigue observando una mayor accidentalidad *in itinere* de las personas trabajadoras más jóvenes, con un claro empeoramiento en los grupos de 16 a 24 años en el último decenio.

La disminución de los AT que dieron como resultado en la muerte de la persona trabajadora, junto con el aumento de la ocupación con el rasgo antes mencionado,

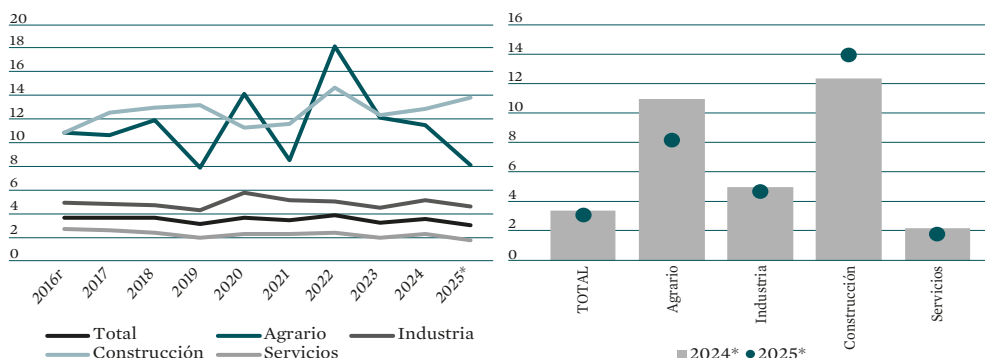
Descendió también el índice de incidencia de los accidentes mortales

determinaron una bajada del índice de incidencia de los AT mortales en el trabajo asalariado (gráfico 2.48), a diferencia de lo ocurrido en 2024, cuando este sufrió un repunte que se ha confirmado en los datos definitivos. En 2025, este indicador registró 3,06 AT mortales por 100.000, casi 11 pp menos que el año anterior con los datos de avance. Además de las grandes diferencias que se siguen dando por sectores, cabe destacar la fuerte bajada por tercer año en el agrario (-25,4 por 100) después del pico alcanzado por este en 2022, y en los servicios (-19,9 por 100), y, en sentido contrario, la nueva subida registrada en la construcción (12,3 por 100).

El trabajo autónomo registró también una reducción (-11 por 100) de este indicador, hasta 2,08 AT por 100.000.

GRÁFICO 2.48. ÍNDICE DE INCIDENCIA DE LOS AT MORTALES EN JORNADA, POR SECTORES

(Personas trabajadoras asalariadas)



*Datos de avance.

Fuente: MTES, Estadística de accidentes de trabajo.

La incidencia de los AT mortales en jornada del trabajo es muy distinta por sexo y por edades, conformando una característica estructural de la siniestralidad laboral. En 2024, para el trabajo asalariado, el indicador correspondiente a los hombres (6,5) multiplicaba por 13,6 veces al de las mujeres, y era de nuevo creciente con la edad, en un rango que va de 1,6 en los más jóvenes hasta 7,1 en los de 60 años y más, situándose a partir de los 50 años por encima del promedio de 3,6. Un perfil muy similar por estas variables se observa entre las personas trabajadoras por cuenta propia.

Este perfil por sexo y edad, junto con el gran peso que representan las patologías no traumáticas (cardiovasculares) en el total de desviaciones de producción de los AT mortales, justifica el foco que pone en ellas la EESST 2023-2027, y cuya eficaz implementación debería permitir una reducción sustancial de su incidencia.

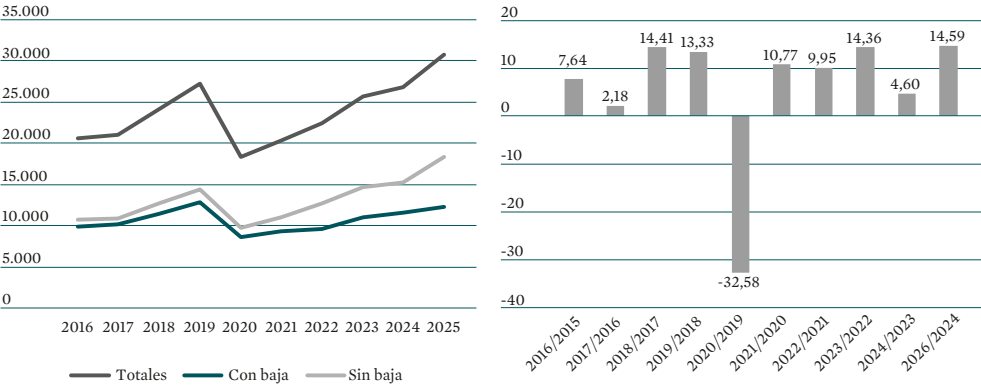
Junto a los accidentes de trabajo, las enfermedades de origen profesional representan otra amenaza para la salud y la seguridad laboral de las personas trabajadoras.

RECUADRO 2.8. PATOLOGÍAS NO TRAUMÁTICAS EN LA EESST 2023-2027

La prevención de los accidentes por patologías no traumáticas se abordará a través de la **identificación de actividades con mayor incidencia de patología no traumática de origen cardiovascular** que serán destinatarias de intervenciones específicas de apoyo, información y sensibilización. Se elaborarán guías para informar sobre los estilos de vida, factores biomédicos y estresores laborales que incrementen el riesgo cardiovascular y sus estrategias de prevención, y se promoverá el reconocimiento del esfuerzo de las empresas por reducir el riesgo cardiovascular.

Fuente: EESST 2023-2027.

GRÁFICO 2.49. ENFERMEDADES PROFESIONALES, 2016-2025
(Número de partes comunicados y porcentajes de variación interanual)



Fuente: MISSM, CEPROSS.

En 2025, los partes comunicados de estas contingencias han seguido aumentando, y lo han hecho de nuevo a tasa de dos dígitos, hasta las 30.713, superando ya el nivel anterior a la pandemia, en la que estas comunicaciones se desplomaron por razones ya cono-

Enfermedades profesionales: siguen aumentando los partes comunicados

cidas (gráfico 2.49). De nuevo, crecieron más las que no supusieron la baja de la persona trabajadora, ampliando la distancia con las que sí la requirieron. Estas alcanzaron 12.288, cuatro de cada diez.

La progresión que se observa desde hace más de una década en el volumen de partes comunicados puede deberse, en gran medida, a la mejora en los procedimientos de detección del origen laboral de las patologías, de manera acorde a la atención que esta necesidad ha venido recibiendo en las estrategias de seguridad y salud en el trabajo.

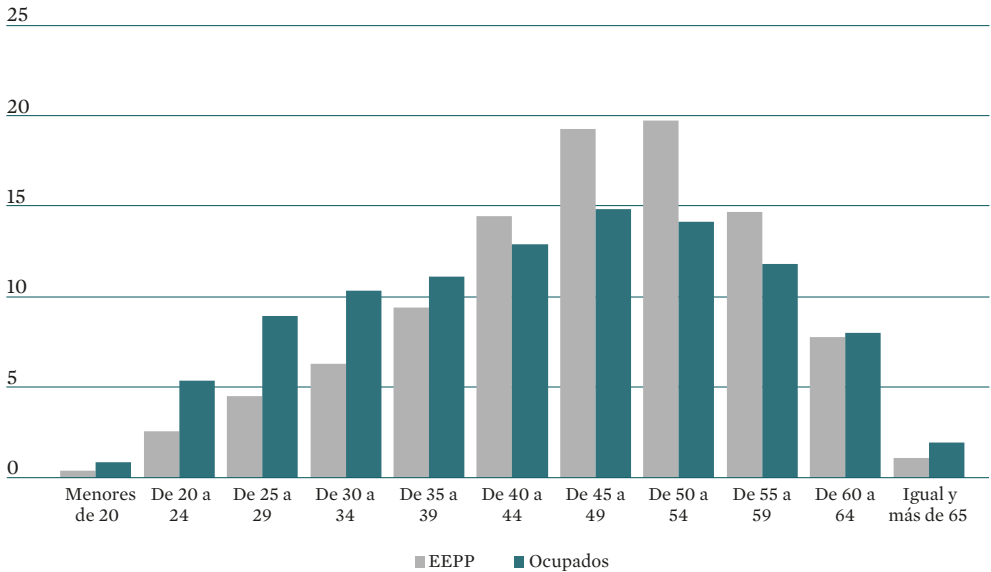
El perfil personal de las EEPP señala que el volumen de partes comunicados es creciente con la edad en las personas trabajadoras, hasta los tres grupos mayores en que desciende,

Impacto creciente con la edad

y que los grupos centrales correspondientes a personas entre 40 y 59 años tienen un peso mayor en las patologías laborales que el que representan en la estructura etaria del empleo, por lo que están sobrerrepresentadas (gráfico 2.50). Por el tipo de patologías pre-

dominantes, que son sobre todo trastornos musculoesqueléticos, esta circunstancia puede venir asociada con la composición del empleo por edades en las actividades y ocupaciones con más partes comunicados, así como con que estas patologías se manifiestan menos frecuentemente en edades jóvenes. El perfil de edades que se observa apunta a la necesidad de reforzar la perspectiva de edad en las políticas de prevención de las enfermedades de origen laboral, requiriendo medidas que afronten las consecuencias de los cambios demográficos en la salud y la seguridad en el trabajo, en especial en determinadas ocupaciones, actividades y tareas, poniendo el foco en el origen de estas patologías para su prevención.

GRÁFICO 2.50. PARTES COMUNICADOS Y PERSONAS TRABAJADORAS POR EDADES, 2025
(Porcentajes sobre el total en cada grupo de edad)



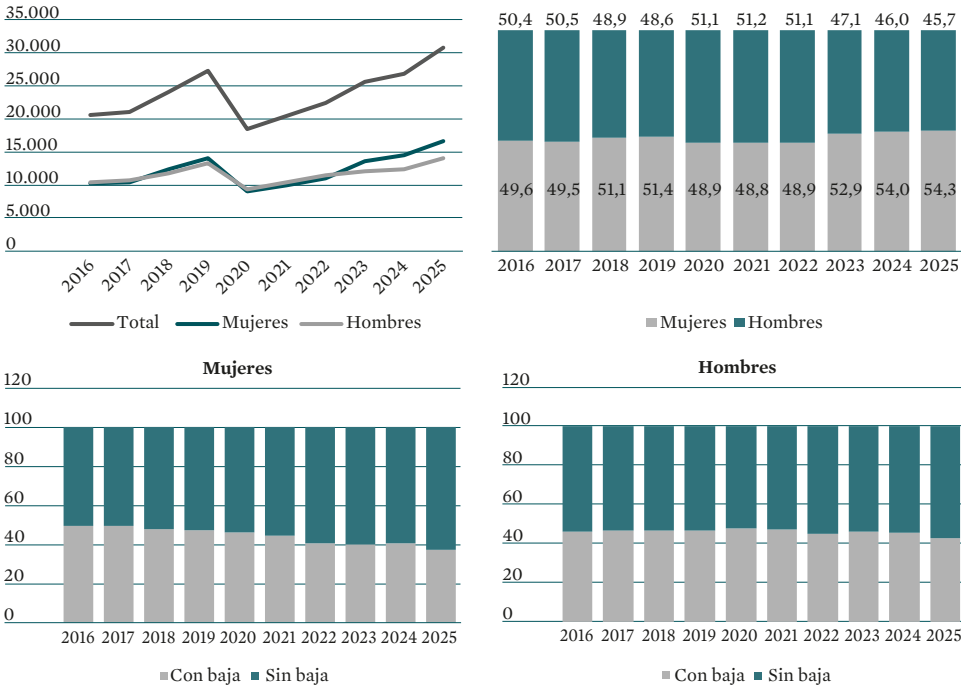
Fuente: elaboración propia con datos del MISSM (CEPROSS) y del INE (EPA).

En términos de partes comunicados, el impacto de las EEPP es mayor en las mujeres, como muestra el hecho de que, en los últimos tres años, aquellas hayan superado a los hombres en número de enfermedades laborales comunicadas, y ello a pesar de su menor peso en el empleo, lo que se refleja en un índice de incidencia más elevado, como se verá. En 2025, correspondieron a mujeres 16.669 partes comunicados, el 54,3 por 100 del total, aunque con un perfil claramente decreciente de las EEPP que causaron la baja de la trabajadora que difiere del correspondiente a los hombres (gráfico 2.51). La diferencia en el volumen de partes por sexo que afecta más negativamente a las mujeres refleja una composición del empleo con ocupaciones y actividades feminizadas que presentan un alto número de partes comunicados, y podría ser creciente a partir de una mejora en la detección de patologías de origen laboral predominante o exclusivamente femeninas.

Mayor en las mujeres

El perfil de la siniestralidad laboral por sexo y la composición del empleo en determinadas actividades y ocupaciones están en la base de la preocupación por introducir la perspectiva de género en la promoción de la seguridad y la salud en el trabajo, como de hecho ha incorporado la Estrategia Española 2023-2027 (Objetivo 5). En ese sentido, cabe señalar la importancia de desarrollar las medidas previstas con ese fin, en particular las contenidas en el Plan de Acción 2025-2027 en este ámbito, entre otras, promover la investigación de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales teniendo en cuenta la perspectiva de género (medida 179 del Plan).

GRÁFICO 2.51. PARTES COMUNICADOS POR SEXO, 2016-2025
(Número de partes y porcentajes por baja/no baja en cada sexo)

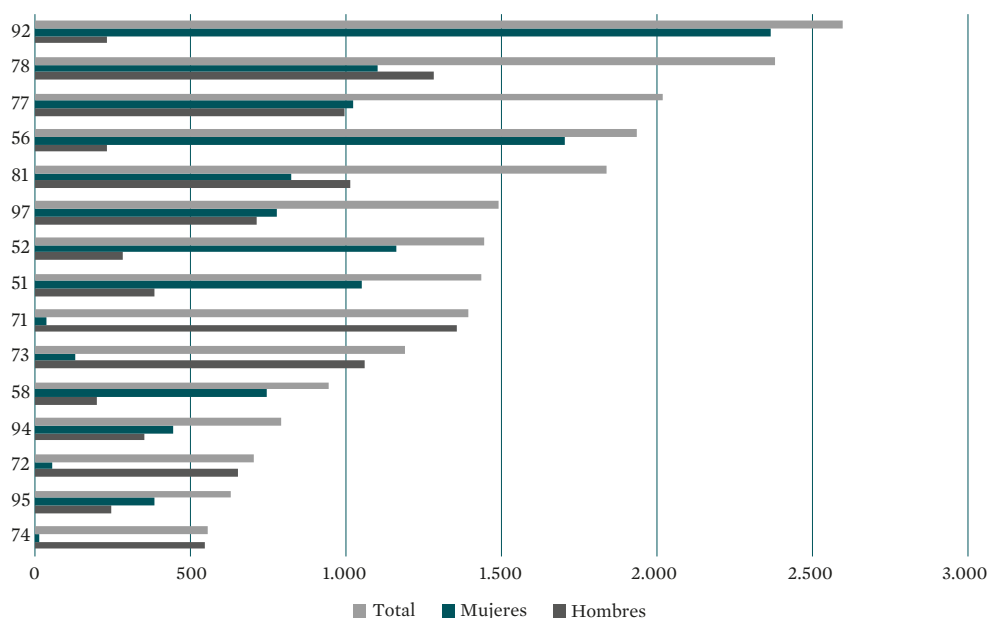


Fuente: MISSM, CEPROSS.

Concentración en algunas ocupaciones

Los partes de EEPP comunicados presentan una significativa concentración en algunas ocupaciones. En 2025, la cuarta parte de los 62 subgrupos principales de ocupación (CNO-11 a dos dígitos) agrupaban el 69,5 por 100 del total de aquellos (gráfico 2.52), una concentración algo mayor en mujeres (71 por 100) que en hombres (68 por 100).

La distribución de los partes por grupos de ocupaciones y por sexo es reflejo de la segregación ocupacional que se sigue observando en el mercado de trabajo, con las mujeres concentrando un volumen notablemente mayor de EEPP comunicadas en ámbitos como otro personal de limpieza, cuidados a las personas en servicios de salud, dependientes en tiendas y almacenes, servicios de restauración, y a mayor distancia, servicios personales (gráfico 2.52). Por el contrario, los hombres registraron más frecuentemente partes comunicados en trabajos de la madera, textil, confección, piel, cuero, calzado y otros operarios en oficios, operadores de instalaciones y maquinaria fijas, y más acentuadamente, en trabajos en obras estructurales de construcción y afines, soldadores, chapistas, montadores de estructuras metálicas, etc., acabado de construcciones e instalaciones, y mecánicos y ajustadores de maquinaria.

GRÁFICO 2.52. PARTES COMUNICADOS POR OCUPACIONES Y POR SEXO, 2025

Categorías: 92. Otro personal de limpieza. 78. Trabajadores de la madera, textil, confección, piel, cuero, calzado y otros operarios en oficinas. 77. Trabajadores de la industria de la alimentación, bebidas y tabaco. 56. Trabajadores de los cuidados a las personas en servicios de salud. 81. Operadores de instalaciones y maquinaria fijas. 97. Peones de las industrias manufactureras. 52. Dependientes en tiendas y almacenes. 51. Trabajadores asalariados de los servicios de restauración. 71. Trabajadores en obras estructurales de construcción y afines. 73. Soldadores, chapistas, montadores de estructuras metálicas, herreros, elaboradores de herramientas y afines. 58. Trabajadores de los servicios personales. 94. Recogedores de residuos urbanos, vendedores callejeros y otras ocupaciones elementales en servicios. 72. Trabajadores de acabado de construcciones e instalaciones (excepto electricistas), pintores y afines. 95. Peones agrarios, forestales y de la pesca. 74. Mecánicos y ajustadores de maquinaria.

Fuente: MISSM, CEPROSS.

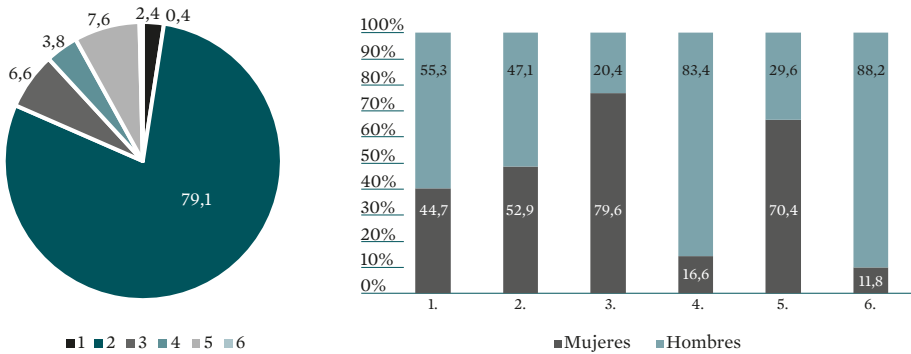
Los partes comunicados se concentran ampliamente en las EEPP causadas por los llamados agentes físicos (Grupo 2 de enfermedades). En 2025, estas fueron el 79 por 100 del total (gráfico 2.53), y llegaron al 85 por 100 si se toman únicamente las que causaron la baja de la persona trabajadora. Consistieron, mayoritariamente, en trastornos en músculos, tendones y nervios provocados por posturas forzadas y movimientos repetitivos en el trabajo, y se dieron en mayor medida en actividades de la industria manufacturera, comercio y reparación de vehículos a motor, actividades administrativas, hostelería, construcción, y actividades sanitarias y de servicios sociales. Considerando las totales, las mujeres supusieron algo más de la mitad (53 por 100) de los partes, reforzándose la evidencia de que las EEPP tienen un mayor impacto en la salud y seguridad laboral de ellas.

A gran distancia de las de origen físico se sitúan las EEPP causadas por otro tipo de agentes, siempre en términos de partes comunicados, y en ellas se observan profundas diferencias por sexo (gráfico 2.53). Así, las mujeres fueron más afectadas

*Enfermedades y
agentes causantes,
diferencias por sexo*

GRÁFICO 2.53. PARTES POR GRUPOS DE ENFERMEDAD Y SEXO, 2025

(En porcentaje sobre el total en cada grupo y sexo)



Categorías: 1. Agentes químicos. 2. Agentes físicos. 3. Agentes biológicos. 4. Causadas por inhalación de sustancias y agentes no comprendidas en otros apartados. 5. De la piel causadas por sustancias y agentes no comprendidos en alguno de los otros apartados. 6. Agentes carcinógenos.

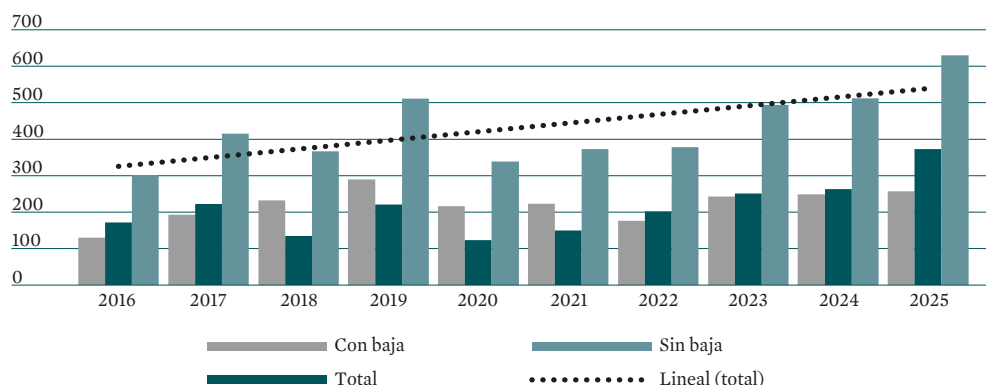
Fuente: MISSM, CEPROSS.

por enfermedades originadas por agentes biológicos y enfermedades de la piel provocadas por determinados agentes y sustancias; los hombres lo fueron por la inhalación de determinadas sustancias y agentes, y por carcinógenos.

Es reseñable el escaso peso que presentan en el volumen de partes comunicados algunos grupos de enfermedades, como las causadas por inhalación de determinadas sustancias (grupo 4), por agentes químicos (grupo 1) y particularmente por agentes cancerígenos (grupo 6, que suponen el 0,4 por 100 del conjunto, aunque muestran una tendencia creciente en número de partes). Sin embargo, la gravedad de las consecuencias que tienen para las personas trabajadoras ha llevado a que reciban una atención específica en la Estrategia 2023-2027, especialmente el cáncer de origen profesional, en línea con la preocupación que existe a nivel europeo, como se ha analizado anteriormente, y dentro del objetivo más amplio y compartido de mejorar el conocimiento de las EEPP en su conjunto, aplicando los avances en las técnicas de investigación y diagnóstico. Esta prioridad se concretó en la previsión de desarrollar, por parte de las administraciones competentes, juntamente con los interlocutores sociales, una Agenda Nacional para la Prevención del Cáncer de origen Profesional¹⁸¹.

181 Línea de actuación 2.4 del Objetivo 01 de la Estrategia, que avanza las líneas de trabajo de esta Agenda (Anexo 1 de la Estrategia). Esta previsión fue incluida en el Plan de Acción 2025-2027, que recoge actuaciones concretas contra el cáncer de origen profesional.

GRÁFICO 2.54. PARTES COMUNICADOS POR POLVO DE SÍLICE LIBRE, CON BAJA/SIN BAJA



Fuente: MISSM, Servicio Estadístico de Enfermedades Profesionales.

Este último grupo de enfermedades, de las que la Estrategia destaca la escasa representatividad¹⁸² motivó, asimismo, en años anteriores la creación de dos grupos de trabajo específicos en la Comisión Nacional de Salud y Seguridad en el Trabajo (CNSST), uno sobre el amianto, que lleva varios años desarrollando trabajos, y otro más reciente (2023) sobre el polvo de sílice cristalina respirable con la finalidad de mejorar la protección de las personas trabajadoras frente a la exposición a esta sustancia. Dentro de las enfermedades profesionales causadas por la exposición al polvo de sílice respirable, en los últimos años se observa un crecimiento del número de partes comunicados por silicosis en España, con 630 en 2025 (gráfico 2.54), que indica una reaparición de esta enfermedad profesional. Asimismo, en ese año se elevaron a 15 los partes comunicados de cáncer de pulmón por exposición a esta sustancia.

El índice de incidencia relaciona el volumen de partes comunicados con la ocupación. El rostro femenino que muestran las enfermedades profesionales se pone de manifiesto en el índice de incidencia claramente mayor que soportan ellas (gráfico 2.55). En 2025, este indicador repuntó de nuevo, hasta 103,2 partes por 100.000 personas ocupadas, y, si bien aumentó en ambos sexos, lo hizo más en las mujeres, ampliándose la brecha que ya existía. Esta brecha se da en prácticamente todas las edades, pero es especialmente elevada en los grupos de edad comprendidos entre los 45 y los 59 años. ello indica la necesidad de reforzar la perspectiva de género en combinación con la perspectiva de edad en la prevención de las EEPP, teniendo adecuadamente en cuenta las condiciones de salud en combinación con la composición del empleo de mujeres y hombres.

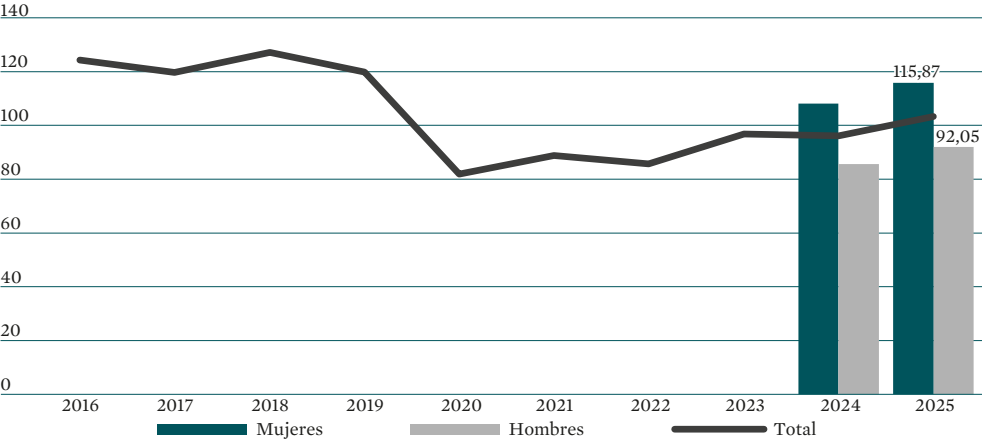
*Mayor incidencia
de las EEPP en las
mujeres*

182 Dentro del Objetivo 01, la Estrategia señala la necesidad de analizar esta situación, así como implementar estrategias que permitan la correcta evaluación de la exposición, la eficiente vigilancia de la salud y la identificación precoz de casos y su notificación.

