

**CAPÍTULO III**  
CONDICIONES DE VIDA, PROTECCIÓN  
E INCLUSIÓN SOCIAL



## Introducción

Los desafíos en el ámbito de la realidad social y las políticas de bienestar siguieron marcados en 2025 por una mejora de los indicadores de la calidad de vida material y la desigualdad, si bien no tan marcada como la observada en el terreno de la economía y el empleo. Este capítulo de la Memoria, dedicado a las condiciones de vida, la protección y la inclusión social, parte de esta constatación en su primer apartado, que se ocupa del análisis de las condiciones de vida desde la perspectiva de los ingresos y su distribución, poniendo el acento en la evolución de la desigualdad, el riesgo de pobreza y la privación material.

Junto a las desigualdades en la distribución de la renta, la persistencia de la desigualdad entre hombres y mujeres, así como las violencias contra estas últimas, sobresalen entre las principales amenazas para la cohesión social, por lo que el segundo apartado del capítulo pone de relieve la situación y las iniciativas abordadas en 2025, haciendo hincapié en la posición comparada de España a partir de los informes de diversos organismos internacionales.

En un contexto de aumento de los precios y escasez de la oferta, las dificultades de acceso a la vivienda y de afrontar los gastos relacionados siguieron presentes entre los principales problemas sociales en 2025. Tanto los principales indicadores de accesibilidad a la vivienda y de riesgo de exclusión residencial como las medidas adoptadas en este ámbito y los debates en torno al problema, son objeto de análisis en el tercer apartado del capítulo, que también se detiene en los retos de la regeneración y la resiliencia urbanística.

En un país como España, particularmente afectado por la crisis climática y sus consecuencias, el apartado cuarto aborda, desde la perspectiva social, la situación de los principales parámetros medioambientales, como la gestión y calidad del agua, la reducción de emisiones, la conservación de los ecosistemas, la prevención de incendios o la restauración de espacios degradados, en un año marcado por un récord de superficie quemada y el aumento de la frecuencia de fenómenos meteorológicos extremos, mientras las zonas afectadas por la DANA del año anterior seguían afrontando sus consecuencias sociales.

En el apartado quinto se completa el análisis de los determinantes del bienestar con la evolución de las pautas y hábitos de consumo y, especialmente, el nivel efectivo

de acceso a bienes y servicios que sostienen los estándares de vida a lo largo del tiempo. El peso creciente de la vivienda, las desigualdades en el gasto en consumo y el impacto del coste de la vida, así como el seguimiento de tendencias como el consumo digital, son parte del análisis, además de la vulnerabilidad respecto al suministro de bienes esenciales, tal y como se vio ante un hecho tan inédito como el apagón eléctrico registrado en abril de 2025.

Los siguientes apartados a partir del 1.6 se ocupan de las principales dimensiones del sistema de protección social: la protección de la salud y el sistema sanitario en el marco de la crisis de la atención; el sistema de cuidados y atención a la dependencia; la Seguridad Social y el sistema de pensiones, con los retos que afrontan estas parcelas en el actual escenario de longevidad; la protección por desempleo y cese de actividad, las políticas de inclusión social, diversidad y no discriminación.

Este sistema de protección social en su conjunto siguió mostrando en 2025 su solidez y amplio alcance, pero también algunas debilidades en su funcionamiento, aspectos de los que se da cuenta en cada apartado a través de la revisión de los últimos indicadores que informan en cada caso del esfuerzo de gasto, la evolución del volumen de hogares y personas beneficiarias y sus perfiles, las iniciativas emprendidas en el año y el seguimiento de los resultados de las de años anteriores, todo ello desde un enfoque de calidad y equidad de la protección, incluyendo la perspectiva de género.

La necesidad de reforzar la eficacia de los servicios y prestaciones públicas emergió en diversos ámbitos a lo largo del año, como se refleja a lo largo del capítulo.

El apartado dedicado en este capítulo al tema especial se ocupa de los impactos sociales de los cambios demográficos que se encuentran en el trasfondo y, a la vez, condicionan el diseño de las políticas de bienestar, protección social, igualdad y no discriminación. Se plantean tanto numerosos retos como oportunidades en este ámbito, y el apartado pone el foco especialmente en la atención a la infancia, como grupo demográficamente cada vez más reducido pero más importante desde la perspectiva de la igualdad de oportunidades y la cohesión social; la gestión de una sociedad cada vez más diversa como resultado de la inmigración (el único factor demográfico que garantiza el crecimiento en estos momentos), y el desafío que, desde el punto de vista de los cuidados, supone el gran progreso del avance en la esperanza de vida, resumido en el binomio: vivir más y mejor.

## 1. Condiciones de vida, protección e inclusión social

### 1.1. CONDICIONES DE VIDA Y COHESIÓN SOCIAL

El bienestar de la población y la cohesión social constituyen la razón de ser de las políticas públicas en las sociedades democráticas y, al mismo tiempo, son los pilares necesarios de la gobernanza, el progreso económico sostenible, la resiliencia frente a las crisis y la productividad del país. Las condiciones materiales de vida representan

sin duda uno de los principales componentes del bienestar, al tiempo que la reducción de las desigualdades, el acceso equitativo a servicios públicos y la igualdad de oportunidades entroncan de lleno con los propósitos del Estado social. El análisis de su evolución debería servir de brújula para detectar demandas sociales y diseñar respuestas adecuadas por parte de los poderes públicos, sin descuidar la atención a otros elementos intrínsecos de las sociedades cohesionadas, como el sentido de pertenencia, la confianza en las instituciones, la percepción de seguridad o la satisfacción con los servicios públicos.

Las condiciones de vida de la mayor parte de la población, medidas a través de los ingresos, continuaron mejorando en 2025, alentadas por el favorable ciclo económico y del empleo, la contribución de la inmigración, la evolución de los salarios, el menor aumento de la inflación y el aumento en la cobertura de algunas prestaciones sociales. Así, la última edición de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV 2025, con ingresos referidos a 2024) confirma la tendencia al alza que se viene registrando en términos nominales en los últimos años, aunque con matices reseñables respecto a la capacidad adquisitiva y el coste de la vida. Según la ECV 2025, el ingreso anual medio por persona alcanzó, en términos nominales, los 15.620 euros, lo que representa un incremento del 5,5 por 100 respecto al año anterior, mientras que la renta media neta anual por hogar se situó en 38.994 euros. El efecto favorable de este aumento en los presupuestos familiares se ve atenuado por el efecto acumulado de varios años de inflación y especialmente por su impacto en la cesta de la compra de bienes básicos, que viene mermando desde hace varios años la capacidad de consumo de los hogares, como se verá en el apartado 1.5.

---

*Mejoran los ingresos y disminuye la desigualdad, pero el coste de la vida condiciona el bienestar*

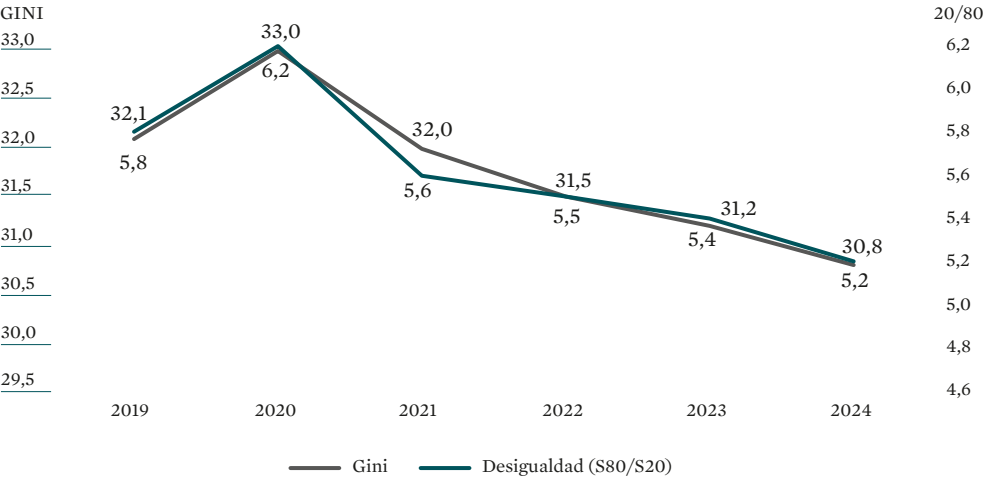
También continuó descendiendo por cuarto año consecutivo la desigualdad en la distribución de los ingresos, medida a través de dos indicadores habituales de análisis: el coeficiente de Gini y la relación entre la renta disponible total del 20 por 100 de la población con ingresos más elevados y la del 20 por 100 con ingresos más bajos.

A pesar de las mejoras observables en los ingresos de los hogares, el crecimiento económico y del empleo no está logrando ser lo suficientemente inclusivo y se mantienen niveles de pobreza o exclusión social persistentemente altos. La tasa de riesgo de pobreza o exclusión social (indicador AROPE) se situó en el 25,7 por 100 en 2025, tan solo una décima por debajo del año anterior<sup>1</sup>. Se trata de la tasa más baja registrada en España desde 2016, que se elevaba hasta el 28,8 por 100, si bien se sigue situando por encima de la media de la UE-27 y entre los países con tasas más altas (gráfico 3.2).

1 La OCDE define el crecimiento inclusivo como aquel que “crea oportunidades para todos los segmentos de la población y distribuye los dividendos de una mayor prosperidad, tanto en términos monetarios como no monetarios, de una manera justa para toda la sociedad. Véase OCDE (2015): *All on Board: Making Inclusive Growth Happen*. París.

GRÁFICO 3.1. DESIGUALDAD EN LA DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS

(Coeficiente de Gini y S80/S20)



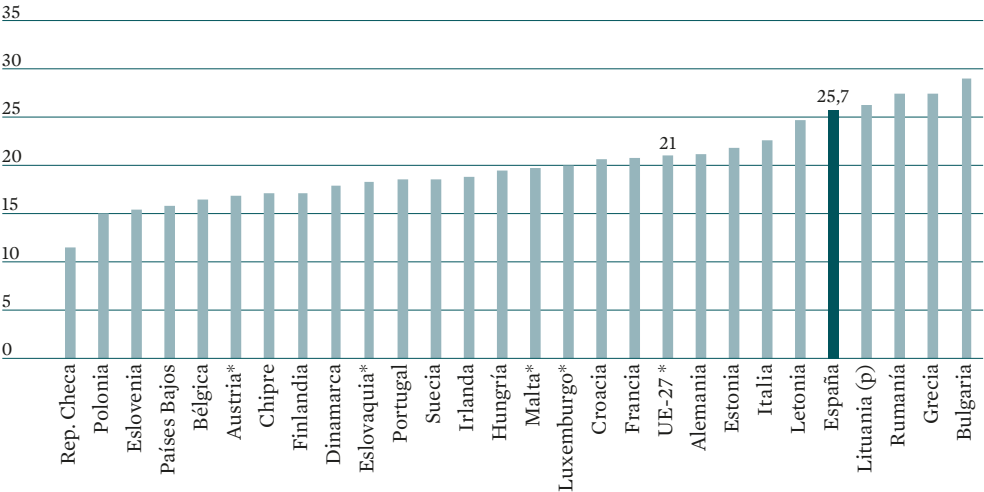
**Coeficiente de Gini:** es una medida de concentración del ingreso entre los individuos de una región, en un determinado periodo. Toma valores entre 0 y 1, donde 0 indica que todos los individuos tienen el mismo ingreso y 1 indica que solo un individuo tiene todo el ingreso. Se calcula a partir de la renta anual neta equivalente (escala OCDE modificada).

**Ratio 80/20:** posición relativa del grupo de peresonas con la renta más baja con ralación al grupo de personas con la renta más alta, comparando la proporción de renta total del 20 por 100 con mayores ingresos de la población con la del 20 por 100 con menores ingresos.

Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida.

GRÁFICO 3.2. RIESGO DE POBREZA Y/O EXCLUSIÓN SOCIAL (AROPE) EN LA UE, 2025

(En porcentaje sobre el total de población)



\*2024.

(p) Provisional.

Fuente: Eurostat, Database, extracción a 26.04.2026.

Hay que puntualizar, no obstante, que el umbral de riesgo de pobreza<sup>2</sup> también ha continuado elevándose, situándose en la ECV 2025 en 12.220,4 euros anuales en el caso de un hogar unipersonal y en 25.662,8 euros anuales en el de dos adultos y dos niños. Si se considera el alquiler imputado<sup>3</sup>, los umbrales se elevan a 14.093,3 euros en el primer caso y a 29.595,9 en el segundo. Son valores que difieren mucho en función del país y, en el caso de España, estos umbrales han aumentado un 28 por 100 y un 25 por 100, respectivamente, desde 2021.

De los tres componentes de la tasa AROPE, dos descendieron, aunque muy ligeramente, en la ECV 2025: la tasa de riesgo de pobreza relativa, que bajó del 19,7 por 100 al 19,5 por 100, así como el porcentaje de población con carencia material y social severa, que se redujo del 8,3 por 100 al 8,1 por 100. Se mantuvo invariable en el 8 por 100 el porcentaje de población con baja intensidad en el empleo, es decir, hogares donde los miembros de 18 a 64 años trabajaron menos del 20 por 100 de su potencial total de trabajo en el año anterior según la EPA. Esa cifra de hogares con baja intensidad del empleo, no obstante, ha ido paulatinamente en descenso y representa en la actualidad menos de la mitad que el valor registrado en la ECV 2014 (16,9 por 100), cuando se implantó esa definición.

Hay que decir, no obstante que, en términos de volumen de personas ocupadas, en 2025 se redujo el riesgo de vulnerabilidad social en los hogares. Así, según la EPA, al cierre del año había disminuido un 7,3 por 100 la proporción de hogares donde todas las personas activas estaban desempleadas (5,4 por 100 del total de hogares) y se redujo en 61.200 el número de hogares con todas sus personas activas en paro, mientras que aumentaron en 262.900 los hogares con todos sus activos ocupados, cuya proporción se elevó al 87 por 100 del total. También continuó reduciéndose el número de hogares sin ingresos, que sumaban algo más de medio millón (el 2,5 por 100 del total) (gráfico 3.3).

La proporción de población que reúne simultáneamente las tres condiciones de la exclusión social que contempla la ECV (encontrarse en situación de riesgo de pobreza relativa, baja intensidad del empleo y carencia material y social severa), aumentó ligeramente, del 1,3 por 100 al 1,4 por 100.

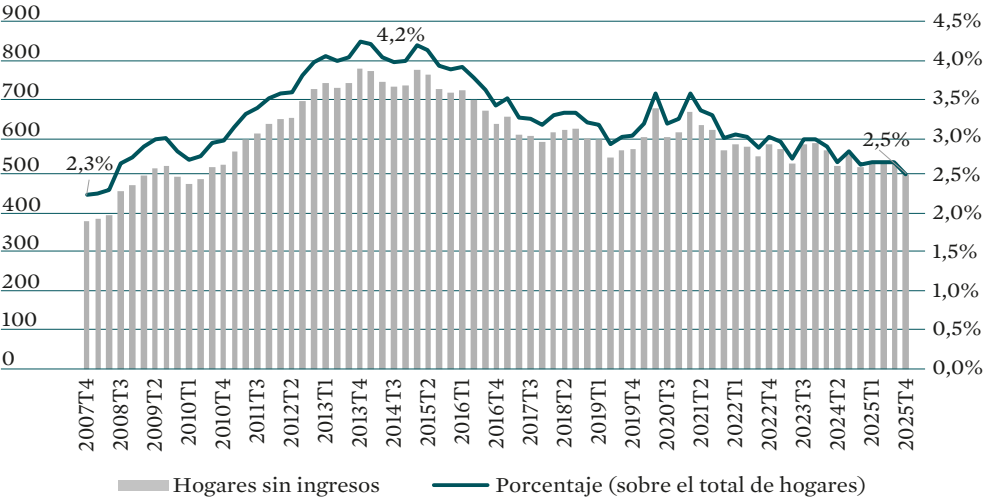
El alcance del riesgo de pobreza o exclusión social es muy variable en función de factores como la edad, el sexo, la relación con la actividad, la nacionalidad, el nivel formativo o el tipo de hogar, que habitualmente interseccionan entre ellos. Los niveles más elevados, que afectan a más de la mitad del grupo de población en cada caso,

2 El umbral de pobreza es el 60 por 100 de la mediana de los ingresos anuales por unidad de consumo (escala OCDE modificada), tomando la distribución de personas. Los ingresos por unidad de consumo se obtienen dividiendo los ingresos totales del hogar entre el número de unidades de consumo.

3 El alquiler imputado se aplica a los hogares que no pagan un alquiler completo por ser propietarios o por ocupar una vivienda alquilada a un precio inferior al de mercado o a título gratuito. El valor que se imputa es el equivalente al alquiler que se pagaría en el mercado por una vivienda similar a la ocupada, menos cualquier alquiler realmente abonado. Asimismo, se deducen de los ingresos totales del hogar los intereses de los préstamos solicitados para la compra de la vivienda principal.

**GRÁFICO 3.3.** HOGARES SIN PERCEPTORES/AS DE INGRESOS, 2007-2025

(En cifras absolutas, eje izquierdo. En porcentaje sobre el total de hogares, eje derecho)



Se consideran perceptores de ingresos quienes hayan declarado tener trabajo, recibir una pensión de jubilación o de otro tipo o percibir subsidio de desempleo (estén inscritos o no como demandantes de empleo).

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

se dan entre la población desempleada (55,4 por 100), la población extranjera extra-comunitaria (53,5 por 100) y los hogares compuestos por una persona adulta y uno o más menores (50,6 por 100), que han empeorado ligeramente su situación respecto al año anterior (+0,3) (gráfico 3.4).

Cabe recordar que, según FOESSA<sup>4</sup>, el 44,4 por 100 de las familias monoparentales encabezadas por una mujer (que son la gran mayoría) están en exclusión social en nuestro país, casi el doble que las sustentadas por hombres (26,8 por 100), lo que da cuenta de la especial gravedad del problema en esta categoría de hogares.

la pobreza infantil se reduce pero sigue comprometiendo el futuro y la igualdad de oportunidades.

La presencia de menores en el hogar sigue siendo un factor vinculado con demasiada frecuencia al riesgo de pobreza y exclusión social en España. Según la ECV 2025, el riesgo

*La pobreza infantil se reduce pero sigue comprometiendo el futuro y la igualdad de oportunidades*

de pobreza y exclusión social infantil descendió 0,8 décimas, pero seguía afectando a más de un tercio de los menores de 16 años, una de las tasas más elevadas de la UE. Más de la mitad de los hogares monoparentales, como se ha mencionado, y el 27,4 por 100 de los hogares compuestos por una pareja y uno o más niños, sufren esta situación que, además del grave impacto personal y en la igualdad de oportunidades,

4 IX Informe FOESSA sobre exclusión y desarrollo social, 2025.

menoscaba las capacidades futuras de nuestro país en términos de capital humano y de competitividad. Se estima que la pobreza infantil en España supone un coste anual equivalente a 63.000 millones de euros al año en pérdidas de productividad y costes asociados a problemas de salud (en torno al 5,1 por 100 del PIB)<sup>5</sup>. Ante esta situación, mantienen plena vigencia las recomendaciones realizadas por el CES en su Informe 3/2024 sobre *Derechos, calidad de vida y atención a la infancia*.

La brecha de género entre mujeres y hombres aumentó ligeramente según la ECV 2025, pues estos últimos experimentaron un ligero descenso (0,3 décimas) del riesgo de pobreza o exclusión, mientras las mujeres permanecieron en el mismo nivel que el año anterior: el 26,8 por 100 de ellas se encontraban afectadas frente al 24,5 por 100 de los hombres.

El nivel formativo continúa siendo un factor relevante para prevenir el riesgo de pobreza o exclusión social, de modo que los dos grupos de población con el nivel formativo más bajo presentan las tasas más elevadas de pobreza o exclusión social (35,3 por 100 y 31,5 por 100, respectivamente), y en el otro extremo, el grupo con estudios superiores presenta la menor tasa AROPE (13,9 por 100). Los tres han empeorado ligeramente en el último año (aumentos de 0,3, 0,4 y 0,5 décimas, respectivamente), mientras el único grupo que mejora relativamente su posición es el que alcanzó la segunda etapa de la educación secundaria.

Atendiendo a la relación con la ocupación, las personas jubiladas registran los menores niveles de pobreza o exclusión social, encontrándose en esta situación el 15,4 por 100 de ellas (medio punto porcentual menos que el año anterior); mientras la pobreza entre las personas ocupadas<sup>6</sup> se sitúa en el 16,4 por 100, ligeramente (+0,2 décimas) por encima del año anterior.

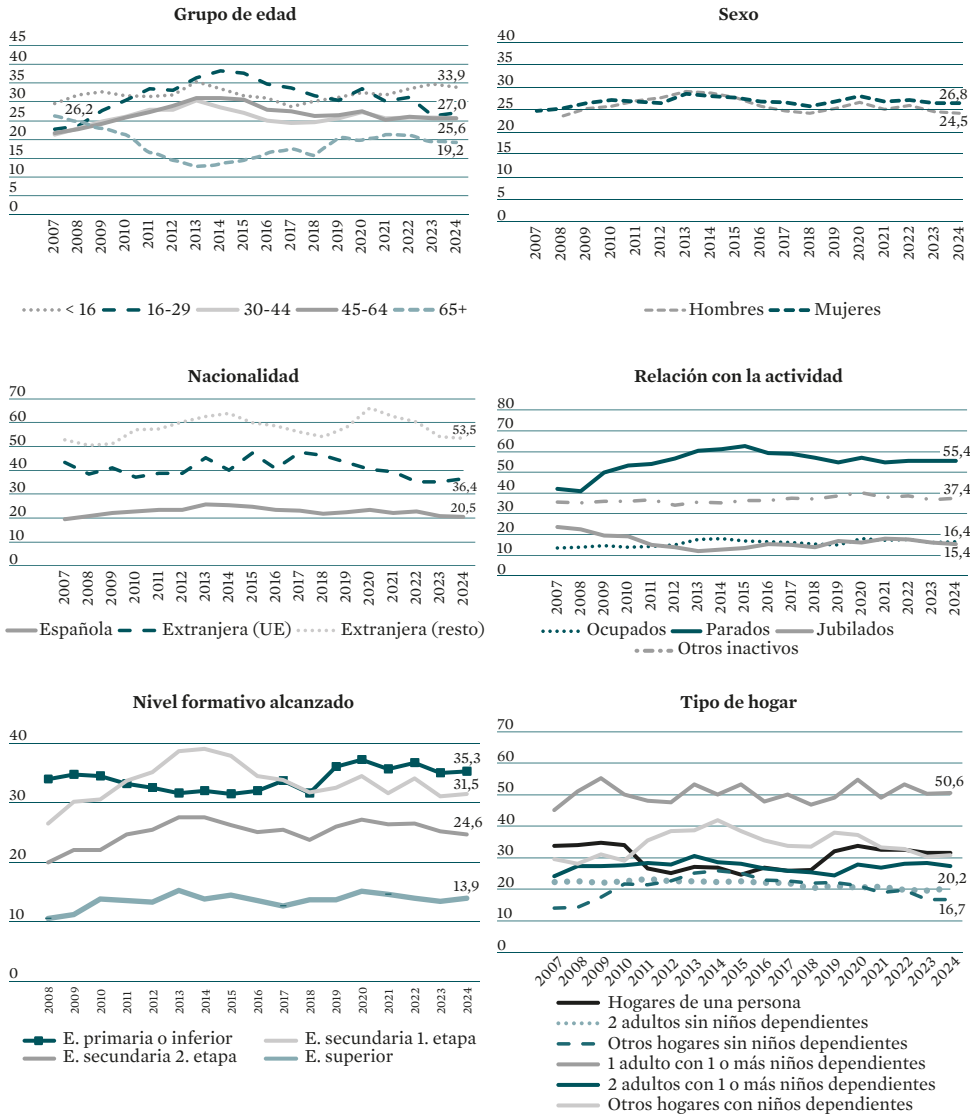
Por nacionalidad, en el último año descendió ligeramente la pobreza o exclusión entre las personas de nacionalidad española (del 20,8 por 100 al 20,5 por 100), así como entre la población extranjera extracomunitaria (del 54,1 al 53,5 por 100), mientras aumentó 1,3 puntos entre la población extranjera de la UE (36,4 por 100).

En cuanto a los tipos de hogar, además de lo mencionado en relación con la presencia de menores, llama la atención la elevada tasa AROPE que arrojan los hogares unipersonales sin menores a cargo (30 por 100), poniendo en evidencia la vulnerabilidad de este tipo de hogares, compuestos en muchos casos por la población de más edad (en 2024, el 42,6 por 100 estaban formados por personas mayores de 64 años, en su mayoría mujeres) (gráfico 3.4).

5 Luis Ayala, Olga Cantó, Marina Romaguera y Dmitry Petrov, *et al.*, *El coste de la pobreza infantil en España*, publicado por el Alto Comisionado contra la Pobreza Infantil en colaboración con la Fundación “la Caixa”, 2023.

6 Se refiere a las personas ocupadas (según la situación principal autopercibida/autodeclarada en relación con la actividad), es decir, todas aquellas personas de 16 años o más que, durante un periodo de referencia dado (semana de referencia, periodo actual...) declararon tener un empleo por cuenta ajena, asalariado, o ejercieron una actividad por cuenta propia, trabajadores por cuenta propia y cuyos ingresos se situaron por debajo del umbral del 60 por 100 de la mediana de ingresos, según la metodología de la ECV (INE). Se suele identificar esta situación con la expresión en inglés “*working poor*”.

**GRÁFICO 3.4.** RIESGO DE POBREZA O EXCLUSIÓN SOCIAL (AROE), SEGÚN DISTINTAS VARIABLES, 2007-2024 (En porcentaje sobre el total de cada subpoblación)



Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida, 2025.

*Menos dificultades para llegar a fin de mes, pero más para afrontar gastos imprevistos*

En cuanto a los indicadores de carencia material, en su mayoría apuntan a una ligera mejoría en 2025, descendiendo las dificultades para llegar a fin de mes: el 8,5 por 100 de la población lo conseguía con “mucha dificultad” (lo que supone una mejora de 0,6 puntos frente al año anterior). También se redujo ligeramente el porcentaje de población que no podía permitirse unas vacaciones fuera de casa al menos una semana

al año (el 32,2 por 100, 1,2 puntos menos que en 2024), y disminuye la proporción de población que no puede permitirse comer carne, pollo o pescado cada dos días (el 5,4 por 100, aun así más del doble que en 2004). También ha disminuido significativamente la pobreza energética, es decir, la proporción de hogares que no puede mantener su vivienda a una temperatura adecuada (del 17,6 por 100 en 2024 al 15,9 por 100 en 2025), al tiempo que se han reducido los retrasos en los pagos de facturas relacionadas con la vivienda, del 12 por 100 al 11,4 por 100. Sin embargo, empeoró la proporción de quienes afirman no tener capacidad de afrontar gastos imprevistos, pasando del 35,8 por 100 al 36,4 por 100, lo que refleja un considerable volumen de hogares en situaciones de inseguridad económica que pueden comprometer su resiliencia frente a futuras crisis.

Más allá de la perspectiva basada predominantemente en los ingresos, y siguiendo la metodología de su propia Encuesta<sup>7</sup>, el IX Informe FOESSA<sup>8</sup> cifra en 4,3 millones el volumen de personas en exclusión social severa, lo que representaría un 52 por 100 más de este tipo de situaciones que en 2007. Hay que tener en cuenta que la exclusión social es un fenómeno multidimensional diferente de la pobreza monetaria, pues una de cada cuatro personas excluidas no es pobre en términos monetarios. El acceso a la vivienda se identifica en dicho informe como el epicentro de la desigualdad en un contexto de reducción del espacio de la integración plena, de reducción de la clase media y de polarización social.

La situación en términos de rentas requiere ser completada considerando otros componentes de la situación financiera de los hogares, que ayudan a comprender el marco de las condiciones de vida materiales y su relación con el bienestar en su conjunto. Conforme a los resultados de la Encuesta Financiera de las Familias<sup>9</sup>, entre 2022 y 2024 se observa un escenario de ajuste en el balance de la situación económica de los hogares, con una mayor resiliencia ante el entorno inflacionista, pero confirmando una desigualdad patrimonial todavía acusada, con brechas especialmente visibles entre jóvenes y personas de mayor edad, así como entre hogares encabezados por personas nacidas en España o de origen extranjero, y por niveles educativos.

---

*Contención moderada de la desigualdad de la riqueza, con un papel central de la vivienda*

7 La Encuesta FOESSA sobre integración social y necesidades sociales se basa en una aproximación multidimensional de la exclusión, que trasciende la pobreza monetaria para analizar múltiples ámbitos de las condiciones de vida (empleo, vivienda, salud, educación, relaciones sociales o participación) a partir de información directa de los hogares. Su metodología descansa en encuestas representativas a población residente, que recogen indicadores estructurados en distintos ejes de integración y exclusión, permitiendo clasificar a los hogares según su grado de inclusión social. Este enfoque combina variables objetivas y percepciones subjetivas, con el fin de captar la intensidad y acumulación de desventajas y ofrecer una medición integral de la exclusión social en España, entendida como un fenómeno complejo y dinámico.

8 FOESSA, IX Informe sobre la realidad social.

9 Banco de España, Documentos Ocasionales N.º 2610, *Encuesta Financiera de las Familias (EFF) 2024: métodos, resultados y cambios desde 2022*, abril de 2026.

Sin embargo, por nivel de riqueza neta aumenta la mediana en casi todos los grupos, especialmente en la parte baja de la distribución. En concreto, la riqueza neta mediana crece un 44,5 por 100 en el cuartil inferior, un 8,2 por 100 entre los percentiles 25 y 50, un 6,8 por 100 entre los percentiles 50 y 75 y un 2,8 por 100 entre los percentiles 75 y 90. En la decila superior, en cambio, la mediana desciende un 3,7 por 100, aunque la media aumenta un 1,5 por 100. Según el Banco de España, ello supone la continuación de la moderada contención de la desigualdad y la concentración en términos de riqueza neta que se observó en el periodo 2020-2022, tras los aumentos registrados desde 2005, y especialmente en el periodo 2011-2014.

La vivienda principal sigue siendo el mayor activo de las familias, representando el 54,2 por 100 del valor de los activos reales y un 4,7 por 100 del valor de los activos totales, perdiendo peso relativo en favor de otras propiedades inmobiliarias y negocios a medida que aumenta la riqueza neta. De la comparación entre 2022 y 2024 se infiere que el modelo de acumulación de riqueza en España sigue siendo altamente dependiente de la propiedad de la vivienda, con el riesgo que supone la concentración en un activo ilíquido como este, que depende por completo del ciclo inmobiliario. Así, mientras la riqueza de los propietarios consolidados (especialmente de mayor edad) se ha protegido por el valor del inmueble, resulta cada vez más difícil el acceso a este mismo activo para las nuevas generaciones y los grupos con menores ingresos. Por otro lado, aunque el endeudamiento es moderado en términos agregados, su distribución es regresiva: afecta más a quienes menos margen de ahorro tienen, intensificando el impacto de los tipos de interés en sus presupuestos mensuales.

La dimensión europea de las políticas sociales y el desarrollo del Pilar Europeo de Derechos Sociales se tornan más importantes que nunca en el contexto actual

---

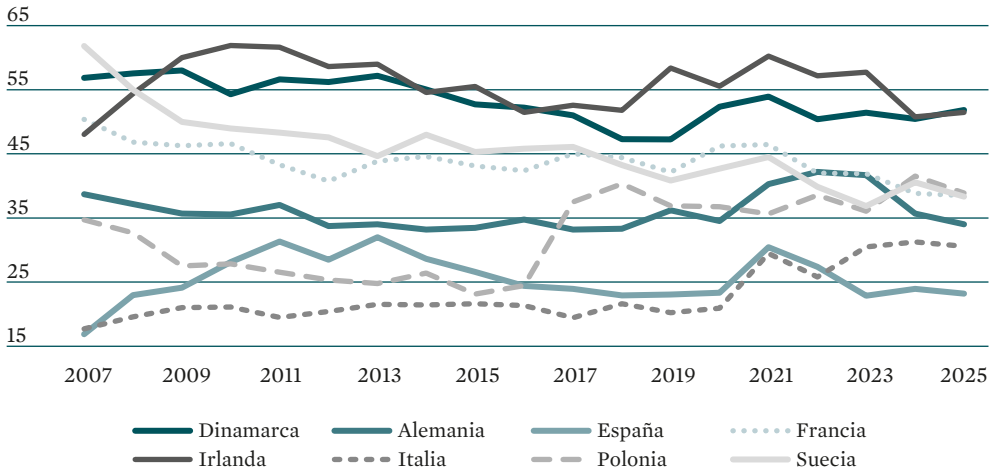
*Mejorar la eficacia, la cobertura y adecuación de las transferencias sociales*

de incertidumbre política, de giro hacia el refuerzo de la defensa y de replanteamiento del papel de la UE en el mundo, en el que el modelo social europeo y la cohesión social, además de su valor intrínseco, deben actuar como activos imprescindibles para la mejora de la productividad. Tal y como pone de manifiesto la Comisión Europea

en sus recomendaciones anuales para España<sup>10</sup>, para impulsar la competitividad, la sostenibilidad y la equidad social, España se beneficiaría de apoyar la convergencia social ascendente, reduciendo la pobreza y la exclusión social, en particular la infantil, y mejorando la eficacia de las transferencias sociales (todavía con un amplio margen de progreso (gráfico 3.5), así como su adecuación y cobertura.

10 Véase Comisión Europea, *Informe de País 2025 – España, acompañando al documento «Recomendación del Consejo sobre las políticas económicas, sociales, de empleo, estructurales y presupuestarias de España»*.

**GRÁFICO 3.5.** EFECTO REDUCTOR DE LA POBREZA DE LAS TRANSFERENCIAS SOCIALES EN ALGUNOS PAÍSES EUROPEOS



Fuente: Eurostat, SEEPROS.

Se trata de importantes desafíos en el terreno del avance en la igualdad de oportunidades y de la lucha contra el riesgo de pobreza y exclusión social, junto a otras medidas de carácter social, como incentivar el aprendizaje de adultos para las personas con baja cualificación, la plena implantación de la FP dual o abordar la escasa dotación de competencias básicas y el elevado abandono escolar prematuro. No obstante, en el contexto europeo y ante la perspectiva de la negociación del Marco Financiero Plurianual (MFP) 2028-2034 ha surgido la incertidumbre sobre la preservación de los mecanismos de financiación que, como el Fondo Social Europeo, daban cobertura a numerosas iniciativas sociales<sup>11</sup>. El CES ha llamado la atención recientemente sobre la falta de ambición del nuevo Marco y la controversia en torno a la renacionalización de la financiación de algunas políticas<sup>12</sup>.

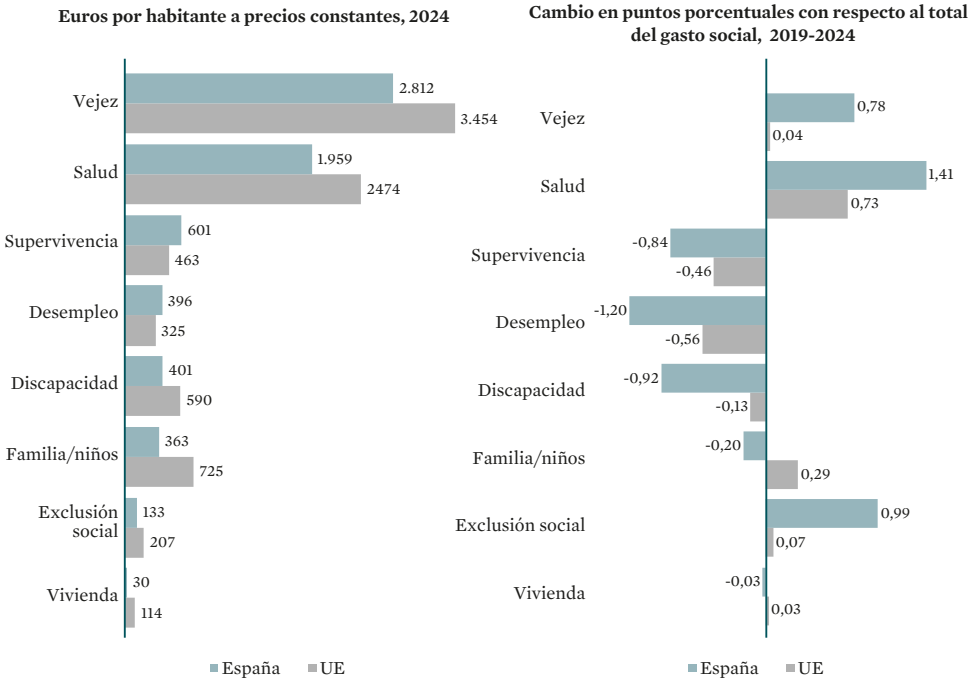
A pesar del importante esfuerzo de aproximación a la media europea en la mejora del acceso, la cobertura y la suficiencia de las principales prestaciones de protección social, como se verá a lo largo de este capítulo, España mantiene todavía una distancia considerable en gasto social con la media en casi todas las funciones de la protección social<sup>13</sup>, salvo en el caso del desempleo y la supervivencia (gráfico 3.6). Aunque esa distancia se ha acortado, especialmente en el caso de las prestaciones dirigidas a prevenir la exclusión social, queda mucho camino por recorrer, especialmente

11 Véase Evaluación de Impacto de las actuaciones desarrolladas por Cáritas Española, Cruz Roja Española, Fundación ONCE y Fundación Secretariado Gitano en el Marco del FSE 016-2023. Diciembre de 2025.

12 Informe CES 1/2026, *La gobernanza de la Unión Europea*.

13 Hay que tener en cuenta que parte de esa brecha obedece a las diferencias en el PIB per cápita.

**GRÁFICO 3.6.** GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL POR FUNCIONES EN ESPAÑA Y UE-27, 2024



Fuente: Eurostat, SEEPROS.

en el ámbito de las políticas dirigidas a impulsar el parque público de vivienda, un bien de primera necesidad cuyo elevado precio está absorbiendo las mejoras registradas en la renta de los hogares.

En este sentido, cabe señalar que el apoyo mayoritario al Estado de Bienestar por parte de la población en España no se ha quebrado a lo largo de los años, pero los estudios de opinión más recientes reportan una necesidad de reforzar su eficacia<sup>14</sup> y muestran un grado de satisfacción moderada o crítica respecto a la garantía, calidad e igualdad en el acceso a algunos derechos sociales y servicios públicos, preconizándose desde distintos ámbitos la necesidad de un Pacto Social y Fiscal para su sostenimiento y mejora<sup>15</sup>.

La Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2024-2030 persigue consolidar el Estado de Bienestar en España, enfocándose en la protección social, el empleo digno y la vivienda asequible para reducir la pobreza.

14 Un 56,6 por 100 de la población se muestra a favor de la intervención del Estado para asegurar la igualdad y la solidaridad. En respuesta a la pregunta sobre si están garantizados determinados derechos para todas las personas, solo para algunas o para nadie, la opinión oscila entre los elevados porcentajes de respuesta afirmativa en el caso de servicios como la educación (64,1 por 100) o la sanidad (61,6 por 100) y la baja proporción en el caso de la vivienda (el 15,7 por 100 cree que sí, el 67,8 por 100 cree que solo para algunas y el 14,5 por 100 que para nadie). Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), estudio 3487 “Actitudes hacia el Estado de bienestar (II)” de noviembre de 2024.

15 Véase IX Informe FOESSA sobre exclusión y desarrollo social.

El Plan Nacional de Implementación de la Garantía Infantil Europea (GIE) 2023-2030 constituye otra importante hoja de ruta en materia de lucha contra la pobreza infantil que está siendo desplegada. A ello se añaden las medidas adoptadas o prorrogadas a lo largo de 2025 y comienzos de 2026 para ayudar a afrontar el gasto en bienes básicos en un contexto de coste de la vida todavía elevado, a pesar de la contención de la inflación. Sin embargo, el sistema de protección social y las políticas de inclusión social por sí solas no resultan suficientes para revertir el problema estructural de la desigualdad y el impacto del aumento del coste de la vida en los hogares, por lo que junto a la necesidad de reforzar la eficacia de las transferencias sociales y la inversión en infraestructuras y servicios públicos que garanticen la cohesión social, será necesario mejorar la eficiencia, la calidad y la equidad de todos los componentes distributivos y predistributivos del Estado social.

## 1.2. DESIGUALDAD Y VIOLENCIAS DE GÉNERO

### 1.2.1. Avance hacia la igualdad efectiva entre mujeres y hombres

La igualdad entre mujeres y hombres, uno de los pilares de la calidad democrática de las sociedades, ha experimentado un avance desigual en los últimos años en el contexto europeo y español. Por un lado, mejoran claramente ciertos indicadores, sobre todo los relacionados con la participación de las mujeres en la toma de decisiones en el ámbito público y privado. Por otro, la inestabilidad en la situación internacional del último quinquenio, marcada por la pandemia y los sucesivos conflictos bélicos, ha afectado de manera más pronunciada a las mujeres, especialmente a aquellas en situación de mayor vulnerabilidad. Además, ni siquiera la igualdad formal es un hecho a escala global, pues tal y como enfatiza ONU Mujeres, en el conjunto de los países, las mujeres gozan de un 64 por 100 de los derechos de los hombres<sup>16</sup>. A ello se une cierto cuestionamiento, por parte de algunas corrientes políticas de discurso antifeminista, de los logros alcanzados por el movimiento de las mujeres y del concepto mismo de feminismo, del que España no es ajena, pese a que, dentro del contexto europeo, sigue situándose entre las sociedades mejor posicionadas en cuanto a la igualdad entre hombres y mujeres.

---

*30 años de la conferencia de Beijing: logros y resistencias*

El año 2025 se celebra el 30.º aniversario de la constitución de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (en adelante, PAB), el mayor encuentro global sobre igualdad de género celebrado hasta la fecha, y cuyos consensos siguen siendo actualmente una referencia sobre el camino institucional que se debe seguir en cuanto a igualdad entre hombres y mujeres. La PAB estableció doce áreas críticas de acción cuya evolución es analizada periódicamente por el Instituto Europeo para la Igualdad de Género (EIGE),

16 Banco Mundial, *Women, Business and the Law 2024* (Washington D. C., 2024).

que en 2025 presentó el último de estos informes de balance (recuadro 3.1), en el que se daba cuenta de los retos planteados en cada una de las áreas en el periodo 2019-2025.

### **RECUADRO 3.1. RETOS DE LA AGENDA DE BEIJING EN LA UE, 2019-2025**

#### **A. Mujeres y pobreza**

La pobreza sigue afectando de manera desproporcionada a las mujeres, especialmente a madres solas y mujeres migrantes o mayores. Las crisis acumuladas (pandemia y guerra en Ucrania) intensificaron las desigualdades económicas. La pandemia acentuó la “pobreza de tiempo” entre las mujeres.

#### **B. Educación y formación de las mujeres**

Aunque existe un acceso relativamente igualitario a la educación, persisten brechas en la formación digital y STEM, donde las mujeres siguen infrarrepresentadas. La digitalización acelerada ha ampliado nuevas desigualdades.

#### **C. Mujeres y salud**

Las desigualdades en salud se hicieron más visibles tras la pandemia, con impactos negativos significativos en la salud física y mental de las mujeres. También se observan retrocesos en la protección de los derechos en salud sexual y reproductiva.

#### **D. Violencia contra las mujeres**

Una de las áreas más críticas por el estancamiento de la última década. Entre 2019 y 2022 se incrementaron en la UE las denuncias de agresión sexual (hasta un 40 por 100 de aumento de violaciones). No existe un consenso a nivel europeo sobre una definición estandarizada de feminicidio.

#### **E. Mujeres y conflictos armados**

Las mujeres siguen infrarrepresentadas en los altos cargos de seguridad y defensa de la UE.

La guerra de Ucrania incrementó la vulnerabilidad de mujeres refugiadas y desplazadas. Se hacen necesarias políticas más robustas de protección, seguridad y participación en la construcción de la paz.

#### **F. Mujeres y economía**

A pesar de los avances formales a través de directivas recientes, persisten obstáculos estructurales: brecha salarial, menor acceso a puestos de calidad y carga desigual de cuidados.

#### **G. Mujeres en el poder y la toma de decisiones**

Solo seis países (Francia, Italia, Dinamarca, Países Bajos, España e Irlanda) alcanzan el objetivo del 40 por 100 de la Directiva (UE) 2022/2381 sobre un mejor equilibrio de género entre los administradores de las sociedades cotizadas.

## **H. Mecanismos institucionales para el avance de las mujeres**

El EIGE revisó en 2021 la metodología para evaluar este indicador, pasando de un enfoque centrado en el análisis de la perspectiva de género de procesos y estructuras a otro centrado en su efectividad práctica.

## **I. Derechos humanos de las mujeres**

Persisten desafíos para grupos en situación de discriminación múltiple: mujeres migrantes, personas con discapacidad, jóvenes o LGTBI, con un riesgo creciente de pérdida de derechos adquiridos.

## **J. Medios de comunicación**

Las mujeres continúan infrarrepresentadas en puestos de decisión dentro de los medios y siguen apareciendo estereotipos de género. La expansión de plataformas digitales ha aumentado las formas de violencia digital y desinformación dirigida a mujeres.

## **K. Mujeres y medio ambiente**

Las mujeres se ven afectadas de manera diferenciada por la crisis climática y ecológica, especialmente en contextos de pobreza. Su participación en decisiones medioambientales sigue siendo menor de lo esperado. Las mujeres se ven afectadas de manera diferenciada y acentuada.

## **L. Las niñas**

Persisten desigualdades en ámbitos como educación STEM, bienestar mental, seguridad digital y riesgos de violencia. Las crisis recientes han incrementado vulnerabilidades.

Fuente: elaboración propia a partir del informe del EIGE *Beijing Platform for Action +30. Impact driver: Marking milestones and opportunities for gender equality in the EU* (2025).

La PAB y su 30.º aniversario es también una de las motivaciones para la publicación por parte de la Comisión Europea de la *Hoja de Ruta sobre los Derechos de las Mujeres*<sup>17</sup>, que señala textualmente que la igualdad de género es un imperativo para la competitividad, la democracia y la justicia social. La hoja de ruta está basada en un doble enfoque: la incorporación de la perspectiva de género en todas las políticas (es decir, el *mainstreaming* de género), por una parte, y la prevención y la eliminación de la desigualdad, por otra. El documento se estructura en torno a ocho principios, los cuales se corresponden *grosso modo* con alguna de las áreas de acción de la PAB, con la excepción del dedicado a la conciliación de la vida laboral y los cuidados, que constituye un principio específico para la hoja de ruta (recuadro 3.2).

17 European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A Roadmap for Women's Rights*, COM (2025) 97 final, de 7 marzo de 2025.

**RECUADRO 3.2.** PRINCIPIOS DE LA HOJA DE RUTA EUROPEA SOBRE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES

- 1) Ausencia de violencia de género
- 2) Máximos estándares en materia de salud
- 3) Igualdad salarial y empoderamiento económico
- 4) Conciliación de la vida familiar y profesional y cuidados
- 5) Igualdad de oportunidades de empleo y condiciones de trabajo adecuadas
- 6) Educación inclusiva y de calidad
- 7) Participación política y representación igualitaria
- 8) Mecanismos institucionales que garanticen los derechos de la mujer

Fuente: elaboración propia a partir del Anexo a la COM (2025) 97 final.

Si bien hay un consenso generalizado sobre el hito que supuso la agenda de Beijing, pasadas tres décadas desde su aprobación, desde los organismos de igualdad se apunta a que su avance puede estar sufriendo cierto estancamiento<sup>18</sup> y, en un contexto, además, de puesta en cuestionamiento de consensos y de retrocesos constatados en materia de igualdad en algunos países europeos, incluyendo cambios legislativos<sup>19</sup>. No obstante, los principios que la inspiraron, como la transversalidad de la perspectiva de género o la necesidad de contar con la participación de las mujeres en el diseño de políticas, sigue siendo la referencia para las estrategias nacionales de igualdad, como la española: el III Plan Estratégico para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres 2022-2025 (en adelante, PEIEMH).

En marzo de 2026 se aprobó la nueva Estrategia Europea de Igualdad de Género 2026-2030, un documento que trata de convertir la hoja de ruta de la Comisión ya mencionada en un plan de acción con medidas concretas que sirvan para acelerar el ritmo del cambio social hacia la igualdad: no en vano, como advierte el EIGE, la igualdad plena en la UE no llegará, si no se acelera la velocidad del cambio, hasta dentro de 50 años<sup>20</sup>.

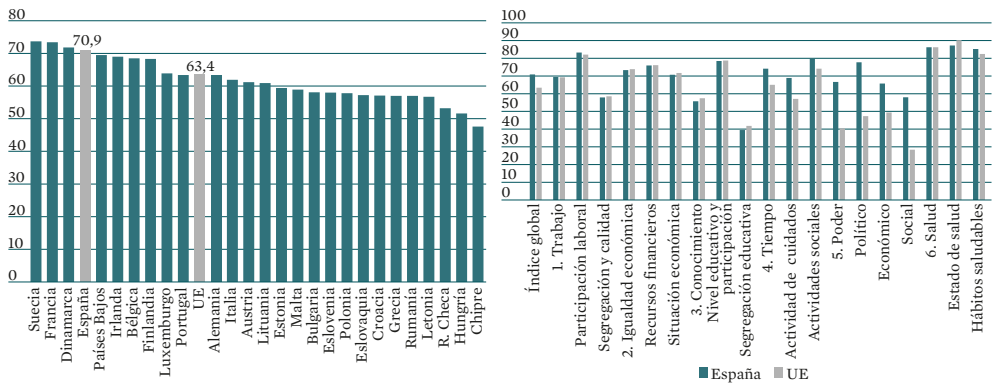
En cuanto a los últimos datos presentados por este instituto sobre el avance hacia la igualdad de género, cabe señalar que, en 2025, el EIGE ha llevado a cabo una revisión exhaustiva de su metodología, tanto para adaptarse a la disponibilidad real de datos como, sobre todo, a un “paisaje de la igualdad de género cambiante<sup>21</sup>”.

18 *Revista In Mujeres: Monografías feministas*, n.º 6, 2025 (especial sobre Beijing+30). Instituto de las Mujeres.

19 Piasna A., Arabadjeva K., Nawrocka S., Parker J. y Zwysen W. (2026): *The future of gender equality in the EU*, Report 2026.01, ETUI.

20 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Estrategia para la Igualdad de Género 2026-2030, COM/2026/113 final.

21 EIGE, *Gender Equality Index 2025*, Publications Office of the European Union, 2025.

**GRÁFICO 3.7.** ÍNDICE DE IGUALDAD DE GÉNERO 2025. ESPAÑA EN LA UE

Nota: el índice de igualdad de género otorga a la UE y a los Estados miembros una puntuación de 1 a 100 por cada área y subárea y a nivel general. Una puntuación de 100 significaría que un país ha alcanzado la plena igualdad entre mujeres y hombres. Los datos del año 2025 provienen en su mayoría de estadísticas de 2024, y en algunos casos de 2023.

Fuente: Instituto Europeo para la Igualdad de Género, Gender Equality Index 2025.

El nuevo índice, basado en seis grandes áreas divididas a su vez en subáreas y un total de 27 indicadores, pone ahora un mayor énfasis en la igualdad de género (frente al “empoderamiento de las mujeres”), es decir, otorga más puntuación a la igualdad en sí misma que a la situación en que las mujeres destaquen sobre los hombres en una determinada área. El EIGE destaca tres tendencias de la evolución de la igualdad de género en los últimos años (si bien el corte metodológico dificulta la comparación con 2025). En primer lugar, entre 2020 y 2024, destacan los retrocesos en casi todos los países en los ámbitos de la salud y el conocimiento. En segundo lugar, para el mismo periodo, la toma de decisiones ha sido el ámbito que ha impulsado el avance. En tercer lugar, y ampliando el foco al periodo 2010-2024, se da una tendencia a la convergencia entre países.

El índice sitúa a España, en 2025, en el cuarto lugar en el conjunto de Europa (solo por detrás de Suecia, Francia y Dinamarca), habiéndose producido un impulso al alza de la puntuación española con respecto a la media europea aproximadamente a partir de 2015, situándose actualmente España 7,5 puntos por encima del conjunto de Europa (gráfico 3.7). Las mayores diferencias por subáreas se dan en el poder político y el poder social (con 30,4 y 19,6 puntos de diferencia en favor de España), mientras que en “estado de salud” o “segregación educativa” España puntúa por debajo de la media de la UE, si bien solo ligeramente. El ámbito de la salud es, en términos absolutos, el que presenta una puntuación más alta para nuestro país (86,2 sobre 100), obteniendo la puntuación más baja el área del conocimiento<sup>22</sup> (55,7 puntos).