Incidencia por actividades económicas

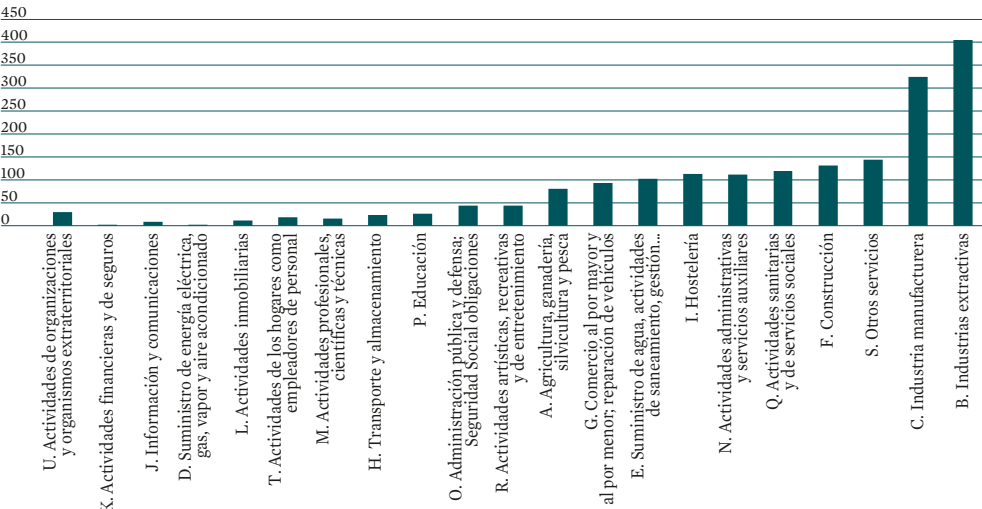
También en términos de índice de incidencia, las actividades industriales presentan unos valores muy por encima de la media, con más de 300 partes por cada cien mil personas trabajadoras, y otras seis secciones de actividad reunían cada una más de 100 (gráfico 2.56) en 2025, lo que da idea también de una significativa concentración de este tipo de siniestralidad.

GRÁFICO 2.55. ÍNDICE DE INCIDENCIA POR SEXO, 2016-2025



Fuente: MISSM, Observatorio de las contingencias profesionales de la Seguridad Social. Informe estadístico anual 2025.

GRÁFICO 2.56. ÍNDICE DE INCIDENCIA POR ACTIVIDADES ECONÓMICAS, 2025



Fuente: MISSM, Observatorio de las contingencias profesionales de la Seguridad Social. Informe estadístico anual 2025.

Conclusiones

- Fuerte dinamismo del empleo en España en 2025, con máximos de ocupación y afiliación y volviendo a liderar la creación de empleo en la UE, aportando el 45 por 100 a la del conjunto de la Unión Europea en un contexto europeo de desaceleración en la creación de empleo. Este buen desempeño permitió avanzar hacia el cumplimiento de los objetivos europeos para 2030 y en la convergencia con Europa. Sin embargo, persisten importantes brechas, entre ellas la de género, y retos estructurales. La tasa de paro sigue siendo la más alta de la UE (en el entorno del 10 por 100), y en comparación con Europa, España sigue teniendo mayores tasas NEET, de temporalidad, de rotación y de trabajo a tiempo parcial involuntario, así como menores tasas de participación femenina.
- Pese al aumento de las tensiones geopolíticas y de la incertidumbre en el comercio mundial, y en el panorama internacional y nacional, los resultados generales del mercado de trabajo en España en 2025 continuaron la senda de mejora seguida desde la superación de la pandemia. Las mejoras se evidenciaron tanto en el empleo, con un notable aporte de población extranjera, como en el paro. Creció el volumen total de horas trabajadas, de las horas efectivamente trabajadas y mejoró la productividad por hora. Además, se produjo una recuperación salarial real moderada (con inflación más contenida), en línea con las pautas de negociación salarial (AENC) y con reflejo en pactos salariales. Sin embargo, en términos reales, la recuperación del poder adquisitivo ha sido heterogénea y concentrada en los salarios más bajos de la distribución salarial.
- La creación de empleo, como en los últimos años, se apoyó de forma destacada en la población de origen inmigrante, clave para el crecimiento de la población activa y del empleo. Empleo juvenil y de mayores de 50 al alza, pero con problemas persistentes: los menores de 25 siguen concentrados en empleos de baja cualificación; y el grupo 55–64 presenta crecientes dificultades (más paro relativo, condiciones comparativamente inferiores de los nuevos empleos y elevada proporción de paro de larga duración). Aumenta el peso del empleo cualificado y se reduce la sobrecualificación, aunque España sigue con una tasa alta en comparación europea. Finalmente, como a lo largo de la última década, el empleo asalariado siguió creciendo más que el por cuenta propia en 2025, y el sector privado generó la mayor parte de ese empleo asalariado. Volvió además a crecer el tiempo parcial, que mantiene un componente relevante de involuntariedad, con diferencias por sexo y fuerte asociación de la parcialidad femenina a obligaciones no compartidas de cuidados.
- Evolución positiva del empleo femenino, con máximos históricos en población activa, ocupación y afiliación a la Seguridad Social. Sin embargo, pese a los avances, persisten brechas: penalización asociada a maternidad y cuidados, más parcialidad por responsabilidades familiares, que debilitan los vínculos con el empleo de las mujeres y conducen a una menor empleabilidad, más interrupciones de la carrera

laboral y menos posibilidades de promoción a lo largo de esta. Si se añaden aspectos como la segregación ocupacional y la menor presencia de mujeres en las especialidades formativas y en las actividades económicas con mayor dinamismo, se explica la persistencia de la brecha salarial de género, que, si bien se ha reducido significativamente en la última década, se observan señales de estancamiento reciente.

- Evolución también positiva del mercado laboral a nivel regional, si bien, aunque se han reducido en los últimos años, persisten diferencias regionales en empleo y paro. Estas brechas se explican por factores estructurales ligados a la especialización productiva de cada territorio y por las tasas de actividad, que también han convergido, en parte, gracias al aumento de la participación laboral femenina.
- En 2025, el empleo en España mantuvo la tendencia reciente de mayor crecimiento en los servicios, aunque con menor dinamismo en información y comunicaciones y con caída en la hostelería respecto a 2024. Ese año destacaron especialmente la industria manufacturera, la construcción, las actividades administrativas y el transporte, que concentraron más de la mitad del aumento total de la ocupación, mientras que solo descendió el empleo en hostelería y en los hogares. En una perspectiva más amplia, entre 2019 y 2025 se aprecia un cambio en la estructura sectorial hacia actividades de servicios más avanzados, así como una consolidación de ocupaciones técnicas y profesionales, lo que refleja una mejora en la cualificación del empleo, aunque también crecieron algunos puestos de menor cualificación en sectores como el primario, la industria y la construcción.
- En 2025, se consolidó el cambio en la estructura por duración inicial del contrato tras la reforma laboral de 2021, con un mayor peso de los contratos indefinidos, aunque su avance parece haberse frenado por la ligera caída de estos contratos y el repunte de los temporales de corta duración. Al mismo tiempo, España sigue mostrando una rotación laboral muy elevada, la mayor de la Unión Europea, debido no solo a cambios de empleo, sino también a la frecuencia de las salidas, especialmente por finalizaciones contractuales y al mayor dinamismo del mercado laboral. Aunque el mayor peso de los indefinidos ha moderado la rotación total, han aumentado los movimientos dentro de esta modalidad, sobre todo en los fijos discontinuos, si bien la comparabilidad con el periodo anterior a la reforma es limitada por la expansión y transformación de esta figura. En cuanto a las salidas del empleo, en 2025 descendieron los despidos individuales y colectivos, aunque aumentaron ligeramente las finalizaciones de contrato.
- 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 (PAE). 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 la intensidad de las actuaciones sobre cada demandante de empleo. El análisis de recursos dedicados a las PAE debe complementarse con

el de la eficacia y eficiencia del gasto, aunque para ello todavía resulta necesaria una mayor conexión de las medidas de gasto, incluidas las comparadas, con los resultados obtenidos por estas.

- La eficacia de los servicios de empleo depende de una dotación adecuada de profesionales con la especialización necesaria para atender a las necesidades de las personas demandantes de empleo y empresas, así como de una integración efectiva de las tecnologías digitales, incluida la IA, en apoyo de sus funciones. Sin embargo, en España persisten déficits en términos comparados como la elevada ratio de personas demandantes de empleo por profesional o la ausencia de perfiles profesionales especializados en las necesidades del tejido productivo.
- El año 2025 consolidó el sistema de incentivos a la contratación focalizado sobre personas trabajadoras con mayores obstáculos a la empleabilidad. Las bonificaciones se concentran mayoritariamente sobre las personas con discapacidad, pero deberían alcanzar de manera más significativa a otros grupos prioritarios, como por ejemplo las personas desempleadas de larga duración. En su primer año completo de vigencia, el complemento de apoyo al empleo favoreció la compatibilidad entre el subsidio de desempleo y el empleo como vía de (re)inserción laboral gradual, aunque solamente benefició al 6,1 por 100 de las personas receptoras del subsidio.
- También vio la luz la nueva Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo, orientadora de la acción de las PAE en el periodo 2025-2028. La implementación eficaz de la Estrategia depende de algunos avances todavía pendientes, como el despliegue de la cartera común de servicios garantizados a partir de la concreción del contenido, alcance y previsión de recursos asociados a estos últimos, la focalización sobre grupos de usuarios con necesidades específicas como las personas desempleadas de larga duración o de más edad, el acompañamiento a las empresas como pieza necesaria para el encuentro entre la oferta y demanda de empleo, o la profundización en la evaluación.
- 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 estos en la configuración de las políticas sociales, de empleo y del mercado laboral. En el Foro Social de Oporto, en septiembre de 2025, se puso de manifiesto la importancia del diálogo social a escala de la Unión en favor de la calidad en el empleo. La Comisión llevó a cabo en 2025 la primera fase de consulta a los interlocutores sociales “sobre la posible orientación de la actuación de la Unión Europea para mejorar las condiciones laborales, la salud y la seguridad en el trabajo y la aplicación de los derechos de los trabajadores (Ley de Empleos de Calidad)”.
- En España, a pesar de que hubo negociaciones en varias mesas tripartitas de diálogo social sobre cuestiones laborales, no fue posible llegar a acuerdos con todos los interlocutores sociales. Se firmaron varios acuerdos entre el Gobierno y las centrales sindicales más representativas de ámbito estatal: Acuerdo de mejora y modernización

de la Ley de prevención de riesgos laborales, los dos Acuerdos para incrementar la cuantía del salario mínimo interprofesional para 2025 y 2026, además de otros compromisos y medidas en la ordenación del SMI, el Acuerdo sobre un modelo de protocolo de acompañamiento para personas trans en el ámbito de la empresa, y el Acuerdo para ampliar el permiso por fallecimiento de familiares e introducir un permiso por acompañamiento de un familiar en cuidados paliativos, entre otros aspectos. Otras mesas tripartitas de diálogo social mantuvieron reuniones que, en algunas materias, siguen abiertas.

- En el ámbito de la Formación Profesional competencia del Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes, por su parte, continuó el diálogo en la Mesa tripartita sobre la reforma de la Formación Profesional para el desarrollo normativo que permite la implantación de la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional. En ella, destaca la creación de los elementos integrantes y los instrumentos de gestión del Sistema Nacional de Formación Profesional, así como el procedimiento para la evaluación y acreditación de las competencias básicas adquiridas por experiencia laboral, por vías no formales de formación y aprendizajes informales.
- En el ámbito de diálogo bipartito, las organizaciones empresariales y sindicales más representativas firmaron, en marzo de 2025, el Acuerdo para la mejora de la coordinación entre los Sistemas de Formación Profesional y Formación en el Empleo, que busca establecer una colaboración efectiva y coordinada entre los Sistemas de Formación Profesional y de Formación en el Trabajo.
- Los incrementos salariales pactados en la negociación colectiva de 2024 y 2025, en datos aún provisionales (del 3,31 y 3,56 por 100, respectivamente), se sitúan en el entorno de las directrices del V AEENC 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. Considerando la variación salarial pactada en términos reales, se volvió a dar una ligera ganancia de poder adquisitivo (0,86 por 100) del conjunto de la negociación colectiva, después de las pérdidas registradas en 2021 y, sobre todo, en 2022. Sin embargo, no ha sido suficiente para que el poder de compra avance en los últimos diez años, que acumulan un incremento salarial pactado, en términos reales, del -0,76 por 100.
- El análisis de las cláusulas de los convenios colectivos en determinadas materias contenidas en el V AEENC permite observar que, en términos generales, la negociación colectiva del periodo 2022–2025 ha recuperado capacidad de intervención en ámbitos relevantes de la regulación del trabajo, pero también que se siguen observando algunas limitaciones en otras materias. Se puede afirmar que, en relación con las materias analizadas, el balance del periodo es positivo en algunos ejes estratégicos, pero todavía con importantes márgenes de mejora relativa en otros.

- Hasta diciembre de 2025, alrededor del 54 por 100 de las empresas españolas con 50 o más personas trabajadoras había inscrito y disponía de un plan de igualdad, proporción que es creciente en el tiempo. Como ha señalado el CES en anteriores Memorias, con independencia de que en algunos planes se hayan podido experimentar dificultades 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.
- Cuando se cumplen 30 años de la firma del Acuerdo sobre Solución Extrajudicial de Conflictos (ASEC), el 25 de enero de 1996, se observa que el sistema español dispone de mecanismos muy consolidados para canalizar los conflictos en las relaciones de trabajo mediante procedimientos de resolución creados y gestionados, fundamentalmente, por la autonomía colectiva de los interlocutores sociales. En 2025, la tasa de intervención del SIMA en los conflictos colectivos supraautonómicos presentados a un procedimiento de mediación fue del 93,4 por 100, indicando un papel creciente en la resolución de esta conflictividad.
- En 2025, con datos provisionales, se desarrollaron 648 huelgas, 59 menos que el año anterior, e inferior a la media de los diez años anteriores (687), dentro de un año en el que, de nuevo, se registró un importante crecimiento de la actividad y del empleo. Casi toda la reducción de este tipo de conflictividad se produjo en el sector privado, frente a un cierto repunte de las correspondientes al sector público.
- En el plano de la política normativa laboral, un contexto parlamentario crecientemente complejo condicionó el resultado de algunas iniciativas de gran calado laboral como el proyecto de ley de reducción de la jornada laboral. Sin embargo, también en el ámbito interno, fueron aprobadas varias normas: entre otras, en conciliación de la vida familiar y profesional, el desarrollo reglamentario del Estatuto de los Trabajadores en materia de contratos formativos, y las cuantías del SMI para 2025 y 2026. Existen algunas iniciativas más que se encuentran en elaboración o tramitación. Y, en las normas de origen comunitario, quedan varias directivas laborales pendientes de transposición, algunas con el plazo vencido.
- En 2025, se aprobó el nuevo Plan Estratégico de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) 2025-2027 que constituye la hoja de ruta a seguir por la ITSS durante los próximos tres años con el objetivo de alcanzar un alto nivel de calidad en la prestación del servicio público que tiene encomendado como garante del cumplimiento de las normas del orden social y de los derechos laborales de las personas trabajadoras. Dicho Plan se organiza fundamentalmente en torno a dos ejes: el primero relativo a la defensa de los derechos de las personas trabajadoras, y el segundo dedicado a garantizar un servicio público de calidad.
- El volumen de asuntos resueltos por los órganos judiciales sociales experimentó en 2025 una ligera disminución, tras la notable subida registrada en 2024, que venía, a

su vez, precedida de dos años seguidos de bajada. Por otro lado, a pesar de una ligera mejora en 2024 en las tasas de resolución, pendencia y congestión, en una perspectiva más amplia, los datos reflejan una situación de fondo de mayor congestión y retrasos en el Orden jurisdiccional social respecto de otros órdenes jurisdiccionales, todo ello dentro de un problema estructural común de demora en la tramitación y resolución de los asuntos judiciales.

- En el ámbito de la Unión Europea, se siguió prestando atención en 2025 a temas muy relevantes en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo como el cambio climático, las enfermedades profesionales, la salud mental o el impacto del avance de las tecnologías digitales en el ámbito laboral. La IV Encuesta europea de empresas sobre riesgos nuevos y emergentes (ESENER 2024), cuyos primeros resultados se publicaron a principios de 2025, ha arrojado luz sobre los riesgos para la seguridad y la salud de las personas trabajadoras identificados en los centros de trabajo europeos de todos los sectores, donde el sedentarismo prolongado y los movimientos repetitivos siguen siendo las principales preocupaciones. Por su parte, la última encuesta OSH Pulse 2025 a las personas trabajadoras, realizada por la EU-OSHA y cuyo informe se publicó en el mes de septiembre, ofrece una imagen puntual de los retos y riesgos derivados del cambio climático, la digitalización y el entorno de trabajo psicosocial a los que se enfrenta actualmente la población activa de Europa.
- El Primer Plan de Acción (2023-2024) de la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo (EESST) ha supuesto la puesta en marcha de 106 medidas, alcanzándose a comienzos de 2025 avances en prácticamente todas ellas. Por su parte, el Segundo Plan de Acción (2025-2027) contiene 197 medidas a realizar en el periodo de tres años y da continuidad a las actuaciones iniciadas en el primero e incorpora nuevas medidas para alcanzar un mayor grado de cumplimiento de los objetivos y líneas de actuación de la EESST.
- El índice de incidencia de los accidentes de trabajo del empleo asalariado se volvió a reducir (un 3 por 100 menos), por tercer año consecutivo desde el repunte posterior a la pandemia. La evolución reciente refleja una inflexión a la baja, en cifras ya claramente inferiores a los niveles prepandemia, que es necesario consolidar. Se observa, así, una tendencia favorable, especialmente dentro de un ciclo de fuerte expansión del empleo, si bien, como se indicaba en la anterior edición de esta Memoria, guarda relación con una composición de la creación de empleo de los últimos años más intensa en actividades con una incidencia menor a la media.
- Por el contrario, el índice de incidencia de las enfermedades profesionales (EEPP) repuntó de nuevo, hasta 103,2 partes por 100.000 personas ocupadas, y, si bien aumentó en ambos sexos, lo hizo más en las mujeres, ampliándose la brecha que ya existía. Los datos señalan la necesidad de reforzar la perspectiva de género en combinación con la perspectiva de edad en la prevención de las EEPP, teniendo adecuadamente en cuenta las condiciones de salud en combinación con la composición del empleo de mujeres y hombres.

TEMA DESTACADO: IMPACTOS Y DESAFÍOS LABORALES
DE LOS CAMBIOS DEMOGRÁFICOS

Introducción

Las economías europeas se enfrentan a un cambio demográfico profundo caracterizado por el envejecimiento de la población, la reducción de las cohortes en edad de trabajar y la creciente importancia de los flujos migratorios. Desde este punto de vista, los aspectos más relevantes son, por un lado, el envejecimiento de la población asociado al descenso de la natalidad y al aumento de la esperanza de vida, y por otro el incremento del saldo migratorio que se ha generalizado en el viejo continente.

España no ha sido ajena a esta evolución poblacional y constituye un caso especialmente relevante dentro del contexto europeo, al combinar un envejecimiento demográfico intenso, con debilidades estructurales históricas del mercado laboral. Actualmente es, junto a Italia, el país de la UE con la menor tasa de natalidad. Con datos de 2024, la tasa de fecundidad de la Unión Europea se ha desplomado hasta el 1,3 (por debajo de la tasa de reemplazo) y España ocupa la penúltima posición, con 1,1 solo por delante de Malta. Al mismo tiempo, España es el país con una mayor esperanza de vida entre los socios comunitarios, con 84 años.

En los siguientes apartados se analizará cómo los patrones poblacionales están reconfigurando de forma profunda el mercado laboral español al reducir el peso de las cohortes jóvenes, aumentar la presencia relativa de trabajadores de más edad y alterar la composición del empleo, el desempleo y la estructura sectorial y ocupacional. Aunque este proceso se ha visto parcialmente compensado por la mayor participación laboral de las mujeres, el aumento de la actividad de las personas sénior y la aportación de la inmigración, plantea desafíos y oportunidades que exigen desplazar el foco de la cantidad a la calidad del empleo y la gestión de la diversidad para favorecer un mercado de trabajo más inclusivo, productivo y resiliente. Para ello, las políticas activas de empleo se enfrentan al desafío de adaptar las capacidades y competencias en favor de una oferta de aprendizaje continuo, orientación e intermediación, y mejora de la empleabilidad que beneficie a las personas trabajadoras y al tejido productivo. En este contexto, el diálogo social y la negociación colectiva representan un canal prioritario de adaptación a los cambios demográficos y a nuevas realidades productivas, reforzando la sostenibilidad intergeneracional y del empleo.

1. Efectos sobre el mercado laboral

La evolución del mercado laboral español en los últimos treinta años no puede entenderse sin el profundo cambio demográfico experimentado en este periodo. España ha transitado desde una estructura poblacional relativamente joven hacia un perfil marcadamente envejecido, con un aumento sostenido del peso de las cohortes de mayor edad en la población activa y una reducción progresiva de las cohortes jóvenes. Esta dinámica ha ocasionado un proceso específico de distribución interna del empleo y el desempleo.

GRÁFICO 2.57. DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN ACTIVA POR GÉNERO Y EDAD, 2001-2025
(En miles de personas)

Fuente: Eurostat. Elaboración propia.

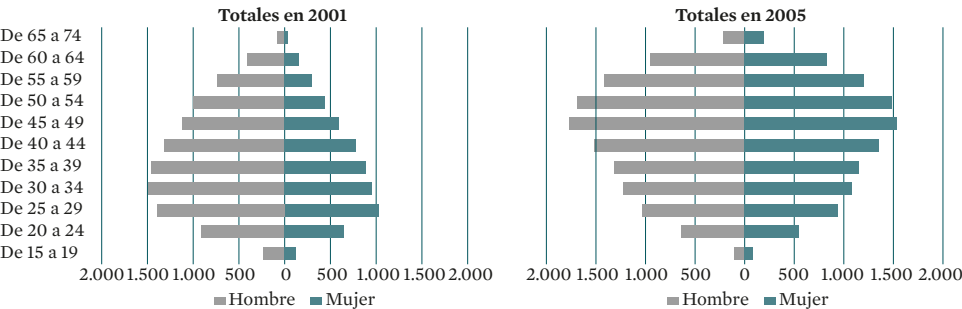


GRÁFICO 2.58. EVOLUCIÓN DEL PESO DE CADA COHORTE DE EDAD SOBRE EL TOTAL DE ACTIVOS, 1995-2025

Heatmap España – % de activos por cohorte y año												
Año	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-64	65-74	
1995	3,9%	12,4%	15,9%	15,0%	13,3%	11,4%	10,1%	7,9%	5,7%	3,6%	0,7%	
1996	3,6%	11,9%	15,9%	15,2%	13,8%	11,5%	10,1%	8,1%	5,6%	3,6%	0,6%	
1997	3,4%	11,5%	15,8%	15,2%	13,9%	11,8%	10,2%	8,4%	5,7%	3,5%	0,5%	
1998	3,3%	11,4%	15,7%	15,3%	14,0%	12,1%	10,1%	8,6%	5,9%	3,4%	0,5%	
1999	3,2%	11,2%	15,5%	15,4%	14,2%	12,3%	10,2%	8,6%	5,8%	3,1%	0,6%	
2000	3,1%	10,9%	15,5%	15,2%	14,2%	12,6%	10,3%	8,6%	6,0%	3,1%	0,6%	
2001	2,8%	10,6%	15,5%	15,1%	14,2%	12,7%	10,4%	8,7%	6,1%	3,3%	0,6%	
2002	2,6%	10,4%	15,7%	15,3%	14,4%	12,8%	10,6%	8,5%	6,3%	3,0%	0,5%	
2003	2,5%	9,9%	15,8%	15,3%	14,5%	13,0%	10,7%	8,5%	6,3%	3,1%	0,5%	
2004	2,3%	9,6%	15,6%	15,4%	14,4%	13,1%	10,9%	8,6%	6,4%	3,3%	0,5%	
2005	2,6%	9,4%	15,2%	15,4%	14,2%	13,1%	11,1%	8,6%	6,5%	3,4%	0,6%	
2006	2,5%	8,9%	14,7%	15,5%	14,4%	13,2%	11,4%	8,7%	6,5%	3,5%	0,6%	
2007	2,5%	8,5%	14,2%	15,7%	14,4%	13,4%	11,6%	9,1%	6,6%	3,6%	0,6%	
2008	2,4%	8,2%	13,6%	15,8%	14,5%	13,5%	11,8%	9,3%	6,7%	3,7%	0,6%	
2009	2,0%	7,7%	12,9%	15,7%	14,8%	13,8%	12,2%	9,7%	6,9%	3,8%	0,6%	
2010	1,7%	7,2%	12,3%	15,5%	15,2%	13,9%	12,5%	10,2%	7,1%	3,8%	0,6%	
2011	1,5%	6,8%	11,6%	15,1%	15,5%	14,1%	12,8%	10,7%	7,5%	3,9%	0,6%	
2012	1,3%	6,4%	11,0%	14,5%	15,6%	14,3%	13,2%	11,0%	7,9%	4,0%	0,6%	
2013	1,2%	6,2%	10,5%	13,9%	15,7%	14,6%	13,5%	11,4%	8,3%	4,0%	0,6%	
2014	1,1%	5,9%	10,1%	13,3%	15,7%	14,9%	13,7%	11,8%	8,7%	4,3%	0,6%	
2015	1,1%	5,7%	9,6%	12,6%	15,4%	15,1%	13,8%	12,1%	9,3%	4,7%	0,6%	
2016	1,1%	5,4%	9,4%	11,9%	15,0%	15,4%	14,1%	12,4%	9,8%	5,0%	0,7%	
2017	1,1%	5,5%	9,3%	11,3%	14,4%	15,5%	14,1%	12,7%	10,1%	5,2%	0,8%	
2018	1,2%	5,4%	9,2%	10,9%	13,7%	15,6%	14,3%	12,9%	10,4%	5,5%	0,8%	
2019	1,1%	5,5%	9,1%	10,7%	13,1%	15,4%	14,5%	13,2%	10,7%	5,8%	0,9%	
2020	1,0%	5,3%	9,1%	10,5%	12,5%	15,1%	14,7%	13,2%	11,0%	6,4%	1,1%	
2021	1,1%	5,4%	9,1%	10,3%	12,1%	14,8%	14,8%	13,2%	11,1%	6,8%	1,2%	
2022	1,2%	5,6%	9,0%	10,3%	11,6%	14,2%	15,0%	13,4%	11,3%	7,1%	1,3%	
2023	1,2%	5,8%	9,1%	10,4%	11,4%	13,6%	14,9%	13,4%	11,5%	7,4%	1,4%	
2024	1,3%	6,0%	9,1%	10,3%	11,1%	13,1%	14,8%	13,7%	11,6%	7,7%	1,5%	
2025	1,2%	6,1%	9,2%	10,2%	10,9%	12,6%	14,5%	13,8%	11,6%	8,0%	1,8%	

Fuente: Eurostat. Elaboración propia.

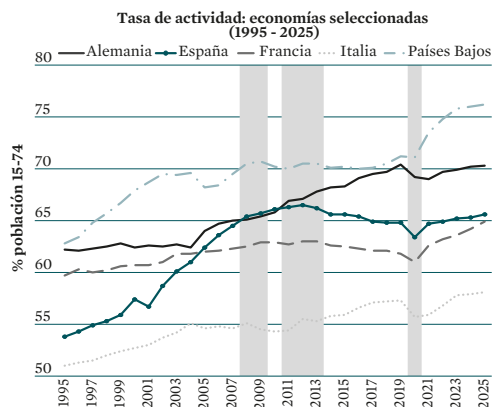
Población activa cada vez más envejecida

Posiblemente el agregado laboral más relacionado con los patrones poblacionales sea la población activa. En este sentido, los gráficos 2.57 y 2.58 describen un claro proceso de envejecimiento de la población activa española. La cohorte de 25 a 29 años, que en 1995 concentraba el 15,9 por 100 de los activos, ha ido perdiendo peso de forma continuada hasta representar el 9,2 por 100 en 2025; lo mismo ocurre con las cohortes de 30 a 34 y de 35 a 39 años. En sentido contrario, las cohortes de 50 a 54, 55 a 59 y 60 a 64 años han ganado peso relativo de forma sostenida, lo que apunta a un desplazamiento estructural del mercado de trabajo hacia los grupos de mayor edad. Dentro de este proceso de envejecimiento de la composición de la población activa, el peso de las personas trabajadoras mayores de 65 años representa un porcentaje aún pequeño sobre el total (1,8 por 100). Sin embargo, y siempre dentro de esta magnitud limitada, en los últimos años se ha producido un aumento significativo (suponía el 0,9 por 100 en 2019), muy ligado al incremento gradual de la edad legal ordinaria de jubilación que comenzó en 2013 hasta llegar a los 67 años en 2027 y a los posibles efectos de la legislación sobre la jubilación flexible, activa y demorada.