22 Por subáreas, la puntuación más alta la obtiene estado de salud (87,2), y la más baja, segregación educativa (39,5).

---

*La importancia de integrar la perspectiva de género en las políticas públicas*

Como ya se ha señalado, el *mainstreaming* o transversalidad de género (es decir, la incorporación de la perspectiva de género en el diseño, implementación y evaluación de todas las políticas públicas) es una de las prioridades de la hoja de ruta europea sobre los derechos de las mujeres. El *mainstreaming* ha sido, también, una de las prioridades presentes en el III PEIEMH, cuya vigencia se prorrogó en diciembre de 2025, plasmada en una línea de trabajo específica dentro del eje de actuación de “Buen gobierno”, siguiendo así el mandato del artículo 15 de la Ley Orgánica de Igualdad, que señala que “el principio de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres informará, con carácter transversal, la actuación de todos los Poderes Públicos”, incluyendo disposiciones normativas y políticas públicas. El plan, por su parte, detalla que la perspectiva de género se ha de aplicar en las estadísticas; los planes sectoriales y transversales; los contratos, subvenciones y convenios; la comunicación, y el empleo público. Pero no son esos los únicos ámbitos de actuación donde no solo cabe, sino que es necesaria, la adopción de la perspectiva de género. La política exterior, en un contexto internacional cada vez más incierto, es un ámbito donde se torna imprescindible que haya mujeres compartiendo la toma de decisiones, pues su papel en la prevención y resolución de conflictos está plenamente reconocido. Así, en 2025 se aprobó el III Plan Nacional de Acción de Mujeres, Paz y Seguridad 2025-2030, basado en la agenda homónima de la ONU<sup>23</sup>, que continúa la senda de *mainstreaming* de género en la política exterior de iniciativas anteriores como la “Guía para una Política Exterior Feminista”<sup>24</sup> (2021).

Junto con la incorporación de la perspectiva de género en el conjunto de políticas públicas, las específicas de igualdad son la otra herramienta principal con la que cuentan los poderes públicos para luchar por la eliminación de todas las formas de desigualdad que afectan a las mujeres. Dentro de estas políticas, las destinadas específicamente a promover cambios culturales y sociales hacia la igualdad y corresponsabilidad entre los hombres están cobrando cada vez un mayor peso en los distintos niveles de gestión, bajo la premisa de que los hombres son agentes de cambio clave a los que es necesario implicar activamente en la consecución de la igualdad.

En 2025, el Instituto de las Mujeres (en adelante, IM) publicó un informe con una revisión exhaustiva de las políticas de igualdad de ámbito autonómico o estatal que incluyeron medidas dirigidas específicamente a hombres en el periodo 2021-2023, identificando un total de 23 medidas (entre planes, programas, leyes autonómicas, estrategias y campañas, así como la LOGILS), muchas de ellas financiadas a través del presupuesto

---

*El papel de los hombres como agentes del cambio*

desigualdad que afectan a las mujeres. Dentro de estas políticas, las destinadas específicamente a promover cambios culturales y sociales hacia la igualdad y corresponsabilidad entre los hombres están cobrando cada vez un

23 Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 31-10-2000.

24 Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, Dirección General de Naciones Unidas, Organismos Internacionales y Derechos Humanos, “Política Exterior Feminista. Impulsando la Igualdad en Acción Exterior española”, 2025.

del Plan Corresponsables. Como se reflejaba en el informe, uno de los grandes retos consiste en desvelar la manera de conseguir que estas políticas logren atraer la implicación de los hombres, especialmente en el caso de las políticas de corresponsabilidad<sup>25</sup>.

El año 2025 fue el quinto año de implementación del Plan Corresponsables, un plan pionero al incluir por primera vez una partida presupuestaria específica para el trabajo con hombres (inicialmente un 3 por 100 y actualmente un 5 por 100 de la dotación presupuestaria asignada a cada entidad gestora).

### **RECUADRO 3.3. PLAN CORRESPONSABLES 2025**

#### **Objetivos específicos**

- Favorecer la conciliación y la gestión de los usos del tiempo de las familias con niñas, niños y jóvenes de hasta 16 años, desde un enfoque de corresponsabilidad entre mujeres y hombres.
- Reconocer el valor de los cuidados a través de la profesionalización y dignificación del sector.
- Impulsar el cambio social y cultural hacia modelos de masculinidades corresponsables e igualitarias.

#### **Objetivos operativos**

- Facilitar la conciliación y los usos del tiempo de las familias con personas menores a cargo de hasta 16 años a través de servicios de cuidados desde un enfoque de corresponsabilidad y fomentando el empleo en este sector profesional.
- Impulsar y divulgar la acreditación de competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral y/o la formación adquirida por vías no formales.
- Sensibilizar a la población sobre el valor de los cuidados y la necesidad de la corresponsabilidad con perspectiva de género y enfoque de derechos del menor.
- Incentivar, motivar e involucrar a los hombres para lograr el cambio social y cultural necesario que impulse modelos de masculinidades corresponsables e igualitarias.
- Promover la generación de conocimiento en el ámbito de los cuidados, la corresponsabilidad, los usos del tiempo y las masculinidades igualitarias, a través de estudios, informes y análisis de personal experto o de corte académico.

#### **Líneas y acciones financiables**

- Servicios de cuidados profesionalizados para facilitar la conciliación de familias con personas menores a cargo de hasta 16 años y fomento del empleo en este sector profesional.

25 Instituto de las Mujeres. *Políticas de igualdad, masculinidad, cuidados y violencias. Análisis de las políticas públicas dirigidas a hombres en España*, (2025).

- Formación y sensibilización para impulsar modelos de masculinidades igualitarias y la corresponsabilidad.
- Medidas para el impulso de la cualificación profesional «Atención a personas no dependientes con necesidades de cuidados en su entorno cotidiano» y de otras cualificaciones análogas.
- Estudios y trabajos técnicos sobre masculinidades igualitarias y corresponsables, corresponsabilidad, cuidados y usos del tiempo.
- Evaluación de las actuaciones del Plan Corresponsables en el ámbito territorial de las comunidades y ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

Fuente: elaboración propia a partir de la Resolución de 29 de mayo de 2025, de la Secretaría de Estado de Igualdad y para la Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, por la que se publica el Acuerdo de la Conferencia Sectorial de Igualdad, de 23 de mayo de 2025, por el que se fijan los criterios de distribución a las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla, así como la distribución resultante, del crédito destinado en el año 2025 al desarrollo del Plan Corresponsables (BOE 3/6/2025).

El plan se definió como una “política semilla” destinada a convertirse en un Plan Estatal por los Cuidados. En junio de 2025 se aprobó una cuarta renovación del plan (recuadro 3.3), ampliando sus líneas de actuación de tres a cinco y contando con una dotación presupuestaria total de 142.500.000 euros. El citado informe del IM es el único documento disponible que examina las actuaciones financiadas por el plan corresponsables, si bien no es un informe de evaluación como tal.

En cuanto a la corresponsabilidad en el cuidado, el hito legislativo más importante de los últimos años ha sido posiblemente la aprobación de los permisos por nacimiento igualitarios e intransferibles, plenamente implementados en 2021<sup>26</sup>. Algunos análisis de estos cinco primeros años de implantación señalan, sin embargo, que la capacidad de la actual norma para promover el cuidado en solitario de los hombres se ve limitada por su diseño, ya que una mayoría de hombres (en torno al 80 por 100) disfrutaban todo el permiso de manera simultánea a la madre, siendo la tendencia solo ligeramente a la baja desde 2021. Este porcentaje aumenta, además, conforme disminuye el salario<sup>27</sup>.

Algunas encuestas recientes, incluido el CIS (gráfico 3.8), muestran que en la primera juventud es donde parece darse la brecha más pronunciada entre hombres y mujeres en cuanto a sus actitudes hacia la igualdad de género<sup>28</sup>, situación que,

*Los permisos igualitarios e intransferibles, hito en el avance hacia la corresponsabilidad*

26 Para un balance de las sucesivas reformas de este permiso, véase la Memoria CES 2024. Véase también el apartado “Marco normativo laboral: desarrollo y aplicación” del capítulo 2 de esta Memoria.

27 Recio Alcalde, A. y Castellanos Serrano, C. *¿Qué factores influyen más en que los padres usen el permiso por nacimiento sin solaparlo con la madre? Caracterización del solo care en España y comparativa con los países de la Unión Europea*. Documentos de trabajo 2/2025. Instituto de Estudios Fiscales.

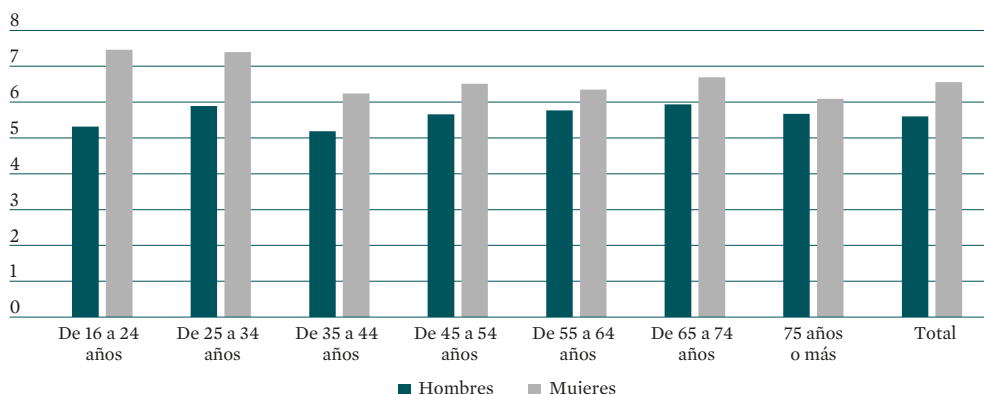
28 Para un estudio cualitativo sobre esta brecha centrado en Cataluña, véase Freixanet Mateo, M., Pous, J. y Berna, J. (2025). *Chicos, chicas y un abismo. Opiniones sobre la igualdad y el feminismo*. Cuadernos ICPS, Instituto de Ciències Polítiques y Socials.

de consolidarse en el tiempo, podría afectar a la cohesión social futura. Así, según algunos estudios, actualmente es mayor el porcentaje de jóvenes que considera el feminismo como una herramienta de manipulación política (49,2 por 100) que el de quienes se consideran feministas<sup>29</sup>. De estos análisis se suele colegir que estamos ante un auge de las actitudes antifeministas entre la juventud que pudiera consolidarse en un cambio estructural. Sin embargo, como señala un informe reciente del Consejo de la Juventud, para no caer en los estereotipos y la generalización es necesario no solo mirar con la adecuada precisión los datos (que muestran que, en conjunto, la juventud es claramente favorable a la igualdad de género), sino también completar los análisis de las encuestas con estudios cualitativos que profundicen en actitudes y discursos que, aunque pueden contagiarse a grupos más amplios, son afortunadamente minoritarios<sup>30</sup>.

En todo caso, sí parece claro que nos encontramos ante una fase de encrucijada en el avance de la igualdad de género, resultando crucial insistir en el fomento de los principios de la igualdad a través de la educación y la concienciación en todos los sectores de la ciudadanía. En este sentido, cabe destacar la importancia de la figura del agente de igualdad, cuyo ejercicio profesional está actualmente en fase de regulación a través de una norma con rango legal, con el objetivo de clarificar, entre otras cuestiones, los requisitos de acceso a la profesión. El CES tuvo ocasión de dictaminar recientemente el correspondiente anteproyecto de ley reguladora<sup>31</sup>.

### *Cambios en las actitudes en torno a la igualdad*

**GRÁFICO 3.8.** SIMPATÍA HACIA EL MOVIMIENTO FEMINISTA, POR EDAD



Fuente: CIS, Estudio 3428: *Percepciones sobre la igualdad entre hombres y mujeres y estereotipos de género*. 2023.

29 Kuric Kardelis, S., Gómez Miguel, A. y Sanmartín Ortí, A. (2026). *Barómetro Juventud y Género 2025*. Centro Reina Sofía de Fad Juventud.

30 Consejo de la Juventud de España. (2026). *Más allá del compromiso y la reacción. Narrativas sobre la igualdad de género entre la juventud de España*.

31 Dictamen CES 2/2026 sobre el Anteproyecto de Ley por la que se regula el ejercicio de la profesión de agente de igualdad.

### 1.2.2. Violencias contra las mujeres

La violencia contra las mujeres es un fenómeno poliédrico que no se limita a su forma más evidente y reconocida socialmente, los feminicidios en el seno de la pareja o expareja. Si bien este último fenómeno ha alcanzado las cifras más bajas desde que hay registros (medidas con relación a la población total de mujeres), un examen al conjunto de la evidencia disponible sobre otras formas de violencia no invita al optimismo. Además, el acelerado cambio tecnológico propicia la aparición de nuevas formas de violencia sobre las que aún hay un conocimiento estadístico incipiente, pero sobre las que las políticas públicas y la legislación deberán prestar una atención creciente.

En los últimos años, nuestro país ha experimentado un avance muy notable en la sensibilidad social hacia las distintas formas de violencia de género, con cambios legislativos importantes que han tratado de reflejar dicho avance. Así, formas de violencia hasta ahora relativamente silenciadas, pero extremadamente nocivas para las mujeres y para la sociedad en su conjunto, están empezando a ser reconocidas social y legislativamente, implementando así los compromisos adoptados a través del Convenio de Estambul (2011) en torno a la necesidad de prevención y eliminación de la violencia contra las mujeres y las niñas en sus múltiples formas: trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual, mutilación genital femenina, matrimonio forzado, acoso sexual y acoso por razón de género, violencia vicaria, violencias digitales, violencia contra las mujeres en el ámbito reproductivo, violencia institucional o violencia económica<sup>32</sup>, entre otras. En el ámbito europeo, en 2024, la aprobación de la Directiva europea de violencia de género<sup>33</sup>, también avanzó en la implementación de dicho convenio, por, entre otras cuestiones, poner el consentimiento en el centro de la definición de violencia sexual, suponiendo un hito al tratarse de la primera herramienta legal comprehensiva que aborda la lacra de la violencia contra las mujeres en el seno de la UE<sup>34</sup>. Dicha directiva aún no se ha traspuesto de forma completa en nuestro país.

Como señala la “Estrategia estatal para combatir las violencias machistas 2022-2025”, que culminó su vigencia en 2025<sup>35</sup>, la violencia contra las mujeres es un tipo de violencia “sistémica, estructural y silenciada”, es decir, una violencia fuertemente enraizada en el machismo estructural, que se arrastra históricamente y que, por ello, ha estado tradicionalmente normalizada.

32 Para un análisis de investigaciones recientes sobre la violencia económica en España, véase Memoria CES 2024.

33 Directiva (UE) 2024/1385 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica. Para un análisis de la norma, véase Memoria CES 2024.

34 European Commission, *Report on gender equality in the EU*, 2025.

35 A fecha de cierre de esta Memoria, no estaba disponible aún ningún informe de evaluación de esta.

En 2025 se han conocido los datos de la “Macroencuesta de Violencia contra la Mujer”<sup>36</sup>. La encuesta de 2025 ha ampliado la muestra en un 24,3 por 100 con respecto a la anterior edición (2019), hasta llegar a las 11.894 mujeres entrevistadas. La encuesta incluye preguntas no solo sobre la prevalencia de diversas formas de violencia, sino también sobre sus consecuencias físicas o psicológicas de las mismas.

*Aumento de la violencia sexual fuera de la pareja*

La cifra de mujeres españolas que ha sufrido algún tipo de violencia de su pareja o expareja, incluyendo la violencia física, la sexual, la psicológica o la económica, alcanza prácticamente los 6,5 millones de mujeres (un 30,3 por 100 de la población femenina de 16 años o más). La encuesta también muestra que dichas formas de violencia están íntimamente relacionadas, ya que en el 95,5 por 100 de los casos en que hubo violencia física o sexual dentro de la pareja también se dio violencia psicológica o económica. Entre las mujeres que han sufrido violencia física o sexual por parte de la pareja, una inmensa mayoría (un 82,6 por 100) reconoce haber sufrido consecuencias psicológicas, y prácticamente la mitad (un 48,4 por 100) admite que tuvo lesiones físicas. Además, la encuesta estima que más de un millón de niños y niñas (y, posiblemente, cerca de dos millones) viven en hogares donde se han producido episodios de violencia de género en el último año.

**CUADRO 3.1.** MACROENCUESTA DE VIOLENCIA CONTRA LA MUJER. PRINCIPALES RESULTADOS, 2019-2025 (Porcentajes sobre el total de mujeres encuestadas)

|                                                        | 2019 | 2025 |
|--------------------------------------------------------|------|------|
| Violencia sexual fuera de la pareja                    | 6,5  | 14,5 |
| Violencia sexual antes de cumplir 15 años              | 3,4  | 7,4  |
| Violación                                              | 2,2  | 3,1  |
| Acoso sexual                                           | 40,4 | 36,2 |
| Ciberacoso                                             | -    | 9,0  |
| Violencia económica por parte de la pareja             | 11,5 | 11,7 |
| Violencia psicológica emocional por parte de la pareja | 23,2 | 20,9 |
| Violencia física por parte de la pareja                | 11,0 | 9,2  |
| Violencia sexual por parte de la pareja                | 8,9  | 7,7  |

Nota: la encuesta de 2025 ha mejorado la forma de preguntar por el ciberacoso, por lo que los datos no son estrictamente comparables. La anterior encuesta se centraba en el *stalking* de forma general (es decir, de las conductas de acoso reiterado y obsesivo, que incluyen el ciberacoso, pero no se limitan a este).

Fuente: elaboración propia a partir de los resúmenes ejecutivos de ambas ediciones de la encuesta publicados por la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género.

36 Una encuesta que es el resultado de un convenio de colaboración entre el Instituto Nacional de Estadística (INE) y la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género, de la que se han elaborado siete ediciones desde su inicio en 2015

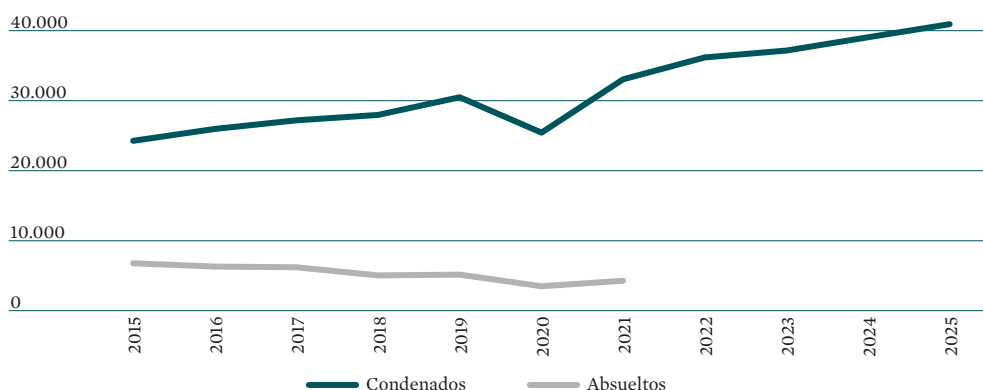
Con respecto a la violencia fuera de la pareja, se produce un preocupante aumento de la violencia sexual con respecto a la encuesta de 2019, aumentando en 8 pp, pasando de 6,5 por 100 a 14,5 por 100 la proporción de mujeres que la ha experimentado alguna vez en su vida, y de 3,4 a 7,4 por 100 las mujeres que la han experimentado durante la infancia. Ello supone unas cifras de más de tres millones de mujeres agredidas a lo largo de su vida, en algo más de un millón y medio de casos durante la infancia. Además, entre las mujeres que han sufrido algún tipo de agresión sexual fuera de la pareja, en un 10,4, por 100 de los casos hubo más de un agresor. En total, un 3,1 por 100 de las mujeres españolas ha sido violada al menos una vez en su vida. La experiencia de la violación tiene una de sus consecuencias más extremas en los pensamientos (o intentos) de suicidio: un 41,3 de las mujeres violadas ha tenido pensamientos de suicidio alguna vez (frente a un 5,9 por 100 de las mujeres que nunca ha sufrido violencia sexual).

Como ya se ha señalado, la percepción social de la violencia de género ha cambiado muy sustancialmente, y de manera rápida, en los últimos años, muchas veces a la luz de casos mediáticos que han calado profundamente en la opinión pública. Así, los cambios se deben tanto a una reorientación del significado social otorgado a formas tradicionales de violencia, como a la aparición de fenómenos emergentes. Por ello, merece la pena detenerse también en las novedades que se han introducido en el cuestionario en la edición de 2025 de la encuesta, ya que se pueden entender como un indicador de cambios sociales en curso respecto de la violencia contra las mujeres (recuadro 3.4).

**RECUADRO 3.4.** MEJORAS EN EL CUESTIONARIO DE LA EDICIÓN 2025  
DE LA MACROENCUESTA DE VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

- Se diferencia la violencia económica de la violencia de control dentro de la pareja, y se añade una pregunta respecto del impago de pensiones.
- Se amplía el módulo de violencia sexual fuera de la pareja, dividiéndola en tres bloques (violaciones, intentos de violación, otras formas de violencia sexual). Se amplían los posibles tipos de violencia sexual para recoger la violencia mediada por la tecnología.
- Se mejora la forma de medir el acoso facilitado por la tecnología.
- Se mejora la medición del impacto psicológico de la violencia sobre la salud y las potenciales adicciones.
- Se detalla mejor la información sobre discapacidad.

Fuente: elaboración propia a partir de la información publicada por la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género.

**GRÁFICO 3.9.** SENTENCIAS FIRMES POR VIOLENCIA DE GÉNERO EN ESPAÑA

Fuente: Estadística de Violencia Doméstica y Violencia de Género (EVDVG), 2025.

El INE ofrece por su parte anualmente datos de denuncias por violencia de género procedentes del Ministerio de Justicia desde 2007<sup>37</sup>. Los últimos datos disponibles, correspondientes a 2024, muestran una disminución de un 5,2 por 100 en el número de víctimas de violencia de género, hasta las 34.684. La tasa de mujeres víctimas de violencia de género fue de 1,6 por cada 1.000 mujeres de 14 y más años. En 2024 hubo un total de 39.056 sentencias condenatorias, con una tendencia al alza durante la última década, solo interrumpida en 2020 (gráfico 3.9).

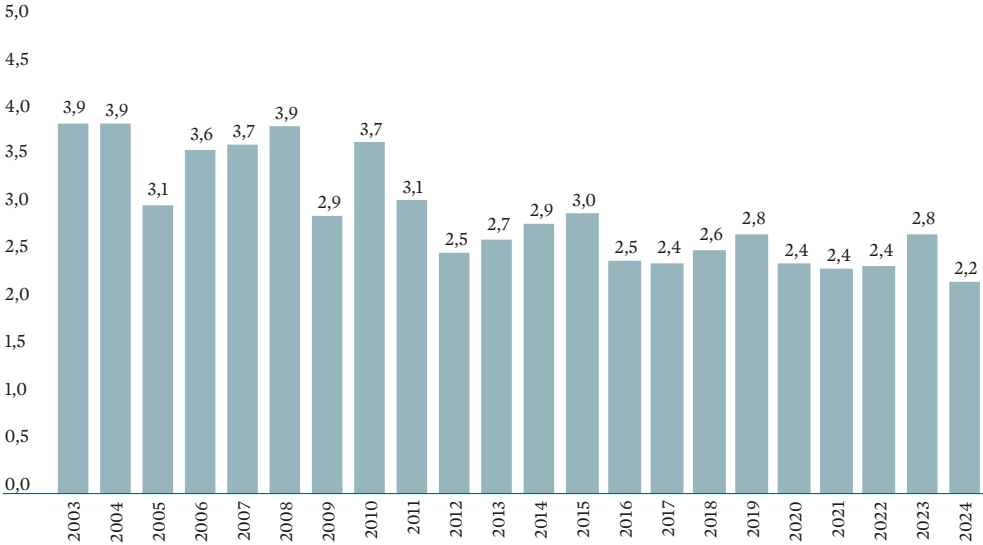
*Sigue la tendencia al alza de las sentencias condenatorias*

Desde que hay estadísticas disponibles (2003), se han producido en España un total de 1.343 feminicidios en el seno de la pareja o expareja, siendo la cifra en el año 2025 de 48, la misma que el año anterior, tratándose del registro más bajo desde 2003. La mayoría de las víctimas (29 mujeres) tenía más de 40 años, y 28 de las 48 (un 58,3 por 100) habían nacido en España. En cuanto a las llamadas pertinentes al teléfono 016<sup>38</sup>, este servicio recibió un total de 110.595 llamadas en todo el año 2025, dándose una tendencia ascendente desde enero hasta octubre, hasta alcanzar un pico de 10.348 llamadas en este último mes. Como nota esperanzadora, cabe destacar que la incidencia de las muertes por violencia de género con relación a la población total de mujeres sigue una tendencia descendente en las dos últimas décadas, habiendo pasado de 3,9 en 2003 a 2,2 por millón de mujeres mayores de 15 años en 2024 (gráfico 3.10).

37 Estadística de Violencia Doméstica y Violencia de Género (EVDVG). Año 2024. Publicada el 7 de mayo de 2025.

38 El servicio 016 cuenta actualmente con otras vías de contacto (correo electrónico, WhatsApp y chat), si bien el canal más utilizado siguen siendo las llamadas.

**GRÁFICO 3.10.** EVOLUCIÓN DE LA INCIDENCIA DE MUERTES POR VIOLENCIA DE GÉNERO  
(Muertes por cada millón de mujeres de 15 años o más)



Fuente: Consejo General del Poder Judicial, Observatorio contra la violencia doméstica y de género, Informe 2024 (pendiente de actualización con datos de 2025).

Desde 2013 se vienen registrando también los casos de violencia vicaria, siendo las cifras acumuladas desde ese año de 65 menores asesinados y 504 huérfanos. El año 2024 fue un año especialmente cruento en lo que a violencia vicaria se refiere, con un total de nueve menores asesinados, con el dato más alto, junto con el de 2015, desde que existen registros. Fruto posiblemente del fuerte impacto social que produjeron dichos casos, en 2025 el Gobierno impulsó un anteproyecto de ley orgánica, que el CES ha tenido ocasión de dictaminar<sup>39</sup>, y que pretende tipificar penalmente este delito a fin de sancionarlo de forma adecuada y separada, reforzando asimismo la formación de las y los profesionales de la justicia y los procedimientos de defensa de las víctimas. En 2025, la cifra de menores asesinados fue de tres.

Como ya avanzó la Memoria CES 2024, el Congreso aprobó, en febrero de 2025, la revisión del Pacto de Estado contra la Violencia de Género, que amplía significativamente las medidas incluidas (pasando de 290 a 462), incorporando nuevas formas de violencia, como la violencia vicaria, la económica y la digital. A finales de año se ha dado cumplimiento a uno de los requerimientos del pacto, así como del Convenio de Estambul, al aprobarse, en la Conferencia Sectorial de Igualdad, el procedimiento para la acreditación de las situaciones de violencias sexuales, tal y como contempla la Ley Orgánica de garantía integral de la libertad sexual. La acreditación tendrá eficacia en todo el territorio estatal con el fin de garantizar el acceso de las víctimas a todos

39 Dictamen CES 8/2025 sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Medidas en materia de violencia vicaria.

los derechos, recursos y servicios reconocidos en la normativa estatal, y podrá ser solicitada por las mujeres, niñas, niños y adolescentes víctimas principales de todas las formas de violencia sexual, incluyendo casos archivados o sobreesidos y penas extinguidas. No obstante, como ya señaló el CES en su momento<sup>40</sup>, ni el procedimiento ni su norma reguladora<sup>41</sup> contemplan la posibilidad de acreditación por la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social en los casos objeto de actuación inspectora, lo que podría dar lugar a un tratamiento diferenciado de las víctimas que podría ir en perjuicio de las de acoso sexual.

En cuanto a la trata de seres humanos con fines de explotación sexual, una de las expresiones más abominables de la violencia contra las mujeres, la Memoria 2025 de la Fiscalía General del Estado (con datos para 2024) recoge un leve descenso en el número de diligencias por seguimiento, pasando de los 116 a los 110 casos, después del significativo repunte experimentado en 2023 (de un 27,5 por 100). El número de víctimas identificadas ha descendido un 23,3 por 100 con respecto a 2023 (pasando de 543 a 416, de las cuales 65 se consideran en grave riesgo), lo que no deja de ser una pequeña muestra del número total de víctimas de este delito. Como el CES ya señaló en su Memoria 2024, sigue pendiente de aprobación la Ley Orgánica Integral contra la trata de seres humanos, sobre la que el CES emitió dictamen en 2023<sup>42</sup>.

### 1.3. ACCESO A LA VIVIENDA

La dificultad de acceso y disfrute de la vivienda ha seguido representando en 2025 uno de los principales desafíos para la cohesión social en España, pese a la favorable situación económica y del empleo. Ello afecta directamente a la creación de hogares, así como a la emancipación juvenil, comprometiendo la calidad de vida de buena parte de la población y aumentando las desigualdades sociales. El precio de la vivienda continúa al alza en un contexto de escasez de oferta, especialmente de vivienda asequible, y reactivación de la demanda, crecimiento de la población, dinamismo del mercado de trabajo y bajos tipos de interés. Al mismo tiempo, ha seguido creciendo el alquiler como forma de tenencia ante la falta de otras alternativas, con características diferenciales de los hogares que habitan en este régimen, que apuntan a su mayor riesgo de exclusión residencial.

En todo caso, no se trata de un problema exclusivo de nuestro país, pues también en la Unión Europea, donde millones de personas afrontan dificultades para encontrar

40 Dictamen CES 10/2023 sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se regula la ayuda económica establecida en el artículo 41 de la Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual.

41 Real Decreto 664/2024, de 9 de julio, por el que se regulan las ayudas económicas a víctimas de violencias sexuales, y por el que se modifica el Real Decreto 1452/2005, de 2 de diciembre, por el que se regula la ayuda económica establecida en el artículo 27 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género.

42 Dictamen CES 3/2023 sobre el APLO Integral contra la trata y la explotación de seres humanos.

una vivienda asequible, los precios de compra han aumentado más del 60 por 100 y los alquileres más del 20 por 100 de media en los últimos diez años<sup>43</sup>. No obstante, si el aumento generalizado de los precios en la UE alcanzó en el tercer trimestre de 2025 un 163,3 por 100 respecto a 2015<sup>44</sup>, en España fue aún mayor, superando esa media en 20,4 puntos porcentuales. Conviene subrayar que España cuenta con un menor tamaño del parque público de vivienda respecto a otros países europeos<sup>45</sup>, elemento con efectos estabilizadores del mercado al aumentar la oferta no especulativa y reducir la presión sobre los precios.

Para proteger el acceso a la vivienda y combatir la gentrificación, algunos Estados miembros (como Dinamarca, Austria, Países Bajos, Alemania, Francia, Italia o Portugal) han implantado medidas orientadas a impulsar la vivienda social, fomentar el alquiler, mejorar la rehabilitación y reducir el sinhogarismo. El nuevo Plan Europeo de Vivienda Asequible<sup>46</sup> aborda el acceso a la vivienda desde su dimensión económica (puesto que la proporción media de vivienda social y asequible representa aproximadamente entre el 6 y el 7 por 100 del parque de viviendas de la UE), pero también desde el punto de vista de la sostenibilidad ambiental y la calidad, basándose en cuatro pilares de actuación: aumento de la oferta (incluyendo acciones dirigidas a la agilización y simplificación de los procedimientos administrativos), movilización de inversiones, impulso de las reformas estructurales a largo plazo para mejorar la asequibilidad, y apoyo a personas vulnerables, con especial atención a jóvenes y personas sin hogar.

Este epígrafe pone de relieve la complejidad y magnitud de la crisis de vivienda, que requiere medidas en muy diversos frentes, cuyos efectos deberían analizarse de forma asociada e interdependiente.

### 1.3.1. Accesibilidad a la vivienda y riesgo de exclusión residencial

En 2025, el acceso a la vivienda representaba el problema principal o estaba entre los tres mayores problemas en España para el 39,9 por 100 de los encuestados (el 27,9 por 100 en términos de repercusión personal)<sup>47</sup>. Factores como la insuficiente disponibilidad de vivienda social y asequible, el carácter especulativo de algunas operaciones

43 Consejo Europeo, *Analysis and Research Team, One roof, many realities: Europe's complex housing crisis* (october 2025).

44 Eurostat, House price index (2015 = 100), datos del tercer trimestre de 2025.

45 Integrado por las viviendas dotacionales públicas (ocupan terrenos calificados como dotacionales públicos o forman parte de edificaciones o locales destinados a equipamientos de titularidad pública y afectos al servicio público) y el parque de vivienda social, considerada como tal la vivienda en alquiler de titularidad pública (en el entorno de 290.000, de las que unas 180.000 son de titularidad de las comunidades autónomas y entidades dependientes, y otras 110.000 de titularidad de los ayuntamientos y entidades dependientes). Este parque apenas ofrece cobertura a un 1,6 por 100 de los 18,6 millones de hogares en España) (Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda).

46 Comisión Europea, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Europeo Económico y Social y el Comité de las Regiones, *El Plan Europeo de Vivienda Asequible* (COM [2025] 1025 final).

47 Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), Barómetro de diciembre de 2025 (Estudio n.º 3536), Avance de Resultados.

inmobiliarias o la falta de servicios públicos de transporte, entre otros, determinan la concentración del problema en grandes áreas urbanas o periurbanas, donde la demanda es superior a la oferta o esta es inaccesible, ya que el encarecimiento de los precios está expulsando del mercado a parte de la demanda potencial<sup>48</sup>.

*Precios de la vivienda  
al alza y desigual  
distribución territorial  
de la crisis*

El precio de la vivienda libre ha continuado su escalada, alcanzando en el cuarto trimestre de 2025 una media de 2.230 euros/m<sup>2</sup>, que supone un aumento del 13,1 por 100 interanual y del 3,6 por 100 respecto al trimestre anterior, mientras la vivienda protegida<sup>49</sup> aumentaba un 3,2 por 100 interanual, hasta los 1.208,7 euros/m<sup>2</sup>. Por comunidades autónomas Madrid y Extremadura ocupaban en el cuarto trimestre de 2025 los extremos de las series de precios de vivienda libre y protegida; en el caso de Madrid, los precios superaban en un 75 por 100 la media nacional para vivienda libre y en un 23 por 100 en el caso de la protegida; Extremadura, por su parte, registraba precios un 58 y un 32 por 100 inferiores a la media, respectivamente. En la misma línea, los índices de precio (IPV) de vivienda nueva y de segunda mano alcanzaron en el cuarto trimestre de 2025 valores de 211,7 y 182,8, respectivamente (respecto a 2015), ambos alejados del IPV general (186,7) (gráfico 3.11).

La diferencia entre los precios medios de la vivienda nueva y usada, refleja un acceso segmentado a la vivienda que se ha acentuado en los últimos años, siendo la obra nueva más asequible para los hogares con mayor ahorro acumulado, y limitando su acceso a nuevos hogares<sup>50</sup>. Algunas comunidades autónomas han optado por preservar de forma permanente la vivienda protegida para evitar su descalificación y garantizar su función social<sup>51</sup>.

En 2025, el número de hogares alcanzaba los 19,7 millones, un 6,2 por 100 más que en 2020, observándose cierto cambio de tipología a medida que avanzan el envejecimiento demográfico y otras transformaciones sociales de calado, como la llegada de inmigrantes<sup>52</sup> y el aumento del número de hogares monoparentales (5,6 millones a finales de 2025)<sup>53</sup>, de los que un 81 por 100 están regentados por mujeres, lo que agrava el riesgo de pobreza y exclusión social (de hecho, la tasa AROPE alcanza

48 BBVA Research, Análisis Macroeconómico Inmobiliario, *Escasez de vivienda: cuando la oferta no acompaña a la demanda* (17/11/2025).

49 Se entiende por vivienda protegida la vivienda sometida a régimen especial para destinarla a residencia habitual de personas con dificultades de acceso al mercado de vivienda, concepto que incluye a la vivienda social y la de precio limitado (Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda).

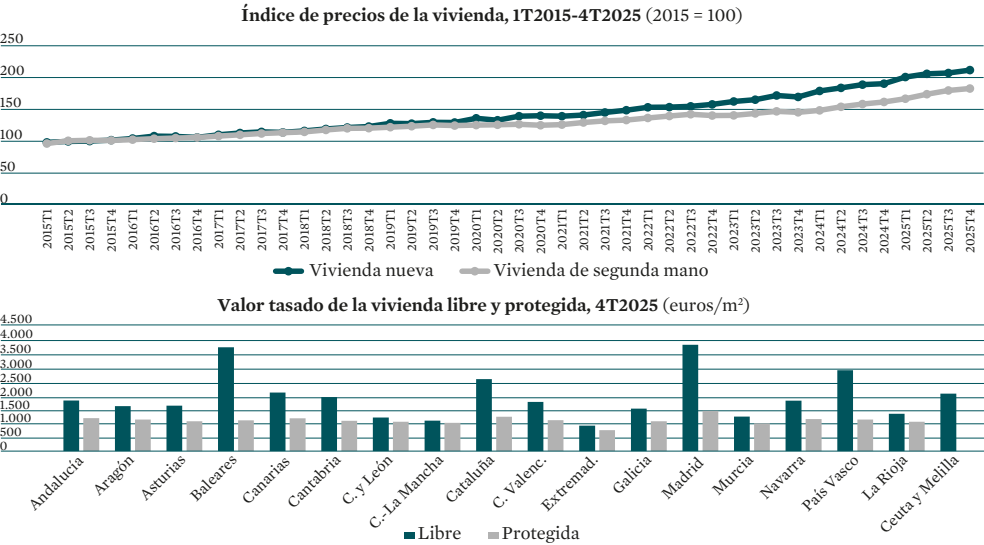
50 Ontiveros, E. Demografía, vivienda y brechas de riqueza (Fundación Afi, noviembre de 2024).

51 Es el caso de Navarra (Ley Foral 20/2022, de 1 de julio, para el fomento de un parque de vivienda protegida y asequible en la C.F. de Navarra), Asturias (Proyecto de Ley de Vivienda que prohibirá la venta de vivienda pública), Galicia (modificación del art. 60 de la Ley 8/2012, de 29 de junio, de vivienda de Galicia, impulsada a finales de 2024 para entrar en vigor en 2025) y Cataluña (Decreto ley 2/2025, de 25 de febrero, de medidas urgentes en materia de vivienda y urbanismo).

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

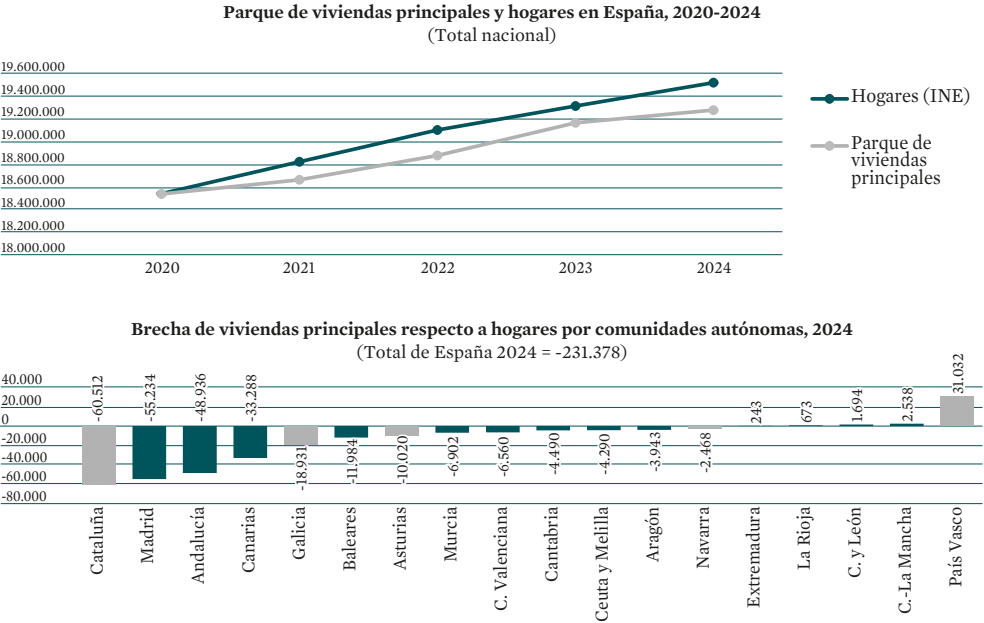
53 INE, Estadística Continua de Población, Hogares de personas residentes en viviendas familiares por fecha y tamaño del hogar.

GRÁFICO 3.11. PRECIOS DE LA VIVIENDA EN ESPAÑA



Fuente: INE, Índice de Precios de la Vivienda (base 2015) y Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, Valor tasado de la vivienda (series estadísticas).

GRÁFICO 3.12. VIVIENDAS PRINCIPALES Y HOGARES EN ESPAÑA, 2020-2024



Nota: en gris las comunidades autónomas con declaración de zonas de mercado residencial tensionado. Al tratarse de datos de 2024 no se recogen los posibles efectos de las medidas adoptadas con posterioridad.

Fuente: Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, Hogares de personas residentes en viviendas familiares por comunidades autónomas (INE) y Ministerio de Transportes y Agenda Urbana, Estimación del Parque de Viviendas (serie revisada en marzo de 2025).

el 51,9 por 100 en hogares monomarentales, y el 55,5 por 100 cuando se trata de mujeres de origen extracomunitario)<sup>54</sup>. Estas circunstancias implican una importante transformación de las necesidades en materia de vivienda y urbanismo, a las que se añade la cada vez mayor concentración de la población en entornos urbanos y la problemática específica de la vivienda en los rurales.

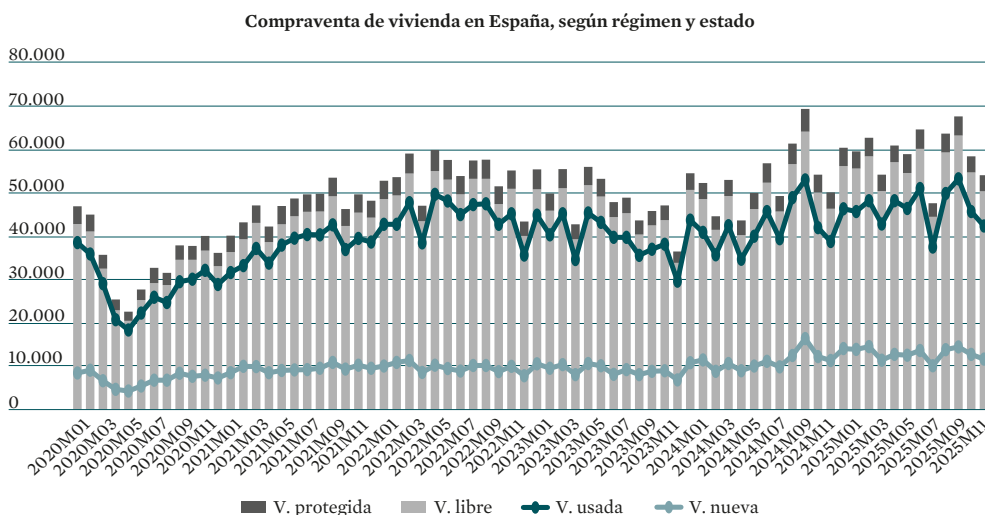
El número de viviendas libres iniciadas en España ha experimentado desde 2009 un lento repunte, hasta alcanzar en 2025 las 121.827, cifra todavía considerablemente inferior al máximo registrado en 2006 (664.923). Así, a falta de datos más actualizados, hasta 2024 se consolida el déficit acumulado en el parque de viviendas respecto al número de hogares desde 2020, estimado en más de 700.000 (gráfico 3.12), constatándose los mayores déficits en Cataluña, Madrid o Andalucía, mientras Extremadura, La Rioja, Castilla y León, Castilla-La Mancha y País Vasco registraban superávit.

La compraventa de viviendas registró en diciembre 2025 un aumento del 7,9 por 100 respecto al mismo mes de 2024 (pese a la caída experimentada en los últimos dos meses), muy apoyado en las de segunda mano, que representaban el 78 por 100, siendo en su práctica totalidad vivienda libre, mientras la vivienda protegida apenas representa un 6,8 por 100 de las operaciones (gráfico 3.13).

*Sigue aumentando la compraventa de viviendas, impulsada por las de segunda mano*

**GRÁFICO 3.13.** COMPRAVENTA DE VIVIENDA, 2020-2025

(N.º de viviendas)

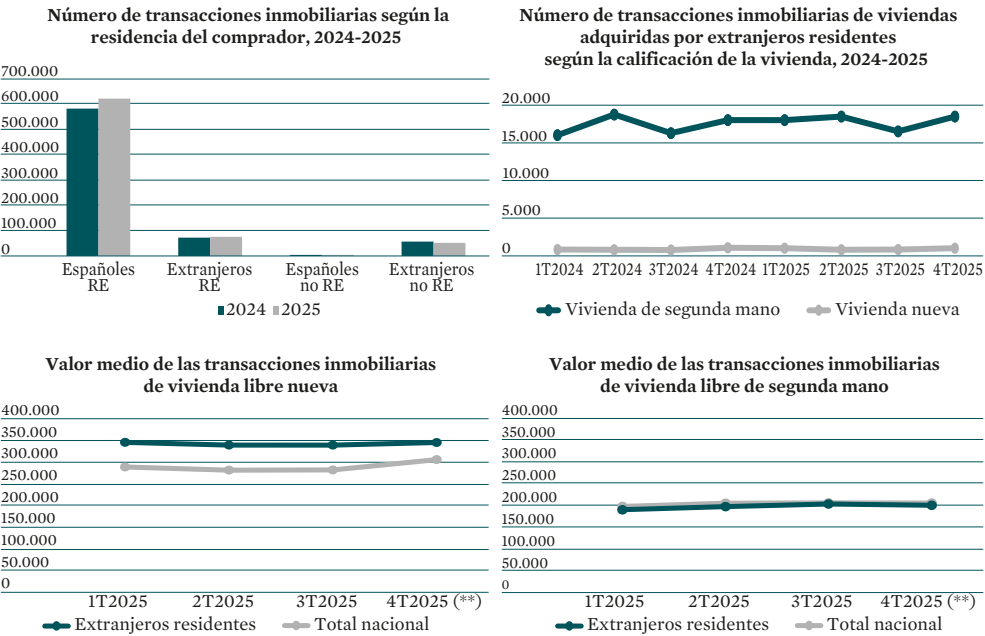


Fuente: INE, Estadística de Transmisiones de Derechos de la Propiedad.

54 European Anti-Poverty Network (EAPN), Feminización de la pobreza en España 2025: análisis y propuestas para su erradicación (noviembre de 2025).

En 2025, el 16,8 por 100 de la compra de vivienda la realizaron personas de nacionalidad extranjera (frente al 18 por 100 de 2024), correspondiendo el 10 por 100 a residentes en España, y habiendo caído la adquisición por parte de no residentes más de 1 punto porcentual respecto al año anterior, quizás como respuesta a los cambios en la Ley Orgánica 1/2025<sup>55</sup>. Con anterioridad a su entrada en vigor, las inversiones de más de 500.000 euros en bienes inmuebles habían dado lugar a la concesión de unos 15.000 visados de residencia hasta la supresión de esa posibilidad en abril de 2025. Estas transacciones correspondieron en su mayor parte a vivienda libre (97 por 100) y de segunda mano (95 por 100), siendo el valor medio la vivienda nueva adquirida por extranjeros residentes en España un 13 por 100 superior a la media nacional (306.295,6 euros) en el cuarto trimestre de 2025 (gráfico 3.14).

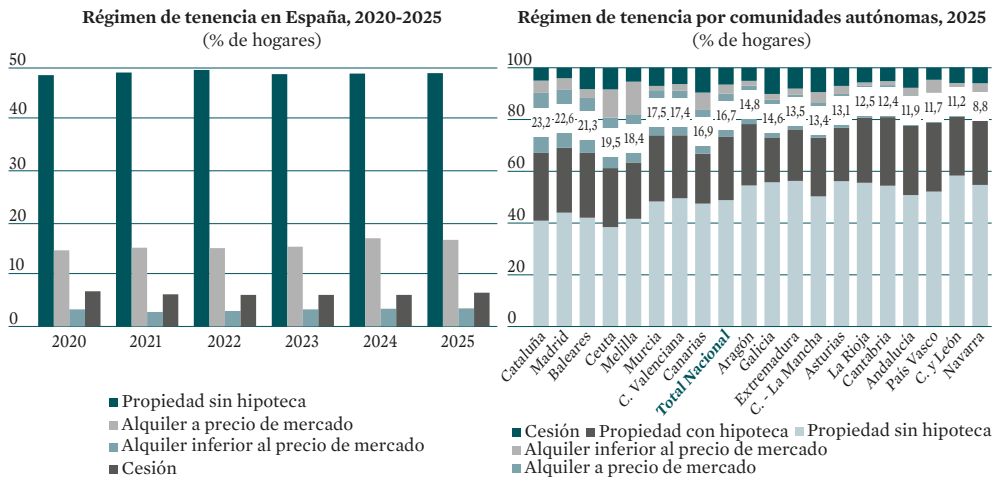
**GRÁFICO 3.14.** TRANSACCIONES INMOBILIARIAS EN ESPAÑA SEGÚN LA CALIFICACIÓN DE LA VIVIENDA Y LA RESIDENCIA DEL COMPRADOR



\*RE: residentes en España.

Fuente: Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, Transacciones Inmobiliarias.

55 La Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del servicio público de justicia, pone fin a partir del 3 de abril de 2025 a las denominadas “golden visa”; concretamente la DF 21 deja sin contenido los artículos 63, 64, 65, 66 y 67 de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, que regulaban los supuestos en que los inversores extranjeros que realizaran una inversión significativa de capital -incluyendo el supuesto de inversión inmobiliaria- podrían solicitar una autorización de residencia para inversores, al objeto de fomentar la inversión en sectores estratégicos y contribuir al desarrollo económico (Informe CES 1/2025, *La realidad migratoria en España: prioridades para las políticas públicas*).

**GRÁFICO 3.15.** EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN DE TENENCIA

Fuente: INE, Hogares por régimen de tenencia de la vivienda.

La propiedad se ha mantenido en 2025 como principal régimen de tenencia (hasta el 73 por 100 sobre el conjunto de los hogares), pese a la caída de -1,9 puntos porcentuales respecto a 2020, siendo en su mayor parte sin hipoteca (49 por 100), y experimentando la propiedad con hipoteca un retroceso de 2,3 pp en el periodo. Desde una perspectiva territorial, la preponderancia de la vivienda en propiedad es particularmente visible en comunidades con una estructura demográfica más envejecida, como Castilla y León, Cantabria, La Rioja o Navarra (gráfico 3.15).

En todo caso llama la atención la falta de datos oficiales sobre las distintas franjas de precios en el mercado de la vivienda, a fin de poder constatar la evolución del mercado en términos de asequibilidad para la media de personas compradoras y también para verificar un posible aumento y concentración en determinadas zonas del volumen de viviendas asequibles únicamente para una minoría de la población con un nivel adquisitivo muy elevado (“viviendas suntuarias o de alta gama”)⁵⁶.

Como uno más de los factores que pueden incidir en la oferta residencial disponible, cabe referirse a la proliferación de viviendas de uso turístico (VUT)⁵⁷ que en España experimentaron un aumento continuado hasta agosto de 2024, registrando

56 No existe una definición de este tipo de viviendas, más allá de lo dispuesto en la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, según la cual “se exceptúan de lo dispuesto los arrendamientos de viviendas cuya superficie sea superior a 300 m² o en los que la renta inicial exceda de 5,5 veces el salario mínimo interprofesional en cómputo anual y el arrendamiento corresponda a la totalidad de la vivienda. Se regirán por la voluntad de las partes, por lo dispuesto en el Título II de la presente ley y, supletoriamente, por las disposiciones del Código Civil”.

57 Observatorio de la Vivienda Asequible, Turistificación y derecho a la vivienda. El impacto de los pisos turísticos en el acceso a una vivienda asequible en España (Provivienda, diciembre de 2025). Proyecto financiado por el Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030.

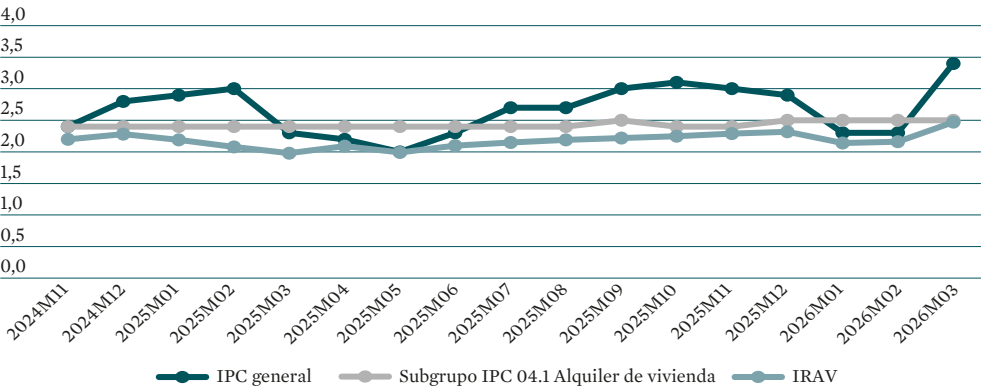
sin embargo en noviembre de 2025 una caída interanual del 12,4 por 100, hasta un total de 329.764 VUT, comportamiento que podría estar relacionado con la entrada en vigor del Registro Único de Arrendamientos en enero de 2025<sup>58</sup>. De hecho, la Ventanilla Única Digital de Arrendamientos recibió durante 2025 un total de 336.497 solicitudes, correspondiendo en un 78,7 por 100 a alquileres turísticos. El Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana (Mivau) ha notificado a las plataformas digitales la existencia de 53.876 alojamientos turísticos que no han obtenido el registro al incumplir los requisitos legales, solicitando la retirada de sus anuncios<sup>59</sup>.