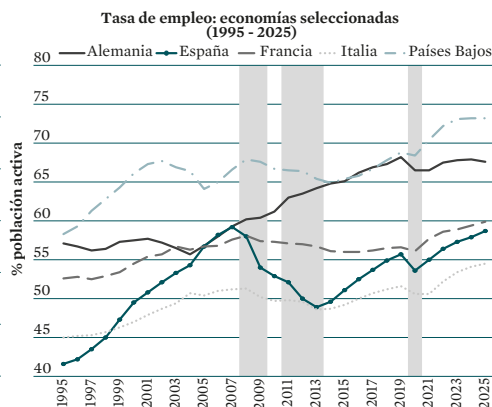
En el contexto europeo, la tasa de actividad presenta una trayectoria ascendente generalizada entre 1995 y 2025, aunque con niveles finales heterogéneos. Los Países Bajos consolidan el liderazgo del grupo y alcanzan en 2025 el 76,2 por 100 de la población de 15 a 74 años, frente al 70,3 por 100 de Alemania, el 65,6 por 100 de España, el 64,9 por 100 de Francia y el 58,1 por 100 de Italia. España registra el mayor incremento porcentuales desde el 53,8 por 100 de 1995. Este avance refleja un proceso sostenido de ampliación de la participación, que se intensificó hasta la víspera de la crisis financiera. A partir de 2008, esta dinámica se modera y la serie española se mantiene prácticamente estancada durante la década siguiente.

Tasas crecientes de actividad y empleo

GRÁFICO 2.59. TASAS DE ACTIVIDAD Y EMPLEO, 1995-2025



Fuente: Eurostat. Elaboración propia.



Fuente: Eurostat. Elaboración propia.

GRÁFICO 2.60. DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN OCUPADA EN ESPAÑA, 2001-2025

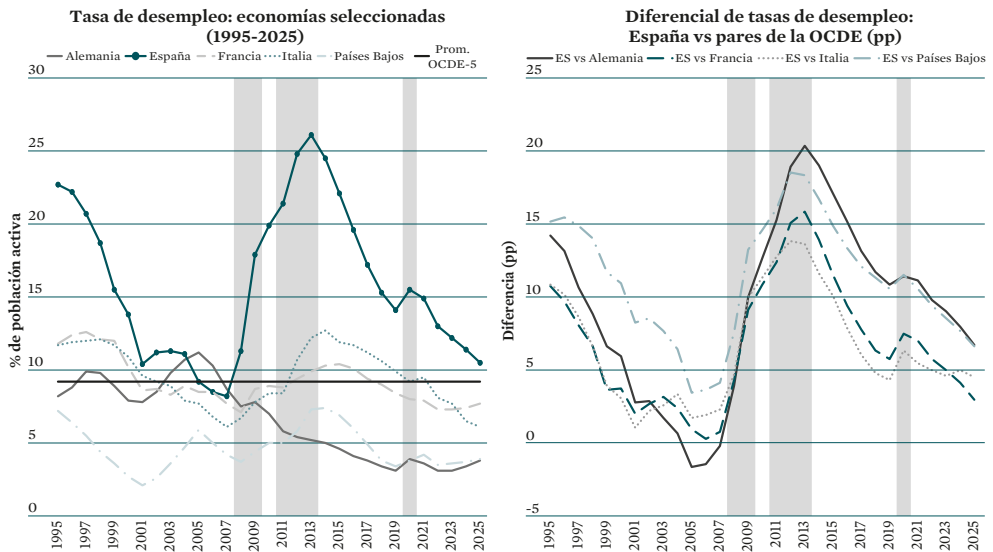


Fuente: Eurostat. Elaboración propia.

La tasa de empleo reproduce la jerarquía descrita, aunque con un matiz relevante. Los Países Bajos (73,2 por 100 en 2025) y Alemania (67,6 por 100) mantienen una ventaja estructural sobre el resto, mientras que España (58,7 por 100) y Francia (59,9 por 100) se sitúan en niveles intermedios e Italia (54,5 por 100) cierra el grupo. La convergencia previa a 2008 entre España y Alemania —ambas en torno al 59 por 100 de empleo en 2007— se interrumpió durante la Gran Recesión y solo se ha recuperado parcialmente. La serie alemana muestra una expansión continuada, apenas interrumpida por los episodios recesivos reflejados en el gráfico, en contraste con la marcada evolución en doble valle de España entre 2009 y 2014. En el caso de los empleados, se repite lo observado para la población activa, con un envejecimiento de la población laboral. Si en 2001 las cohortes más comunes estaban entre los 25 y los 45 años, en el año 2025 la mayoría de los trabajadores pertenecen a los grupos comprendidos entre los 40 y los 60 años (gráfico 2.60).

El progresivo envejecimiento de la población activa desplaza el peso del empleo y del desempleo hacia edades más avanzadas, modificando la estructura interna del mercado laboral. Este proceso también tiene implicaciones relevantes sobre la dinámica del desempleo. En este sentido, las mejoras en la participación y el empleo conviven con limitaciones persistentes en el funcionamiento del mercado laboral, especialmente en términos de desempleo. La economía española sigue mostrando una elevada sensibilidad al ciclo, con oscilaciones más intensas que las observadas en el resto de países analizados (gráfico 2.61). Aunque la tasa de paro se ha reducido hasta el 10,5 por 100 en 2025, continúa siendo la más elevada del grupo.

*Evolución desigual
del desempleo*

GRÁFICO 2.61. TASAS DE DESEMPLEO Y BRECHAS, 1995-2025


Fuente: Eurostat. Elaboración propia.

Fuente: Eurostat. Elaboración propia.

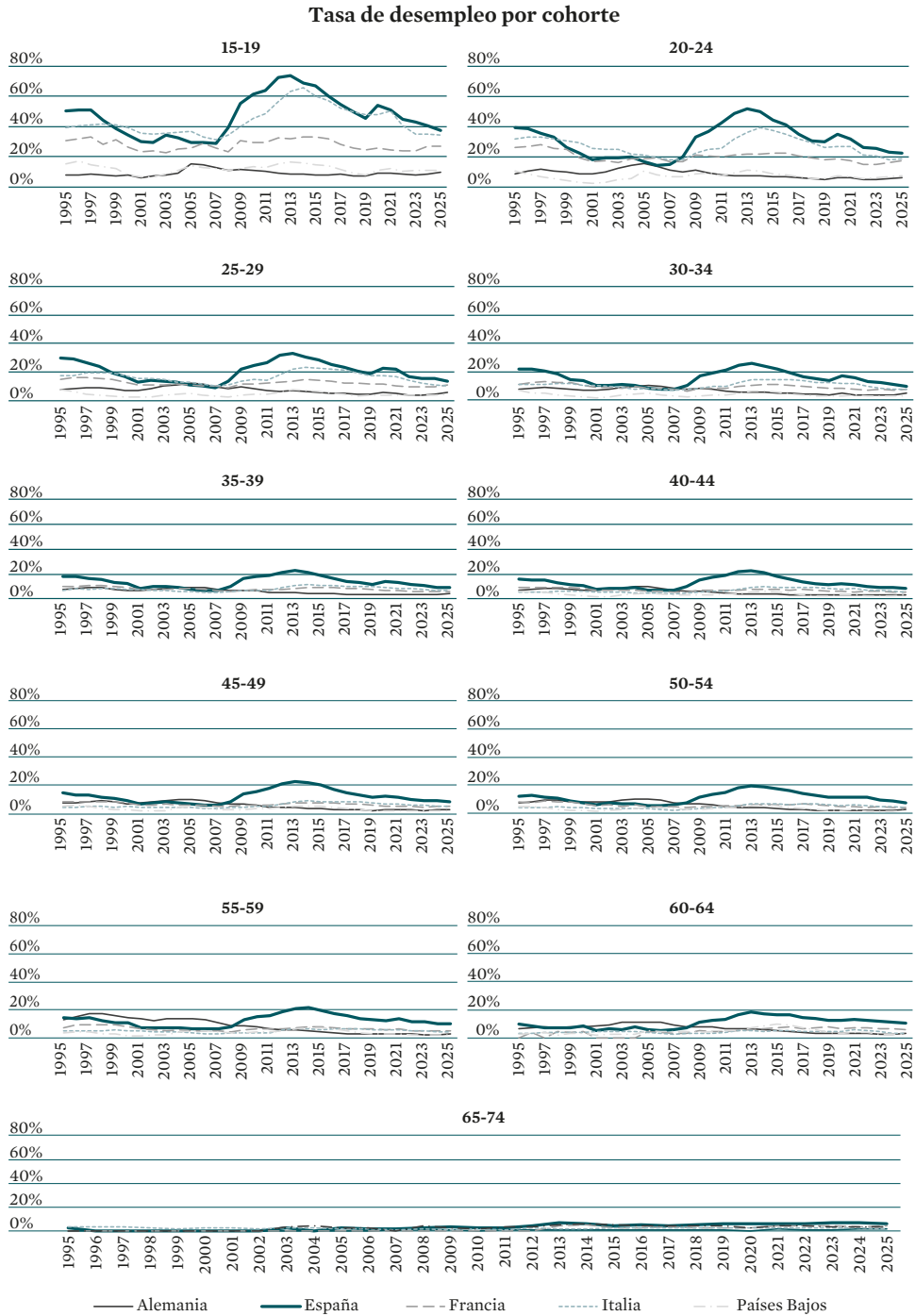
Desde una perspectiva demográfica, esta volatilidad adquiere una relevancia adicional, ya que amplifica los efectos de posibles crisis (presentes o futuras) sobre una población activa cada vez más envejecida y con menor capacidad de renovación generacional.

Más allá del agregado, la descomposición en once cohortes de edad revela una distribución muy desigual del desempleo (gráfico 2.62). Las cohortes de 15 a 19 y de 20 a 24 años concentran las tasas más elevadas en todos los países a lo largo de toda la serie. España presenta los niveles de desempleo juvenil más altos del grupo, en coherencia con su también mayor tasa de desempleo global, Italia ocupa la segunda posición, mientras que Alemania, Francia y los Países Bajos muestran trayectorias mucho más contenidas.

A partir de la cohorte de 30 a 34 años, las diferencias entre países se atenúan en todos los casos, salvo en España, donde la curva se mantiene claramente por encima durante todo el ciclo recesivo. En las cohortes intermedias, entre los 35 y los 54 años, España sigue presentando tasas que duplican o triplican las de Alemania y los Países Bajos durante el periodo 2010-2015, lo que indica que el impacto de la crisis no se limitó a los segmentos jóvenes, sino que afectó también al núcleo central del mercado de trabajo. Las cohortes de 55 a 64 años muestran una dinámica similar, aunque con tasas absolutas inferiores, mientras que el grupo de 65 a 74 años tiene un peso marginal en términos de desempleo en todos los países, en línea con su reducida participación en la población activa.

Concentrándose en los jóvenes y, durante los episodios recesivos, también en las edades centrales

GRÁFICO 2.62. EVOLUCIÓN DE LA TASA DE DESEMPLEO POR GRUPOS DE EDAD EN ESPAÑA Y PAÍSES SELECCIONADOS, 1995-2025



Fuente: Eurostat. Elaboración propia.

GRÁFICO 2.63. EVOLUCIÓN DE LA TASA DE DESEMPLEO JUVENIL POR SEXO EN ESPAÑA Y PAÍSES SELECCIONADOS, 1995-2025



Fuente: OECD Labour Force Statistics, base de datos por edad y sexo. Elaboración propia.

Dentro del análisis por edades, el indicador de desempleo juvenil agregado resulta de especial interés. Se define como el cociente entre desempleados y activos en el tramo de 15 a 24 años. La comparación internacional sitúa a España como el país con la tasa juvenil más elevada del grupo durante prácticamente toda la serie, con un máximo histórico próximo al 56 por 100 en 2013 y un valor del 24,2 por 100 en 2025 (gráfico 2.63). Italia ocupa la segunda posición, con valores que oscilan entre el 20 por 100 y el 45 por 100; Francia se mantiene relativamente estable en torno al 20 por 100, mientras que Alemania y los Países Bajos muestran trayectorias contenidas, generalmente por debajo del 12 por 100.

GRÁFICO 2.64. EVOLUCIÓN DEL DESEMPLEO POR GRUPOS DE EDAD EN ESPAÑA, 1995-2025

Heatmap España — % de desempleados por cohorte y año

Año	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-64	65-74
1995	8,7%	21,5%	20,9%	14,7%	10,4%	7,9%	6,4%	4,4%	3,5%	1,5%	0,1%
1996	8,2%	21,1%	20,7%	14,7%	11,0%	8,1%	6,1%	5,2%	3,5%	1,3%	0,0%
1997	8,4%	19,9%	20,1%	15,1%	11,2%	8,7%	6,4%	5,1%	3,9%	1,2%	0,0%
1998	7,8%	20,0%	20,3%	15,1%	12,0%	8,2%	6,4%	5,2%	3,8%	1,3%	0,0%
1999	7,8%	19,2%	19,8%	14,3%	12,3%	8,9%	6,9%	5,3%	4,1%	1,4%	0,0%
2000	7,8%	17,8%	18,7%	14,8%	12,6%	9,6%	7,0%	5,2%	4,6%	1,9%	0,0%
2001	8,3%	18,5%	19,3%	14,9%	11,3%	9,4%	7,0%	5,4%	4,1%	1,6%	0,0%
2002	6,9%	18,1%	19,5%	14,3%	12,3%	9,4%	7,4%	6,0%	4,1%	1,8%	0,0%
2003	7,6%	16,9%	19,3%	14,6%	12,9%	9,9%	7,5%	5,4%	4,1%	1,6%	0,1%
2004	6,7%	17,3%	18,2%	14,5%	12,2%	11,0%	7,8%	5,7%	4,2%	2,3%	0,0%
2005	8,2%	17,4%	18,2%	13,4%	12,0%	10,2%	8,0%	5,7%	4,6%	2,2%	0,2%
2006	8,6%	15,5%	17,5%	14,4%	12,1%	10,7%	7,9%	6,4%	4,8%	2,0%	0,1%
2007	8,7%	15,4%	15,4%	14,0%	12,2%	10,9%	8,9%	7,0%	4,9%	2,4%	0,1%
2008	8,2%	14,7%	16,1%	14,4%	12,3%	11,6%	8,9%	6,8%	4,6%	2,3%	0,2%
2009	6,1%	14,3%	15,7%	15,0%	13,5%	11,7%	9,5%	6,9%	4,9%	2,3%	0,1%
2010	5,2%	13,3%	15,3%	15,0%	13,8%	12,0%	10,0%	7,6%	5,4%	2,4%	0,1%
2011	4,4%	13,4%	14,2%	15,0%	13,6%	12,5%	10,6%	8,1%	5,6%	2,5%	0,1%
2012	3,8%	12,6%	14,0%	14,4%	13,6%	12,7%	11,3%	8,8%	6,1%	2,6%	0,1%
2013	3,5%	12,2%	13,4%	13,8%	13,7%	12,6%	11,9%	9,3%	6,6%	2,9%	0,2%
2014	3,1%	12,1%	12,5%	13,0%	13,5%	12,8%	12,2%	9,9%	7,7%	3,0%	0,1%
2015	3,4%	11,4%	12,4%	12,4%	13,1%	12,5%	12,5%	10,4%	8,2%	3,5%	0,1%
2016	3,2%	11,4%	12,2%	11,6%	12,7%	12,8%	12,1%	11,0%	8,7%	4,1%	0,2%
2017	3,6%	11,1%	12,4%	10,9%	12,0%	12,6%	12,4%	11,2%	9,1%	4,4%	0,2%
2018	3,8%	11,1%	12,3%	10,9%	11,5%	12,3%	12,1%	11,5%	9,4%	4,9%	0,3%
2019	3,8%	11,6%	12,3%	10,5%	10,6%	12,5%	11,9%	11,6%	9,5%	5,2%	0,4%
2020	3,6%	11,9%	13,4%	11,3%	11,4%	11,8%	11,7%	10,5%	8,9%	5,1%	0,4%
2021	3,8%	11,5%	13,2%	10,6%	10,7%	11,3%	11,5%	10,9%	10,0%	6,0%	0,5%
2022	4,2%	11,3%	11,5%	10,0%	10,5%	11,3%	11,5%	12,4%	9,8%	6,8%	0,6%
2023	4,3%	12,2%	11,7%	10,2%	10,0%	10,5%	11,5%	11,0%	10,7%	7,0%	0,8%
2024	4,8%	12,3%	12,1%	10,0%	8,9%	10,5%	11,5%	11,1%	10,3%	7,6%	0,9%
2025	4,3%	13,1%	12,0%	9,4%	9,3%	10,5%	11,1%	10,6%	10,7%	8,1%	1,0%

Fuente: Eurostat. Elaboración propia.

Para completar la panorámica, el gráfico 2.64, que muestra el peso de cada cohorte sobre el total de desempleados, refleja la combinación del proceso de envejecimiento con el impacto diferencial del ciclo económico en España y viene a reforzar lo antes expuesto. Durante la fase recesiva 2009-2014, los porcentajes se concentran en las cohortes centrales, entre los 30 y los 49 años, donde el peso del desempleo aumenta de forma notable. En la fase posterior, la composición se desplaza progresivamente hacia las cohortes de mayor edad, entre los 50 y los 64 años.

Por tanto, el desempleo se concentra de forma sistemática en las cohortes jóvenes, pero durante los episodios recesivos se extiende también a las cohortes centrales, afectando al núcleo productivo del mercado de trabajo. Este patrón resulta especialmente problemático en un contexto de contracción relativa de las generaciones jóvenes, ya que incrementa el coste económico y social de su exclusión y dificulta la acumulación de capital humano.

La mayor incidencia del paro en trabajadores de edad intermedia y avanzada durante las crisis recientes sugiere un aumento de las dificultades de ajuste en estas cohortes. Dado que el desempleo en edades elevadas tiende a asociarse con mayores tasas de inactividad y salidas prematuras del mercado laboral, este fenómeno reduce la oferta efectiva de trabajo y agrava los efectos de la transición demográfica. En una economía

en la que el crecimiento de la población en edad de trabajar es cada vez más limitado, estas pérdidas de capital humano adquieren un carácter estructural.

El cambio demográfico se ha convertido en uno de los principales factores estructurales que condicionan la evolución del empleo en España, interactuando de forma directa con los procesos de cambio sectorial y ocupacional asociados a las transformaciones tecnológicas, productivas y ambientales. Estas dinámicas no actúan de manera aislada, sino que se superponen a una economía en proceso de transición, caracterizada por la pérdida de peso relativo de determinadas ramas tradicionales y por la expansión de actividades vinculadas a los servicios avanzados, la digitalización y la transición ecológica. El resultado es una recomposición del empleo con implicaciones relevantes en términos de equilibrio entre oferta y demanda de trabajo.

El envejecimiento demográfico y la transición estructural transforman la composición del empleo en España

El envejecimiento progresivo de la población activa influye en la distribución sectorial del empleo, tanto por el lado de la oferta como por el de la demanda de trabajo. Por un lado, la mayor permanencia en el empleo de las personas trabajadoras de más edad tiende a reforzar la estabilidad en sectores con menor rotación laboral. Por otro, los cambios demográficos están alterando los patrones de consumo y de demanda de servicios, impulsando el crecimiento de ramas vinculadas a la atención a las personas, la sanidad, los cuidados de larga duración y otros servicios intensivos en empleo¹⁸³.

Al mismo tiempo, sectores como la industria tradicional, el comercio o el sector primario muestran mayores dificultades para captar mano de obra joven, lo que, unido a los procesos de automatización y reorganización productiva, contribuye a una transformación gradual de su estructura sectorial.

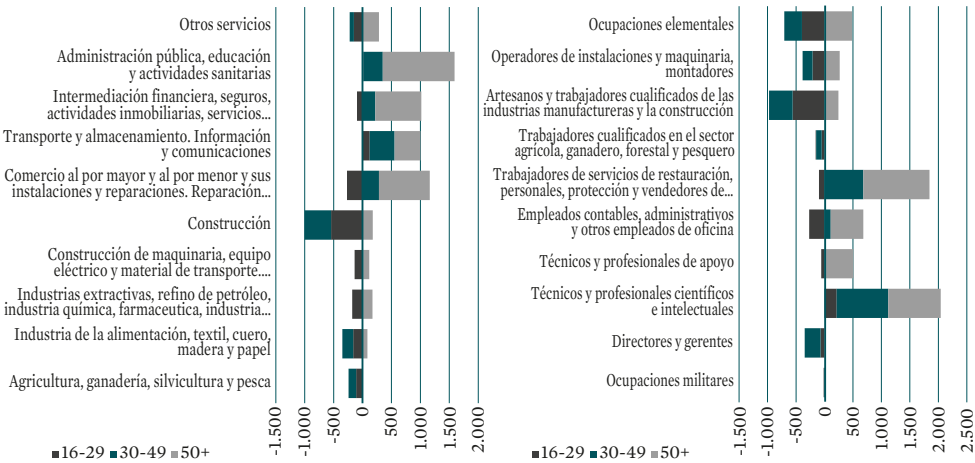
El gráfico 2.65 (izquierda) presenta, para el periodo 2005-2025, la transformación de la composición del empleo en España desde una perspectiva sectorial. Se observa un desplazamiento progresivo del peso del empleo hacia actividades de servicios, en detrimento relativo de ramas más ligadas a industria y construcción. Esta reasignación sectorial es coherente con la evolución demográfica y productiva del periodo: mayor demanda de servicios asociados a cuidados, salud, educación y servicios a empresas, y un menor protagonismo de sectores más intensivos en mano de obra joven.

Desde el punto de vista ocupacional, el envejecimiento de la población activa se traduce en un mayor peso relativo de personas trabajadoras sénior en el conjunto del empleo. Este fenómeno tiene implicaciones sobre la composición de las ocupaciones, ya que las trayectorias laborales previas, la acumulación de experiencia y el nivel educativo

183 Esta cuestión se ha abordado en una sección anterior de este mismo Tema destacado: capítulo 1, 3^{er} epígrafe, “Repercusión de los cambios demográficos sobre los sectores productivos”.

GRÁFICO 2.65. CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA SECTORIAL (IZQUIERDA) Y OCUPACIONAL (DERECHA) EN ESPAÑA, 2005-2025

(Miles de personas)



Fuente: elaboración propia EPA. INE

condicionan la concentración por grupos ocupacionales y la capacidad de adaptación a cambios en el contenido del trabajo.

En paralelo, el empleo ha continuado desplazándose hacia ocupaciones de mayor cualificación y contenido competencial, un proceso que no afecta de manera homogénea a todos los grupos de edad (gráfico 2.65 derecha). Los trabajadores de mayor edad se concentran crecientemente en ocupaciones medias y bajas, incluso en un contexto general de mejoras de las competencias. Además, la capacidad de reconversión ocupacional es menor en edades avanzadas, lo que genera un empeoramiento relativo de las competencias de los mayores dentro de mercados laborales más cualificados en promedio¹⁸⁴. Esto explica la posibilidad de coexistencia de mejora agregada de competencias en edades elevadas con riesgos de segmentación etaria.

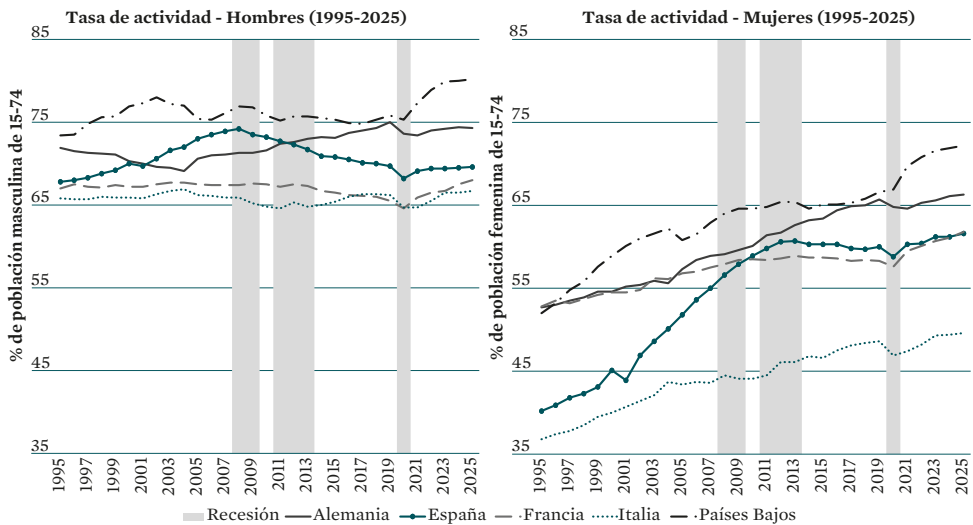
2. Mitigantes de la contracción y envejecimiento poblacional

El aumento de las tasas de actividad constituye, en gran medida, una respuesta del mercado de trabajo a estas presiones demográficas. En ausencia de este proceso, la

Menores brechas de género

reducción del crecimiento de la población en edad de trabajar habría tenido, y tendría en el futuro, efectos más severos sobre la capacidad productiva y la sostenibilidad del sistema económico.

184 Mariscal-de-Gante, Á., Palencia-Esteban, A., Grubanov-Boskovic, S. y Fernández-Macías, E. (2023). Feminization, Ageing, and Occupational Change in Europe in the Last 25 Years. *Population and Development Review*, 49(4), 939-966. <https://www.jstor.org/stable/48781982>

GRÁFICO 2.66. EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE ACTIVIDAD POR SEXO. 1995-2025


Fuente: Eurostat. Elaboración propia.

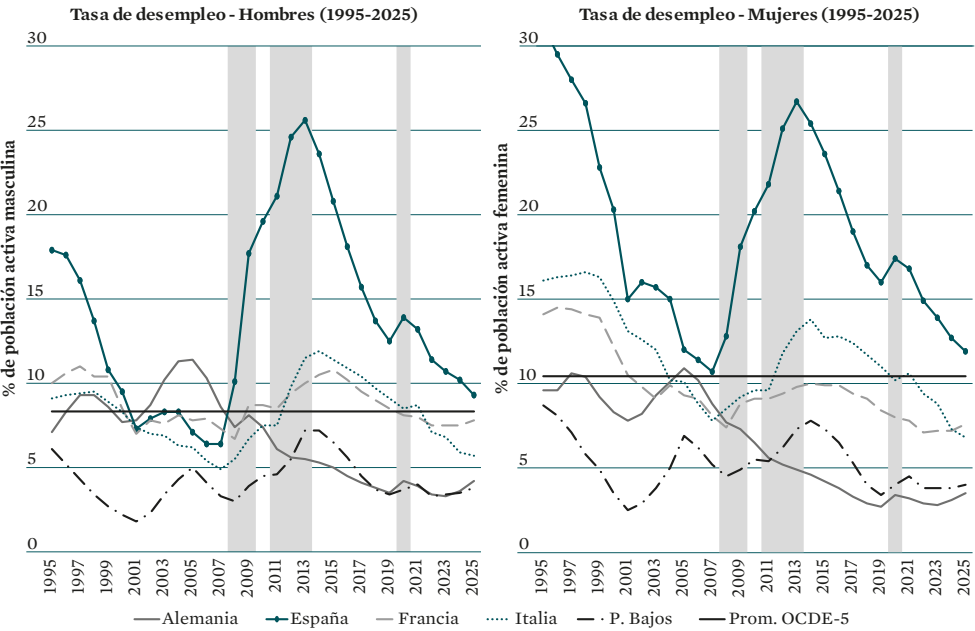
Fuente: Eurostat. Elaboración propia.