*Lento repunte del alquiler e iniciativas para impulsar el alquiler asequible y la vivienda social*

En 2025, el alquiler era la forma de tenencia del 20,2 por 100 de hogares, reflejando un repunte de 2,2 puntos porcentuales desde 2020, con peso mayoritario del alquiler a precio de mercado (16,7 por 100 sobre el total de hogares) (gráfico 3.15).

Hay que señalar que el Índice de Referencia del Alquiler de Vivienda (IRAV)<sup>60</sup>, ha mostrado su validez como herramienta de contención al alcanzar tasas de variación anual del 2,29 o 2,16 por 100 a finales de 2025 y principios de 2026, inferiores al 3 o 3,4 por 100 del IPC (gráfico 3.16).

**GRÁFICO 3.16.** EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE PRECIOS AL CONSUMO Y DEL ÍNDICE DE REFERENCIA DEL ALQUILER DE VIVIENDA EN ESPAÑA  
(Tasas de variación anual)



Fuente: INE, Índice de Precios al Consumo (Índices nacionales de subgrupos ECOICOP —clasificación europea del consumo individual por función—) e Índice de Referencia del Alquiler de Vivienda (IRAV).

58 Real Decreto 1312/2024, de 23 de diciembre, por el que se regula el procedimiento de Registro Único de Arrendamientos y se crea la Ventanilla Única Digital de Arrendamientos para la recogida y el intercambio de datos relativos a los servicios de alquiler de alojamientos de corta duración.

59 Mivau, Vivienda notifica 53.876 pisos turísticos ilegales a las plataformas para que retiren sus anuncios online (14.09.2025).

60 El Índice de Precios de Referencia de Alquiler de Vivienda se define como el valor mínimo entre la variación del IPC general, la inflación subyacente y una tasa media ajustada para limitar aumentos desproporcionados de los precios.

El IRAYV marca el límite de precios del alquiler en aquellas zonas de mercado que se declaren tensionadas (ZMT), medida que se aplica en localidades de Cataluña, País Vasco, Navarra y Galicia<sup>61</sup>. Pese a que aún no es posible medir los efectos a medio y largo plazo, algunas investigaciones han observado tendencias favorables en la segunda mitad de 2025, como la bajada de los precios por metro cuadrado y la estabilización del número de contratos registrados de alquiler, recomendando mantener el seguimiento tanto de la evolución del tamaño de estas viviendas, como del número y tipología de los nuevos contratos. Por otra parte, se recoge también un aumento en los contratos de alquiler de temporada (un 11 por 100 sobre el total de contratos formalizados en 2025) que se relaciona con la reciente obligatoriedad de inscribir este tipo de contratos, lo que hace necesario también realizar un seguimiento continuo de este aspecto<sup>62</sup>.

Conviene recordar también el papel que desempeñan los registros de fianzas de arrendamientos como garantía del cumplimiento de los contratos de alquiler y el adecuado desarrollo del Sistema de índices de referencia de precios de alquiler<sup>63</sup>, si bien no todas las comunidades autónomas lo han implementado aún (caso de Andalucía, Asturias, Cantabria, Extremadura, Murcia, Navarra o La Rioja).

En España, factores como la escasa proporción de hogares de alquiler a precio inferior al de mercado (3,5 por 100 sobre el total de hogares) (gráfico 3.15), o la de vivienda social y asequible (3,3 por 100 sobre el parque de viviendas principales, lejos de la media de UE, en el entorno del 8 por 100<sup>64</sup>), reflejan el papel residual de las Administraciones en la provisión de vivienda. La Memoria de 2024 ya señalaba la vulnerabilidad asociada a los hogares españoles en régimen de alquiler. En 2025, cerca de un tercio de la población en alquiler a precio de mercado se encontraba en riesgo de pobreza (32,6 por 100), más del doble que en el caso de la población con vivienda en propiedad (14,5 por 100)<sup>65</sup>.

61 Resoluciones de 14 de marzo de 2024, 8 de octubre de 2024, 28 de enero de 2025, 29 de abril de 2025, 28 de julio de 2025, de 29 de Octubre de 2025, de 31 de octubre de 2025, y de 30 de enero de 2026, de la Secretaría de Estado de Vivienda y Agenda Urbana, por la que se publica la relación de zonas de mercado residencial tensionado que han sido declaradas en virtud del procedimiento establecido en el artículo 18 de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda.

62 Gobierno de Navarra, Observatorio de la Vivienda de Navarra, Informe sobre Zonas de Mercado Tensionado (ZMT) 2025. Consejo de la Vivienda Social de Barcelona, Observatorio Metropolitano de la Vivienda de Barcelona, Primer Informe de seguimiento semestral de la Zona de Mercado Residencial Tenso (ZMRT) Barcelona.

63 Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, DA Primera: “Se conformará una base de datos de contratos de arrendamiento de vivienda, a partir de la información contenida en los actuales registros autonómicos de fianzas, en el Registro de la Propiedad y otras fuentes de información de ámbito estatal, autonómico o local”.

64 Mivau, Observatorio de Vivienda y Suelo, Boletín Especial Vivienda Social 2024 (enero de 2025).

65 La tasa AROPE para personas en régimen de alquiler a precio de mercado alcanzaba en 2025 el 43,6 por 100 (INE, Encuesta de Condiciones de Vida - indicador AROPE, y XVI Informe Anual, El Estado de la Pobreza (Observatorio de Pobreza, Desigualdad y Exclusión Social, European Anti Poverty Network España 2026).

*Una nueva entidad  
estatal de vivienda  
y un nuevo plan estatal  
2026-2030*

Entre las iniciativas de 2025 orientadas a mejorar la situación destaca la reconversión de la Entidad Pública Empresarial de Suelo (SEPES) en la Entidad Estatal de Vivienda (Casa47, inspirada en el artículo 47 de la Constitución Española)<sup>66</sup>, que gestionará el parque público de vivienda asequible y actuará en el ciclo residencial

completo, desde la disposición y urbanización de los suelos hasta la edificación, entrega de llaves y gestión de las viviendas. Este parque público se verá incrementado en más de 40.000 viviendas y 2.400 suelos con capacidad para albergar otras 55.000 (procedentes de la antigua Sociedad de Gestión de Activos procedentes de la Reestructuración Bancaria, Sareb).

Por otra parte, se espera que el PERTE de la Industrialización de la Vivienda (aprobado en mayo de 2025) aumente la eficiencia y capacidad productiva en el sector de la construcción, en especial para mejorar la accesibilidad a la vivienda (véase recuadro 1.15 del capítulo I de esta Memoria).

Junto a ello, el Real Decreto-ley 7/2026, de 20 de marzo, por el que se aprueba el Plan Integral de Respuesta a la Crisis en Oriente Medio, introdujo medidas para simplificar los procedimientos de las Administraciones públicas para agilizar la contratación, licitación y ejecución de nuevas promociones de vivienda pública, contemplando un régimen jurídico específico para la promoción de vivienda social o a precio asequible en suelo o inmuebles de titularidad pública, que modifica la Ley 9/2017, de 8 de noviembre<sup>67</sup>.

Finalmente, hay que señalar que el Real Decreto-ley 8/2026, de 20 de marzo, de medidas en el alquiler en respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Irán, que permitía solicitar una prórroga extraordinaria de hasta dos años en los contratos de alquiler que vencían antes del 31 de diciembre de 2027, no ha sido convalidado por el Congreso de los Diputados en su Sesión de 28 de abril de 2026.

Unido a lo anterior, y al amparo de la Ley 12/2023, en abril de 2026 se presentó el nuevo Plan Estatal de Vivienda 2026-2030<sup>68</sup>, que persigue fomentar el alquiler asequible y la rehabilitación energética, priorizando el acceso a menores de 35 años e incluyendo el alquiler con opción a compra (recuadro 3.5).

66 Real Decreto 1123/2025, de 10 de diciembre, por el que se modifica el Estatuto de la Entidad Pública Empresarial de Suelo (SEPES), aprobado por Real Decreto 1525/1999, de 1 de octubre.

67 El Real Decreto-Ley 7/2025, de 20 de marzo, añade una Disposición final décima. Modificación de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, que incorpora una nueva DA quincuagésima séptima. Régimen jurídico aplicable a los contratos de concesión para la promoción de vivienda social o a precio asequible en suelo o inmuebles de titularidad pública.

68 Real Decreto 326/2026, de 22 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2026-2030.

**RECUADRO 3.5.** PLAN ESTATAL DE VIVIENDA 2026-2030**Objetivos**

- Aumento del parque de vivienda pública, protegida y asequible.
- Mejora de la vivienda, más eficiente y accesible.
- Adelanto de la edad de emancipación de las personas jóvenes.
- Reducción del esfuerzo económico de las familias en pago vivienda.
- Revertir zonas tensionadas. Especial atención a territorios rurales.

**Ámbitos de acción**

- Impulso a la construcción: ampliación de la oferta disponible edificando y también adquiriendo viviendas que se puedan incorporar al parque público.
- Impulso a la rehabilitación: movilización de vivienda vacía y mejora del parque residencial existente.
- Aumento de la protección: de colectivos y territorios vulnerables.

**Inversión: 7.000 millones de euros**

- El 60% procederá del Gobierno de España.
- El 40% restante corresponderá a las comunidades autónomas.

**Novedades respecto a controles, transparencia y gobernanza**

- Permanencia indefinida (blindaje) del régimen de protección del parque público de vivienda.
- Clausula antifraude en las adjudicaciones.
- Dato público en tiempo real sobre el número de alquileres en vigor, precio, rotación de personas inquilinas, y aumento de la oferta de forma trazable y real.
- Gobernanza participativa: se creará un grupo de trabajo en el seno del Consejo Asesor de Vivienda para el seguimiento del cumplimiento del PEV.

Fuente: Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, Información del Parque Estatal de Vivienda 2026-2030.

Se consideran en situación de exclusión residencial aquellas personas que sufren la falta de un techo estable, digno, seguro y accesible. Este concepto se clasifica en cuatro grandes grupos, según la metodología europea ETHOS<sup>69</sup>: personas sintecho (viviendo en la calle), personas sin vivienda (en alojamientos temporales o institucionales), personas con vivienda insegura (sin contrato, bajo amenaza de desahucio) o personas en vivienda inadecuada (infraviviendas, chabolas, hacimiento).

*La exclusión residencial afecta a más de 8 millones de personas en España*

La Encuesta de centros y servicios de atención a las personas sin hogar del INE estima en unas 34.145 las personas mayores de 18 años alojadas diariamente en centros

69 Clasificación European Typology of Homelessness and Housing Exclusion (ETHOS), metodología de análisis elaborada por la Federación Europea de Organizaciones Nacionales que trabajan con Personas Sin Hogar (FEANTSA).

de atención a personas sin hogar (2024), cifra que solo incluye a personas que acuden a centros asistenciales en municipios de más de 20.000 habitantes<sup>70</sup>, existiendo cierta infrarrepresentación de alojamientos como centros de migrantes y de mujeres que sufren violencia de género. Así, considerando otros tipos de exclusión ocultos a la estadística oficial, se comprueba que alrededor de 3,7 millones de personas en España habitan en viviendas inseguras, y casi 4,8 millones en viviendas inadecuadas; es decir, unos 8,5 millones de personas se encontrarían afectadas por la exclusión residencial, casi el 18 por 100 de la población española. Se trata de un fenómeno masculinizado (el 76,7 por 100 son hombres), aunque la presencia de mujeres ha ido en aumento, con elevada proporción de jóvenes (un 21 por 100 entre 18 y 20 años, y el 30 por 100 entre 30 y 40 años), y de personas de origen extranjero (49,9 por 100)<sup>71</sup>. De hecho, las mayores dificultades para afrontar los costes de la vivienda se acentúan entre la población inmigrante, donde las tasas de pobreza y exclusión social se ven acrecentadas si se imputa el coste del alquiler<sup>72</sup>.

Entre 2018 y 2024 aumentaron diversos indicadores que miden la exclusión residencial, como la proporción de personas que viven en hogares en situación de insalubridad (del 3,4 al 6 por 100), con hacinamiento grave o en espacio inferior a 15 m<sup>2</sup>/persona (del 5,1 al 7 por 100) o con tenencia de la vivienda en precario (del 3,9 al 6,3 por 100)<sup>73</sup>. Datos que ponen en evidencia la necesidad de optimizar la efectividad de las políticas para erradicar el sinhogarismo en España, aumentando los recursos y mejorando la coordinación y cooperación entre las Administraciones competentes.

Cabe recordar que la aplicación de medidas extraordinarias de suspensión de los procedimientos de desahucio y lanzamiento para hogares vulnerables sin alternativa habitacional ha resultado en un descenso de estos procedimientos desde los 41.359 de 2021 hasta los 27.564 de 2024 (un 74,6 por 100 de alquileres). Sin embargo, este escudo social ha quedado sin efecto en 2026, al haber sido derogada la medida<sup>74</sup>.

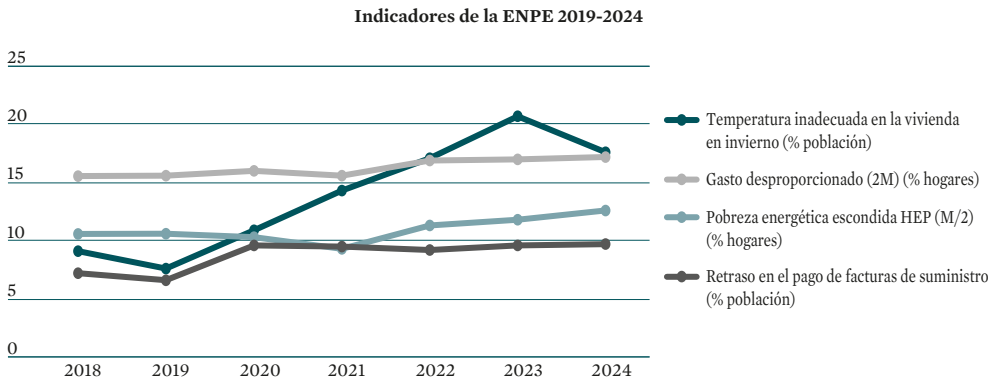
70 Las entidades locales son responsables de implementar servicios de atención, acogida y programas de calle, adaptando las directrices generales a sus recursos (Resolución de 20 de enero de 2023, de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales, por la que se publica el Acuerdo Marco del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia para dar solución al sinhogarismo, impulsado por la Estrategia nacional para la lucha contra el sinhogarismo en España 2023-2030).

71 Observatorio del Alquiler, Informe La exclusión residencial. Una visión ampliada del fenómeno del sinhogarismo (05/06/2025).

72 Alquiler imputado: se aplica a los hogares que no pagan un alquiler completo por ser propietarios o por ocupar una vivienda alquilada a un precio inferior al de mercado o a título gratuito (Informe CES 1/2025 sobre La realidad migratoria en España: prioridades para las políticas públicas).

73 FOESSA, IX Informe sobre exclusión y desarrollo social en España (2025).

74 El 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, que extendía hasta el 31 de diciembre de 2026 la suspensión de los procedimientos de desahucio y lanzamientos en los supuestos y según los trámites establecidos, ha sido derogado por el Congreso de los Diputados en su Sesión de 26 de febrero de 2026.

**GRÁFICO 3.17.** EVOLUCIÓN DE LOS INDICADORES DE POBREZA ENERGÉTICA EN ESPAÑA

Nota: 2M: hogares cuyo gasto energético sobre sus ingresos es superior al doble de la mediana nacional (%).

HEP M/2: hogares cuyo gasto energético por unidad de consumo es inferior a la mitad de la mediana nacional (%).

Fuente: Miteco, Balance de las actuaciones contra la pobreza energética y actualización de indicadores 2018-2024 (14 de septiembre de 2025).

La implementación de la Estrategia Nacional de Pobreza

Energética (ENPE 2019-2024)<sup>75</sup> ha permitido habilitar medidas dirigidas a consumidores vulnerables en un entorno marcado por la pandemia del COVID-19 y la crisis energética derivada de la invasión rusa en Ucrania. Destacan, entre otras, la garantía de suministro a consumidores vulnerables mediante la creación del Suministro Mínimo Vital, los descuentos asociados al bono social eléctrico, las ayudas en el marco del bono social térmico, o la ampliación de los colectivos beneficiarios del bono social, que en junio de 2025 superaron los 1,7 millones. Como ya se mencionó en el apartado 1.1, la proporción de personas afectadas por la pobreza energética disminuyó en 2025, pero aún afecta al 15,9 por 100 y los resultados no reflejan una evolución positiva de todos los indicadores. Así, se registra un aumento de los hogares con gasto desproporcionado (2M), de la pobreza energética oculta (HEP) o del retraso en el pago de facturas (gráfico 3.17), lo que constata la necesidad de mejorar la caracterización del fenómeno, para abordar adecuadamente el seguimiento del impacto de las políticas y medidas aprobadas.

Algunos análisis confirman la existencia de una brecha entre beneficiarios potenciales y reales del bono social, que obedece en parte al desconocimiento de la prestación, pero también a la falta de comprensión de las condiciones de acceso, las barreras

*Resultados de la ENPE  
2019-2024*

<sup>75</sup> Miteco, Balance de las actuaciones contra la pobreza energética y actualización de indicadores 2018-2024 (14 de septiembre de 2025).

burocrático-administrativas, o la limitación asociada a la titularidad del contrato de suministro energético, adscrito en ocasiones a personas o entidades ajenas al hogar<sup>76</sup>.

De hecho, en España un 34,4 por 100 de los hogares que han necesitado realizar mejoras de eficiencia energética en su vivienda o edificio en los últimos cinco años no han podido abordarlas, aumentando esta proporción hasta el 41 por 100 en el caso de hogares situados en el primer quintil de renta<sup>77</sup>.

Como señala el CESE<sup>78</sup>, la pobreza energética y la actual crisis de la vivienda son dos retos interconectados que afectan a millones de personas en Europa y obstaculizan la participación de la población en la vida social, cultural y económica. En esa línea, es de esperar que la adopción de la segunda Estrategia Nacional de Pobreza Energética (ENPE 2026-2030)<sup>79</sup> responda de forma efectiva a este y otros aspectos no resueltos durante la aplicación de la anterior, especialmente los referidos a garantizar la protección de los consumidores en situación de vulnerabilidad energética.

### 1.3.2. Regeneración y resiliencia urbanística

*La dotación de las viviendas varía en función de su edad y ubicación*

En España hay 18,8 millones de viviendas principales, de las que el 49 por 100 tiene más de 40 años, el 19,7 por 100 entre 20 y 10 años y el 2,8 por 100 tiene 10 años o menos.

El equipamiento mejora en las viviendas construidas a partir de 1990, disponiendo de garaje en un 77 por 100, en un 56 por 100 de ascensor, en un 34 por 100 de agua caliente central, y en el 11 por 100 de dispositivos de energía renovable. Cuentan con calefacción el 80,6 por 100, aumentando hasta el 84,3 por 100 si la construcción es posterior a 1990, o hasta el 91,5 por 100 si se ubican en municipios superiores a 500.000 habitantes. Sucede lo mismo con la instalación de aire acondicionado, que partiendo de un 49,6 por 100 sobre el total de viviendas principales, aumenta hasta un 56,8 por 100 en edificios posteriores a 1990, y hasta el 78,6 por 100 si además se encuentran en municipios superiores a 500.000 habitantes (gráfico 3.18).

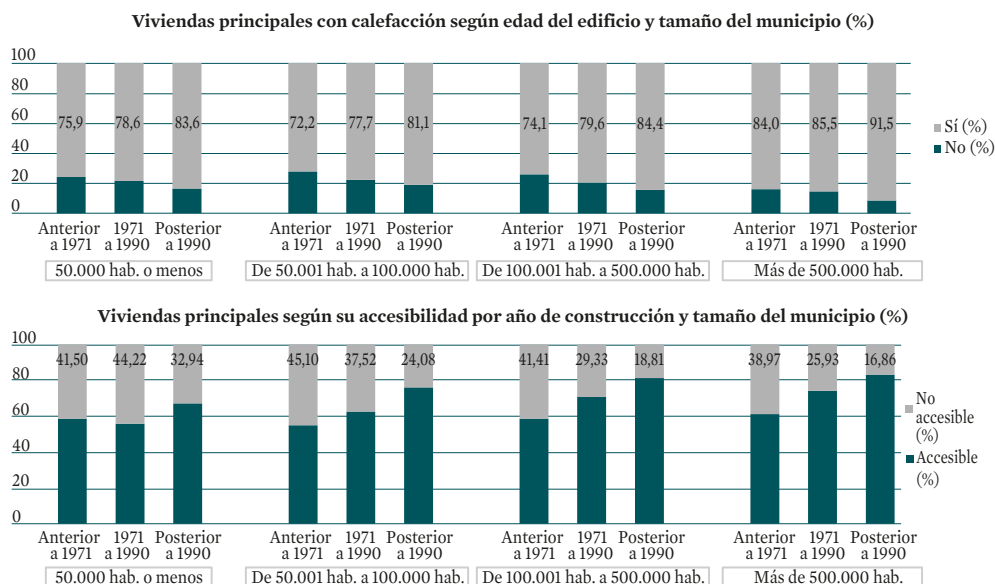
Un total de 6.447.427 viviendas principales, es decir, el 34,3 por 100, no cumplen criterios de accesibilidad (término referido a la capacidad del entorno para su uso con autonomía y seguridad). Tanto la necesidad de atender a las personas con movilidad reducida (aquellas que sufren alguna discapacidad y otros colectivos vulnerables), como la de

76 Idae, Diagnóstico de la pobreza energética en España: principales resultados a partir de un panel de hogares (septiembre de 2025).

77 Se consideran mejoras de eficiencia energética las mejoras en el aislamiento térmico (como sustitución de ventanas o reformas en la fachada) o en el sistema de calefacción en la vivienda o edificio (INE, Encuesta de Condiciones de Vida (ECV). Módulo sobre energía y medio ambiente 2025 (30/04/2026).

78 Comité Económico y Social Europeo (CESE), Dictamen sobre Lucha contra la escasez de vivienda mediante políticas orientadas a las familias para una vivienda asequible y sostenible (13/10/2025).

79 Miteco, Equidad Energética. Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética 2026-2030.

**GRÁFICO 3.18.** VIVIENDAS PRINCIPALES SEGÚN SU CONFORT TÉRMICO Y ACCESIBILIDAD

Fuente: INE, Encuesta de características esenciales de población y vivienda 2021.

dar respuesta a la actual tendencia al envejecimiento poblacional, hacen imprescindible optimizar este aspecto, consolidado como un derecho en el ámbito nacional<sup>80</sup> y autonómico, y también en la medida en que condiciona otras regulaciones, como el Código Técnico de la Edificación o la Ley de Propiedad Horizontal<sup>81</sup>.

Actualmente, en España el 69,3 por 100 de la población habita en zonas urbanas mayores de 50.000 habitantes, según el censo anual de población de 2024, que en términos de superficie ocupan el 9,6 por 100 del territorio nacional<sup>82</sup>, lo que en un contexto de cambio climático caracterizado por el aumento de frecuencia e intensidad de fenómenos meteorológicos extremos, pone en evidencia las consecuencias devastadoras de décadas de desarrollo urbano basado en la planificación a corto plazo y prácticas insostenibles.

El Gobierno español considera a las inundaciones como la catástrofe natural de mayor impacto económico y social, y ha evaluado la capacidad de los núcleos urbanos para prevenir y combatir los impactos de las inundaciones asociadas al cambio climático, implementando diversas medidas en materia de vivienda tras la DANA de 2024 (recuadro 3.6).

*Aumentando la resiliencia de los sistemas urbanos*

80 Real Decreto legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.

81 OTIS, Ilunion y ONCE, Más allá del ascensor. Movilidad accesible y barreras en edificios y viviendas (mayo 2024).

82 Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, Areas Urbanas en España 2025.

**RECUADRO 3.6.** MEDIDAS PUESTAS EN MARCHA Y AYUDAS DISPUESTAS POR EL GOBIERNO CENTRAL EN MATERIA DE VIVIENDA TRAS LA DANA DE 2024

**Medidas para la resiliencia de núcleos urbanos con riesgo de inundación**

**Evaluación de resiliencia de núcleos urbanos frente al riesgo de inundación.** Redes, sistemas urbanos y otras infraestructuras (Miteco 2019). Guía orientada a identificar el riesgo de inundación, los daños que pueden generarse en determinado sistema urbano, y ofrece un desarrollo metodológico para evaluar y mejorar la resiliencia del sistema urbano.

**Policy Lab sobre Resiliencia urbana para prevenir y combatir los impactos del cambio climático** (European Urban Knowledge Network y Mivau, 8/04/2025): presenta estudios de caso de ciudades españolas y regiones europeas, que con base científica y conceptual centrada en la resiliencia climática e hídrica, ilustran la variedad de desafíos específicos que afrontan los municipios, y revisan las soluciones que se están implementando para apoyar la prevención, la mitigación y la resiliencia.

**Medidas para la recuperación de zonas afectadas por inundación**

**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 depresión aislada en niveles altos (DANA) entre el 28 de octubre y el 4 de noviembre de 2024.

**Plan de respuesta inmediata, reconstrucción y relanzamiento de zonas afectadas por la DANA de octubre de 2024. Ayudas en materia de vivienda**

**Ayudas en el ámbito de la vivienda a familias afectadas por la dana de octubre de 2024**

- Ayudas para la reparación y reconstrucción de viviendas, enseres domésticos y elementos comunes de comunidades de vecinos  
Por destrucción total de la vivienda habitual: 60.480 euros.  
Por daños que afecten a la estructura de la vivienda habitual: 41.280 euros.  
Por daños que no afecten a la estructura de la vivienda habitual: 20.640 euros.  
Por destrucción o daños en enseres domésticos de la vivienda habitual: 10.320 euros.  
Por daños en elementos comunes de uso general de una Comunidad de Propietarios en régimen de propiedad horizontal: 36.896 euros.