El incremento en las tasas de actividad cercano a doce puntos porcentuales registrado en las últimas tres décadas —el mayor del grupo analizado— se explica fundamentalmente por la incorporación masiva de la mujer al empleo (gráfico 2.66). Este proceso ha permitido compensar parcialmente la ralentización del crecimiento de la población en edad de trabajar y ha contribuido a reducir de forma sustancial las brechas de género en actividad y empleo. Como resultado, España ha convergido hacia los niveles de participación femenina de las economías europeas más avanzadas, dejando atrás una de sus principales singularidades estructurales.

Mientras que la tasa de actividad masculina se mantiene relativamente estable en todos los países, en un rango de entre el 65 por 100 y el 80 por 100 de la población de 15 a 64 años (en España se sitúa en torno al 69,6 por 100 en 2025), la actividad femenina registra avances significativos. Siendo España el país que presenta el mayor incremento, al pasar del 39,9 por 100 en 1995 al 61,6 por 100 en 2025, lo que supone un aumento de en torno a 22 puntos porcentuales en treinta años. Alemania muestra una trayectoria comparable y los Países Bajos mantienen la tasa femenina más elevada del grupo, próxima al 72 por 100, mientras que Italia sigue siendo el país con menor participación, por debajo del 50 por 100.

En paralelo, el desempleo desagregado por sexo muestra que las mujeres parten de niveles sistemáticamente más elevados a lo largo del periodo, aunque con una dinámica de convergencia. En España, la tasa de desempleo femenina superó el 30 por 100 a mediados de los años noventa y descendió hasta el 11,9 por 100 en 2025. La tasa masculina osciló entre el 17,9 por 100 en 1995 y el 9,3 por 100 en 2025, con un máximo del 25,6 por 100 en 2013, que prácticamente igualó a la femenina. La brecha

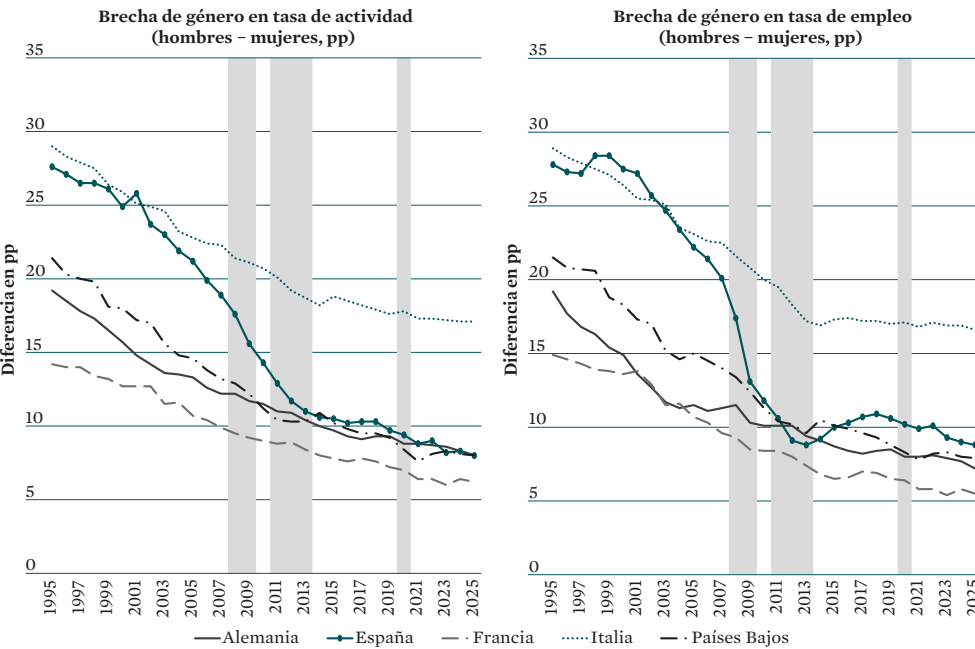
GRÁFICO 2.67. EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE DESEMPLEO POR SEXO, 1995-2025



Fuente: Eurostat. Elaboración propia.

Fuente: Eurostat. Elaboración propia.

GRÁFICO 2.68. EVOLUCIÓN DE LAS BRECHAS DE GÉNERO EN EMPLEO Y ACTIVIDAD, 1995-2025



Fuente: Eurostat. Elaboración propia.

Fuente: Eurostat. Elaboración propia.

por sexo se redujo hasta desaparecer durante el episodio recesivo, no por una mejora del empleo femenino, sino por un deterioro del masculino. Este patrón constituye un rasgo común a las cinco economías analizadas, aunque con magnitudes muy diferentes.

La síntesis de ambas dinámicas se refleja en el gráfico 2.68. España e Italia presentaban en 1995 una brecha próxima a los 28 puntos porcentuales, la más elevada del grupo. Tres décadas después, España la ha reducido hasta unos 8,0 puntos en actividad y 8,8 puntos en empleo, valores muy próximos a los de Alemania (8,0 y 7,2 puntos, respectivamente) y los Países Bajos (8,0 y 7,9). Francia se mantiene como el país con la brecha más reducida, en el entorno de 5,5 a 6,2 puntos, mientras que Italia mantiene una brecha estructural cercana a los 17 puntos, lo que refleja un patrón de participación femenina más limitado.

El cruce entre las dimensiones de género y edad se recoge en el gráfico 2.69, referido a la brecha entre las tasas de empleo masculina y femenina. Las cohortes más jóvenes, entre los 15 y los 24 años, presentan brechas reducidas, en torno a 5 puntos o menos. A partir de la cohorte de 30 a 34 años, la brecha se amplía de forma significativa y alcanza sus valores máximos en las cohortes de 35 a 54 años, donde España e Italia partían en 1995 de diferenciales superiores a 40 puntos porcentuales. La reducción posterior es muy acusada en el caso español, que converge hacia valores de entre 10 y 15 puntos en 2025, mientras que Italia mantiene brechas estructurales superiores a 20 puntos en estos tramos.

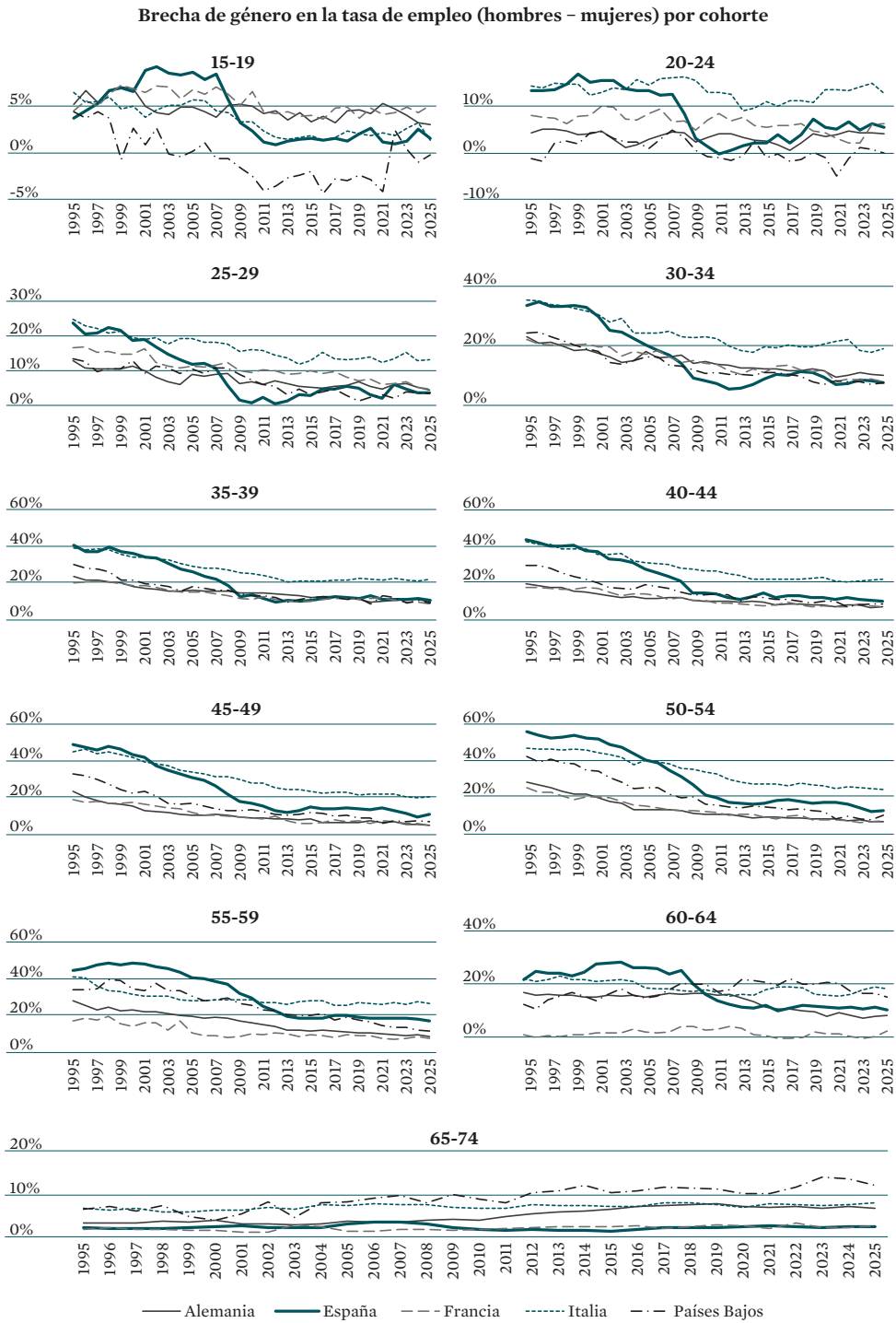
Esta evidencia indica que la reducción de la brecha agregada en España se explica, en buena medida, por la incorporación masiva de las cohortes femeninas centrales al empleo formal. Este proceso no tiene equivalente en Italia y, en Alemania y los Países Bajos, se inició con anterioridad y desde un nivel de partida más favorable.

En cuanto al desempleo juvenil, su desagregación por sexo también muestra un proceso de convergencia interna en el caso español (gráfico 2.63). Hasta 2007, la tasa de desempleo juvenil femenina superaba ampliamente a la masculina, con diferenciales de hasta quince puntos porcentuales. La crisis financiera invirtió temporalmente esta relación y, a partir de 2014, ambas series vuelven a separarse, aunque con magnitudes muy inferiores a las iniciales. Alemania y los Países Bajos presentan tasas de desempleo juvenil relativamente equilibradas entre sexos durante todo el periodo, mientras que Italia mantiene una brecha persistente, con tasas femeninas más elevadas. En conjunto, este indicador refuerza la idea de que España mantiene, incluso tras una década de recuperación, el mercado laboral con mayor exposición cíclica del empleo juvenil dentro del grupo analizado.

La tasa de actividad es un indicador de la oferta laboral de un país, en la medida en que refleja la proporción de la población en edad de trabajar que está dispuesta a incorporarse al mercado de trabajo. En este contexto, el incremento de dicha tasa ofrece un margen de mejora para paliar la escasez de mano de obra y, simultáneamente,

*Aumentar la oferta
de empleo*

GRÁFICO 2.69. EVOLUCIÓN DE LAS BRECHAS DE GÉNERO EN EMPLEO POR COHORTE, 1995-2025

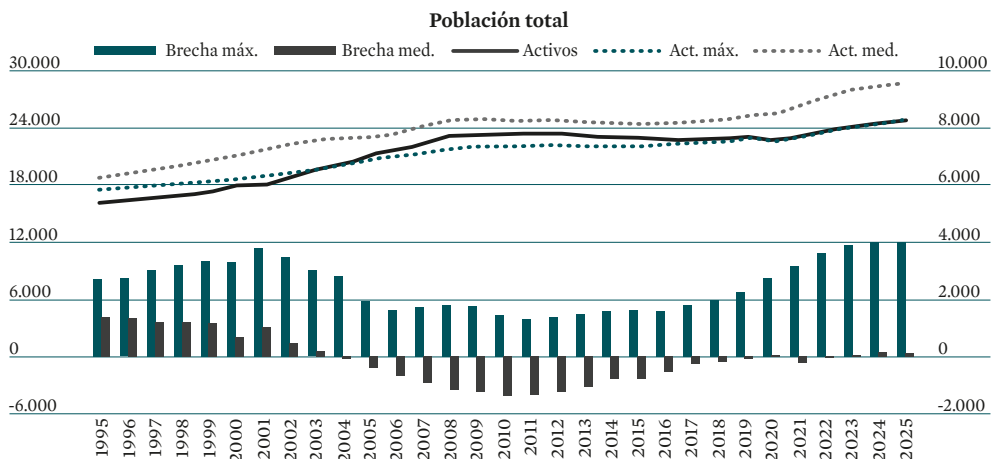


Fuente: Eurostat. Elaboración propia.

complementar la aportación derivada de los flujos migratorios. Con el fin de estimar el potencial de crecimiento de esta oferta laboral, se plantean dos escenarios hipotéticos de población activa para España. El primero adopta un enfoque más expansivo, utilizando como referencia la tasa de actividad más elevada entre los países analizados (correspondiente a Países Bajos¹⁸⁵), que se aplica a la población española en edad de trabajar con el objetivo de obtener una estimación del máximo potencial de activos. El segundo escenario, de carácter más moderado, se basa en una media ponderada de las tasas de actividad de un conjunto de países formado por Alemania, Francia, Italia y Países Bajos, ofreciendo así una aproximación alternativa del posible incremento de la participación laboral.

En el gráfico 2.70 se presentan estas series e incluye cinco series: tres representadas mediante líneas (continuas y discontinuas), referidas al eje vertical izquierdo, y dos representadas mediante barras, cuyos valores se recogen en el eje vertical derecho. La línea continua muestra la evolución del número de personas activas en España durante el periodo 1995-2025. Por su parte, las dos líneas discontinuas recogen las estimaciones de activos potenciales obtenidas a partir de los dos escenarios propuestos: el máximo y el medio. Finalmente, las dos series de barras representan la brecha existente entre la serie observada de población activa en España y cada una de las dos series hipotéticas construidas, permitiendo así visualizar la magnitud del margen potencial de incremento de la oferta laboral.

GRÁFICO 2.70. ACTIVOS REALES Y ESTIMADOS SEGÚN EL MARGEN MÁXIMO Y MEDIO, 1995-2025
(Miles de personas)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

185 Teniendo en cuenta que presenta una tasa de parcialidad voluntaria muy elevada.

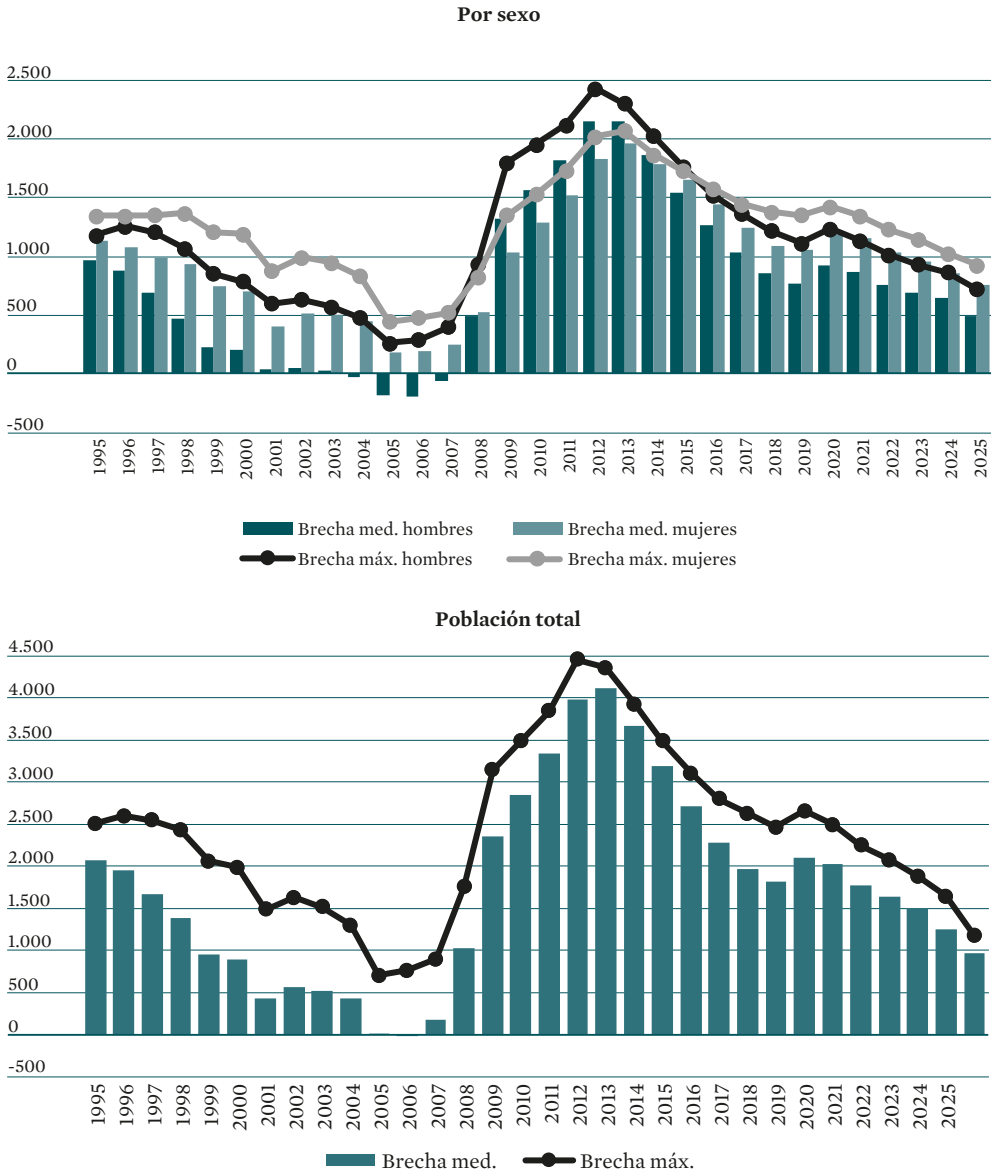
El análisis pone de manifiesto un potencial máximo de crecimiento del número de activos cercano a los 4 millones de personas. Esta brecha, inicialmente elevada, se reduce de forma progresiva en la fase más expansiva del ciclo, manteniéndose por debajo de los 2 millones y volviendo a crecer por encima de esta cifra a partir de 2019. Sin embargo, cuando la comparación se realiza utilizando la tasa de actividad media, el margen de crecimiento de la población activa se limita al periodo anterior a 2003.

En resumen, en un contexto de reducción de la oferta laboral derivada del proceso de cambio demográfico, el esperable aumento de la tasa de actividad, en línea con los países europeos con mayores tasas de actividad en la actualidad, mitigaría parcialmente la reducción de los flujos de entrada en el mercado de trabajo derivados de la transición demográfica.

La tasa de desempleo representa desajustes entre la oferta y la demanda de trabajo. La persistencia de personas dispuestas a trabajar y que no logran incorporarse al empleo constituye una señal de ineficiencia en el funcionamiento del mercado laboral. Para aproximar la magnitud real de este problema —más allá del desempleo friccional inevitable en cualquier economía— se construyen series contrafactuales de desempleo a partir de la aplicación de tasas de paro alternativas sobre la población activa observada en España.

Siguiendo el desarrollo realizado en el caso de la oferta de trabajo, aquí se van a considerar también dos escenarios de referencia. El primero corresponde a un escenario de eficiencia relativa, basado en la tasa de desempleo mínima observada entre los países analizados, asociada al caso de Países Bajos. El segundo define un escenario intermedio mediante una tasa media ponderada de Alemania, Francia, Italia y Países Bajos, utilizada como punto de referencia representativo de economías europeas comparables. A partir de estas tasas se estiman niveles contrafactuales de desempleo y, por diferencia respecto a los valores observados, se cuantifican las brechas existentes en cada caso.

De acuerdo con el gráfico 2.71, los resultados para el conjunto de la economía española muestran la existencia de un desempleo persistente y de elevada magnitud durante todo el periodo analizado. No obstante, el rasgo más relevante es su carácter estructural. Incluso en fases expansivas y en los años más recientes, España mantiene niveles de desempleo claramente superiores a los compatibles con tasas de paro europeas comparables. En 2025, por ejemplo, el número de desempleados todavía supera en más de un millón de personas el nivel implícito en el escenario medio. Ello sugiere que la elevada incidencia del paro en España no responde únicamente a factores cíclicos o al tamaño de la población activa, sino también a problemas estructurales vinculados al funcionamiento del mercado de trabajo.

GRÁFICO 2.71. DESEMPLEADOS REALES Y ESTIMADOS SEGÚN EL MARGEN MÁXIMO Y MEDIO, 1995-2025


Fuente: elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

La desagregación por sexo introduce diferencias relevantes en este patrón. En el caso de los hombres, el exceso de desempleo presenta una marcada sensibilidad al ciclo económico. Durante la expansión previa a la crisis, la brecha respecto al escenario medio se reduce de forma notable e incluso desaparece en algunos años, reflejando cierta capacidad de convergencia en contextos favorables. Sin embargo, esta mejora

resulta transitoria. La crisis provoca un fuerte incremento del desempleo y amplía nuevamente la distancia respecto a los *benchmarks* europeos, en línea con la elevada exposición masculina a sectores especialmente sensibles al ciclo, como la construcción o parte de la industria.

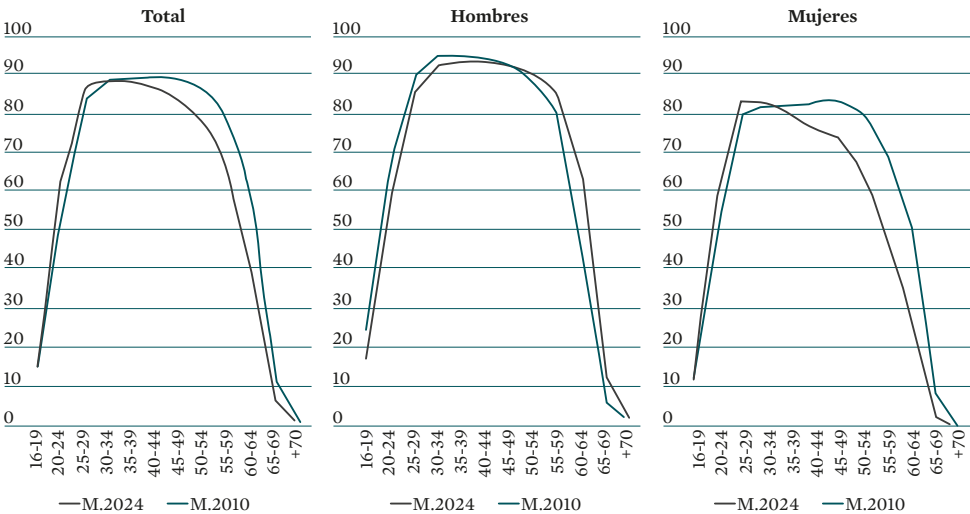
En el caso de las mujeres, el desempleo presenta una mayor persistencia estructural. La brecha de desempleo respecto a los escenarios contrafactuales permanece positiva a lo largo de todo el periodo, incluso durante las etapas de mayor crecimiento económico. Aunque el diferencial también se amplía durante la crisis, la ausencia de convergencia en las fases expansivas indica la existencia de obstáculos estructurales para la plena integración laboral femenina.

Este resultado resulta especialmente significativo dado que, como se acaba de ver, el aumento de la participación femenina ha constituido uno de los principales motores de crecimiento de la población activa en España. La persistencia de niveles elevados de desempleo femenino sugiere, por tanto, que una parte del potencial asociado a este cambio estructural no ha logrado traducirse plenamente en empleo efectivo.

En todo caso, en un escenario de envejecimiento demográfico, y por lo tanto de escasez de oferta laboral, es esperable que también se reduzcan las tasas de desempleo. Esta reducción se vería potenciada si paralelamente se adoptan las medidas necesarias para eliminar las trabas de distinto tipo que dificultan el acceso al empleo. Este probable aumento de la tasa de empleo actuaría como un segundo factor de compensación parcial de la previsible futura caída de la población potencialmente activa derivada del cambio demográfico.

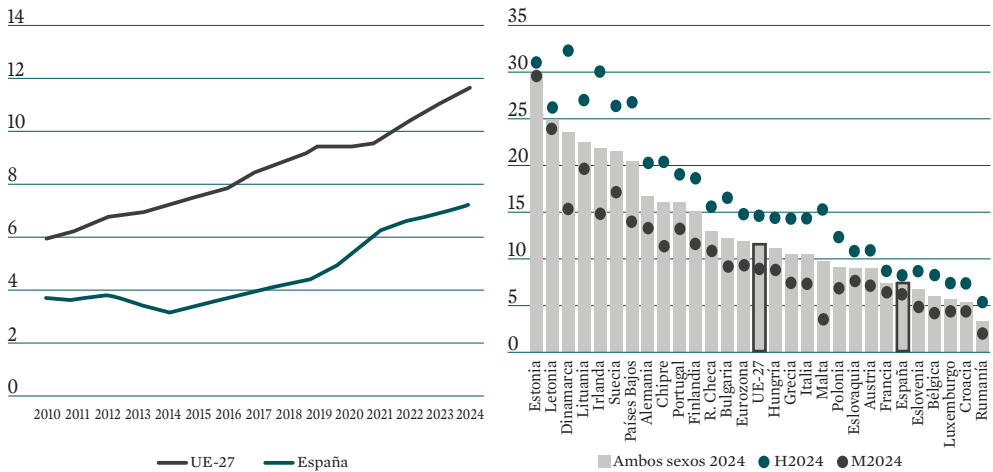
GRÁFICO 2.72. TASAS DE PARTICIPACIÓN LABORAL SEGÚN EDAD Y SEXO, 2010 Y 2024

(Porcentaje)



Fuente: elaboración propia a partir de INE, EPA.

GRÁFICO 2.73. POBLACIÓN ACTIVA SÉNIOR (65-74) EN ESPAÑA Y LA UE-27, 2010-2024
(Porcentaje)



Fuente: elaboración propia a partir de Eurostat.

La relación con el empleo varía según la edad (gráfico 2.72). De este modo, se cumple el perfil típico de la participación laboral en forma de ‘u’ invertida, con un inicio del descenso a partir de los 55 años. En perspectiva temporal, entre 2010 y 2024, se advierte un desplazamiento de la curva hacia la derecha a favor de los grupos de edad más elevados (55-59 y 60-64), revelando tasas de participación más altas. De nuevo, los aumentos más acentuados se producen entre las mujeres, cuyos incrementos de participación son notablemente superiores que en los de los hombres antes de los 65, aunque luego se igualan (65-69) y, por encima de los 70, las tasas incluso descienden con respecto a años anteriores.

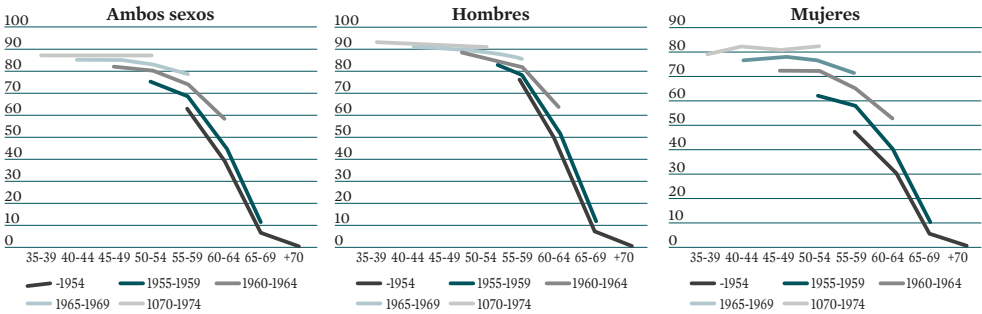
Esta tendencia al alza es compartida con la evolución en el conjunto de la UE, aunque las disparidades entre países son considerables (gráfico 2.73). De esta forma, la tasa de participación laboral de las personas sénior en España (entre los 65 y los 74 años de edad) se sitúa entre las más bajas.

La participación laboral de las personas trabajadoras de más edad a lo largo del tiempo refleja los cambios en las características del grupo. Esto es, el progreso (medio) en los niveles educativos y el estado de salud, o los cambios culturales relativos a la relación con el empleo en las edades más avanzadas, modifican la propensión a participar en el empleo de las personas trabajadoras de más edad, en conjunción con los marcos normativos vigentes. En este sentido, la reconstrucción de cohortes sintéticas a partir de la Encuesta de Población Activa presenta un desplazamiento gradual, generación a generación, hacia tasas de participación más elevadas en el intervalo de edad de interés (gráfico 2.74), siendo más pronunciado en el caso de las mujeres.

*Mayor actividad
y empleo de los
trabajadores sénior*

GRÁFICO 2.74. TASAS DE PARTICIPACIÓN LABORAL POR EDAD Y SEXO, SEGÚN EL AÑO DE NACIMIENTO DE LAS COHORTES

(Porcentaje)



Fuente: elaboración propia a partir de INE, EPA.

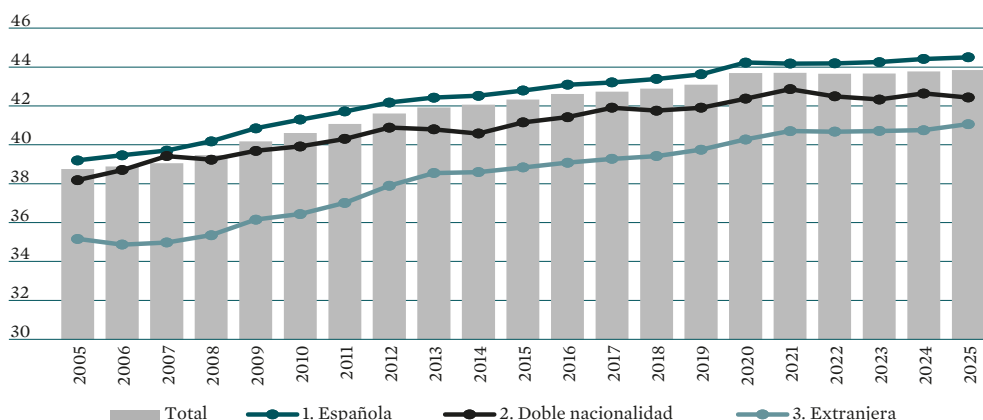
Finalmente, cabe destacar el papel de la inmigración como mitigante frente al envejecimiento demográfico, ya que la llegada de trabajadores extranjeros, especialmente

La aportación de la población inmigrante

jóvenes, permite equilibrar la estructura por edades y mitigar las consecuencias de una población activa cada vez más envejecida. El gráfico 2.75 muestra la evolución de la edad media de la población ocupada en España, diferenciando por nacionalidad, durante el periodo 2005-2025¹⁸⁶. En este intervalo se observa que la edad media de los trabajadores nacionales tiende a incrementarse progresivamente, reflejando el envejecimiento de la fuerza laboral autóctona. Por el contrario, la edad media de la población ocupada inmigrante se mantiene más baja, debido a la incorporación de cohortes más jóvenes al mercado laboral, lo que contribuye a moderar el envejecimiento general del conjunto de ocupados.

En España, una parte muy significativa del crecimiento del empleo desde la pandemia ha sido cubierta por población nacida en el extranjero, como se analiza en el capítulo II. Este incremento de la población inmigrante se refleja claramente en la comparación entre las pirámides de actividad de los trabajadores nacionales (gráfico 2.76) y total (gráfico 2.60). Mientras en 2001 las dos pirámides son similares y simplemente se observa un pequeño incremento en el tamaño de las barras de los activos totales, en 2025 la forma de la pirámide del total de población cambia en relación con lo que se observa con la población nacional, incrementando el peso de las cohortes más jóvenes. Este resultado es importante porque refleja que los trabajadores inmigrantes han ido cubriendo el hueco dejado por los nacionales en esas cohortes. Así, mientras por encima

¹⁸⁶ En el periodo posterior a la crisis iniciada en 2008 se observa una caída de los flujos de entrada y un aumento de los flujos de salida, como consecuencia un saldo negativo en ciertos años, de la población de origen inmigrante. Informe CES 2/2019, *La inmigración en España: efectos y oportunidades*, pp. 45-46.

GRÁFICO 2.75. EDAD MEDIA DE LA POBLACIÓN OCUPADA EN ESPAÑA POR NACIONALIDAD, 2005-2025


Fuente: elaboración propia con datos EPA. INE.

de los 50 años los activos no nacionales nunca llegan al 10 por 100, su peso supera el 20 por 100 entre los menores de 20 años y supera el 18 por 100 entre 30 y 40 años.

Del mismo modo, si se compara la pirámide de los trabajadores nacionales (gráfico 2.77) con la del total de empleados (gráfico 2.60) se aprecia cómo el envejecimiento es más acusado dentro de los trabajadores nacionales y que el peso de la población trabajadora inmigrante ha permitido mantener en cierta medida la participación de las cohortes laborales más jóvenes. De acuerdo con los datos publicados en Eurostat, la población empleada inmigrante ha crecido desde el 4 por 100 en 2001 a cerca del 16 por 100 en 2025, y en este último año un 46 por 100 de ellos tenían menos de 40 años.

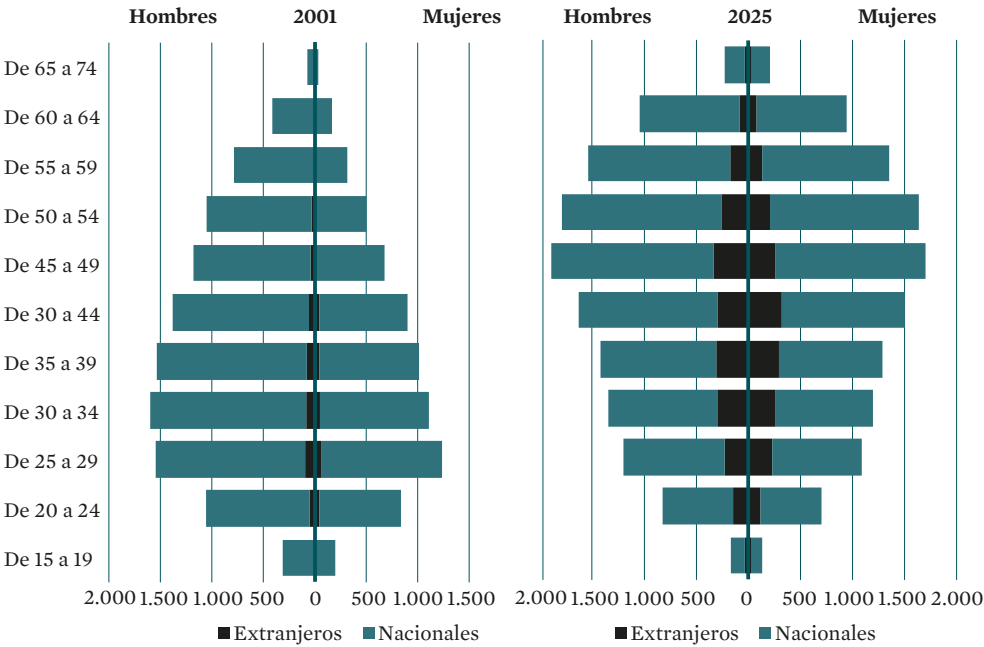
Finalmente, la población trabajadora de origen inmigrante ha desempeñado un papel creciente en la cobertura de vacantes, especialmente en sectores y ocupaciones con mayores necesidades de mano de obra. Su contribución ha sido relevante tanto para sostener el volumen de empleo como para amortiguar, parcialmente, los efectos del envejecimiento de la población autóctona¹⁸⁷.

No obstante, persisten desequilibrios importantes en términos de concentración sectorial (gráfico 2.78) y ocupacional (gráfico 2.79), con una sobrerrepresentación en actividades y puestos con menores niveles de cualificación o mayor precariedad, desajustes de cualificación, retrasos en el reconocimiento y homologación de títulos, y acreditación de la experiencia laboral, que limitan el aprovechamiento pleno de su capital humano.

Por tanto, la inmigración actuaría como un mitigante adicional, de nuevo parcial, de los efectos contractivos de la transición demográfica sobre la oferta laboral, que se sumaría a los efectos antes mencionados de aumento de la tasa de empleo y de actividad.

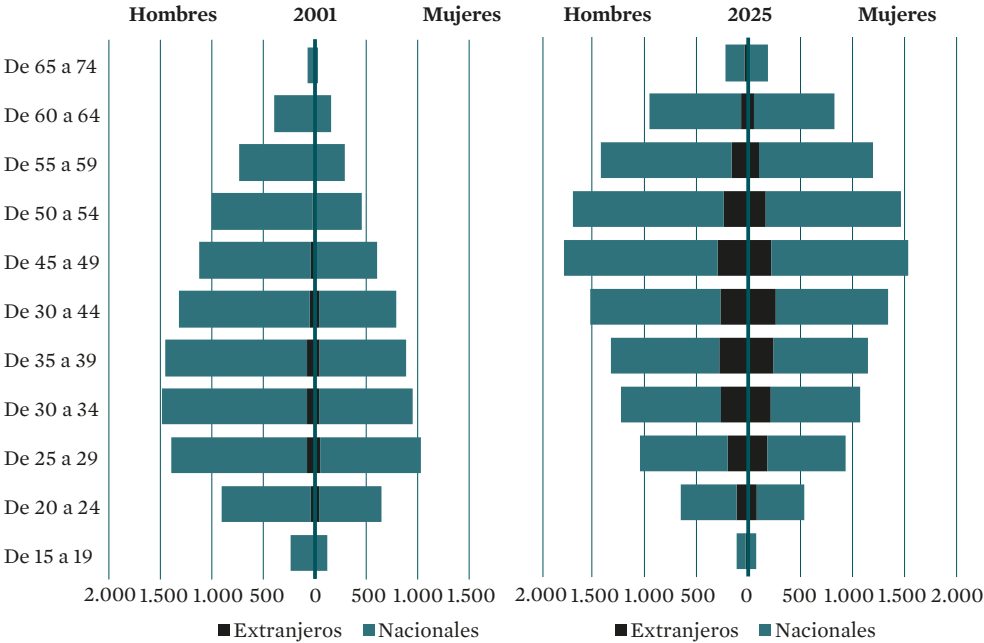
187 Informe CES 1/2025. *La realidad migratoria en España: prioridades para las políticas públicas*.

GRÁFICO 2.76. DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN ACTIVA POR PROCEDENCIA Y EDAD, 2001-2025
(Miles de personas)



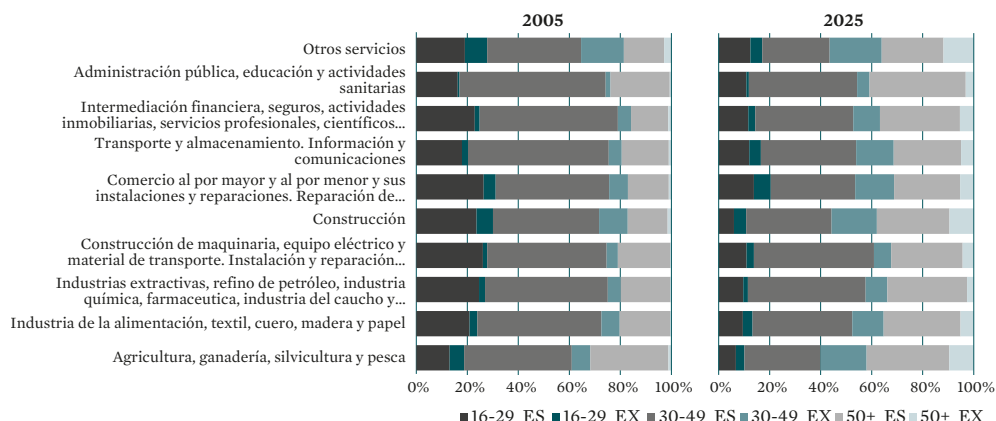
Fuente: Eurostat. Elaboración propia.

GRÁFICO 2.77. DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN OCUPADA POR PROCEDENCIA Y EDAD, 2001-2025
(Miles de personas)



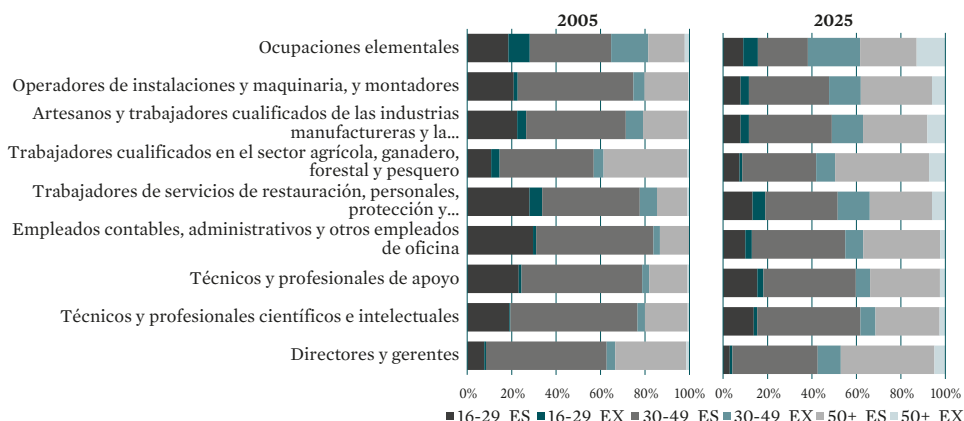
Fuente: Eurostat. Elaboración propia.

GRÁFICO 2.78. DISTRIBUCIÓN DEL EMPLEO POR SECTORES, EDAD Y NACIONALIDAD. 2005-2025
(Porcentaje)



Fuente: elaboración propia EPA. INE.

GRÁFICO 2.79. DISTRIBUCIÓN DEL EMPLEO POR OCUPACIONES, EDAD Y NACIONALIDAD. 2005-2025
(porcentaje)



Fuente: elaboración propia EPA. INE.

3. Desafíos, oportunidades y orientaciones de política

Los procesos demográficos descritos se proyectan sobre un mercado de trabajo inmerso, a su vez, en profundos cambios ocupacionales, asociados al progreso tecnológico, la transición ecológica y la recomposición sectorial de la economía. El resultado es una interacción compleja entre tendencias

Aunque el cambio demográfico puede generar nuevos desequilibrios

demográficas y transformaciones productivas que da lugar a nuevos desequilibrios estructurales, tanto en términos cuantitativos como cualitativos.

El envejecimiento progresivo de la población activa española se traduce en un mayor peso de las cohortes de edad avanzada en el empleo, con implicaciones relevantes para la estructura ocupacional. Las personas trabajadoras de más edad tienden a concentrarse, en mayor medida, en determinadas ocupaciones y sectores, con menor movilidad interocupacional y mayores dificultades de readaptación cuando se producen cambios en el contenido de los puestos de trabajo.

Este fenómeno puede dar lugar a desajustes entre las características de la oferta de trabajo y las nuevas demandas ocupacionales, especialmente en contextos de rápida transformación tecnológica. La menor rotación laboral y la reducción de los flujos de entrada y salida del empleo asociadas al envejecimiento de la población ocupada pueden ralentizar los procesos de reasignación necesarios para sostener el crecimiento de la productividad.

Aunque el empleo agregado ha mostrado un comportamiento dinámico en los últimos años, la evidencia indica que los cambios ocupacionales no afectan de forma homogénea a todos los grupos de población. Las personas de mayor edad, las de menor nivel educativo y determinados colectivos de origen migrante presentan una mayor exposición a desajustes ocupacionales, tanto por sobrecualificación como por dificultades de acceso a los segmentos más dinámicos del mercado de trabajo.

Finalmente, el impacto combinado del cambio demográfico y ocupacional se manifiesta también en la aparición o intensificación de desequilibrios sectoriales y territoriales. Mientras algunas ramas de actividad experimentan dificultades crecientes para cubrir determinados puestos de trabajo, otras concentran un exceso relativo de oferta laboral, en ocasiones con perfiles competenciales que no se ajustan plenamente a las necesidades productivas.

Desde el punto de vista territorial, el envejecimiento poblacional y la despoblación en determinadas áreas acentúan los desajustes entre localización de la oferta y la demanda de empleo, dificultando la movilidad geográfica y la cohesión del mercado de trabajo. Estas dinámicas refuerzan la necesidad de abordar el cambio demográfico no solo como un fenómeno poblacional, sino como un factor estructural de transformación del sistema ocupacional.

En este contexto, cobra especial relevancia el papel de las políticas activas de empleo, la formación y la recualificación profesional como instrumentos para facilitar la adaptación de la oferta de trabajo a la nueva estructura sectorial y ocupacional, evitando que los cambios demográficos amplifiquen los desajustes existentes.

*También puede
generar oportunidades
de empleo*

Como se ha visto en el capítulo I, el envejecimiento de la población y el aumento de la dependencia demográfica están generando una expansión estructural de la demanda de empleo en sectores ligados a los cuidados, la sanidad y los

servicios sociales. Estos ámbitos presentan un elevado potencial de creación de empleo estable y menos expuesto a la automatización, al tratarse de actividades intensivas en trabajo y con un fuerte componente relacional y presencial.

Además de su capacidad para absorber empleo, estos sectores contribuyen de forma significativa a la cohesión social y territorial, ya que buena parte de los servicios de cuidados y atención personal se prestan a escala local. En un contexto de despoblación y envejecimiento en amplias áreas rurales y regiones interiores, el desarrollo de estos servicios puede favorecer la fijación de población, generar oportunidades de empleo, que a su vez favorecen la participación laboral de las mujeres con plenitud de derechos en todas las actividades económicas, y reforzar las economías locales. Desde esta perspectiva, el cambio demográfico abre una ventana para reorientar el crecimiento del empleo hacia actividades con mayor valor social añadido y menor vulnerabilidad cíclica, corrigiendo desequilibrios sectoriales históricos del mercado de trabajo español.

No obstante, la materialización de esta oportunidad exige abordar retos cualitativos relevantes, relacionados con las condiciones laborales, la cualificación profesional y el reconocimiento social de estas ocupaciones. Muchos de estos empleos presentan aún bajos salarios, elevada parcialidad y escasas oportunidades de carrera profesional, lo que dificulta su atractivo y sostenibilidad a medio plazo. En este sentido, el cambio demográfico puede actuar como palanca para impulsar mejoras en la organización del trabajo, la formación especializada y la profesionalización del sector, reforzando su capacidad para absorber empleo de calidad y contribuir de forma sostenida al bienestar colectivo.

Como se ha visto, el cambio demográfico constituye uno de los factores estructurales que condicionan la evolución del desempleo juvenil, si bien su incidencia es de carácter indirecto y no mecánico. La reducción sostenida del tamaño de las cohortes jóvenes, derivada del descenso de la fecundidad y del progresivo envejecimiento de la población, ha moderado la presión demográfica sobre los segmentos de entrada al mercado de trabajo. En términos teóricos, esta menor disponibilidad relativa de población joven debería favorecer una reducción del desempleo juvenil, al disminuir la competencia por los primeros empleos y aumentar las oportunidades de inserción laboral.

*Oportunidades
potenciales para los
jóvenes*

Este efecto, que sí aparece en algunos países (Alemania y Países Bajos) como se ha visto, también puede aparecer en España, especialmente si se resuelven los factores estructurales entre los que destacan las dificultades en la transición entre el sistema educativo y el empleo, la elevada segmentación contractual, la concentración del empleo juvenil en sectores de alta rotación y la prevalencia de ocupaciones de baja cualificación.

El envejecimiento de la población activa introduce, asimismo, expectativas de sustitución generacional asociadas a las salidas por jubilación. No obstante, en la práctica,

esta sustitución es incompleta y heterogénea. Muchos de los puestos liberados por trabajadores de mayor edad requieren niveles de experiencia o cualificación que pueden limitar su accesibilidad para los jóvenes si no se materializan progresos en las políticas formativas y de empleo recientemente adoptadas, mientras que en otros casos se producen procesos de reorganización productiva o amortización de empleo. En España, el empleo ha crecido más en los mayores de 50 años que en los jóvenes, incluso en fases de expansión. Como resultado, el aumento del peso relativo de los trabajadores de mayor edad no se ha traducido automáticamente en una expansión proporcional de las oportunidades de empleo juvenil.

En este contexto, el cambio demográfico tiende a reforzar la dimensión estratégica del empleo juvenil más que a resolver sus problemas estructurales. En sociedades con una base demográfica joven cada vez más reducida, las trayectorias laborales inestables en las edades tempranas generan costes económicos y sociales crecientes, en términos de desaprovechamiento del capital humano, menor productividad futura y riesgos de cronificación de situaciones de precariedad. De este modo, la evolución demográfica incrementa la relevancia de las políticas orientadas a mejorar la calidad de la inserción laboral de los jóvenes, en lugar de limitarse a incidir sobre los niveles agregados de empleo.

Por tanto, el cambio demográfico introduce un marco potencialmente más favorable para la reducción del desempleo juvenil desde el punto de vista cuantitativo, aunque no actúa como un factor corrector automático. En este sentido, el impacto positivo en las cohortes más jóvenes se verá potenciado por las mejoras sustanciales en el funcionamiento del mercado de trabajo y en las transiciones educativas y laborales.

En un contexto de menor abundancia relativa de trabajadores, el empleo tiende a adquirir un mayor valor económico y social. Desde la perspectiva empresarial, un

*Incentivos para
mejorar la calidad
del empleo*

entorno de mayor escasez relativa de trabajo refuerza los incentivos para mejorar las condiciones laborales como estrategia para atraer y fidelizar a la mano de obra disponible. Esto puede traducirse en avances en materia de salarios, estabilidad contractual, organización del tiempo de trabajo

y adaptación de los puestos a lo largo del ciclo vital. En particular, en un mercado de trabajo envejecido, la calidad del empleo se convierte en un factor clave para prolongar las trayectorias laborales y evitar salidas prematuras del empleo, contribuyendo así a sostener las tasas de actividad y de empleo agregadas.

Asimismo, el cambio demográfico refuerza la necesidad de redefinir la calidad del empleo en clave multidimensional, más allá de los ingresos salariales, incorporando elementos como la salud laboral, la empleabilidad, la formación continua y las posibilidades de desarrollo profesional. En un contexto en el que las personas trabajadoras de mayor edad ganan peso relativo, la mejora de la calidad del trabajo se convierte en un factor determinante tanto del bienestar individual como de la productividad agregada.

Sin embargo, si esta revalorización del empleo no se acompaña de inversiones suficientes en formación, adaptación de competencias y mejora de las condiciones laborales, el envejecimiento podría amplificar desigualdades y pérdidas de productividad. Por el contrario, bien gestionado, el cambio demográfico puede actuar como una palanca para avanzar hacia un modelo de empleo más estable, diverso, inclusivo y de mayor calidad, reforzando la resiliencia del mercado de trabajo español frente a futuras crisis y el enfoque intergeneracional.

Como se ha venido describiendo, el mercado laboral español se encuentra en una fase de transición marcada por la interacción entre una demografía cada vez menos favorable y una estructura productiva aún altamente sensible al ciclo económico. Los mecanismos que impulsaron el crecimiento de la oferta laboral en el pasado —principalmente la masiva incorporación femenina de las últimas décadas— muestran signos de agotamiento y el ajuste vía inmigración no es suficiente a menos que las tasas de migración neta aumenten muy por encima de los valores históricos.

Desplazar el foco de la cantidad a la calidad

Además, la reducción prevista de la población en edad de trabajar implica que el crecimiento económico dependerá cada vez más de aumentos de la productividad y de una utilización más eficiente de los recursos laborales disponibles, mejoras a las que puede contribuir el actual contexto de transformación tecnológica.

En este contexto, es necesario aprovechar los incentivos que genera el cambio demográfico desplazando gradualmente el foco desde la creación cuantitativa de puestos hacia su retención, estabilidad y calidad, fomentando políticas orientadas a prolongar la vida laboral, a mejorar la empleabilidad de los trabajadores de mayor edad y reducir la segmentación del mercado de trabajo. Del mismo modo, la elevada volatilidad del empleo en las recesiones genera costes especialmente elevados en una economía envejecida, por lo que resulta clave avanzar hacia un marco laboral más estable, inclusivo y diverso; y menos procíclico.

Las dinámicas observadas en los últimos años y descritas en los anteriores apartados: envejecimiento de la población, reducción de cohortes jóvenes y mayor peso de la inmigración y de las mujeres, están dando lugar a una fuerza laboral más heterogénea en términos de edad, origen nacional, género, nivel educativo, capacidades funcionales y trayectorias vitales y profesionales. En este contexto, la diversidad deja de ser un rasgo accesorio para convertirse en una característica estructural del mercado de trabajo y, por tanto, resulta clave su gestión.

Avanzar en la gestión de la igualdad y la diversidad

Respecto a la igualdad de género, en el ámbito de las relaciones laborales se cuenta con instrumentos como medidas y planes de igualdad en las empresas y respecto a la diversidad y a la igualdad de trato de las personas LGTBI se cuenta con un conjunto de medidas planificadas.

El envejecimiento de la población activa implica un aumento del peso relativo de trabajadores de mayor edad, con perfiles de competencias y capacidades distintos a los de las cohortes más jóvenes. La evidencia recogida por la OCDE muestra que la convivencia de distintas generaciones en las plantillas puede generar efectos positivos en términos de productividad, transmisión de conocimiento, cohesión de equipos y satisfacción laboral, siempre que se gestione adecuadamente¹⁸⁸.

La gestión de la diversidad generacional incluye, entre otros elementos: políticas de aprendizaje permanente y reciclaje profesional, diseño de puestos y organización del trabajo sensibles al ciclo vital e instrumentos de relevo intergeneracional y transferencia de conocimiento.

En un contexto de reducción de la población en edad de trabajar, la inmigración se ha convertido en un componente estructural del mercado laboral español, representando una proporción creciente de la población activa y ocupada. Sin embargo, persisten brechas en tasas de empleo, calidad del trabajo, sobrecualificación y reconocimiento de competencias¹⁸⁹.

La gestión de la diversidad de origen implica avanzar desde una lógica de mera inserción hacia enfoques de integración laboral efectiva, mediante: avanzar en la homologación y acreditación de competencias, políticas de formación adaptadas y prevención de la discriminación y de la segmentación ocupacional.

Finalmente, el cambio demográfico también interactúa con transformaciones en la participación laboral femenina, el reconocimiento de la diversidad funcional y la multiplicación de trayectorias laborales discontinuas. Todo ello exige marcos laborales más adaptables e inclusivos, capaces de compatibilizar empleo, cuidados y salud a lo largo del ciclo vital para mujeres y hombres en un contexto de corresponsabilidad.