**Ayudas en el ámbito de la vivienda a familias afectadas por la dana de octubre de 2024**

- Ayudas directas para paliar daños personales, daños materiales en vivienda y enseres, daños en establecimientos y comunidades de propietarios, gastos de corporaciones locales y por prestaciones de bienes o servicios  
Solicitudes registradas: 41.678.  
Importe total abonado: 249.828.858 euros (14.760.000 euros para ayudas por fallecimiento o incapacidad, 143.432.550 euros para anticipos y ayudas por daños en viviendas y enseres y 91.636.308 euros por ayudas a corporaciones locales).

**Viviendas a disposición de los afectados por la DANA**

El Mivau ha puesto 186 viviendas a disposición de los afectados por la DANA y se ha encargado de coordinar su realojo, en colaboración con la Comunidad Valenciana y los municipios de la zona.

**Moratoria para hipotecas y pago de intereses**

Las familias podrán acogerse a la suspensión de las obligaciones de pago de intereses y de capital de préstamos y créditos por un periodo de 3 meses y otros 9 meses adicionales para el pago del capital, independientemente de que cuenten con garantía hipotecaria.

**Consorcio de compensación de seguros**

Solicitudes registradas: 78 ayuntamientos afectados. Importe abonado: 1.745.310.104,41 euros. La Orden TMD/1586/2025, de 29 de diciembre, amplía el alcance de las ayudas, que podrán destinarse a proyectos de prevención de inundaciones o de adaptación al cambio climático.

**RECUADRO 3.6.** MEDIDAS PUESTAS EN MARCHA Y AYUDAS DISPUESTAS POR EL GOBIERNO CENTRAL EN MATERIA DE VIVIENDA TRAS LA DANA DE 2024 (*continuación*)

### **Medidas para adaptar el urbanismo a posibles episodios futuros similares**

El Ministerio promoverá la concesión de ayudas directas por importe de 10 millones de euros destinadas a entidades locales afectadas por la DANA.

### **Medidas en materia de suelo**

Creación de un grupo de trabajo y comisión de coordinación intersectorial para facilitar la obtención de suelos finalistas susceptibles de utilizarse en la construcción de vivienda sujeta a régimen de protección pública en las zonas afectadas por la DANA.

### **Medidas para el realojo de las familias afectadas**

El Gobierno de España dispone las primeras 150 viviendas de la SAREB para alojamientos de familias afectadas por la DANA de forma gratuita e inmediata, el tiempo que sea necesario.

SAREB, además, eximirá del pago del alquiler a más de 800 familias alojadas en sus viviendas de la C. Valenciana y de las localidades de Letur y Mira de Castilla-La Mancha, durante los próximos 3 meses.

### **Compra de viviendas para el alojamiento de familias que hayan perdido temporal o permanentemente sus viviendas como consecuencias de la DANA**

El Mivau, a través de SEPES Entidad Pública del Suelo, destina 25 millones de euros a la compra de viviendas para el alojamiento de aquellas personas que han perdido temporal o definitivamente su hogar tras la DANA.

### **Línea de avales para la financiación por parte del Estado de la reparación de las viviendas**

Creación de línea de avales a través del Instituto de Crédito Oficial, por valor de 5.000 millones de euros para sufragar, entre otros, daños que hayan sufrido viviendas que se ubiquen en algunas de las localidades que han sufrido las consecuencias de la DANA.

### **Medidas fiscales y de refuerzo en el ámbito notarial y registral**

Exención del Impuesto sobre Bienes Inmuebles en los municipios afectados cuando se acredite que tanto las personas como los bienes en ellos ubicados hayan tenido que ser objeto de realojamiento total o parcial.

Fuente: Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, y Gobierno de España (actualización de datos Info DANA).

Las características propias de las cuencas mediterráneas, como la torrencialidad y grado de alteración hidrológica, la rápida respuesta ante lluvias intensas y la urbanización de los márgenes fluviales, limitan la capacidad de drenaje de los cauces naturales y dificultan la reducción del riesgo para las personas y los bienes frente a eventos de tipo DANA. Por ello, tanto la planificación estratégica como el marco jurídico deben garantizar que los riesgos de inundación se integren en las decisiones sobre el uso del suelo, desde la aplicación de regulaciones sobre el dominio público hidráulico hasta la actualización de planes urbanísticos municipales, siendo la participación ciudadana y la colaboración intersectorial pilares esenciales. El nuevo Plan de Recuperación Económica y Social de la Comunidad Valenciana incorpora criterios de resiliencia en la ordenación y planificación urbanística para reducir la vulnerabilidad frente a futuras inundaciones y desastres naturales, definir medidas de adaptación al riesgo

en edificios, o identificar las edificaciones y suelos afectados que no puedan ser reconstruidos o urbanizados<sup>83</sup>.

En términos de adaptación del parque urbanístico al cambio climático hay que destacar la presentación del Plan Nacional de Renovación de Edificios (PNRE 2026) ante la Comisión Europea, que pretende contribuir al objetivo de neutralidad climática a 2050 mediante la transformación del parque edificatorio español, público y privado. Plantea para ello reducir el consumo energético de las viviendas en un 25 por 100 a 2030 y en un 33 por 100 a 2035, superando los objetivos establecidos por la Directiva europea (16 y 20 por 100 respectivamente), y cuya implementación requerirá la agilización de los procedimientos administrativos, adecuadas capacidades técnicas y suficiente financiación, de forma que suponga un alivio de la carga fiscal y financiera, en especial para los colectivos desfavorecidos. El PNRE propone el despliegue de 57 medidas agrupadas en siete ejes: rehabilitación energética de edificios, lucha contra la pobreza energética, regeneración urbana y barrios sostenibles, impulso a la energía renovable, gobernanza y financiación, innovación, circularidad e industrialización, y acompañamiento, sensibilización y formación.

Por otro lado, y en línea con la apuesta europea por la eficiencia energética y reducción de las emisiones GEI en los edificios públicos y privados, España ha participado en el proyecto Shape-UE, que enmarcado en la Iniciativa europea de Vivienda Asequible (Affordable Housing Initiative), ofrece programas de tutoría, asesoramiento financiero y técnico a actores locales para implementar proyectos piloto de renovación urbanística. Ya en su segunda fase (2024-2026), continúa el trabajo de la primera etapa (2022-2024) centrándose en la modernización sostenible de viviendas sociales y asequibles.

Estos son avances en la dirección de consensuar y articular el denominado Modelo Urbanístico Territorial Regenerativo Español (MUTRE), una propuesta académica orientada a la adaptación, mitigación y regeneración de ciudades y territorios con un horizonte de aplicación hasta el año 2100. El MUTRE establecería el marco legal para promover y financiar proyectos estratégicos de adaptación, mitigación y regeneración tanto en el contexto de las ciudades compactas españolas como de los entornos rurales<sup>84</sup>.

#### 1.4. CALIDAD DEL ENTORNO AMBIENTAL

La triple crisis ambiental planetaria (clima, biodiversidad y contaminación) se ha consolidado en 2025 como uno de los principales desafíos para los poderes públicos a nivel mundial, por su creciente y cada vez más visible impacto social. Muestra de ello

83 Plan de Recuperación Económica y Social de la Comunitat Valenciana (Plan Endavant) (aprobado el 31 de julio de 2025).

84 Universidad de Zaragoza, Margarita Jover, "Urbanismo Regenerativo en España. Regenerative Urbanism in Spain", ZARCH 25 (diciembre 2025): 38-59. ISSN versión impresa: 2341-0531 / ISSN versión digital: 2387-0346. [https://doi.org/10.26754/ojs\\_zarch/zarch.20252512458](https://doi.org/10.26754/ojs_zarch/zarch.20252512458).

es que en el Foro de Davos se mantienen, tras varios años consecutivos, los riesgos ambientales como principales riesgos para la economía mundial<sup>85</sup>.

En concreto, en la Conferencia de las Partes (COP 30) de la Convención de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), celebrada en Belem (Brasil) en 2025, se impulsaron, además de las negociaciones formales sobre clima, los debates sobre la interrelación entre cambio climático, contaminación y pérdida de biodiversidad, y cómo esto supone una grave amenaza para la salud de las personas la pervivencia de ecosistemas y millones de especies. Los resultados de esta Cumbre, aunque orientados al impulso del multilateralismo y el refuerzo de la lucha contra el cambio climático, muestran avances transversales a través de las diversas iniciativas y declaraciones firmadas por España<sup>86</sup>. Otra muestra de ello fue la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Océano (UNOCC-3) (Niza [Francia], junio 2025), donde participó España y en cuyos debates se puso de manifiesto la relación clima-biodiversidad-contaminación, así como la necesidad de afrontarlo de forma conjunta.

En toda Europa se estiman en unos 182.000 los fallecimientos prematuros a causa de la contaminación por partículas (PM<sub>2,5</sub>), 34.000 por dióxido de nitrógeno (NO<sub>2</sub>) y 63.000 por ozono (O<sub>3</sub>) (2023), según las conclusiones de la Agencia Europea del Medio Ambiente (EEA) respecto a los efectos de la contaminación en términos de morbilidad y mortalidad<sup>87</sup>. Ello ha llevado al Consejo Europeo a instar la transición hacia una Europa resiliente al clima y circular a 2030<sup>88</sup>. Por su parte, la Comisión propuso en 2025 modificaciones normativas en las áreas de emisiones industriales, economía circular, información ambiental y datos geoespaciales, orientadas a reducir las cargas administrativas y agilizar la presentación de información desde las empresas<sup>89</sup> (paquete Ómnibus VIII), medidas que, aunque no renuncian a los estándares medioambientales, han generado dudas respecto al cumplimiento de los objetivos en el marco del Pacto Verde Europeo.

85 Los riesgos medioambientales dominan las perspectivas a largo plazo, con los fenómenos meteorológicos extremos, la pérdida de biodiversidad y colapso de los ecosistemas, los cambios críticos en los sistemas terrestres y la escasez de recursos naturales a la cabeza de la clasificación de riesgos a 10 años (20ª edición del Global Risks Report del Foro Económico Mundial).

86 Entre ellas Tropical Forest Forever Facility (TFFF), Call to Action on Integrated Fire Management and Wildfire Resilience, Belém Health Action Plan for adapting the health sector to climate change, Belem declaration on the transition away from fossil fuels (Colombia), Declaration on towards resilient and low-emissions transport systems for people, development and the planet, o Belém Declaration on Global Green Industrialization + Joint Statement.

87 Environmental European Agency, Harm to human health from air pollution in Europe: burden of disease status 2025 (EEA Briefing 16/2025) y Europe's environment 2025 (Main Report EEA, 29 septiembre de 2025).

88 Conclusiones del Consejo de la Unión Europea, Medio ambiente en Europa 2030 - Construir una Europa más resiliente al clima y más circular (Bruselas, 16 de diciembre de 2025).

89 Paquetes ómnibus I: Sostenibilidad, VI: Sustancias químicas, y VIII: Medio Ambiente. <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/simplification/>

### 1.4.1. Factores ambientales y su repercusión en la calidad de vida

Haciéndose eco de la iniciativa Better Life de OCDE, la Comisión Europea publicó en 2009 una comunicación<sup>90</sup> orientada a promover indicadores que complementaran al PIB para reflejar mejor el progreso social y ambiental. España ha venido participando en el proyecto, hasta la incorporación en el Plan Estadístico Nacional 2013-2016 de una operación estadística de Indicadores de Calidad de Vida, que dio origen a un indicador multidimensional de calidad de vida (IMCV)<sup>91</sup>.

El IMCV alcanzó 101,47 puntos en 2024, experimentando un ligero repunte interanual apoyado sobre todo en las dimensiones Salud, Trabajo, Educación y Condiciones materiales de vida (que aumentaron 1,43, 0,58, 0,55, y 0,22pp respectivamente) (gráfico 3.19). Respecto a Entorno y medio ambiente, si bien se mantiene entre las cinco dimensiones de mayor puntuación (102 frente a 101,47 del IMC global), registró una menor contribución al aumento del valor final del indicador (0,03pp), manteniéndose prácticamente estable respecto al año anterior.

Pese a la difícil coyuntura internacional, en España el impulso de una agenda de transición ecológica continúa actuando como motor de crecimiento económico, desarrollo

*Buena marcha de la agenda de transición ecológica* industrial y creación de empleo sostenible. Así, la Agencia Medioambiental Europea (EEA) ha destacado en 2025<sup>92</sup> el progreso de España en varios indicadores ambientales como los relativos al aumento de la agricultura ecológica o la superficie protegida, el impulso en la penetración de renovables, o la implementación de zonas de bajas emisiones y puesta en marcha del Plan Estratégico de Salud y Medio Ambiente. En todo caso, la institución invita a aumentar los esfuerzos para alcanzar los objetivos a 2030 (gráfico 3.20).

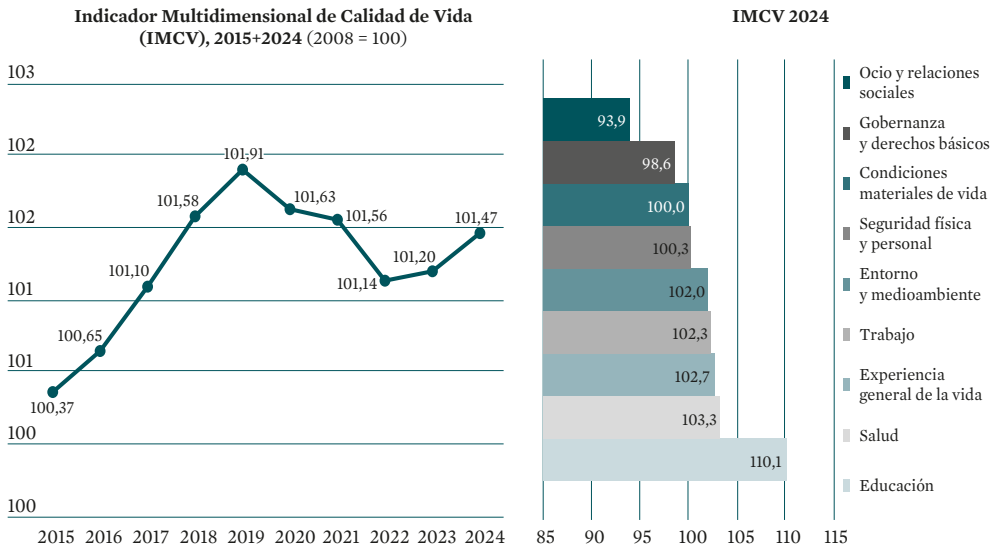
Efectivamente, aunque parece consolidarse esa buena evolución (recuadro 3.7) en relación por ejemplo a la caída de emisiones de gases con efecto invernadero (GEI) (en 2024 un -38,5 por 100 respecto a 2005 y un -6,3 por 100 respecto a 1990)<sup>93</sup>,

90 Comisión Europea, El PIB y más allá - “Evaluación del progreso en un mundo cambiante” (COM [2009] 433).

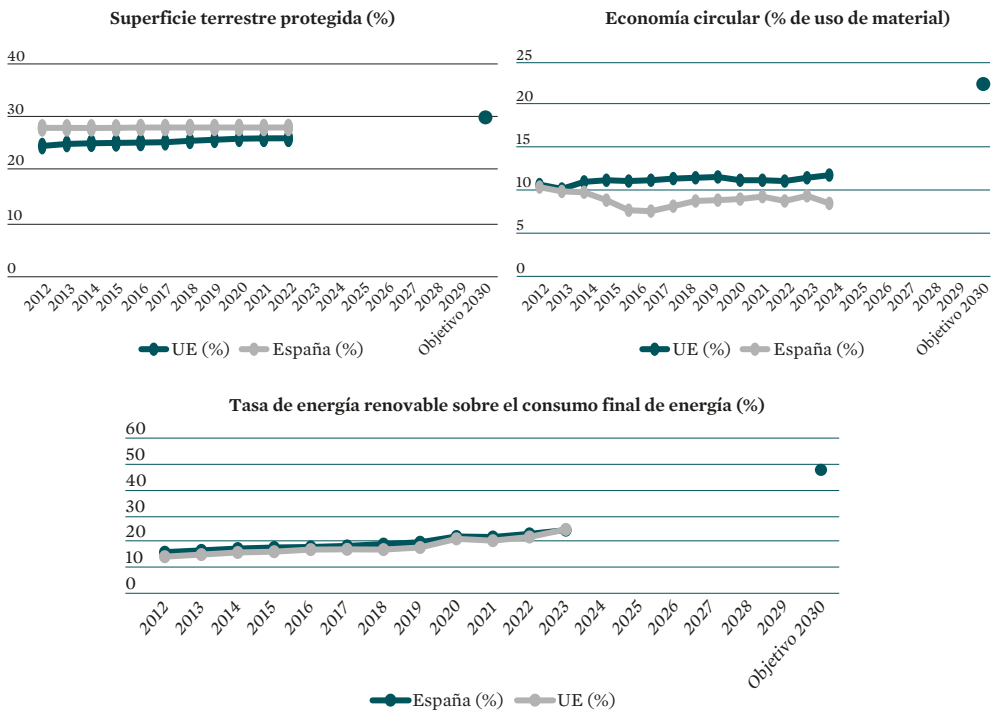
91 El IMCV es un indicador experimental del INE que utiliza como base el año 2008 (2008=100) por razones metodológicas y de análisis histórico. El indicador multidimensional sintetiza la información de 55 Indicadores de Calidad de Vida, ofreciendo una visión agregada de la calidad de vida en España, y permite establecer comparaciones territoriales así como interactuar con el sistema y elegir una ponderación diferente de las diferentes dimensiones de la calidad de vida según el criterio personal. La Dimensión 8 del del IMCV, Entorno y Medio Ambiente, está integrada por las subdimensiones 8.1. Contaminación y ruidos, 8.2. Acceso a zonas verdes y de recreo y 8.3. Entorno ambiental (última actualización el 31/10/2025).

92 *Ut supra* Europe's environment 2025 - Main report (EEA, 29 septiembre de 2025).

93 Entre los sectores que redujeron sus emisiones en 2024 destaca la industria (con un descenso interanual del 3,5 por 100, incluyendo tanto las emisiones procedentes del consumo de combustibles como las de los propios procesos industriales), o la generación eléctrica (donde cayeron un 14,2 por 100 debido a una caída de la producción de energías no renovables del 11,9 por 100) (Miteco, Inventario Nacional de Emisiones a la Atmósfera, Emisiones de Gases con Efecto Invernadero 1990-2024, enero de 2026).

**GRÁFICO 3.19.** INDICADOR MULTIDIMENSIONAL DE CALIDAD DE VIDA (IMCV)

Fuente: INE, Estadística experimental. Indicador Multidimensional de Calidad de Vida (IMCV).

**GRÁFICO 3.20.** EVOLUCIÓN DE INDICADORES AMBIENTALES, ESPAÑA-UE

Fuente: Eurostat.

**RECUADRO 3.7.** INDICADORES AMBIENTALES RESPECTO A OBJETIVOS 2030

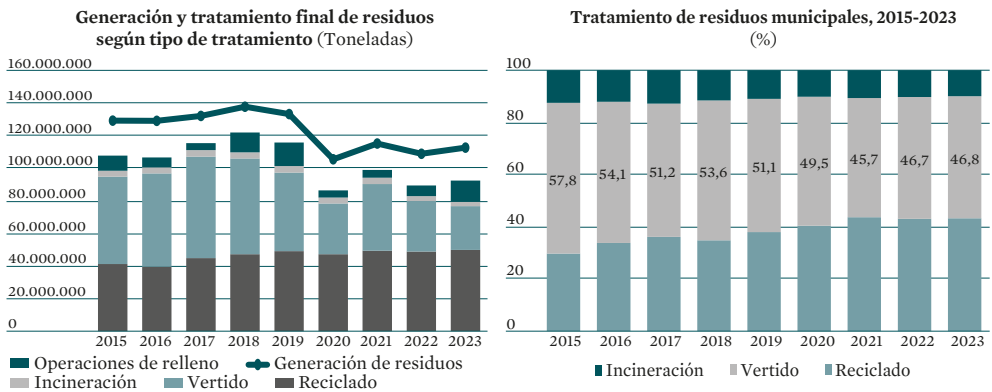
|                                                                  | 2023         | 2024      | Objetivo 2030 |                                                                                   |
|------------------------------------------------------------------|--------------|-----------|---------------|-----------------------------------------------------------------------------------|
| Consumo energía final (reducción)                                | 35,9%        |           | 43%           | - Caída interanual en el consumo final bruto de energía.                          |
| Dependencia energética (reducción)                               | 68,5%        |           | 50%           | - Mayor despliegue de energías renovables.                                        |
| Emisiones brutas GEI (reducción interanual)                      | -7,6%        | -0,50%    |               | - Caída de emisiones brutas GEI.                                                  |
| Emisiones netas GEI (reducción respecto a 2005)                  | -37,0%       | -38,50%   | -55%          | - Elevada pérdida de suelo.                                                       |
| Energía renovable (% consumo final bruto)                        | 25,0%        |           | 48,0%         | - Elevada superficie afectada por incendios forestales.                           |
| Aumento de la temperatura media (respecto al período 1991-2020)  | 1,2 °C       | 1,1 °C    | 1,5 °C        | - Elevada temperatura media (15,1°C en 2024).                                     |
| Grandes incendios forestales                                     | 19           | 16        |               | - Aumento interanual reserva hídrica de 8,1 pp                                    |
| Superficie calcinada                                             | 89.068,33 ha | 47.711 ha |               | - Buen estado aguas superficiales y subterráneas.                                 |
| Erosión suelos alto-medio (pérdidas >10 ton/ha/año)              | 24,8%        |           |               | - Volumen de usos consuntivos 20% inferior a demanda estimada en el PH 2022-2027  |
| Reserva hídrica peninsular                                       | 43,40%       | 51,5%     |               | - Aumento de la superficie forestal en 1,7 pp respecto 2015.                      |
| Buen estado de masas agua superficial                            | 49,1%        |           |               | - Aumento de la superficie terrestre protegida de 4,4 pp respecto a 2015.         |
| Buen estado de masas agua subterránea                            | 54,1%        |           |               | - Sup. Marina protegida en 2024: 21% del total.                                   |
| Superficie terrestre bajo protección ambiental                   | 36,70%       | 36,9%     | 30%           | - Vertidos al mar 2024: 55,4% total de aguas residuales tratadas.                 |
| Red natura 2000 (% superficie terrestre nacional)                | 27,40%       | 27,5%     |               | - Aumento del consumo nacional de materiales 5,8% respecto a 2023.                |
| Superficie forestal arbolada                                     | 36,00%       | 38,4%     |               | - Caída de la tasa de circularidad 1,1 pp respecto 2023.                          |
| Superficie marina bajo protección ambiental                      | 21,00%       | 21,0%     | 30%           | - Caída de la generación residuos municipales 0,2% respecto 2022.                 |
| Ph del agua marina                                               | 8,051        | 8,053     | 8,1           | - Caída del depósito vertedero 0,3 pp respecto 2022.                              |
| Consumo nacional de materiales (ton/hab.)                        | 8,6          | 9,1       |               | - Aumento del reciclaje 0,2 pp respecto a 2022.                                   |
| Uso circular de materiales                                       | 8,5%         | 7,40%     |               | - Pierde población:                                                               |
| Generación residuos municipales (kg/hab.)                        | 465          | 464       |               | - 63% de municipios <20,00 hab (ámbito rural).                                    |
| Reciclado                                                        | 43,3%        |           | 55% (2035)    | - 18% municipios >20,000 hab (ámbito rural-urbano).                               |
| Vertedero                                                        | 46,4%        |           | 10% (2035)    | - Mas del 30% de población >65 años:                                              |
| Municipios en riesgo demográfico (<12,5 hab/km²)                 |              | 49%       |               | - en 47% municipios <20.000 hab.                                                  |
| Municipios con población >65 años                                |              | >30%      |               | - Aumento interanual de superficie urbana (0,2%) y superficie edificada (0,1).    |
| Transporte urbano colectivo (millones de viajeros)               |              | 3,4       |               | - Aumento interanual viajeros transporte urbano (8,3%).                           |
| Transporte interurbano colectivo (millones de viajeros)          |              | 1,6       |               | - Aumento interanual de la superficie de regadío (0,5%).                          |
| Superficie agraria en regadío                                    |              | 22,3%     |               | - Descenso interanual muertes atribuibles a emisiones contaminantes atmosféricos. |
| Sistemas de riego eficiente (% sobre superficie regadío)         |              | 80,4%     |               | - Población expuesta a niveles de ruido excesivos: 25%.                           |
| Turismo rural (viajeros en alojamientos rurales)                 |              | 4,8 mill. |               |                                                                                   |
| Muertes atribuibles a PM2,5                                      |              | 13.317    |               |                                                                                   |
| Muertes atribuibles a NO2                                        |              | 4.135     |               |                                                                                   |
| Muertes atribuibles a O3                                         |              | 6.527     |               |                                                                                   |
| Muertes atribuibles a la exposición de ruido crónico (dato 2021) |              | 6.520     |               |                                                                                   |

Fuentes: Miteco, Perfil Ambiental de España 2024 y Avance de Emisiones GEI correspondientes a 2024.

la expansión de la Red Natura 2000 marina y terrestre<sup>94</sup>, o la transición energética mediante la regulación del almacenamiento energético o de la incorporación de aerotermia y geotermia para climatizar los hogares<sup>95</sup>, España todavía sufre elevadas tasas de pérdida de suelo o superficie afectada por incendios forestales. Así mismo, cabe destacar que las reducciones de emisiones no siempre se deben a la mejora de las instalaciones, sino también a la disminución de su actividad. Además, se percibe una caída de la tasa de circularidad (gráfico 3.20) y la gestión de los residuos, cuyo impacto en la calidad de vida afecta de forma desigual en el territorio y entre grupos sociales.

94 Real Decreto 531/2025, de 24 de junio, por el que se declaran diez zonas especiales de conservación, se aprueban sus medidas de conservación y las de siete zonas de especial protección para las aves, y se propone la modificación de los límites geográficos de doce espacios protegidos de la Red Natura 2000 en la Región Marina Mediterránea. Y Resolución de 15 de diciembre de 2025, de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 23 de septiembre de 2025, que aprueba los objetivos ambientales del tercer ciclo de las estrategias marinas españolas.

95 Real Decreto-ley 7/2025, de 24 de junio, por el que se aprueban medidas urgentes para el refuerzo del sistema eléctrico.