Algunas de estas medidas y políticas entran dentro del ámbito de funcionamiento de las PAE, como parte de un abanico más amplio de políticas públicas para afrontar los retos mencionados; otras medidas tienen como espacio propio de tratamiento los sectores y las propias empresas, y su eventual aplicación corresponde a los protagonistas de las relaciones laborales mediante los instrumentos de la autonomía colectiva.

4. Las políticas activas de empleo ante los cambios en el perfil demográfico de las personas trabajadoras

El proceso de transformación del modelo productivo, marcado por la doble transición digital y verde y por el protagonismo de la innovación como motor para la competitividad, subraya la relevancia del conocimiento de las personas para el desarrollo de su pleno potencial.

188 OECD (2020), *Promoting an Age-Inclusive Workforce: Living, Learning and Earning Longer*, OECD Publishing, Paris.

189 Informe CES 1/2025. *La realidad migratoria en España: prioridades para las políticas públicas*.

Por este motivo, las PAE tienen el reto de adaptar las capacidades y competencias de la población trabajadora a esta nueva realidad económica, debiendo contar además con los cambios demográficos que están modificando su composición. De esta forma, el mayor peso de las personas trabajadoras de más edad, las de origen inmigrante o la consolidación de la plena participación laboral de las mujeres, entre otros, está cambiando el perfil de las personas usuarias de los servicios de empleo. Ello requiere una adaptación acorde de los programas e intervenciones que estos ofertan.

El marco normativo fijado por la Ley 3/2023, de Empleo, contempla la atención específica de las PAE hacia algunos de estos perfiles. Así, las personas jóvenes especialmente con baja cualificación, las personas mayores de 45 años, las personas en desempleo de larga duración -situación que frecuentemente se presenta correlacionada con la edad-, las personas migrantes o las mujeres con baja cualificación han sido definidas como colectivos de atención prioritaria. Dada la mayor vulnerabilidad de estos grupos para el acceso y mantenimiento del empleo, y el desarrollo de su empleabilidad, la ley prevé en estos casos la puesta en marcha de programas específicos para su atención, así como la garantía de acceso, efectiva en todo el territorio nacional, a itinerarios individuales y personalizados de empleo¹⁹⁰.

No obstante, resulta igualmente importante reconocer y potenciar las oportunidades que ofrece el nuevo perfil demográfico de las personas trabajadoras. Ello pasa por la promoción del aprendizaje permanente como vehículo para asegurar la aportación, relevancia y adaptación de las competencias de las personas trabajadoras a un sistema productivo en constante evolución. También, por el aprovechamiento de las sinergias entre el conocimiento y la experiencia acumulada a lo largo de carreras laborales más amplias, y, finalmente, la eliminación de los obstáculos a la participación laboral por parte de grupos con mayores dificultades de acceso al empleo.

El desarrollo de competencias y el acceso a oportunidades de cualificación, recualificación y aprendizaje a lo largo de la vida suponen vectores clave de promoción de la empleabilidad de las personas trabajadoras.

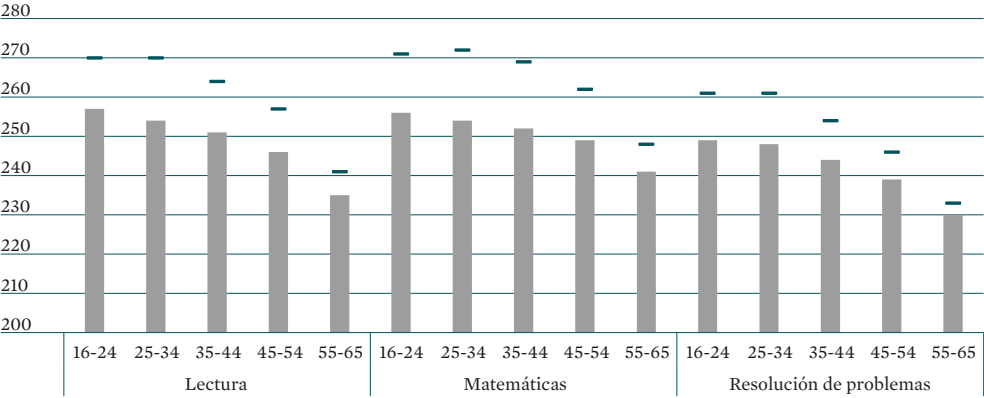
*Competencias básicas
de las personas
trabajadoras*

El Programa Internacional para la Evaluación de las Competencias de las Personas Adultas (PIAAC) de la OCDE es una herramienta para detectar déficits en competencias básicas entre los 16 y los 65 años. Lejos de servir para apoyar concepciones estereotipadas y discriminatorias, la existencia de déficits de competencias justifica la acción reforzada sobre grupos específicos de personas trabajadoras, a fin de romper el círculo por el cual la falta de acceso a formación y acciones de empleabilidad se traduce en menores capacidades para el desempeño laboral (y viceversa).

190 Ley 3/2023, de Empleo, art. 50.

GRÁFICO 2.80. COMPETENCIAS BÁSICAS SEGÚN LA EDAD EN ESPAÑA Y LA UE, 2023

(Puntuación)



Fuente: OCDE, PIAAC 2023.

Según la PIAAC, el rendimiento medio en competencias básicas (lectura, matemáticas y resolución de problemas) disminuye con la edad (gráfico 2.80). La brecha entre las personas adultas de más edad y las más jóvenes, además de reflejar el efecto del envejecimiento, también es el resultado de diferencias educativas, tanto de ‘cantidad’ o nivel formativo alcanzado, como de calidad, entre cohortes. En términos comparados, España presenta una brecha en el rendimiento respecto a la media de la UE, aunque la diferencia se minimiza precisamente en el intervalo entre los 55 y 65 años.

Asimismo, el rendimiento en competencias básicas es mayor entre las personas adultas autóctonas que entre las extranjeras (gráfico 2.81). La distancia es más reducida en España que en la OCDE en su conjunto (excepción hecha del rendimiento numérico), en una característica relacionable con la composición de la población extranjera en España, que, en una parte importante, comparte idioma con el país anfitrión. Sin embargo, el aspecto más positivo es que las brechas, aun persistiendo, tienden a reducirse en las segundas generaciones y en una medida mayor que en los países de nuestro entorno¹⁹¹.

La importancia central de las tecnologías digitales en el modelo productivo actual justifica la atención a este ámbito de competencias. En este caso, el porcentaje

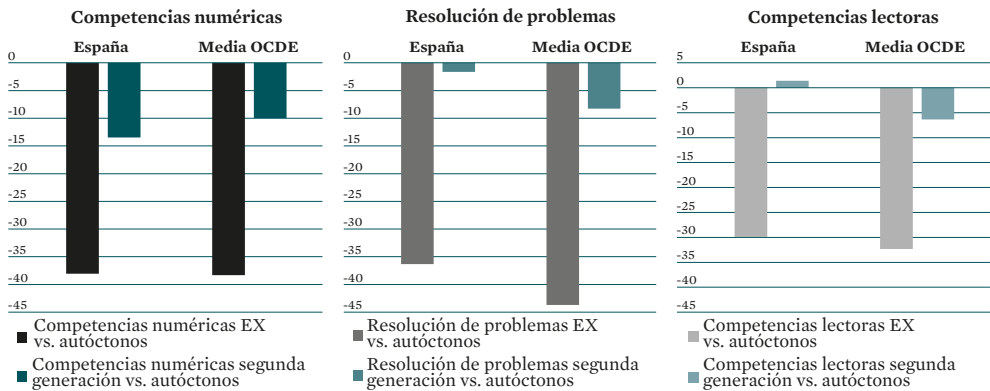
Las competencias digitales

de personas con un nivel al menos básico de competencias digitales también decrece con la edad¹⁹² (cuadro 2.20). Por su parte, la nacionalidad extranjera también reduce el nivel de competencias con respecto al nivel general. No obstante,

191 En España, el rendimiento en competencia lectora de la segunda generación supera incluso al de la población autóctona.

192 Este resultado está previsiblemente influido por el factor cohorte, antes que (o en mayor medida que) a un deterioro de las capacidades digitales estrictamente relacionado con el incremento de la edad.

GRÁFICO 2.81. DIFERENCIAS DE RENDIMIENTO EN COMPETENCIAS BÁSICAS ENTRE AUTÓCTONOS Y PERSONAS DE ORIGEN INMIGRANTE, ESPAÑA Y OCDE, 2023



CUADRO 2.21. COMPETENCIAS BÁSICAS DIGITALES, 2025
(Porcentaje sobre el total)

			España	UE
Total 16-74 años			66,5	60,4
			69,1	62,3
Personas con competencias digitales al menos básicas	45-54 años	Hombres	69,3	62,6
		Mujeres	68,9	62,0
	55-64 años	Hombres	56,2	50,5
		Mujeres	59,2	52,6
	Nacidas en el extranjero		53,2	48,5
			62,1	54,2

Fuente: Eurostat, isoc_sk_dskl_i21.

cabe subrayar en positivo que el nivel de competencias digitales es consistentemente mayor que la media europea.

El aprendizaje continuo configura, a partir de las competencias básicas y las cualificaciones iniciales y a lo largo de la vida, el *mix* de conocimiento que las personas trabajadoras aportan a sus empleos. Los mercados de trabajo

Acceso al aprendizaje continuo, clave para cerrar brechas

contemporáneos requieren el desarrollo de *mix* de competencias cada vez más amplios y transversales donde concurren competencias de tipo cognitivo, técnico-práctico y socioemocional, de manera acorde con su naturaleza interconectada¹⁹³.

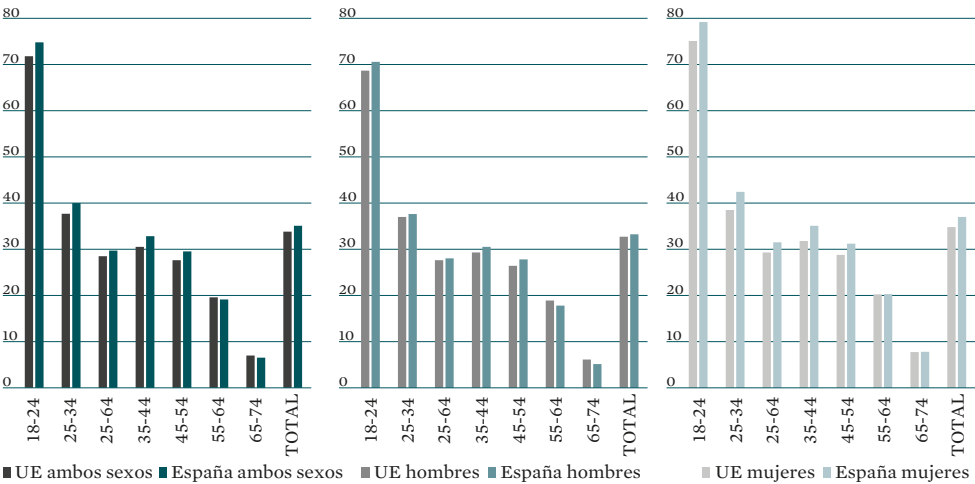
La participación en el aprendizaje continuo contribuye a actualizar competencias y adquirir nuevas, manteniendo su relevancia para el empleo y fomentando la adaptabilidad de las carreras laborales frente a las transiciones laborales y las demandas cambiantes del mercado de trabajo.

España presenta una tasa de participación en aprendizaje continuo ligeramente superior a la media de la UE en términos agregados¹⁹⁴ (gráfico 2.82). Sin embargo, en la desagregación etaria, en ambos casos el acceso al aprendizaje adquiere una trayectoria descendente en el tramo a partir de los 45 años. La intensidad de la bajada es mayor en España y especialmente en el caso de los hombres, para quienes a partir de los 55 años la brecha de participación pasa a ser desfavorable frente a la UE¹⁹⁵.

Por tanto, en línea con lo sugerido anteriormente, existe una conjunción entre el déficit de competencias en algunos grupos de personas trabajadoras (en este caso, las de más edad) y su menor acceso a la formación continua. Ello exige redoblar los esfuerzos para un mayor acceso de estos grupos de personas trabajadoras al aprendizaje continuo como palanca de progresión laboral, resiliencia y participación plena en el empleo.

GRÁFICO 2.82. PARTICIPACIÓN EN APRENDIZAJE CONTINUO SEGÚN EDAD Y SEXO, 2024

(Porcentaje sobre el total)



Fuente: Eurostat, trng_lfs_32.

193 OIT (2026): *Aprendizaje permanente y competencias para el futuro*, OIT, Ginebra, pp. 100 y ss.
194 En ambos casos, sin embargo, lejos del objetivo UE marcado para 2025 (del 47 por 100 sobre el total) y para 2030 (60 por 100). La estadística de Eurostat no toma en cuenta la formación guiada en el puesto de trabajo.
195 No se dispone de la desagregación por nacionalidad.

Una parte importante del aprendizaje continuo de las personas trabajadoras se canaliza a través del sistema de formación para el empleo. En su análisis del sistema, el CES presta habitualmente atención a las características de las personas trabajadoras participantes¹⁹⁶. De esta forma, ha sido posible apreciar la traslación de los cambios demográficos de la población trabajadora en España al perfil de participación en la formación para el empleo desde una perspectiva cronológica y atenta a los déficits de acceso de algunos grupos específicos.

*El impulso
a las competencias
a través del sistema
de formación
para el empleo*

De manera acorde con los cambios en la composición etaria de la población ocupada, la participación de los grupos de personas trabajadoras de mayor edad (45-55 y 55+) en la formación programada por las empresas ha adquirido un peso creciente sobre el total y de manera especialmente pronunciada en la última década¹⁹⁷ (gráfico 2.83, superior izquierdo). A pesar de la reducción generalizada de horas por participante, el descenso ha sido menos pronunciado en los intervalos de edad más elevados (singularmente en el de 55+), lo cual resultaría indicativo de la intensidad relativa de las acciones de formación programada por las empresas en estas edades (gráfico 2.83, superior central). No obstante lo anterior, al poner en relación el peso de la participación con el peso en la población ocupada, se detecta un déficit de participación de las personas trabajadoras de más edad (gráfico 2.83, superior derecho).

*Formación programada
por las empresas*

En cuanto a la nacionalidad, la evolución creciente de la participación no ha sido suficiente para reducir la brecha de participación respecto al peso que representan las personas trabajadoras de nacionalidad extranjera sobre la población ocupada total (gráfico 2.83, inferior izquierdo). Como contrapartida, se ha alcanzado la convergencia en términos de horas por participante, que en la actualidad superan incluso a las de las personas trabajadoras autóctonas.

Por lo que hace a la formación de oferta¹⁹⁸ prioritariamente dirigida a personas ocupadas, los grupos de edades más elevadas también han adquirido un peso creciente en la participación (37,6 por 100 en 45+; algo menos que en la formación programada por las empresas, del 45,2 por 100) (gráfico 2.84). Además, ha incrementado el número de horas por participante, logrando reducir la brecha frente a los intervalos de edad más jóvenes. Sin embargo, estas mejoras no alcanzan a compensar el déficit de participación en términos de peso en la población ocupada.

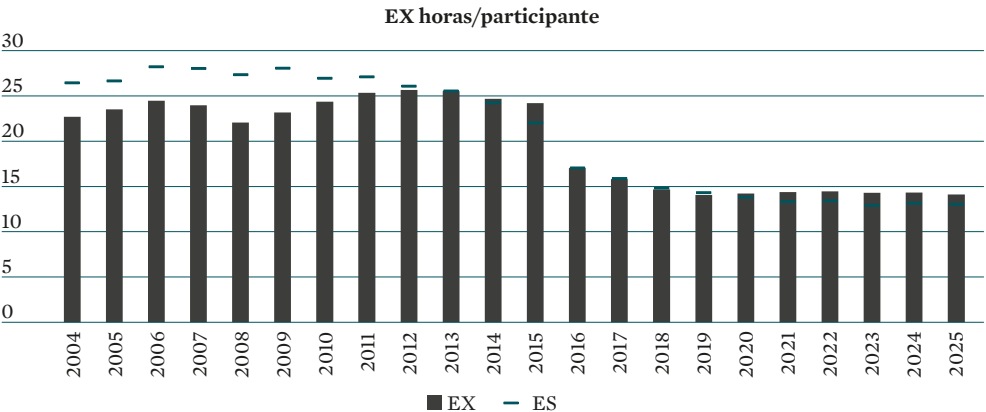
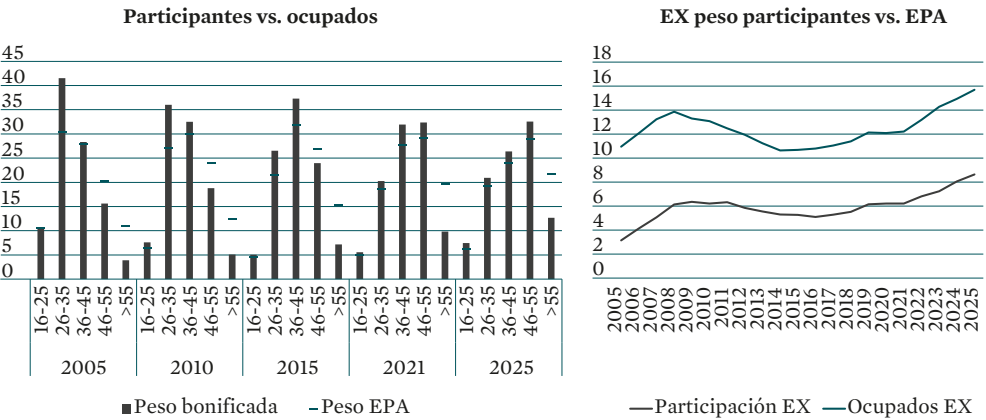
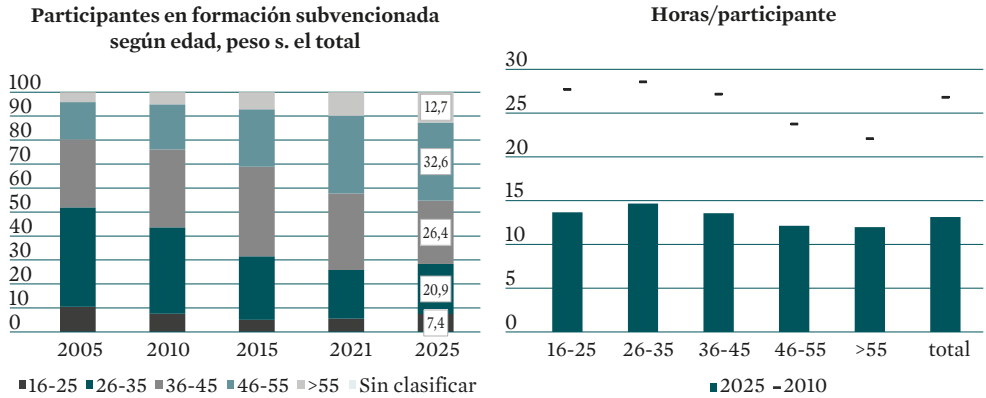
*Formación de oferta a
personas trabajadoras
ocupadas*

196 Memorias CES, Informe CES 1/2025, La realidad migratoria en España: principales prioridades para las políticas públicas. Informe CES 3/2015, Competencias profesionales y empleabilidad, entre otros.

197 Los intervalos de edad establecidos en las estadísticas de Fundae y la EPA del INE no son estrictamente comparables. En el segundo caso son: 16-24; 25-34; 35-44; 45-54; y 55+. Este desajuste debe ser tenido en cuenta en las tablas sucesivas cuando se comparan las cifras de participantes en formación ocupados con las de la EPA.

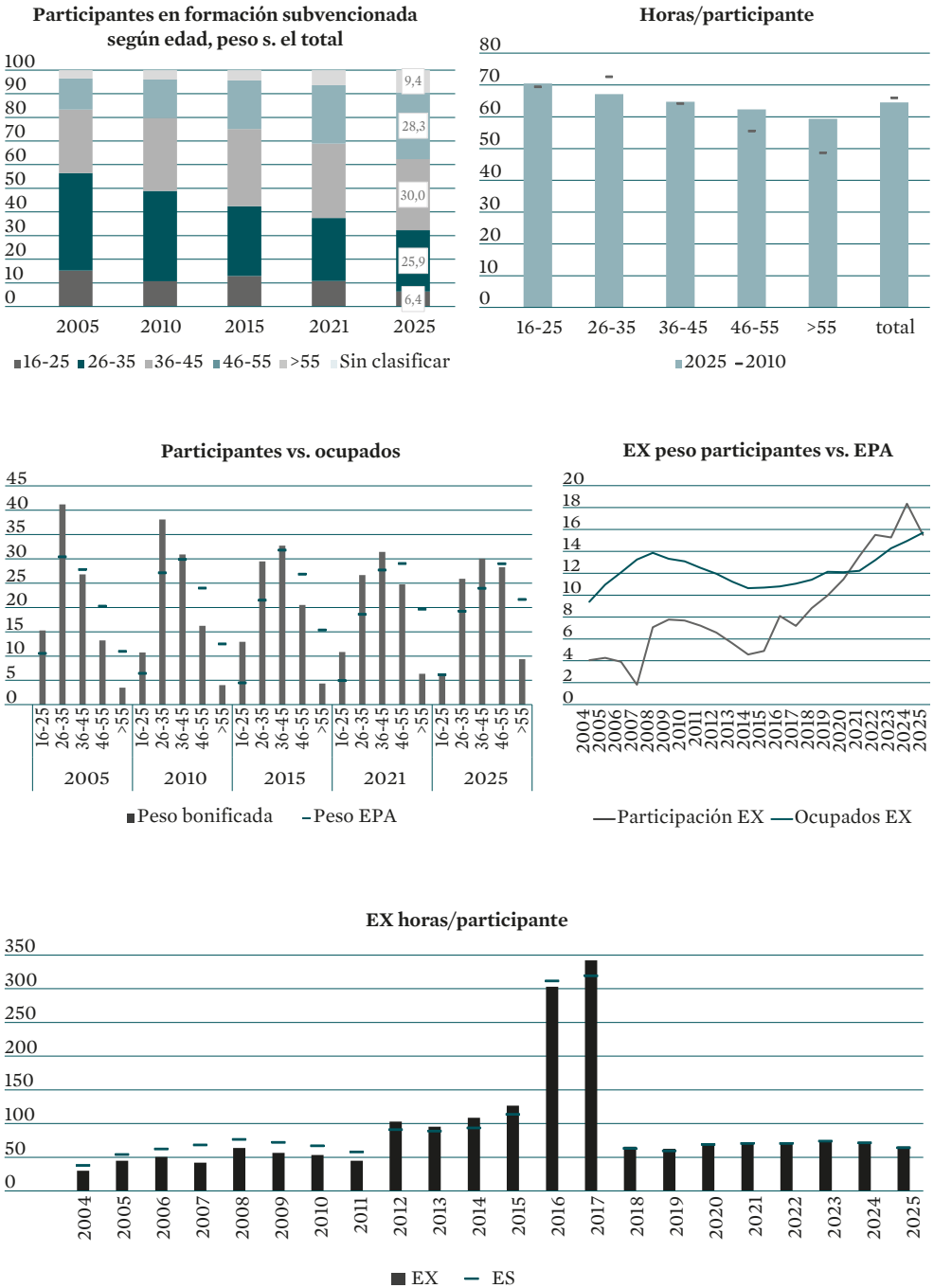
198 Esta es la terminología FUNDAE, que se refiere a la formación de oferta.

GRÁFICO 2.83. PERFIL DEMOGRÁFICO DE PARTICIPANTES EN FORMACIÓN PROGRAMADA POR LAS EMPRESAS
(Porcentajes y horas)



Fuente: Fundae e INE, EPA.

GRÁFICO 2.84. PERFIL DEMOGRÁFICO DE PARTICIPANTES EN FORMACIÓN DE OFERTA A PERSONAS OCUPADAS
(Porcentajes y horas)



Fuente: Fundae e INE, EPA.

Es más, en el caso de la formación de oferta a personas ocupadas, la brecha es más temprana y ya se manifiesta a partir de los 46 años de edad (aunque en 2025 se detecta un cuasi equilibrio entre los 46-54).

Según nacionalidad, las personas trabajadoras extranjeras han alcanzado una posición de convergencia, tanto en términos de representatividad en relación a su peso sobre el empleo, como en cuanto a horas por participante.

Los Permisos Individuales de Formación (PIF) suponen una modalidad de formación minoritaria entre las personas trabajadoras. En 2025, 6.890 personas trabajadoras completaron un PIF, de las cuales apenas una cuarta parte tenía 45 años o más (21,5 entre los 46-55 y un escaso 2,7 por 100, por encima de los 55). En los últimos años, es posible apreciar un ligero incremento del peso adquirido por el grupo 45-55, pero esta opción formativa permanece concentrada en los rangos etarios jóvenes y medios (casi dos tercios de los PIF fueron completados por personas trabajadoras entre los 26 y 45 años de edad)¹⁹⁹.

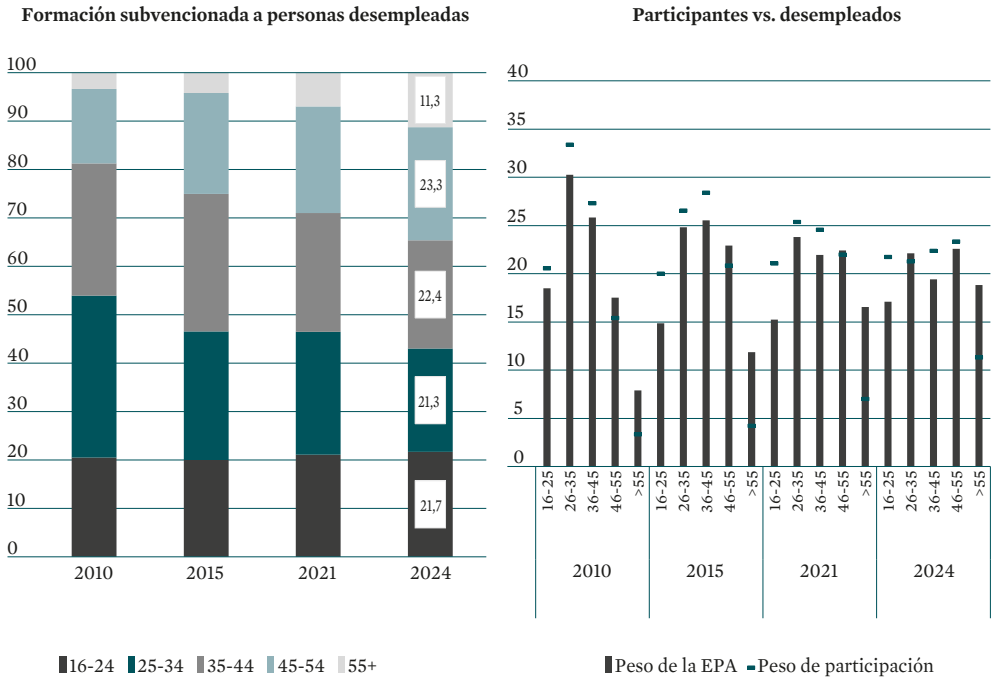
La formación de oferta dirigida prioritariamente a las personas desempleadas presenta un déficit de alcance significativo hacia las personas trabajadoras de más edad (gráfico 2.85). Aunque la participación de estos grupos de edad no ha dejado de aumentar, permanece por debajo de su peso en el desempleo en el caso de los mayores de 55 años. Ante la incidencia y duración elevadas del desempleo en este grupo de edad, cabría redoblar los esfuerzos para promover la participación y replicar el éxito conseguido en el grupo de 45-54 años. La falta de datos impide valorar las diferencias de intensidad de las acciones formativas dirigidas a las personas desempleadas (en términos de horas por participante), así como las diferencias de participación en cuanto a nacionalidad.