**GRÁFICO 3.21.** GENERACIÓN Y GESTIÓN DE RESIDUOS EN ESPAÑA

Fuente: INE.

En España, la generación de residuos alcanzó en 2023 (último año disponible) 112,7 millones de toneladas, registrando desde 2015 una caída del 13 por 100. Según sectores proceden en casi un 38 por 100 del sector construcción, en un 20 por 100 del suministro de agua, saneamiento y gestión de residuos, el 19,4 por 100 de los hogares y un 12,6 por 100 de la industria. En 2023 se gestionó el 82 por 100 de los residuos generados, registrando la tasa de tratamiento una caída del 14,2 por 100 desde 2015 —lo que en parte podría explicarse por el retroceso del depósito en vertedero del 49,7 por 100 en 2015 al 29,1 por 100 en 2023— y recuperándose el 53,9 por 100 del total gestionado.

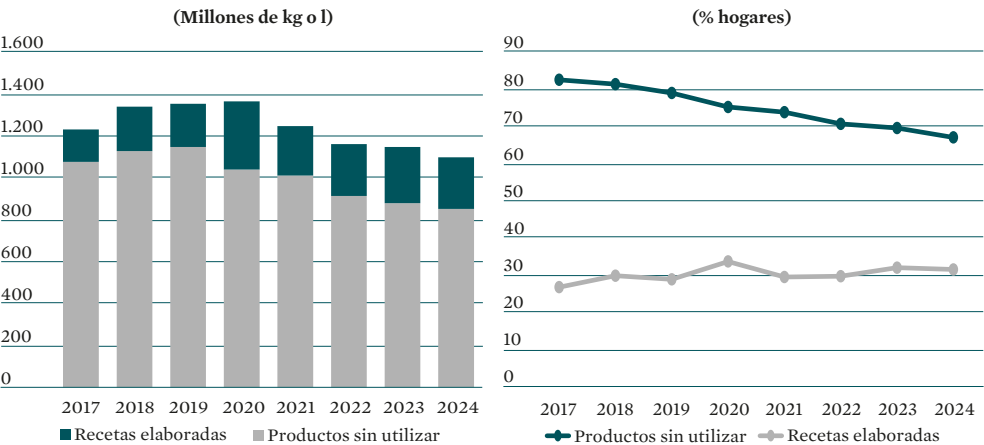
*Lento avance en la gestión de los residuos*

En torno al 25 por 100 (unos 22,9 millones de toneladas) de los residuos gestionados en 2023 eran municipales (gráfico 3.21), de los que un 74,4 por 100 se recogieron de forma mezclada, mientras la recogida separada, principalmente compuesta por materia orgánica (47 por 100), papel/cartón (15 por 100), envases ligeros (14 por 100) y envases de vidrio (5 por 100), alcanzaba poco más de la cuarta parte. En términos de gestión un 46,6 por 100 de los residuos municipales fue depositado en vertedero (procediendo un 79,5 por 100 de rechazos de plantas de tratamiento y un 20,5 por 100 de vertidos directos sin tratar), y se recicló un 43,2 por 100<sup>96</sup>, destinándose el 10,2 por 100 a incineradora<sup>97</sup> (gráfico 3.21).

96 Los residuos municipales reciclados proceden en un 50 por 100 de residuos separados (5,3 millones de toneladas), correspondiendo el resto a residuos mezclados sometidos a tratamiento mecánico-biológico, cuya proporción varía entre el 12 y el 66 por 100 según los tratamientos realizados en las distintas comunidades autónomas. En aplicación de la Directiva Marco de Residuos, a partir de 2027 solo se podrán contabilizar como reciclados los biorresiduos municipales recogidos de forma separada, por lo que el material obtenido a partir de instalaciones de tratamiento mecánico-biológico no computará como reciclado, lo que puede afectar al grado de cumplimiento del objetivo en España (PEMAR 2025-2030).

97 Miteco, Memoria anual de generación y gestión de residuos de competencia municipal 2023.

GRÁFICO 3.22. DESPERDICIO ALIMENTARIO EN HOGARES ESPAÑOLES, 2017-2024



Fuente: MAPA, Informe Desperdicio Alimentario en España, 2024.

Entre las principales fuentes de biorresiduos o restos orgánicos biodegradables destaca el desperdicio alimentario, que entre 2020 y 2024 experimentó una caída del 19,5 por 100, alcanzando en 2024 un volumen total de 1.125,23 millones de kilogramos o litros, en un 97,5 por 100 procedente de los hogares (es decir, 1.097,2 millones de kg o l de alimentos o bebidas, en su mayor parte (un 67,2 por 100) productos sin utilizar y el resto recetas elaboradas). Tendencia que obedece en buena medida al retroceso del total de hogares que desperdician alimentos, especialmente productos sin utilizar (un 15,5 por 100 desde 2017) (gráfico 3.22).

La recientemente aprobada Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de pérdidas y desperdicio alimentario<sup>98</sup>, establece la necesidad de reducir la generación residuos en

...que impulsa una  
intensa actividad  
normativa

toda la cadena alimentaria en un 50 por 100 per cápita en hogares y consumo minorista, y en un 20 por 100 en las cadenas de producción y suministro en 2030 (respecto a 2020). La norma permite a las empresas donar excedentes con seguridad jurídica, optimizar procesos y reducir costes, promoviendo el uso de envases reutilizables en hostelería y la formación sobre etiquetado para distinguir entre fechas de caducidad y consumo preferente, y reforzando la obligación de facilitar acuerdos para la donación.

Ante la necesidad de impulsar en España una economía circular el Gobierno aprobó a primeros de 2026 el II Plan de Acción de Economía Circular (PAEC), en el marco de la Estrategia Española de Economía Circular a 2030, entre cuyas medidas incluye las destinadas a la gestión de los residuos, que establecen de forma efectiva el principio

98 Materia sobre la que el CES se pronunció en su Dictamen 5/2022 sobre el Anteproyecto de Ley de Prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario.

de jerarquía (prevención o reducción, reparación, preparación para la reutilización y reciclaje) para mantener el valor de los materiales el mayor tiempo posible dentro de la economía. Por su parte, el nuevo Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos (PEMAR 2025-2030)<sup>99</sup> implementará esa jerarquía a través de medidas técnicas, objetivos y plazos, orientados al cumplimiento de la Ley 7/2022<sup>100</sup>. El PEMAR 2025-2030 recuerda también la obligación de cumplir los límites para el vertido de los residuos municipales, un 20 por 100 en 2030 y el 10 por 100 en 2035, en aplicación de la regulación vigente<sup>101</sup>.

El irreversible proceso de descarbonización del sistema económico ha caracterizado una política europea orientada a alcanzar la neutralidad climática en 2050, y necesariamente apoyada en la transformación del transporte, un sector clave en el cumplimiento de los objetivos de emisiones de gases con efecto invernadero (GEI) y con alto impacto en la calidad de vida y la salud de la población. En 2024 el sector transporte representó el 33,3 por 100 de las emisiones brutas nacionales de GEI, aumentando un 2,1 por 100 respecto a 2023, y correspondiendo el mayor peso al transporte por carretera, con el 31,2 por 100 de emisiones sobre el total<sup>102</sup>.

---

*Nueva Ley de Movilidad Sostenible y necesidad de seguir impulsando el transporte público*

De hecho, en España el medio de transporte más utilizado por las personas de 16 o más años en 2025 fue el vehículo privado (53,5 por 100), situándose por detrás el transporte público (25,4 por 100) y la movilidad personal (16,3 por 100 en el caso de desplazamientos a pie, o 1,8 por 100 para desplazamientos en bicicleta). Estas proporciones varían mucho según el tamaño de municipio, alcanzando un máximo de utilización del coche en aquellos inferiores a 10.000 habitantes (73,5 por 100), y de uso del transporte público en los de tamaño superior a medio millón de habitantes (48,8 por 100)<sup>103</sup>, lo que traslada la necesidad y potencial de mejora en términos de movilidad sostenible.

La Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada 2030 sentaba las bases para la transformación del sistema de transportes y movilidad, estableciendo una

99 Resolución de 22 de diciembre de 2025, de la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de diciembre de 2025, por el que se aprueba el Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos (PEMAR) 2025-2035.

100 El incumplido objetivo de alcanzar en 2020 el 50 por 100 en preparación para la reutilización y reciclado de residuos municipales (Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos), se aumentó al 55 por 100 para 2025, el 60 por 100 en 2030 y el 65 por 100 en 2035 en virtud de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular.

101 Real Decreto 646/2020, de 7 de julio, que regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero. Orden TED/834/2023, de 18 de julio, por la que se establecen los requisitos mínimos de tratamiento previo al depósito de residuos municipales en vertedero.

102 Miteco, Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero, Serie 1990-2024 (edición 2025).

103 INE, Encuesta de Condiciones de Vida (ECV). Módulo sobre energía y medio ambiente, 2025 (30/03/2026).

reducción del 90 por 100 de las emisiones a 2050, e impulsando un sistema de transportes inteligente, competitivo, seguro, accesible y asequible. La nueva Ley 9/2025, de 3 de diciembre, de Movilidad Sostenible, establece los principios generales para el desarrollo de un sistema multimodal integrado de movilidad, destacando entre sus medidas el impulso al transporte público y la movilidad activa, el fomento de vehículos de bajas emisiones y la integración de criterios ambientales en la planificación urbana. Además, sin perjuicio de lo establecido en la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética, regula la implantación de un plan de movilidad sostenible simplificado en los municipios de más de 20.000 y menos de 50.000 habitantes, y promueve la digitalización del sistema de transportes para garantizar una gestión inteligente y conectada, alineándose con los objetivos europeos de descarbonización y calidad de vida.

La Ley 9/2025, de 3 de diciembre, recoge algunas de las observaciones incluidas en el Dictamen del CES 12/2022. Así, y en relación con la obligación de las empresas con centros de trabajo de más de 200 trabajadores o 100 por turno de elaborar planes de movilidad, el CES ha expresado reparos a que la modificación del Estatuto de Trabajadores al respecto se lleve a cabo al margen del diálogo social. El Real Decreto-Ley 7/2026, de 20 de marzo, por el que se aprueba el Plan Integral de Respuesta a la Crisis en Oriente Medio, ha modificado el artículo 6, acortando de 24 a 12 meses desde la entrada en vigor de la Ley la obligación de implantar planes de movilidad al trabajo por parte de empresas y entidades pertenecientes al sector público.

Por otra parte, el Real Decreto-Ley 17/2025, de 23 de diciembre, de medidas de promoción del uso del transporte público mediante la bonificación de abonos y títulos multiviaje, aplica diferentes descuentos según rangos de edad y ámbito territorial (que serán del 100 por 100 en territorios insulares), en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 9/2025. Como novedad, se crea un abono nominativo de tarifa única que podrá utilizarse en todos los trenes de Media Distancia y en los núcleos de Cercanías y Rodalies de la red ferroviaria de ancho convencional y de la red de ancho métrico. Hay que señalar que, pese al aumento interanual de personas usuarias en todos los tipos de transporte público registrado en 2025 (3,7 por 100), y especialmente en el ferroviario de larga distancia y alta velocidad (8,8 y 12,2 por 100 respectivos)<sup>104</sup>, los trágicos siniestros ocurridos en enero de 2026<sup>105</sup> han puesto en evidencia el deficitario estado de las infraestructuras de transporte ferroviario en España, marcado por un déficit de inversión y la ausencia del necesario mantenimiento. Al respecto, hay que señalar que desde 2009 la inversión pública en infraestructuras registra una caída acumulada del 53 por 100 en España, que en el caso de la ferroviaria habría superado el 57 por 100<sup>106</sup>. Garantizar una inversión suficiente, el adecuado mantenimiento

<sup>104</sup> INE, Estadística de transporte de viajeros.

<sup>105</sup> En Adamuz -Córdoba- con 47 víctimas mortales (18 de enero de 2026), y en Gélida -Barcelona- con 1 persona fallecida y 37 heridos (20 de enero de 2026).

<sup>106</sup> Ivie y Fundación BBVA, Base de Datos sobre el Stock y servicios del capital en España y su distribución territorial y sectorial (para más información consultar Capítulo I de esta Memoria).

y una gestión eficaz de las infraestructuras resulta crucial para alcanzar los objetivos de movilidad sostenible y mantener la confianza de la ciudadanía en el transporte público.

#### 1.4.2. Cambio climático y transición justa: un análisis territorial

El año 2025 fue extremadamente cálido en la mayor parte del territorio español, donde se alcanzó una temperatura media de 15 °C, es decir, 1,1 °C sobre el valor medio del periodo de referencia 1991-2020, convirtiéndose en el tercer año más cálido desde 1961<sup>107</sup>. Este aumento térmico repercute también en las aguas oceánicas que rodean España, que se calientan a mayor velocidad respecto a la media global (0,25 °C por década, frente al 0,15 °C por década del resto de los océanos), afectando de manera especial al litoral Mediterráneo, donde el ritmo de calentamiento aumenta la frecuencia de las olas de calor marinas y la salinización de las aguas superficiales, e intensifica los fenómenos convectivos y precipitaciones extremas, agravando el riesgo de episodios meteorológicos adversos<sup>108</sup>.

La Evaluación de Riesgos e Impactos derivados del Cambio Climático (ERICC 2025), realizada por el Miteco, primer análisis integral a escala nacional que identifica y caracteriza los riesgos asociados al cambio climático en nuestro país, constata la existencia en España de un sistema de riesgos climáticos que retroalimenta y amplifica las disfunciones ecológicas, productivas y sociales, detectando una asociación entre la vulnerabilidad de los sectores naturales (agua, bosques, biodiversidad) y la estabilidad del sistema productivo, y, en última instancia, de la cohesión social. El documento establece distintos escenarios según trayectorias previstas de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero (GEI), que en España alcanzaron en 2024 las 267.707 kTon CO<sub>2</sub>-eq, recayendo en el sector transporte el 33,3 por 100 del total, un 17,9 por 100 en la industria y el 12,4 por 100 en el sector agropecuario. La tendencia desde 2008 es a la baja, experimentando en 2024 un retroceso interanual del 0,8 por 100, y situándose un 5,9 por 100 por debajo de las emisiones de 1990 y un 39,1 por 100 respecto a las de 2005, aunque el ritmo de caída es aún insuficiente para cumplir con las reducciones del 32 y 55 por 100 respecto a 1990 establecidas por el PNIEC 2023-2030 (gráfico 3.23).

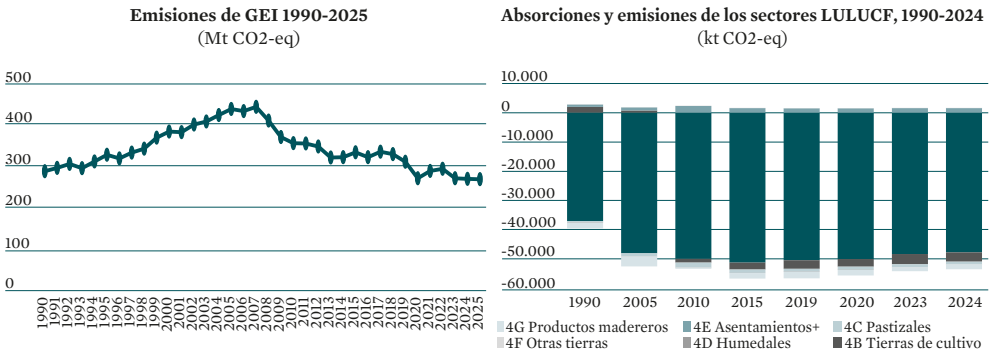
Entre 2015 y 2024 se produjo una caída en la capacidad de absorción de GEI por parte del sector Uso de la Tierra, Cambios del Uso, de la Tierra y Silvicultura (LULUCF) del 5,8 por 100. Esta capacidad natural de absorción de carbono se ve complementada por el almacenamiento geológico, regulado en España por la Ley 40/2010, de 29 de diciembre, e impulsado por la reciente norma que promueve la creación del registro de huella de carbono, compensación y proyectos de absorción de dióxido de carbono<sup>109</sup>.

107 Aemet, Avance Climático Nacional del año 2025 (14/01/2026).

108 Miteco, Informe CLIVAR-Spain sobre el clima en España (11/02/2026).

109 Real Decreto 214/2025, de 18 de marzo, por el que se crea el registro de huella de carbono, compensación y proyectos de absorción de dióxido de carbono y por el que se establece la obligación del cálculo de la huella de carbono y de la elaboración y publicación de planes de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.

**GRÁFICO 3.23.** EMISIONES BRUTAS DE GEI Y ABSORCIONES DE LOS SECTORES LULUCF\*



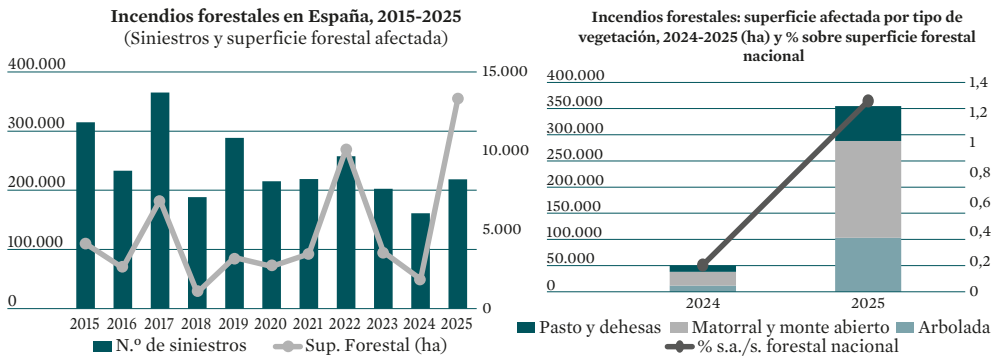
(\*) LULUCF: siglas en inglés de sector Uso de la Tierra, Cambios del Uso, de la Tierra y Silvicultura.  
(\*\*) Fuente: Miteco y Observatorio de Transición Energética y Acción Climática (OTEA) del Basque Centre for Climate Change (BC3) (para 2025).  
(\*\*\*) Fuente: Documento de Inventario Nacional de GEI. Comunicación a la CE en cumplimiento del Rto. (UE) 2018/1999. Comunicación al Secretariado de la CMNUCC. Edición 2026 (1990-2024).

*Los incendios forestales en 2025 arrasaron el 1,2 por 100 de la superficie forestal nacional*

Los incendios forestales arrasaron en 2025 un total de 354.793 ha de superficie forestal en España, según Miteco, es decir el 1,2 por 100 de la superficie forestal nacional, lo que supone un aumento del 335,8 por 100 respecto a la media de la década (gráfico 3.24). De los 8.189 siniestros registrados 63 fueron grandes incendios forestales (GIF, aquellos que afectan a más de 500 ha), en buena parte con un rango de afectación entre 1.000 y 5.000 ha, evidenciando la magnitud de estos episodios. Las Comunidades más afectadas fueron Castilla y León, Galicia y Extremadura, encabezando las provincias de Ourense, León y Zamora la dramática lista de superficie quemada. Hay que destacar que algunos de los incendios más devastadores se produjeron en municipios con densidades de población inferior a 12,5 habitantes por kilómetro cuadrado, consideradas en riesgo extremo de despoblación<sup>110</sup>.

En 2025 factores como la acumulación de combustible seco debido al abandono de territorios rurales y el descenso de la ganadería extensiva, la elevada proporción de incendios provocados (por negligencia —51 por 100— o intencionados —24,2 por 100—)<sup>111</sup> y unas insuficientes políticas de prevención y escasez de personal y medios en las plantillas forestales, junto a las elevadas temperaturas registradas, han elevado la magnitud y virulencia de los incendios forestales, convirtiéndolos en explosivos e imprevisibles (denominados de “sexta generación”, y considerados extremos en términos de superficie afectada, comportamiento e impacto) (gráfico 3.24).

110 Revista de la Federación Española de Municipios y Provincias, Hacia nuevas estrategias frente a los incendios (Carta Local nº 392, septiembre de 2025).  
111 Datos correspondientes a 2024 (Memoria 2025 de la Fiscalía General del Estado).

**GRÁFICO 3.24.** INCENDIOS FORESTALES EN ESPAÑA

Fuente: Miteco, Avance Informativo de los Incendios Forestales del 1 de enero al 31 de diciembre de 2025.

La Ley 4/2024, de 8 de noviembre, básica de Agentes Forestales y Medioambientales y Ley 5/2024, de 8 de noviembre, básica de Bomberos Forestales, establecen el marco estatal para unificar las funciones, derechos y condiciones laborales de más de 20.000 profesionales en España. Ambas disposiciones se encuentran en vigor, si bien su aplicación depende de su trasposición y adaptación en cada Comunidad Autónoma. Pese a que en 2025 se ha observado cierto progreso en la notificación de incendios por parte de las Comunidades Autónomas al Centro Nacional de Emergencias (CENEM), la DG de Protección Civil considera necesario avanzar en la recopilación de datos estadísticos, así como en su estandarización e inclusión en el futuro Registro Nacional de Datos sobre Emergencias y Catástrofes. Considera, además, prioritario homogeneizar el criterio de activación de situación de emergencia entre comunidades autónomas, así como extender el uso del Índice de Gravedad Potencial, en aplicación de la normativa vigente de protección civil y para evaluar los incendios<sup>112</sup>. En respuesta a estas consideraciones el Gobierno ha aprobado un marco para la elaboración de planes anuales autonómicos y el desarrollo de medidas de coordinación para la prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales<sup>113</sup>, estableciéndose las bases normativas para afrontar con mayores garantías y medios estos episodios.

Junto a la respuesta preventiva, es necesario implementar medidas orientadas a la adaptación al cambio climático. Así, tras la experiencia del primer Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC 2006-2020), estructurado en torno a la generación de conocimiento científico para la toma de decisiones mediante el desarrollo de escenarios climáticos regionalizados y la definición de evaluaciones según sectores

112 Ministerio del Interior, Dirección General de Protección Civil y Emergencias, Informe Anual de Incendios Forestales 2025 (17/03/2026).

113 Real Decreto 716/2025, de 26 de agosto, por el que se aprueban las directrices y criterios comunes de los planes anuales para la prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales, y Real Decreto 38/2026, de 21 de enero, por el que se desarrollan medidas de coordinación instrumental para la prevención, vigilancia y extinción de los incendios forestales.

*Implementación del  
PNACC 2 (2021-2030)  
y propuesta  
gubernamental  
de un Pacto de Estado*

(agua, agricultura, costas), el PNACC 2 (2021-2030) pretende aumentar la resiliencia de la economía y sociedad españolas frente a los impactos climáticos, adoptando un enfoque más transversal, y estableciendo objetivos estratégicos claros así como un sistema de evaluación para medir el progreso a través de indicadores. Por el momento no hay un documento de seguimiento del impacto de este

PNACC 2, aunque el Programa de Trabajo 2021-2025 (PT-1) incorpora el compromiso de realizar una evaluación de las medidas a través de indicadores y elaborar un informe sobre los avances alcanzados en el periodo.

La adaptación al cambio climático es también uno de los principales objetivos de la propuesta de un Pacto de Estado frente a la Emergencia Climática, acuerdo de carácter político que, basado en el criterio científico y en defensa del interés general, se orienta a involucrar a la sociedad civil, representantes sindicales, trabajadores y empresarios, fuerzas políticas y administraciones competentes, para dar una respuesta unánime ante eventos climáticos extremos y reforzar los mecanismos de adaptación, mitigación y recuperación ante los efectos del cambio climático por parte de las administraciones públicas (recuadro 3.8).

**RECUADRO 3.8.** PROPUESTA DE PACTO DE ESTADO FRENTE A LA EMERGENCIA CLIMÁTICA.  
EJES DE ACTUACIÓN

1. Aplicación del conocimiento científico sobre cambio climático en todas las políticas públicas y en todos los niveles de la administración
2. Extensión de modelo de gestión forestal del siglo XXI, adaptado a la realidad climática, territorial y económica
3. Respuesta Nacional que aumente la resiliencia hídrica de pueblos y ciudades ante inundaciones y sequías
4. Restauración y conservación de la biodiversidad para una mayor protección frente a impactos climáticos
5. Protección y adaptación de los sistemas costeros y marinos, y los archipiélagos
6. Provisión de servicios básicos y nuevas oportunidades para la población del medio rural que generen resiliencia ante el cambio climático
7. Potenciación de las contribuciones de los sectores agrario y pesquero a la prevención y mitigación de los eventos climáticos extremos
8. Protección de la salud de las personas frente a los impactos del clima
9. Dotación permanente de medios técnicos y humanos necesarios en cada nivel de la administración para combatir eventos climáticos extremos
10. Refuerzo de los servicios de emergencia y su interconexión e interoperabilidad
11. Promoción de una cultura cívica de la prevención y respuesta a emergencias climáticas
12. Lucha contra la desinformación climática
13. Aceleración de la transición ecológica en España y liderazgo en la UE por una mayor ambición en descarbonización
14. Financiación de actuaciones del Pacto de Estado
15. Gobernanza del Pacto.

Fuente: Gobierno de España, Por un Pacto de Estado frente a la Emergencia Climática (diciembre de 2025).

A cinco años de 2030, meta para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), el informe Sustainable Development Goals 2025 pone en evidencia que solo un 35 por 100 de los ODS presentan avances claros o moderados a nivel mundial, mientras cerca de la mitad alcanza un progreso insuficiente y el 18 por 100 retrocede, en un escenario calificado como “emergencia global de desarrollo”, agudizado por conflictos armados, la crisis climática, tensiones geopolíticas y los impactos económicos asociados.

### *Transición territorial y sostenibilidad*

En ese contexto España ha pasado del puesto 30 en 2016 al número 14 en 2025 (entre los 167 países que forman parte del ránking mundial), registrando en ese periodo avances en determinados ODS, y detectando carencias en otros muchos<sup>114</sup>. Esta situación y la necesidad de conseguir una mejor adaptación a los desafíos estructurales asociados a la emergencia climática, las brechas sociales persistentes, la transición digital y las tensiones geopolíticas, ha dado lugar a la revisión de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de 2021, adoptándose una nueva Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030, en la que el Reto País 3. Una vertebración territorial sostenible para mejorar la cohesión social y abordar la emergencia climática y ambiental, agrupa los anteriores Retos País 8, vinculado a la revitalización del medio rural y al reto demográfico, y 2, orientado a hacer frente a la emergencia climática y ambiental (recuadro 3.9).