De esta forma, los déficits de participación identificados obstaculizan el acceso a la formación, que es clave para mantener y promover la empleabilidad de las personas trabajadoras, así como para garantizar una oferta de competencias ajustadas a las necesidades del tejido productivo. Dado que estos déficits afectan a grupos de personas trabajadoras cada vez más numerosos en el contexto demográfico actual, las políticas de formación deberían priorizar su alcance y promover una oferta formativa más ajustada a las necesidades del perfil de participantes al que se dirigen, así como a las necesidades del tejido productivo, a fin de acotar el impacto sistémico, que podría tener una escasez creciente de competencias relevantes en tales grupos.

Los cambios demográficos también se están trasladando a la labor de los servicios de empleo y al perfil de las personas que atienden. La intermediación juega un papel crucial en el encaje de la oferta y la demanda de empleo, en un proceso estrechamente influido por las características individuales de las personas demandantes de empleo

199 No se dispone de la desagregación de los PIF según nacionalidad.

GRÁFICO 2.85. PERFIL DEMOGRÁFICO DE PARTICIPANTES EN FORMACIÓN DE OFERTA A PERSONAS DESEMPLEADAS
(Porcentajes)



Fuente: MITES, *Avance Anuario de Estadísticas 2024* e INE, EPA.

y su relación con la empleabilidad. De esta forma, las demandas de empleo de personas desempleadas de más edad han adquirido un peso creciente sobre el volumen de demandas gestionadas por los servicios de empleo en los últimos (las de mayores de 55 años son un tercio del total; cuadro 2.22).

No obstante, más allá de esta importancia relativa, el aspecto tal vez más relevante para la intermediación tiene que ver con la duración de tales demandas. La edad presenta una correlación positiva con la duración de las demandas en un patrón acorde con el perfil del desempleo. Así, cerca de dos tercios de las demandas de personas trabajadoras mayores de 55 años supera el año de duración, y la mitad los dos años. La duración del desempleo se asocia a un deterioro paralelo de las competencias profesionales y la disminución de la probabilidad de reempleo, aumentando el riesgo de cronificación de la situación de desempleo a la vez que desciende el grado de cobertura de la protección. Las acciones de empleabilidad recibidas resultan, por tanto, cruciales para contener estos efectos y acelerar la (re)inserción laboral, por lo que es determinante la materialización efectiva de tales servicios en todo el territorio.

La intermediación en los servicios de empleo

CUADRO 2.22. DEMANDAS DE EMPLEO PENDIENTES SEGÚN DURACIÓN, EDAD Y SEXO, 2025
(Porcentaje)

	16-24			25-44			45-54			+55			Todas las edades					
	Am- bos sexos	H	M	Am- bos sexos	H	M	Am- bos sexos	H	M	Am- bos sexos	H	M	Am- bos sexos	H	M	Am- bos sexos	H	M
≤6 meses	76,5	78,5	74,3	52,9	59,1	48,9	37,5	42,4	34,5	21,8	24,2	20,2	40,3	41,9	45,4	46,9	36,9	37,6
6 meses y <1 año	11,1	10,6	11,7	15,9	15,4	16,2	14,7	15,1	14,5	11,6	12,3	11,2	13,8	14,2	13,8	14,0	13,8	14,4
1 y ≤2 años	7,0	6,3	7,8	13,6	11,7	14,8	15,7	14,9	16,2	16,0	16,6	15,7	14,4	15,4	13,6	14,3	15,0	16,3
>2 años	5,4	4,7	6,2	17,6	13,7	20,1	32,1	27,6	34,8	50,5	47,0	52,9	31,4	28,5	27,2	24,8	34,2	31,6
Peso s. todas edades	7,3	9,7	5,7	34,4	33,6	34,9	24,2	23,0	25,0	34,0	33,7	34,3						
2015	8,4	9,4	7,5	45,2	43,3	46,9	26,4	26,7	26,2	20,0	20,6	19,5						
Peso s. todas edades larga duración	2,0	2,6	1,6	23,4	21,0	24,7	25,2	24,0	25,9	49,4	52,4	47,7						
2015	3,3	3,9	2,8	33,7	29,7	36,5	31,8	32,4	31,4	31,2	34,0	29,3						

Nota: demandas de personas desempleadas solamente.
Fuente: SEPE, Estadística de demandantes de empleo, puestos de trabajo y colocaciones.

Por otra parte, las colocaciones conseguidas por los servicios de empleo son bajas, al suponer solamente un 7,4 por 100 de las demandas activas, lo que subraya el enorme margen de mejora de la intermediación en nuestro país (cuadro 2.23). En positivo, cabe señalar que las personas demandantes de más edad son precisamente las que presentan porcentajes de colocación más elevados (el doble de la media en el caso de las personas mayores de 55 años, y algo más en el caso de las mujeres que en el de los hombres). Como se ha destacado en esta misma Memoria, ello podría responder a una labor más intensiva de la intermediación en estas edades. Sin embargo, también podría estar demostrando la mayor dependencia de ese grupo en relación con la bolsa de ofertas gestionadas por los servicios de empleo, en principio más receptiva a perfiles de mayor edad.

CUADRO 2.23. COLOCACIONES SEGÚN EDAD Y SEXO, 2025
(Porcentaje)

	Demandas activas		
	Ambos sexos	Hombres	Mujeres
16-24 años	3,8	3,4	4,2
25-44 años	5,0	4,1	5,7
45-54 años	8,5	6,7	9,8
>55 años	14,6	12,1	16,9
Total	7,4	6,0	8,5

Nota: demandas de personas desempleadas solamente.
Fuente: SEPE, Estadística de demandantes de empleo, puestos de trabajo y colocaciones.

CUADRO 2.24. DEMANDAS PENDIENTES SEGÚN NACIONALIDAD Y SEXO, 2025
(Porcentaje)

	Ambos sexos	Hombres	Mujeres
16-24 años	12,4	12,8	12,0
25-44 años	19,5	16,8	21,2
45-54 años	14,7	15,0	14,5
>55 años	8,3	8,8	8,0
Total	14,0	13,3	14,4

Nota: demandas de personas desempleadas solamente.

Fuente: SEPE, Estadística de demandantes de empleo, puestos de trabajo y colocaciones.

En cuanto a las demandas pendientes por parte personas trabajadoras desempleadas de nacionalidad extranjera, tan solo es posible constatar su peso creciente sobre las demandas gestionadas por los servicios de empleo (cuadro 2.24). Al no disponerse del cruce entre nacionalidad y duración de la demanda ni de datos sobre las colocaciones de demandantes extranjeros, no es posible extraer conclusiones sobre la complejidad relativa que pudieran entrañar tales perfiles en términos de intermediación.

El aprendizaje permanente es la palanca de impulso para el conocimiento, y para la relevancia de este en un tejido productivo en constante evolución. A tal fin, resulta necesaria una mayor permeabilidad y refuerzo mutuo entre educación, formación y experiencia laboral a lo largo de las carreras y de las distintas etapas vitales de las personas trabajadoras, reconociendo y potenciando su contribución al empleo, y haciendo efectivo el derecho al aprendizaje permanente de todas las personas trabajadoras.

*A modo de conclusión:
hacia una acción
sistemática*

Como se ha puesto de relieve, las políticas activas de empleo representan un canal de acceso a las competencias y promueven la empleabilidad de las personas trabajadoras. Sin embargo, la acción de las PAE debe organizarse desde una lógica sistémica en que la formación para el empleo, los sistemas educativos, el reconocimiento de titulaciones extranjeras, de capacidades y de experiencia laboral actúen junto a los servicios de empleo de forma coherente, integrada y unísona en favor de una oferta de aprendizaje continuo, orientación e intermediación, y mejora de la empleabilidad que beneficie a personas trabajadoras y empresas.

Esta visión de conjunto sobre las necesidades de competencias también implica promover un ajuste más preciso y eficiente entre las cualificaciones aportadas por las personas trabajadoras y las requeridas en sus puestos de trabajo y por el tejido productivo en su conjunto. Como ya ha destacado el CES, España se enfrenta a una

incidencia elevada de los desajustes de cualificación, especialmente entre las personas trabajadoras de origen inmigrante²⁰⁰.

Por tanto, y dada la magnitud del reto demográfico al que se enfrenta el empleo en España, resulta necesario profundizar en la coordinación y colaboración entre las instituciones (servicios de empleo, proveedores de formación para el empleo, instituciones educativas) y administraciones implicadas para brindar la oferta formativa y acciones de empleabilidad requeridas, conjugando las necesidades de cada persona trabajadora con las del sistema productivo en su conjunto, y tanto desde una perspectiva presente como de anticipación futura.

5. El papel del diálogo social y la negociación colectiva

Los efectos del envejecimiento poblacional en las relaciones laborales plantean retos en varios ámbitos. Las principales dimensiones implicadas se identifican, por una parte,

El reto demográfico en las relaciones laborales en la provisión de las competencias demandadas tanto a través de la formación continua y la recualificación, particularmente de las personas trabajadoras de edades mayores, como de la educación y de las transiciones al empleo en el caso de las personas jóvenes. Por otra parte, se pone de manifiesto el carácter fundamental que cobra la protección de la seguridad y la salud laboral de todas las personas trabajadoras, en coordinación con una adecuada organización del trabajo, en particular en las nuevas formas de empleo impulsadas por la digitalización; y, singularmente, la seguridad y salud laborales de las personas trabajadoras de edades mayores, en las que confluyen peores condiciones generales de salud derivadas del envejecimiento biológico (enfermedades crónicas, trastornos causantes de incapacidades laborales), en coordinación con las políticas de adaptación de los entornos de trabajo a las capacidades psicofísicas con perspectiva de ciclo vital. Y, más recientemente, hay una puesta en valor de la necesidad de promover las políticas de enfoque intergeneracional y de gestión de la igualdad dentro de una creciente diversidad de las plantillas por edad, género, discapacidad, nivel educativo u origen nacional, entre otros.

Las dimensiones relativas la provisión de las competencias demandadas a lo largo de la vida laboral, cualquiera que sea la edad de las personas trabajadoras, son clave para afrontar los eventuales cuellos de botella en la oferta de trabajo cualificado derivados, entre otras causas, de la dinámica demográfica de jubilación de las generaciones del *baby boom* y de unas cohortes menos numerosas de jóvenes, y forman parte de las respuestas desde las PAE analizadas anteriormente. Las dimensiones de seguridad y salud en el trabajo, de enfoque intergeneracional y de gestión de la igualdad y la diversidad, convergentes en un objetivo más amplio de promoción del bienestar

200 Informe CES 1/2025, *La realidad migratoria en España: principales prioridades para las políticas públicas*, pp. 161-171.

RECUADRO 2.9. EL ENFOQUE DE EDAD EN LA SST SEGÚN LA EU-OSHA

La Agencia Europea de Seguridad y Salud en el Trabajo EU-OSHA, por sus siglas en inglés), ha señalado una serie de **retos en materia de seguridad y salud laboral derivados del envejecimiento** de la población trabajadora, entre ellos, una exposición más prolongada a los riesgos laborales, que introduce un factor de riesgo para el desarrollo de problemas de salud relacionados con el trabajo, como los trastornos musculoesqueléticos, y una mayor prevalencia de enfermedades crónicas en las personas trabajadoras. Para hacer frente a estos retos es primordial, según la EU-OSHA, una buena gestión en materia de seguridad y salud laboral, a través de la prevención de riesgos por un lado y de las adaptaciones del entorno de trabajo acordes al cambio en las capacidades funcionales, por otro.

Los **principios esenciales de la gestión de la edad en el trabajo** son, según la EU-OSHA: el énfasis en la evaluación y la prevención más que en la resolución reactiva de problemas, el enfoque sobre toda la vida laboral y todos los grupos de edades, no solo aquellos de edad más avanzada y un enfoque integral que incluya todos los aspectos que contribuyen a una gestión efectiva de la edad. La edad es un aspecto de la diversidad y deben tenerse en cuenta aquellos factores de riesgo específicos asociados a esta. En el caso de los trabajadores más jóvenes, los riesgos incluyen la falta de experiencia, y en el caso de aquellos de edad más avanzada, los riesgos se asocian a los potenciales cambios en las capacidades funcionales.

Fuente: EU-OSHA (2023), “Trabajos saludables en cada edad”.

laboral, físico y mental, de las personas trabajadoras a lo largo del ciclo vital emergen como necesarias para favorecer la sostenibilidad de las vidas laborales, la productividad de las personas trabajadoras²⁰¹, y su mantenimiento longevo en aquellas ocupaciones y actividades en que sea posible y sobre una base de voluntariedad.

Una dimensión fundamental del reto demográfico es, así, la garantía de la seguridad y la salud en el trabajo (SST). El objetivo de los marcos normativos y estratégicos en salud laboral pasa por garantizar unos entornos de trabajo seguros y saludables a todas las personas trabajadoras. Sin embargo, la radiografía de la siniestralidad laboral evidencia un mayor impacto de las enfermedades profesionales en las mujeres, planteando el reto de transversalizar la perspectiva de género en salud laboral, tanto en el diagnóstico como en las medidas. Al mismo tiempo, se detecta un claro componente de edad en la siniestralidad laboral, marcado por una mayor incidencia general en la población trabajadora de edades más jóvenes y también por una mayor incidencia de la accidentalidad más grave en las personas de edades mayores, sobre todo por ciertas patologías, de origen no traumático, que indican la necesidad de introducir una perspectiva de edad en el diseño de las políticas preventivas y en la organización del trabajo²⁰².

201 En línea con el concepto de “productividad resiliente mediante el fomento de empleos de calidad que atraigan y retengan el talento de todas las generaciones, especialmente en el contexto de las transiciones climática, tecnológica y demográfica”. Comisión Europea: *Hoja de ruta para el empleo de calidad*. COM (2025) 944 final, de 4-12-2025.

202 Véase el apartado 8 (Evolución de la siniestralidad laboral) del capítulo II de esta Memoria.

Además, se plantean también retos más complejos como la atención a los riesgos psicosociales en alza, frecuentemente asociados a la intensidad tecnológica, y a los ritmos y la carga de trabajo, singularmente una mayor carga mental, que ponen el foco en la necesidad de proteger eficazmente la salud mental de las personas trabajadoras.

Otra dimensión clave es la relativa a la formación, la cualificación y la recualificación de las personas a lo largo de la vida. En la primera parte de este tema se ha descrito un panorama de reducción prevista de la población en edad de trabajar con la consiguiente necesidad de elevar la participación laboral y el empleo, reduciendo la alta tasa de desempleo, especialmente de larga duración, y mejorando la estabilidad del empleo a lo largo del ciclo vital. En esas coordenadas, resulta imprescindible, por un lado, mejorar la adaptación entre las competencias adquiridas en el sistema formativo y las demandadas por el tejido productivo en un contexto de transiciones digital y ecológica que condiciona las perspectivas ocupacionales, y que debe mejorar las transiciones al empleo y las trayectorias laborales de las personas jóvenes, y contribuir a combatir el desempleo juvenil; y, por otro lado, intensificar las políticas activas dirigidas a los colectivos de más difícil inserción y de las personas en los tramos de edades mayores, mejorando las oportunidades de formación a lo largo de la vida y la recualificación²⁰³.

Asimismo, una dimensión transversal consiste en actuar en pro de un enfoque intergeneracional, junto con un enfoque de igualdad y gestión de la diversidad. El primero, con la finalidad de promover la convivencia y el trasvase de experiencia y de conocimiento facilitadores del reemplazo generacional. Esta perspectiva aparece integrada como una de las claves en la hoja de ruta de la Comisión Europea para el empleo de calidad²⁰⁴. Y, el segundo de los enfoques citados, con la finalidad de garantizar la igualdad de trato y la no discriminación, así como de favorecer la puesta en valor de la diversidad personal y las medidas inclusivas como fortaleza estratégica de las organizaciones productivas.

Los retos planteados por los cambios demográficos y sus efectos en el trabajo demandan respuestas tanto en el plano normativo y de estrategias de políticas públicas como, especialmente, en el trabajo conjunto de los interlocutores sociales a través del diálogo social y de los instrumentos de la autonomía colectiva, fundamentalmente de los convenios y acuerdos colectivos.

203 El CES ha analizado estas dinámicas y la orientación de las políticas de empleo, laborales y formativas necesarias, además de en su Memoria socioeconómica anual (varios años) en distintos informes, entre ellos: Informe 2/2014, *La situación sociolaboral de las personas de 45 a 64 años de edad*, Informe 3/2015, *Competencias profesionales y empleabilidad*, Informe 5/2016, *La participación laboral de las mujeres en España*, Informe 2/2020, *Jóvenes y mercado de trabajo en España*, e Informe 1/2022, *Mujeres, trabajos y cuidados: propuestas y perspectivas de futuro*.

204 Comisión Europea: *Hoja de ruta para el empleo de calidad*. COM (2025) 944 final, de 4-12-2025. Según esta, “ayudar a las personas mayores a actualizar sus competencias, permanecer en el mercado laboral o transmitir su experiencia puede convertir el cambio demográfico en una fuente de cohesión social y prosperidad compartida”.

RECUADRO 2.10. PRINCIPIOS, FINES Y OBJETIVOS DEL ACUERDO MARCO EUROPEO

Principios y fines

El Acuerdo se basa en el principio de que garantizar el envejecimiento activo y el enfoque intergeneracional requiere un compromiso compartido por parte de empleadores, trabajadores y sus representantes. A tal fin, se pretende consolidar y mejorar las medidas y los enfoques existentes en distintos contextos europeos. Se recogen las herramientas y medidas que deberían tener en cuenta los interlocutores sociales y/o los responsables de recursos humanos, considerando la realidad demográfica y del mercado laboral de cada país, de conformidad con las prácticas y los procedimientos nacionales.

Se señala la necesidad de implementar medidas, cuando sea preciso, a nivel nacional, sectorial y/o empresarial, para facilitar la participación de los trabajadores mayores y su permanencia en el mercado laboral hasta la edad legal de jubilación, y, al mismo tiempo, garantizar que se adopten medidas para facilitar las transiciones intergeneracionales.

Principales objetivos

- Aumentar la sensibilización y comprensión de empleadores, trabajadores y sus representantes sobre los retos y oportunidades que plantea el cambio demográfico.
- Proporcionar a empleadores, trabajadores y sus representantes, en todos los niveles, enfoques y/o medidas prácticas para promover y gestionar el envejecimiento activo de forma eficaz.
- Garantizar y mantener un entorno laboral saludable, seguro y productivo.
- Fomentar enfoques innovadores del ciclo de vida con empleos productivos y de calidad que permitan a las personas permanecer en el trabajo hasta la edad legal de jubilación.
- Facilitar el intercambio, la cooperación mutua y promover acciones concretas para la transferencia de conocimientos y experiencia entre generaciones en el lugar de trabajo.

Fuente: elaboración propia.

En los últimos años, el diálogo social europeo, intersectorial y sectorial, ha desempeñado un papel activo en el tratamiento de los retos laborales y sociales derivados del cambio demográfico. En el ámbito intersectorial, los interlocutores sociales europeos²⁰⁵ acordaron, en su Programa de Trabajo conjunto 2015-2017, negociar un acuerdo marco autónomo bipartito sobre envejecimiento activo. El resultado de las negociaciones fue el Acuerdo Marco Autónomo sobre Envejecimiento Activo y Enfoque Intergeneracional, firmado el 8 de marzo de 2017. Dicho Acuerdo representa la contribución de los interlocutores sociales a las políticas

Respuestas desde el diálogo social y la negociación colectiva

205 BusinessEurope, SGI Europe (entonces CEEP) y SMEunited (entonces UEAPME), junto con la Confederación Europea de Sindicatos (CES) y el comité de enlace EUROCADRES/CEC.

de la Unión Europea (incluida la legislación antidiscriminación) y a las acciones ya desarrolladas para fomentar el envejecimiento activo y el enfoque intergeneracional, cuestiones íntimamente ligadas.

El informe final de aplicación del Acuerdo, adoptado por el Comité de Diálogo Social en octubre de 2021, ofrece una visión general de las acciones emprendidas por los interlocutores sociales a nivel nacional, intersectorial, sectorial y empresarial, los retos relacionados con la implementación del acuerdo, y las iniciativas para superarlos. Así, recoge numerosas iniciativas que los interlocutores sociales de toda Europa emprendieron para su implementación entre 2017 y 2021, mostrando la contribución de las acciones de aquellos al apoyo de los trabajadores mayores en el mercado laboral.

El diálogo social europeo de ámbito sectorial también se ha ocupado de los retos derivados del cambio demográfico en distintos sectores de actividad. En ese ámbito del diálogo, durante los últimos veinte años se han alcanzado declaraciones conjuntas e instrumentos en sectores como el de la electricidad, el gas, el asegurador, el hospitalario, los servicios postales y el comercio, entre otros. Y todo ello, con el objetivo común de proporcionar a las empresas y a las personas trabajadoras herramientas, pautas y buenas prácticas para promover y gestionar el envejecimiento activo de forma eficaz en sus respectivos sectores de actividad, a fin de afrontar uno de los principales retos del cambio demográfico en Europa.

En España, por su parte, la urgencia de afrontar los efectos de los cambios demográficos en el trabajo y la necesidad de abordarlos desde planteamientos amplios que incluyan, entre otros objetivos, el estímulo de la longevidad laboral sobre la base de la voluntariedad y el favorecimiento del enfoque intergeneracional, se han visto recientemente favorecidos por el diálogo social tripartito en el ámbito de la protección social.

Cabe recordar, en este sentido, el Acuerdo alcanzado en la Mesa de Diálogo de Seguridad Social y Pensiones en julio de 2024, firmado en septiembre de ese año, por el Gobierno y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas de ámbito estatal²⁰⁶. El aumento de la esperanza de vida con crecientes mejoras de salud de la población hacia una sociedad más longeva, cambio que protagoniza el haber de la actual transición demográfica²⁰⁷, ofrece las condiciones para una relación de mayor complementariedad y compatibilidad de la pensión de jubilación y el trabajo de las personas. Así, el primer grupo de medidas del citado Acuerdo ha ampliado y mejorado el esquema de incentivos al retiro progresivo de la actividad, reforzando la prolongación voluntaria de la vida laboral (jubilación demorada), mejorando la compatibilidad

206 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. Recogido en el Real Decreto-ley 11/2024, de 23 de diciembre, para la mejora de la compatibilidad de la pensión de jubilación con el trabajo.

207 Lo que algunos demógrafos califican de “revolución de la supervivencia” subsiguiente a la “revolución reproductiva” de finales del siglo XIX y principios del XX. Así, J. Pérez Díaz en comparecencia del 23 de abril de 2026 ante la Comisión de Trabajo para la elaboración de la Memoria socioeconómica del Consejo Económico y Social.

RECUADRO 2.11. INFORME FINAL DE IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO MARCO EUROPEO (PRINCIPALES CONCLUSIONES)

Desafíos encontrados en la implementación

El éxito para abordar los desafíos relacionados con el cambio demográfico no depende exclusivamente de la acción de los interlocutores sociales. La Unión Europea y las autoridades nacionales y/u otros actores relevantes también deben garantizar un marco adecuado que promueva y facilite el envejecimiento activo y el enfoque intergeneracional.

Los interlocutores sociales nacionales encontraron diversos obstáculos a la hora de implementar el Acuerdo, tales como la existencia de barreras legales en el tratamiento fiscal de los trabajadores que se jubilan a cierta edad (lo que contraviene el espíritu del envejecimiento activo) o la persistencia de estereotipos sobre los trabajadores mayores y jóvenes.

El desafío inesperado y más grave fue la pandemia de COVID-19 en marzo de 2020, que interrumpió gravemente la implementación del Acuerdo. Casi todas las organizaciones miembros que presentaron sus informes finales indicaron la COVID-19 como la causa de los retrasos o incluso del abandono de actividades ya planificadas. La emergencia derivada de la pandemia obligó a los interlocutores sociales, así como a las instituciones públicas de distintos niveles, a centrar su atención en las prioridades de emergencia, lo que conllevó una disminución de los esfuerzos dedicados a las iniciativas relacionadas con la implementación del Acuerdo. No obstante, en la mayoría de los países, incluso durante las olas más severas de la pandemia, los interlocutores sociales siguieron trabajando y mantuvieron el tema del envejecimiento activo como una prioridad en su agenda.

Conclusiones

Los cambios demográficos y la capacidad para lograr mercados laborales más inclusivos frente al envejecimiento progresivo de la población activa representan áreas de interés y desafíos comunes a todos los Estados miembros. Fomentar un envejecimiento activo y saludable y adoptar un enfoque intergeneracional para abordar estos desafíos en todas sus dimensiones -incluida la europea- constituye una prioridad para todos los Estados miembros.

Los interlocutores sociales, las instituciones públicas y las distintas partes interesadas son conscientes de que los cambios demográficos están afectando al mercado laboral, especialmente si se combinan con la creciente digitalización. El objetivo general de los interlocutores sociales de la UE ha sido diseñar herramientas e iniciativas eficaces para apoyar iniciativas en todos los niveles pertinentes (nacional, sectorial y empresarial), así como utilizar el Acuerdo como base para sensibilizar y diseñar acciones con otras partes interesadas y gobiernos para abordar los retos de forma proactiva.

La selección de herramientas e iniciativas diseñadas por los interlocutores sociales nacionales para implementar el Acuerdo refleja la enorme diversidad de realidades nacionales y sistemas de relaciones laborales: la gama completa de instrumentos adoptados incluye legislación, acuerdos entre interlocutores sociales nacionales, acciones bipartitas o tripartitas en diferentes niveles, diversos instrumentos políticos nacionales, acciones complementarias y actividades transnacionales.

Desde la perspectiva europea, el compromiso con la aplicación del Acuerdo y sus prometedores resultados, incluso en tiempos de acontecimientos tan impredecibles como la pandemia de la COVID-19, debe considerarse un resultado positivo del diálogo social. Su capacidad para aportar soluciones proactivas a cuestiones complejas que figuran en la agenda de los responsables políticos se confirma con los esfuerzos de los interlocutores sociales y los actores institucionales para diseñar medidas adaptadas a los cambios demográficos.

Fuente: elaboración propia a partir del informe final de implementación del Acuerdo Marco Europeo.

de la pensión con el trabajo (jubilación o envejecimiento activos), planteando revisar en el futuro la regulación de la jubilación flexible con una finalidad de mejora de los incentivos al acceso, y modificando condiciones para mejorar el régimen de la jubilación parcial y el contrato de relevo.

Por otra parte, el diálogo social también ha abordado las vías para reducir la edad de jubilación con aplicación de coeficientes reductores en actividades caracterizadas por condiciones excepcionales de penosidad, peligrosidad, toxicidad o insalubridad, en los que se dan elevados índices de morbilidad o mortalidad, como se ha tratado en el balance de esta memoria²⁰⁸.

Otro ámbito de diálogo especialmente destacable es el que ha tenido lugar en los últimos años en el terreno de la adquisición de las competencias profesionales en el sistema formativo, tanto de las personas jóvenes, como de la formación de todas las personas a lo largo de la vida. El diálogo social sobre el sistema de formación profesional ha contribuido a sentar las bases de un cambio de modelo que apuesta por transformar la formación profesional en formación dual y por alcanzar una mayor integración de toda la formación profesional, la dirigida a los estudiantes y la dirigida a las personas ocupadas y desempleadas, mejorando las oportunidades de formación y la empleabilidad de las personas a lo largo de la vida²⁰⁹.

Junto con estos ámbitos del diálogo social, los dos instrumentos clave del diálogo social en España, de alcance transversal y para abordar los efectos de las transiciones, entre ellas la demográfica, son 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, en el ámbito bipartito autónomo, el Acuerdo sobre el Empleo y la Negociación Colectiva (V AENC).

La EESST 2023-2027 es el marco consensuado entre interlocutores sociales, Gobierno y Administraciones públicas para impulsar planificada y coordinadamente las políticas y medidas para garantizar la seguridad y la salud laboral de las personas trabajadoras en ese periodo de vigencia ante un mundo del trabajo en constante y pro-

208 Véase el apartado 7 de la política normativa laboral de este capítulo.

209 Un nuevo marco de la Formación Profesional establecido en la Ley Orgánica 3/2022, de Ordenación e integración de la Formación Profesional, norma aprobada con un amplio consenso social y político. Véase el Informe CES 1/2023, *La formación dual en España: situación y perspectivas*, pp. 127-133.

fundo cambio. El actual Marco europeo de seguridad y salud en el trabajo 2021-2027, con el que está alineada la Estrategia española, señala cómo el cambio demográfico, que se traduce en un envejecimiento de la mano de obra en Europa, exige reflexión y respuestas constantes también en el terreno de la salud laboral²¹⁰.

En conexión con ello, la Estrategia española incorpora, en su Objetivo 2, determinados compromisos para gestionar los cambios derivados de las tendencias demográficas (junto con las nuevas formas de organización del trabajo y el cambio climático) desde la óptica preventiva, y recuerda la interdependencia de los factores que están detrás de las transformaciones del trabajo y la necesidad de afrontar los retos derivados mediante políticas públicas con un enfoque integral²¹¹.

Por su parte, el V AENC, con vigencia inicial hasta 2025, ha ofrecido un marco de criterios y recomendaciones para la negociación de los convenios colectivos como instrumentos de regulación y adaptación a la realidad de los sectores y las empresas. Este Acuerdo ha sido innovador respecto de sus predecesores, abarcando un amplio abanico de materias con un tratamiento actualizado para enriquecer los contenidos de la negociación colectiva, en una situación compleja y de fuerte incertidumbre, y adaptarlos a las transformaciones de fondo que tienen lugar en la economía y el trabajo. Sobre el cambio demográfico y sus efectos en el trabajo y las relaciones laborales, si bien no aparece expresamente recogido en el novedoso capítulo dedicado a las transiciones (XVI), sí está implicado en el tratamiento de diferentes materias, directa o indirectamente. Así, en los siguientes ámbitos, los criterios y recomendaciones del V AENC están funcionalmente orientados a afrontar los efectos del reto demográfico y generacional en las personas trabajadoras y las empresas.

La negociación colectiva del periodo reciente está abordando de manera amplia pero heterogénea la mayoría de estas materias. En el apartado 6.1 (Panorama de la negociación colectiva) del balance de este capítulo, se ha descrito la evolución reciente de los contenidos de los convenios colectivos (con base en la Estadística de Convenios Colectivos de Trabajo) en una serie de materias del V AENC que, directa o indirectamente,

210 “La salud y la seguridad en el trabajo resulta esencial en este sentido, puesto que, a medida que los trabajadores van envejeciendo, es necesario ir adaptando el entorno de trabajo y las tareas a sus necesidades específicas y reducir los riesgos al mínimo”. Comunicación de la Comisión: *Marco estratégico de la UE en materia de salud y seguridad en el trabajo 2021-2027. La seguridad y la salud en el trabajo en un mundo laboral en constante transformación*. COM (2021) 323 final, de 28-6-2021.

211 Entre otras medidas, la EESST 2023-2027 incluye dos de contenido específico sobre las consecuencias del envejecimiento para la seguridad y la salud laboral: la previsión de revisar la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y el Reglamento de los Servicios de Prevención, para incorporar la integración de la edad y la diversidad generacional en la gestión preventiva; y desarrollar actuaciones de asistencia técnica y control en empresas que precisen una gestión de la edad en el trabajo debido a la prolongación de la vida laboral de las plantillas, que requiere atender su adaptación a la evolución de aptitudes psicofisiológicas. La primera de dichas medidas, la revisión del marco normativo de la prevención de riesgos laborales, se ha abordado en el marco del diálogo social con los resultados que se recogen en el apartado 5.1. de este capítulo.

RECUADRO 2.12. PRINCIPALES ÁMBITOS DEL V AENC EN RELACIÓN CON LOS EFECTOS DE LOS CAMBIOS DEMOGRÁFICOS

Criterios en materia de igualdad y diversidad

- En materia de igualdad de mujeres y hombres se adopta una visión transversal integradora, con perspectiva de género, de medidas en la estructura salarial, los sistemas de clasificación profesional y los instrumentos de flexibilidad interna, para una mayor corresponsabilidad.
- Actuar para la plena integración en el empleo de las personas con discapacidad, desarrollando en los convenios colectivos determinadas medidas que contribuyan, entre otros, al establecimiento de un marco equitativo para el desarrollo de sus condiciones de trabajo.
- Adoptar medidas para promover la diversidad de las plantillas, y favorecer la integración y la no discriminación de las personas LGTBI en el ámbito laboral.
- Afrontar, dentro del ámbito de responsabilidad de las organizaciones firmantes, las violencias sexuales y de género, reforzando la actuación de la negociación colectiva para, entre otras, proteger a las víctimas y convertir los centros de trabajo en espacios seguros.

Criterios en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo

- En el ámbito de la seguridad y la salud en el trabajo, el Acuerdo se apoya en la recientemente aprobada Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2023-2027, que define de forma consensuada los nuevos retos y objetivos de la seguridad y salud en el trabajo al haber sido adoptada en el marco del diálogo social.
- Analizar, en cada uno de los ámbitos de actuación, la evolución de los indicadores de incapacidad temporal derivada de contingencias comunes, para permitir establecer medidas de actuación que mejoren la salud de las personas trabajadoras y logren reducir la frecuencia y duración de dichos procesos.

Criterios con enfoque intergeneracional

- Sobre jubilación parcial y flexible, considerando necesario que la jubilación parcial y el contrato de relevo sigan siendo un instrumento para el mantenimiento del empleo y el rejuvenecimiento de las plantillas, e incorporando una llamada al Gobierno para la puesta en marcha de la mesa de diálogo social prevista sobre un nuevo marco de regulación de la pensión de jubilación parcial.

Criterios en materia de mantenimiento del empleo, formación y cualificación

- Apostar por los mecanismos de la flexibilidad interna, que se consideran preferibles a medidas más traumáticas como los mecanismos externos y los ajustes de plantilla. Entre aquellos destacan, por su novedad y por el importante papel jugado recientemente, los criterios compartidos de utilización de los ERTE y del nuevo Mecanismo Red.
- En la formación y la cualificación profesional, considerando fundamental potenciar, a través de la negociación colectiva, la formación a lo largo de la vida laboral. Para ello, consideran imprescindibles los planes de formación permanente que, con las necesarias actualizaciones, capaciten a las personas trabajadoras para responder a nuevas realidades marcadas, entre otras, por la transición digital y ecológica y el envejecimiento de la población trabajadora.

RECUADRO 2.12. PRINCIPALES ÁMBITOS DEL V AENC EN RELACIÓN CON LOS EFECTOS DE LOS CAMBIOS DEMOGRÁFICOS (*continuación*)

- Impulsar la contratación de jóvenes y de personas en transición en el empleo, facilitando la recualificación profesional que permita transitar desde sectores con excedente de personal hacia aquellos con dificultades para encontrar personas con el perfil profesional demandado, promover los contratos formativos y la formación dual como vía de inserción y recualificación.
- En relación con las transformaciones tecnológica, digital y ecológica, de cara a los desafíos y las consecuencias disruptivas que suponen para las empresas y su actividad, así como en el empleo y sus condiciones. Criterios orientados a la anticipación, la formación continua y la recualificación, así como para abordar las diferentes brechas.

Criterios sobre modalidades de organización del trabajo

- En relación con el trabajo a distancia o teletrabajo, a fin de desarrollar en la negociación colectiva todos los elementos cuya regulación normativa, con origen en el acuerdo de diálogo social tripartito alcanzado en 2020, le remite. Se incorpora, asimismo, una novedosa apuesta por establecer pautas compartidas en el desarrollo efectivo del derecho a la desconexión digital desde la autonomía colectiva.

Fuente: elaboración propia.

aparecen como relevantes para afrontar los retos de los cambios demográficos en el trabajo y las relaciones laborales: cláusulas sobre empleo y contratación, sobre jubilación parcial y flexible, sobre formación y cualificación profesional, sobre flexibilidad interna negociada (ordenación del tiempo de trabajo, clasificación profesional y movilidad funcional), sobre igualdad entre mujeres y hombres, y sobre las transiciones tecnológica, digital y ecológica.

A los resultados y las conclusiones descritos en el mencionado apartado, que dan cuenta de avances indudables, aunque muy desiguales en los contenidos negociados durante el periodo de vigencia inicial del Acuerdo, cabe añadir que la negociación colectiva viene incorporando el relevo generacional con una intensidad creciente, aunque de manera marcadamente heterogénea. El V AENC actúa como marco orientador y catalizador, pero su traducción efectiva depende de las dinámicas sectoriales y de la implicación de los negociadores de los convenios colectivos en cada ámbito. En algunos casos que se han observado, los convenios articulan instrumentos relativamente avanzados, como, por ejemplo, cláusulas de jubilación forzosa condicionadas a la creación de empleo indefinido, a tiempo completo o integradas en programas de transmisión intergeneracional del conocimiento.

En paralelo, se observa un amplio margen de mejora y desarrollo en una parte significativa de los convenios donde aún no se han incorporado cláusulas específicas de relevo generacional. Este contexto abre espacios para soluciones adaptadas, en los que articular la gestión de las transiciones demográficas laborales a través de la negociación colectiva con potencial para adaptarse a realidades productivas diversas, reforzando la sostenibilidad intergeneracional y del empleo.

RECUADRO 2.13. IMPACTOS Y DESAFÍOS LABORALES DE LOS CAMBIOS DEMOGRÁFICOS

Las economías europeas se enfrentan a un cambio demográfico profundo caracterizado por el envejecimiento de la población, la reducción de las cohortes en edad de trabajar y la creciente importancia de los flujos migratorios. Estos cambios poblacionales están reconfigurando de forma profunda el mercado laboral español al reducir el peso de las cohortes jóvenes, aumentar la presencia relativa de trabajadores demás edad y alterar la composición del empleo, el desempleo y la estructura sectorial y ocupacional. Aunque este proceso se ha visto parcialmente compensado por la mayor participación laboral de las mujeres, el aumento de la actividad de las personas sénior y la aportación de la inmigración, plantea desafíos y oportunidades que exigen desplazar el foco de la cantidad a la calidad del empleo y la gestión de la diversidad para favorecer un mercado de trabajomás inclusivo, productivo y resiliente.

EFFECTOS SOBRE EL MERCADO LABORAL

Población activa cada vez más envejecida. Posiblemente el agregado laboral más relacionado con los patrones poblacionales sea la población activa. En este sentido, en las últimas décadas se observa un claro proceso de envejecimiento de la población activa española.

El envejecimiento demográfico y la transición estructural transforman la composición del empleo en España. El envejecimiento progresivo de la población activa influye en la distribución sectorial del empleo, tanto por el lado de la oferta como por el de la demanda de trabajo. Por un lado, la mayor permanencia en el empleo de las personas trabajadoras de más edad tiende a reforzar la estabilidad en sectores con menor rotación laboral. Por otro, los cambios demográficos están alterando los patrones de consumo y de demanda de servicios, impulsando el crecimiento de ramas vinculadas a la atención a las personas, la sanidad, los cuidados de larga duración y otros servicios intensivos en empleo. Al mismo tiempo, sectores como la industria tradicional, el comercio o el sector primario muestran mayores dificultades para captar mano de obra joven, lo que, unido a los procesos de automatización y reorganización productiva, contribuye a una transformación gradual de su estructura sectorial.

DESAFÍOS, OPORTUNIDADES Y ORIENTACIONES DE POLÍTICA

El cambio demográfico puede generar nuevos desequilibrios. Los procesos demográficos descritos se proyectan sobre un mercado de trabajo inmerso, a su vez, en profundos cambios ocupacionales, asociados al progreso tecnológico, la transición ecológica y la recomposición sectorial de la economía. El resultado es una interacción compleja entre tendencias demográficas y transformaciones productivas que da lugar a nuevos desequilibrios estructurales, tanto en términos cuantitativos como cualitativos.

Pero también puede generar oportunidades de empleo. El envejecimiento de la población y el aumento de la dependencia demográfica están generando una expansión estructural de la demanda de empleo en sectores ligados a los cuidados, la sanidad y los servicios sociales. Estos ámbitos presentan un elevado potencial de creación de empleo estable y menos expuesto a la automatización, al tratarse de actividades intensivas en trabajo y con un fuerte componente relacional y presencial. Además de su capacidad para absorber empleo, estos sectores contribuyen de forma significativa a la cohesión social y territorial. Desde esta perspectiva, el cambio demográfico abre una ventana para reorientar el crecimiento del empleo hacia actividades con mayor valor social añadido y menor vulnerabilidad cíclica, corrigiendo desequilibrios sectoriales históricos del mercado de trabajo español.

Oportunidades potenciales para los jóvenes. El cambio demográfico introduce un marco potencialmente más favorable para la reducción del desempleo juvenil desde el punto de vista cuantitativo, aunque no actúa como un factor corrector automático. En este sentido, el impacto positivo en las cohortes más jóvenes se verá potenciado por las mejoras sustanciales en el funcionamiento del mercado de trabajo y en las transiciones educativas y laborales.

RECUADRO 2.13. IMPACTOS Y DESAFÍOS LABORALES DE LOS CAMBIOS DEMOGRÁFICOS

(continuación)

MITIGANTES	DESAFÍOS, OPORTUNIDADES Y ORIENTACIONES DE POLÍTICA
Menores brechas de género. El incremento en las tasas de actividad cercano a doce puntos porcentuales registrado en las últimas tres décadas en España, se explica fundamentalmente por la incorporación masiva de la mujer al empleo. Este proceso ha permitido compensar parcialmente la ralentización del crecimiento de la población en edad de trabajar y ha contribuido a reducir de forma sustancial las brechas de género en actividad y empleo. Aumentar la oferta de empleo. En un contexto de reducción de la oferta laboral derivada del proceso de cambio demográfico, el esperable aumento de la tasa de actividad, en línea con los países europeos con mayores tasas de actividad en la actualidad, mitigaría parcialmente la reducción de los flujos de entrada en el mercado de trabajo derivados de la transición demográfica. Reducir la ineficiencia asociada al desempleo. En un escenario de envejecimiento demográfico, y por lo tanto de escasez de oferta laboral, es esperable que también se reduzcan las tasas de desempleo. Esta reducción se vería potenciada si paralelamente se adoptan las medidas necesarias para eliminar las trabas de distinto tipo que dificultan el acceso al empleo. Este probable aumento de la tasa de empleo actuaría como un segundo factor de compensación parcial de la previsible futura caída de la población potencialmente activa derivada del cambio demográfico. La aportación de la población inmigrante. Finalmente, cabe destacar el papel de la inmigración como mitigante frente al envejecimiento demográfico, ya que la llegada de trabajadores extranjeros, especialmente jóvenes, permite equilibrar la estructura por edades y mitigar las consecuencias de una población activa cada vez más envejecida.	E incentivos para mejorar la calidad del empleo. En un contexto de menor abundancia relativa de trabajadores, el empleo tiende a adquirir un mayor valor económico y social. Por tanto, bien gestionado, el cambio demográfico puede actuar como una palanca para avanzar hacia un modelo de empleo más estable, diverso, inclusivo y de mayor calidad, reforzando la resiliencia del mercado de trabajo español frente a futuras crisis y el enfoque intergeneracional. Avanzar en la gestión de la igualdad y la diversidad. El envejecimiento de la población y mayor peso de la inmigración y de las mujeres está dando lugar a una fuerza laboral más heterogénea en términos de edad, origen nacional, género, nivel educativo, capacidades funcionales y trayectorias vitales y profesionales. En este contexto, la diversidad deja de ser un rasgo accesorio para convertirse en una característica estructural del mercado de trabajo y, por tanto, resulta clave sugerir, que incluye, entre otros elementos: Políticas de aprendizaje permanente y reciclaje profesional, diseño de puestos y organización del trabajo sensibles al ciclo vital e instrumentos de relevo intergeneracional y transferencia de conocimiento.

RECUADRO 2.13. IMPACTOS Y DESAFÍOS LABORALES DE LOS CAMBIOS DEMOGRÁFICOS
(continuación)

PAE COMO RESPUESTA A LOS DESAFÍOS DEL CAMBIO DEMOGRÁFICO

Las PAE tienen el reto de adaptar las capacidades y competencias de la población trabajadora y atendiendo a los cambios demográficos que están modificando su composición.

Algunos grupos de personas trabajadoras (personas jóvenes especialmente con baja cualificación, mayores de 45 años, personas en desempleo de larga duración -situación que frecuentemente se presenta correlacionada con la edad-, migrantes o mujeres con baja cualificación) han sido definidos como colectivos de atención prioritaria por la Ley 3/2023, de Empleo. En estos casos, se prevén programas específicos para su atención, así como la garantía de acceso, efectiva en todo el territorio nacional, a itinerarios individuales y personalizados de empleo.

Sin embargo, el nuevo perfil demográfico de las personas trabajadoras también encierra oportunidades que deben ser reconocidas y potenciadas. Ello pasa por la promoción del aprendizaje permanente, el aprovechamiento de las sinergias entre el conocimiento y la experiencia acumulada a lo largo de carreras laborales más amplias, y la eliminación de obstáculos a la participación.

En conclusión

- El **aprendizaje permanente es la palanca de impulso para el conocimiento**, y para la relevancia de este en un tejido productivo en constante evolución. Las políticas activas de empleo representan un canal de acceso a las competencias y promueven la empleabilidad de las personas trabajadoras. Sin embargo, la acción de las PAE debe organizarse desde una **lógica sistémica** en que la formación en el empleo, los sistemas educativos, el reconocimiento de titulaciones extranjeras, de capacidades y de experiencia laboral actúen junto a los servicios de empleo de forma coherente, integrada y unisona en favor de una oferta de aprendizaje continuo, orientación e intermediación, y mejora de la empleabilidad que beneficie a personas trabajadoras y empresas.
- Por tanto, resulta necesario profundizar en la **coordinación y colaboración** entre las instituciones (servicios de empleo, proveedores de formación para el empleo, instituciones educativas) y administraciones implicadas para brindar la oferta formativa y acciones de empleabilidad requeridas, conjugando las necesidades de cada persona trabajadora con las del sistema productivo en su conjunto, y tanto desde una perspectiva presente como de anticipación futura.

Aprendizaje continuo, vehículo de empleabilidad a lo largo de la vida

España presenta una tasa de participación en aprendizaje continuo ligeramente superior a la media de la UE en términos agregados, aunque el acceso desciende a partir de los 45 años. Ello exige redoblar los esfuerzos para un mayor acceso de estos grupos de personas trabajadoras al aprendizaje continuo como palanca de progresión laboral, resiliencia y participación plena en el empleo.

Una parte importante del aprendizaje continuo de las personas trabajadoras se canaliza a través del sistema de formación en el empleo.

- En la **formación programada por las empresas**, la participación de los grupos de personas trabajadoras de mayor edad (45-55 y 55+) ha adquirido un peso creciente. La intensidad de las acciones formativas (en número de horas por participante) es relativamente más elevada en esas edades. No obstante, la participación de los grupos de mayor edad es inferior al peso que representan en la población ocupada. Este mismo déficit se manifiesta entre las personas trabajadoras de nacionalidad extranjera.
- En la **formación de oferta prioritariamente dirigida a personas ocupadas**, también ha aumentado la participación de los grupos de edades más elevadas, así como el número de horas por participante. Sin embargo, la participación es inferior al peso en la población ocupada y la brecha es más temprana (ya a partir de los 46 años de edad). En cambio, las personas trabajadoras extranjeras han alcanzado la convergencia, tanto en términos de participación sobre su peso en el empleo, como en horas por participante.
- Los **Permisos Individuales de Formación**, como modalidad de formación minoritaria entre las personas trabajadoras, permanece concentrada en los rangos etarios jóvenes y medios.
- La **formación de oferta dirigida prioritariamente a las personas desempleadas** presenta un déficit de alcance significativo hacia las personas mayores de 55 años, a pesar de que la incidencia y duración elevadas del desempleo en este grupo de edad aconsejan un acceso prioritario.

RECUADRO 2.13. IMPACTOS Y DESAFÍOS LABORALES DE LOS CAMBIOS DEMOGRÁFICOS

(continuación)

PAE COMO RESPUESTA A LOS DESAFÍOS DEL CAMBIO DEMOGRÁFICO

Las brechas de participación obstaculizan el acceso a la formación, que es clave para mantener y promover la empleabilidad de las personas trabajadoras, así como para garantizar una oferta de competencias ajustadas a las necesidades del tejido productivo. Además de priorizarse el alcance, también debe promoverse una oferta formativa más ajustada a las necesidades de las personas participantes, así como a las del tejido productivo.

Intermediación y orientación

La intermediación y la orientación laboral juegan un papel crucial en el encaje de la oferta y la demanda de empleo. Los cambios demográficos se están trasladando a la labor de los servicios de empleo y al perfil de las personas que atienden, de forma que las demandas de empleo de personas **desempleadas de más edad** han adquirido un peso creciente (las de mayores de 55 años son un tercio del total). Asimismo, la edad presenta una correlación positiva con la **duración de las demandas** en un patrón acorde con el perfil del desempleo, de forma que cerca de dos tercios de las demandas de personas trabajadoras mayores de 55 años supera el año de duración, y la mitad los dos años. A pesar de que las colocaciones conseguidas por los servicios de empleo son bajas (7,4 por 100 de las demandas activas) y existe un gran margen de mejora de la intermediación en nuestro país, las personas demandantes de más edad son precisamente las que presentan porcentajes de colocación más elevados (el doble de la media en el caso de las personas mayores de 55 años, y algo más en el caso de las mujeres que en el de los hombres).

RECUADRO 2.13. IMPACTOS Y DESAFÍOS LABORALES DE LOS CAMBIOS DEMOGRÁFICOS
(continuación)

CAMBIOS DEMOGRÁFICOS Y RELACIONES LABORALES	
Los efectos del envejecimiento en las relaciones laborales plantean retos de distinta dimensión: 1) la necesidad de proveer las competencias demandadas, tanto a través de la formación continua y la recualificación, como de la educación y las transiciones al empleo; 2) la necesidad de proteger adecuadamente la seguridad y la salud de todas las personas trabajadoras, especialmente de las personas trabajadoras de edades mayores; 3) la necesidad de promover políticas de enfoque intergeneracional y de gestión de la igualdad dentro de la diversidad de las plantillas. Los desafíos planteados demandan respuestas tanto en el plano normativo y de estrategias de políticas públicas como, especialmente, en el trabajo conjunto de los interlocutores sociales a través del diálogo social y de los instrumentos de la autonomía colectiva.	
GOBERNANZA DE LOS CAMBIOS: EL PAPEL DEL DIÁLOGO SOCIAL Y LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA	
1. Diálogo social europeo	El diálogo social europeo, intersectorial y sectorial, viene desempeñando un papel activo en el tratamiento de los retos laborales y sociales derivados de los cambios demográficos. El Acuerdo Marco Autónomo sobre Envejecimiento Activo y Enfoque Intergeneracional (2017) representa la contribución más específica de los interlocutores sociales europeos para fomentar el envejecimiento activo y el enfoque intergeneracional en los sectores y las empresas. Principios, fines y objetivos del acuerdo marco europeo Principios y fines El Acuerdo se basa en el principio de que garantizar el envejecimiento activo y el enfoque intergeneracional requiere un compromiso compartido por parte de empleadores, trabajadores y sus representantes. A tal fin, se pretende consolidar y mejorar las medidas y los enfoques existentes en distintos contextos europeos. Se recogen las herramientas y medidas que deberían tener en cuenta los interlocutores sociales y/o los responsables de recursos humanos, considerando la realidad demográfica y del mercado laboral de cada país, de conformidad con las prácticas y los procedimientos nacionales. Se señala la necesidad de implementar medidas, cuando sea preciso, a nivel nacional, sectorial y/o empresarial, para facilitar la participación de los trabajadores mayores y su permanencia en el mercado laboral hasta la edad legal de jubilación, y, al mismo tiempo, garantizar que se adopten medidas para facilitar las transiciones intergeneracionales. Principales objetivos Aumentar la sensibilización y comprensión de empleadores, trabajadores y sus representantes sobre los retos y oportunidades que plantea el cambio demográfico. Proporcionar a empleadores, trabajadores y sus representantes, en todos los niveles, enfoques y/o medidas prácticas para promover y gestionar el envejecimiento activo de forma eficaz. Garantizar y mantener un entorno laboral saludable, seguro y productivo. Fomentar enfoques innovadores del ciclo de vida con empleos productivos y de calidad que permitan a las personas permanecer en el trabajo hasta la edad legal de jubilación. Facilitar el intercambio, la cooperación mutua y promover acciones concretas para la transferencia de conocimientos y experiencia entre generaciones en el lugar de trabajo.

RECUADRO 2.13. IMPACTOS Y DESAFÍOS LABORALES DE LOS CAMBIOS DEMOGRÁFICOS
(continuación)

GOBERNANZA DE LOS CAMBIOS: EL PAPEL DEL DIÁLOGO SOCIAL Y LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA	
2. Diálogo social en España	En España, la urgencia de afrontar los efectos de los cambios demográficos en el trabajo se han abordado recientemente en el diálogo social tripartito en varios ámbitos: En el ámbito de la protección social, el Acuerdo social (2024) para la mejora de la compatibilidad de la pensión de la 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 mejor aprovechamiento de los recursos de las Mutuas con el fin de recuperar la salud de las personas trabajadoras. En el ámbito de las competencias profesionales y el sistema formativo, tanto de las personas jóvenes, como de la formación de todas las personas a lo largo de la vida, a través del diálogo social sobre el sistema de formación profesional. Cabe destacar, sobre todo, 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). • La EESST incorpora (Objetivo 2) compromisos para gestionar los cambios derivados de las tendencias demográficas (junto con las nuevas formas de organización del trabajo y el cambio climático) desde la óptica preventiva. • En el V AENC (con vigencia inicial hasta 2025), el cambio demográfico y sus efectos en el trabajo y las relaciones laborales está implicado en el tratamiento de diferentes materias, cuyos criterios y recomendaciones están funcionalmente orientados a afrontar los efectos del reto demográfico y generacional en las personas trabajadoras y las empresas.
3. Negociación colectiva	La negociación colectiva del periodo reciente está abordando de manera amplia pero heterogénea estas materias. La evolución reciente de los contenidos de los convenios colectivos muestra una serie de materias del V AENC que, directa o indirectamente, son relevantes para afrontar los retos de los cambios demográficos: cláusulas sobre empleo y contratación, sobre jubilación parcial y flexible, sobre formación y cualificación profesional, sobre flexibilidad interna negociada, sobre igualdad y no discriminación, y sobre las transiciones tecnológica, digital y ecológica. La negociación colectiva viene incorporando el relevo generacional con una intensidad creciente aunque heterogénea y se observa un amplio margen de mejora y desarrollo.

Fuente: elaboración propia.