**RECUADRO 3.9.** RETO PAÍS 3: UNA VERTEBRACIÓN TERRITORIAL SOSTENIBLE PARA MEJORAR LA COHESIÓN SOCIAL Y ABORDAR LA EMERGENCIA CLIMÁTICA Y AMBIENTAL. LÍNEAS DE ACCIÓN (EEDS 2030 REVISADA)

#### **1. Adaptación territorial y social al cambio climático: entra especialmente en juego la gestión del riesgo de desastres naturales**

**Meta 59:** Aumentar un 20% los Planes de Acción o Agendas Urbanas Locales aprobados de conformidad con la metodología AUE hasta 2030 (año base 2021).

**Meta 60:** Formar a más de 8 millones de estudiantes de 25.000 centros educativos no universitarios en conocimientos, habilidades y aptitudes para aprender a actuar ante emergencias de protección civil.

**Meta 61:** Impulsar la creación de estructuras para mejorar la coordinación y toma de decisiones por las AAPP en el contexto de emergencia climática, como la Agencia Estatal de Protección Civil y Emergencias y la Plataforma para la Reducción del Riesgo de Desastres, y consolidar las existentes, como el Observatorio de Salud y Cambio Climático.

114 Según el documento de la Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030 revisada, de los 17 ODS ha alcanzado completamente sólo el ODS 4. Educación de calidad, mientras registra un progreso moderado en los ODS 1. Fin de la pobreza, 3. Salud y bienestar, 6. Agua limpia y saneamiento, 8. Trabajo decente y crecimiento económico, 16. Paz, justicia e instituciones sólidas, y 17. Alianzas para alcanzar los objetivos; por su parte, cuentan con un progreso limitado los ODS 5. Igualdad de género, 10. Reducción de las desigualdades, 11. Ciudades y comunidades sostenibles, y 14 Vida submarina. Por último, se constatan mayores desafíos en el ODS 9. Industria, innovación e infraestructuras, y desafíos significativos en los ODS 2. Hambre cero, 7. Energía asequible y no contaminante, 12. Producción y consumo responsables, y 15. Vida de ecosistemas terrestres.

**RECUADRO 3.9.** RETO PAÍS 3: UNA VERTEBRACIÓN TERRITORIAL SOSTENIBLE PARA MEJORAR LA COHESIÓN SOCIAL Y ABORDAR LA EMERGENCIA CLIMÁTICA Y AMBIENTAL. LÍNEAS DE ACCIÓN (EEDS 2030 REVISADA) *(continuación)*

**2. Protección del medio ambiente: enfoque sistémico abordando específicamente la calidad del aire, el estrés hídrico y calidad de las aguas, el medio marino, el medio natural terrestre y la gestión forestal, la pérdida de biodiversidad, y la protección de animales de compañía**

**Meta 62:** En 2030, reducir a la mitad las emisiones contaminantes debidas a MP2,5 (partículas con diámetro aerodinámico  $\leq 2,5 \mu\text{m}$ ) respecto al nivel registrado en 2005.

**Meta 63:** Asegurar buen estado de las cuencas hidrográficas reduciendo al menos el 40% las cuencas subterráneas y superficiales con plaguicidas y nitratos con calidad moderada y mala (año base 2023).

**Meta 64:** Para 2030, protección de al menos el 30% del territorio nacional, y el 30% de la superficie marina bajo jurisdicción nacional, garantizando gestión efectiva y participada socialmente, así como la consecución de sus objetivos de conservación a partir del mejor conocimiento científico disponible.

**Meta 65:** Promover la puesta en práctica de gestión sostenible de todos los tipos de bosque velando porque no haya pérdida neta de superficie sujeta a planes de gestión forestal sostenible, manteniendo el indicador de gestión forestal sostenible en 23,62% (año base 2023).

**Meta 66:** Revertir la pérdida de biodiversidad. Alcanzar una mejora medible y cuantificable del estado de conservación de las especies silvestres autóctonas velando por que no se produzca deterioro en las tendencias y estado de conservación de ninguna especie, manteniendo el 0,88 (año base 2021) en el Índice de la Lista Roja.

**Meta 67:** Restaurar, hasta 2030, al menos el 15% de los ecosistemas degradados, promoviendo la conectividad ecológica y garantizando la provisión de servicios de los ecosistemas, priorizando la utilización de soluciones basadas en la naturaleza, con especial atención a la restauración de al menos un 30%, en 2030, de los hábitats en no buena condición según lo establecido por el Reglamento de Restauración de la Naturaleza (año base 2024).

**Meta 68:** Reducir en un 50% el número de animales recogidos en centros de protección animal en 2030 (año base 2023).

**3. Vertebración territorial, cohesión y reto demográfico: aborda específicamente la demografía y pérdida de población, el acceso a servicios y oportunidades, y la vulnerabilidad territorial en municipios rurales**

**Meta 69:** Reducción en un 5% de la tasa de municipios que pierden población.

**4. Revitalización del medio rural: con especial atención al patrimonio, restauración y conservación del medio rural, al turismo sostenible, la agricultura y producción ecológica, la ganadería extensiva e intensiva**

**Meta 70:** Aumentar el gasto turístico internacional total en actividades de turismo sostenible en las CCAA de la España Verde (Asturias, Cantabria, Galicia y País Vasco), las del interior de España, a excepción de la Comunidad de Madrid (Extremadura, Castilla y León, Castilla La Mancha, La Rioja, Aragón y Navarra), y Ceuta y Melilla en un 6,5% respecto a 2024.

**Meta 71:** Incrementar un 25 % la superficie de agricultura ecológica antes de 2030 (año base 2015).

Fuente: elaboración propia a partir de la Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030 revisada (Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030, febrero de 2026).

La cohesión social está estrechamente vinculada al desarrollo territorial, la revitalización del medio rural, la protección del medio ambiente y la adaptación al cambio climático, por lo que los objetivos abordados en el Reto País 3 persiguen, en definitiva, una igualdad en armonía con el cuidado de los recursos naturales y la sostenibilidad ambiental.

### 1.5. DERECHOS DE LAS PERSONAS CONSUMIDORAS Y USUARIAS

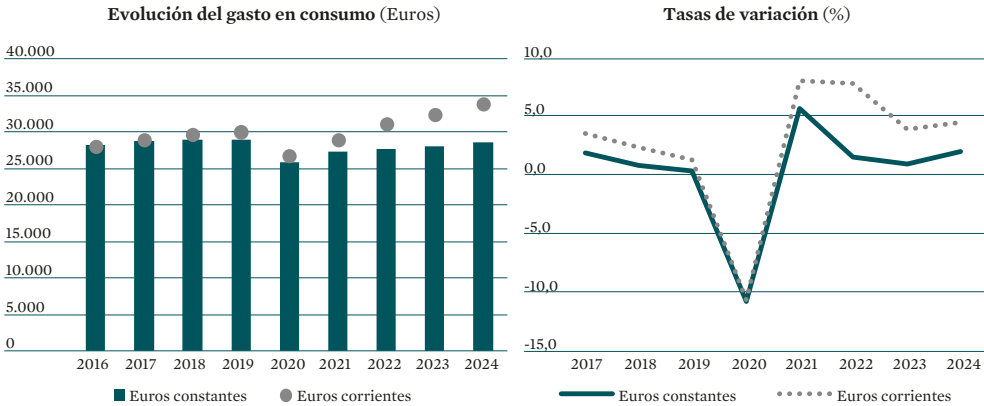
El consumo de los hogares sigue siendo el principal motor de la economía en España, con un incremento en 2025 del 3,3 por 100 sobre el año anterior, según los datos del INE (Contabilidad Nacional Trimestral)<sup>115</sup>. El dinamismo del empleo y la propia evolución demográfica son los principales factores de impulso: la mejora del empleo deviene en más capacidad de gasto de las familias al tiempo que el aumento del número de hogares, asociado en gran medida a la inmigración, se traduce necesariamente en incrementos del gasto total. Si en términos puramente económicos la evolución del indicador de consumo ofrece una imagen positiva, su cuantificación como elemento de calidad de vida requiere de una mayor pormenorización, que solo es posible atendiendo a los datos arrojados por la Encuesta de Presupuestos Familiares del año anterior. El consumo de los hogares refleja el nivel efectivo de acceso a bienes y servicios que sostienen los estándares de vida reales, y completa la imagen que la evolución de la renta ofrece sobre el bienestar a lo largo del tiempo, teniendo en cuenta, además el papel de las Administraciones Públicas, al incorporar buena parte de los efectos de las transferencias públicas y la prestación de servicios (sanidad, educación, cuidados, entre otros), así como la contribución de la iniciativa privada en la provisión de bienes y servicios.

#### 1.5.1. Evolución de las pautas y los hábitos de consumo

En los últimos años el gasto medio de los hogares en euros corrientes ha mostrado una trayectoria ascendente, solo interrumpida por el impacto de la pandemia. Entre 2016 y 2019 el gasto por hogar aumentó de forma sostenida, con incrementos moderados pero continuos, y en 2020 registró una caída muy intensa en el contexto de crisis sanitaria y la contracción de la actividad. A partir de 2021 se produjo una rápida recuperación como efecto de demanda acumulada durante el periodo de restricción de la actividad, de modo que el gasto medio volvió a crecer con fuerza en 2021 y 2022, manteniendo un avance significativo en 2023. En 2024, esa trayectoria se afianza, según los datos de la Encuesta de Presupuestos Familiares, con un aumento del 4,4 por 100 y una media de gasto de 34 mil euros por hogar.

Sin embargo, el seguimiento del gasto en euros corrientes no permite valorar adecuadamente el impacto de estos cambios sobre la calidad de vida porque no considera el encarecimiento de los bienes y servicios. En este sentido, conviene recordar la importancia de corregir las series de gasto de acuerdo con la evolución de la inflación y observar el desarrollo en precios constantes para captar la capacidad real de acceso a los bienes y servicios. No en vano, cuando se deflacta el gasto medio por hogar se observa que una parte relevante del crecimiento reciente responde al repunte de la

GRÁFICO 3.25. EVOLUCIÓN DEL CONSUMO REAL Y NOMINAL



Fuente: INE, EPF (Serie revisada de acuerdo con el Censo 2021).

inflación, de modo que las tasas de avance del consumo real son sensiblemente más moderadas que las registradas en euros corrientes.

En este contexto, la edición de la EPF correspondiente a 2024, último año con datos publicados, ofrece una imagen muy matizada: por un lado, los hogares alcanzan niveles

*Nuevo aumento del gasto que aún no se traduce en mejora del bienestar*

relativamente altos de gasto en consumo, impulsados por la normalización de los patrones de consumo tras la pandemia y por el incremento de los precios, por otro, el consumo real por hogar progresa con mucha más lentitud (2 por 100 sobre 2023) y se mantiene todavía por debajo

del nivel previo a la crisis sanitaria, 28,6 mil euros por hogar (gráfico 3.25). Ello sugiere que una parte importante de la mejora observada en las magnitudes corrientes no se traduce en un aumento equivalente de bienestar, especialmente en un contexto en el que el peso de la vivienda y los suministros básicos tensiona los presupuestos familiares y reduce el margen disponible para los componentes del gasto más vinculados al desarrollo personal y a la integración y participación y, por tanto, a la cohesión social.

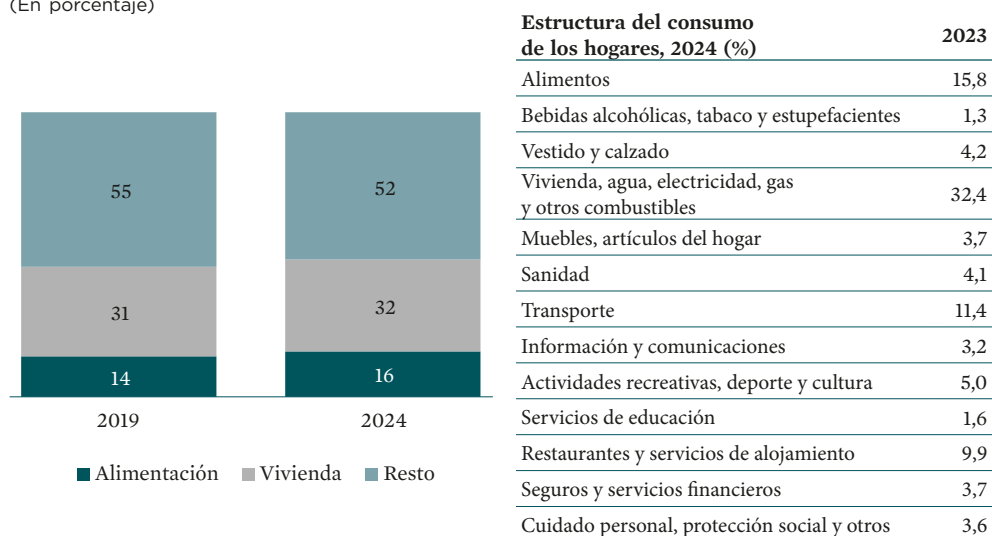
En la última década, la estructura del consumo de los hogares se ha ido desplazando hacia los componentes más rígidos del presupuesto, con un peso creciente de la vivienda y un mantenimiento de la centralidad de la alimentación, lo que determina el perfil del gasto de los hogares, que tiende a mostrarse más determinado por los elementos básicos, y más alejado, especialmente en las familias con menos recursos, de los rasgos propios de las sociedades del bienestar. En 2024, vivienda, agua, electricidad, gas y otros combustibles concentraron el 32,4 por 100 del gasto total, frente al 31,3 por 100 de 2019, mientras que alimentos y bebidas no alcohólicas representaron el 15,8 por 100, por encima del 14,2 por 100 previo a la pandemia. En términos monetarios, ello supone que Cada hogar destinó de media 11 mil euros anuales a vivienda y suministros

y 5,4 mil euros a alimentación, frente a los 9,5 mil euros y 4,3 mil euros, respectivamente, en 2019, lo que refleja el impacto acumulado del encarecimiento de los bienes y servicios básicos sobre el esfuerzo de gasto necesario para mantener estilos de vida similares a los anteriores a la crisis inflacionaria.

El resto de las partidas de gasto muestra una recomposición algo más matizada que las ligadas a bienes y servicios esenciales. En 2024, el gasto medio por hogar alcanzó los 3,9 mil euros en transporte (el 11,4 por 100 del presupuesto total) mostrando un ligero aumento sobre 2023, pero sin llegar al nivel de 2019 (13 por 100): los hogares gastaron la misma cantidad de dinero, pero su importancia en el conjunto de gasto quedó aún por debajo del peso anterior a la pandemia. En lo relativo al gasto en hostelería, en 2024 los restaurantes y servicios de alojamientos absorbieron de media 3,4 mil euros por hogar (9,9 por 100 del gasto), en proporción similar a 2023 recuperando la importancia de esta partida en 2019, mientras que las actividades recreativas, deporte y cultura sumaron 1,7 mil euros y el 5,0 por 100 del total, con un ligerísimo avance anual y en línea con el entorno previo a la pandemia (gráfico 3.26). Por su parte, el consumo en bienes y servicios sanitarios se elevó como término medio a 1,4 mil euros, con un peso del 4,1 por 100, similar al registrado en 2019. Entretanto, los servicios educativos alcanzaron los 553 euros por hogar y el 1,6 por 100 del gasto siguiendo la pauta de años anteriores, mientras que muebles y artículos del hogar (1,3 mil euros y un 3,7 por 100, frente al 4,3 por 100 de 2019) e información y comunicaciones (mil euros y un 3,2 por 100, frente al 3,6 por 100 de 2019) mantuvieron o redujeron ligeramente su peso en el presupuesto familiar tras el impulso asociado a los años de pandemia.

**GRÁFICO 3.26.** EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA DEL CONSUMO, 2019-2024

(En porcentaje)



Fuente: INE, EPF (Serie revisada de acuerdo con el Censo 2021).

Desde la perspectiva de la calidad de vida, estos cambios sugieren que la recomposición del gasto de los hogares no responde únicamente a ajustes en las preferencias sino, sobre todo, al distinto comportamiento de los precios y al aumento del coste de los componentes esenciales del consumo. El mayor peso y volumen de gasto en vivienda y suministros muestra que asegurar el acceso a la vivienda y mantenerla en condiciones adecuadas exige una proporción creciente de recursos, reduciendo el margen disponible para otros usos como equipamiento del hogar, ocio, cultura o restauración, más vinculados al desarrollo personal y a la integración social plena.

Los valores medios arrojados por la EPF ofrecen una imagen útil pero incompleta de la realidad social porque ocultan diferencias muy acusadas entre hogares que pueden observarse en función de distintas variables de clasificación de éstos. De hecho, detrás del gasto medio se aprecia la existencia de hogares que alcanzan niveles de consumo precarios, que apenas les permiten desarrollar estilos de vida más allá de estándares muy básicos, y de otros que destinan una parte importante de su presupuesto a bienes y servicios discrecionales que hacen posible desplegar proyectos vitales más amplios, orientados a la realización personal, la inversión en bienestar y el acceso a formas de participación social y cultural que consolidan su posición en el sistema socioeconómico. Por otra parte, los valores medios no recogen cómo se reparte el gasto total entre distintos tipos de hogares, no en vano, la desagregación en función de quintiles de gasto<sup>116</sup> muestra una fuerte concentración del consumo en los hogares de mayor capacidad de consumo y con presupuestos muy ajustados en la parte baja de la distribución.

Entre 2016 y 2024, el gasto medio por hogar aumentó en los cinco quintiles, pero lo hizo con distinta intensidad y a ritmos cambiantes, lo que aconseja matizar la trayectoria agregada. Así, en el primer quintil, el gasto medio pasó de 13,4 mil euros anuales en 2016 a 17,6 mil euros en 2024, con un incremento acumulado cercano al 31 por 100. En el segundo aumentó de 19,7 mil a 24,5 mil euros y en el tercero, de 25,2 mil a 31 mil euros. En cuanto a los tramos de mayor gasto, el cuarto pasó de 32,7 mil a 39 mil euros, mientras el quinto dedicó 49,8 mil, pasando a 58 mil, lo que supone una subida en torno al 17 por 100 en la parte alta de la distribución. Como resultado, la ratio entre el gasto medio de los hogares del quinto quintil y el del primero se redujo ligeramente a lo largo de la década, desde algo más de 3,7 veces en 2016 hasta 3,3 veces en 2024,

116 Los hogares se ordenan según su gasto medio equivalente, definido como el gasto total del hogar dividido por su número de unidades de consumo según la escala de equivalencia de la OCDE modificada (pondera 1 al sustentador principal, 0,5 al resto de miembros de 14 o más años y 0,3 a los menores de 14 años), lo que permite comparar hogares de distinto tamaño y composición. Una vez ordenados por este gasto medio equivalente, los hogares se agrupan en cinco conjuntos de igual tamaño: en el primer grupo (quintil 1) se sitúa el 20 por 100 de los hogares con menor gasto medio equivalente y, sucesivamente, hasta el quinto grupo (quintil 5), que recoge el 20 por 100 de los hogares con mayor gasto medio equivalente.

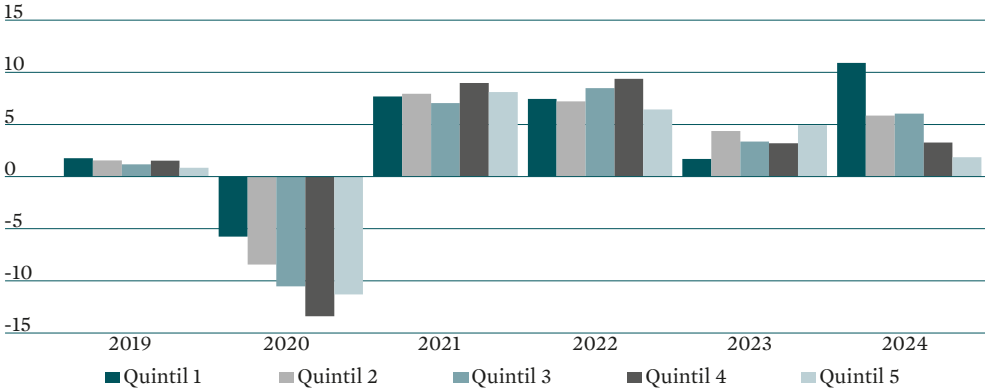
y el gasto del primer quintil pasó de representar el 47,6 por 100 del gasto medio del conjunto de hogares al 51,7 por 100. Esta dinámica puede en parte explicarse por la tendencia de los hogares de menor gasto a registrar tasas de crecimiento relativamente más elevadas cuando el ciclo económico mejora tras episodios de crisis y recuperación, sin que ello implique, sin embargo, una convergencia plena de niveles.

El año 2024 introduce un matiz especialmente relevante en esta trayectoria, que la EPF recoge de forma explícita. Todas las agrupaciones de hogares según el nivel de gasto aumentan su gasto respecto al año anterior, pero son los hogares del primer quintil los que presentan el mayor incremento proporcional. En concreto, el gasto medio de los hogares de éste crece un 10,9 por 100 respecto a 2023, lo que supone 1.731 euros más de gasto a lo largo del año, mientras que el del quinto quintil se incrementa un 1,9 por 100 (1.063 euros más), con tasas intermedias para los quintiles centrales. Esta diferencia en las tasas de crecimiento anual refuerza el ligero acercamiento del primer quintil al promedio en 2024, aunque en niveles absolutos la brecha sigue siendo muy acusada: en ese año, el gasto medio por hogar oscila entre los 17,6 mil euros del primer quintil y algo más de 58 mil euros del quinto, de modo que los hogares de mayor gasto consumen más de tres veces el nivel de los de menor gasto y concentran el 34,2 por 100 del gasto total frente al 10,4 por 100 del que disponen los hogares del primer quintil (gráfico 3.27).

Debe tenerse en cuenta que el primer quintil parte de niveles de gasto relativamente bajos, de modo que pequeñas variaciones absolutas se traducen en tasas de crecimiento altas, especialmente cuando algunos consumos básicos recuperan la normalidad tras fases de restricción como la derivada de la pandemia. Por otra parte, las series históricas de gasto muestran que en fases de recuperación el crecimiento del gasto se apoya inicialmente en bienes esenciales y en consumos aplazados, lo que puede elevar sustancialmente el gasto de los hogares que se encontraban más constreñidos, mientras que los hogares de mayor gasto presentan trayectorias más estables y sensibles a decisiones de ahorro o inversión. Además, el encarecimiento de algunos componentes básicos como la vivienda y la alimentación tiene un impacto proporcionalmente mayor sobre los hogares con menor capacidad de gasto, que se ven obligados a aumentar su desembolso monetario simplemente para mantener niveles de consumo similares, lo que eleva su gasto corriente sin que ello implique necesariamente una mejora de su bienestar material.

En este contexto, el fuerte incremento del gasto en el primer quintil en 2024 debe leerse a la luz de su estructura de consumo. Según los resultados de la EPF, el 20 por 100 de los hogares con menor gasto destina de media el 60,2 por 100 de su presupuesto a vivienda, agua, electricidad, gas y otros combustibles, y a alimentos y bebidas no alcohólicas, frente a una proporción mucho menor en los hogares del quinto quintil, que concentran más de un tercio de su gasto en transporte, restaurantes y servicios de alojamiento, y actividades recreativas, deporte y cultura (cuadro 3.2).

**GRÁFICO 3.27.** EVOLUCIÓN DEL GASTO DE LOS HOGARES SEGÚN QUINTILES DE GASTO  
(Tasas de variación en %)



Fuente: INE, Encuesta de Presupuestos Familiares, 2025.

El notable aumento del gasto en el primer quintil en 2024 puede responder a la confluencia de distintos factores, como el impacto de los precios sobre los componentes básicos del consumo, y la vuelta a la normalidad de consumos básicos tras la fase de restricción por la crisis sanitaria, pero también a la mejora del empleo y de los ingresos de algunos segmentos de hogares con baja capacidad de gasto en el marco de los incrementos recientes de los salarios, en especial el salario mínimo, entre otras medidas de amortiguación de los efectos de las sucesivas crisis, como la reducción del IVA, sin implicar necesariamente una disminución estructural de la vulnerabilidad.

El uso del comercio electrónico en España se sitúa en el entorno de la media de la Unión Europea, si bien por debajo de los países que presentan mayores niveles de digitalización del consumo. Según los datos de Eurostat para 2025, alrededor de tres cuartas partes de la población de la UE que ha utilizado Internet en el último año ha realizado compras en línea, alcanzándose porcentajes próximos o superiores al 90 por 100 en algunos Estados miembros del norte de Europa, mientras que España se ubica en una posición intermedia, con niveles de uso próximos pero algo inferiores a los de las economías más avanzadas.

*El acceso a bienes y servicios a través de Internet continuó en ascenso en 2025*

En 2025 el acceso a bienes y servicios a través de Internet se mantuvo como una vía habitual de consumo para una parte importante —y creciente— de la población en España. De acuerdo con la Encuesta sobre equipamiento y uso de tecnologías de la información y la comunicación en los hogares, el 59,6 por 100 de las personas de 16 a 74 años ha realizado alguna compra por Internet en los tres meses anteriores a la realización de la encuesta, frente al 56,7 por 100 de 2024, lo que supone una aceleración

**CUADRO 3.2.** PARTICIPACIÓN DE LOS HOGARES EN EL CONSUMO TOTAL SEGÚN QUINTILES Y COMPONENTES DE GASTO

|                                                                  | Quintil 1 | Quintil 2 | Quintil 3 | Quintil 4 | Quintil 5 |
|------------------------------------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| <b>Índice general</b>                                            | <b>10</b> | <b>14</b> | <b>18</b> | <b>23</b> | <b>34</b> |
| Alimentos y bebidas no alcohólicas                               | 13        | 18        | 20        | 23        | 26        |
| Bebidas alcohólicas, tabaco y estupefacientes                    | 11        | 15        | 20        | 24        | 29        |
| Vestido y calzado                                                | 10        | 14        | 19        | 23        | 35        |
| Vivienda, agua, electricidad, gas y otros                        | 13        | 16        | 19        | 22        | 30        |
| Muebles, artículos y servicios para el hogar                     | 8         | 12        | 16        | 22        | 42        |
| Sanidad                                                          | 8         | 14        | 19        | 24        | 36        |
| Transporte                                                       | 6         | 10        | 15        | 22        | 48        |
| Información y comunicaciones                                     | 14        | 17        | 20        | 22        | 27        |
| Actividades recreativas, deporte y cultura                       | 6         | 10        | 17        | 25        | 42        |
| Servicios de educación                                           | 6         | 11        | 17        | 22        | 44        |
| Restaurantes y servicios de alojamiento                          | 7         | 11        | 17        | 24        | 41        |
| Seguros y servicios financieros                                  | 10        | 16        | 19        | 23        | 32        |
| Cuid. personal, protección social, y bienes y servicios diversos | 9         | 14        | 19        | 23        | 35        |

Fuente: INE, Encuesta de Presupuestos Familiares, 2025.

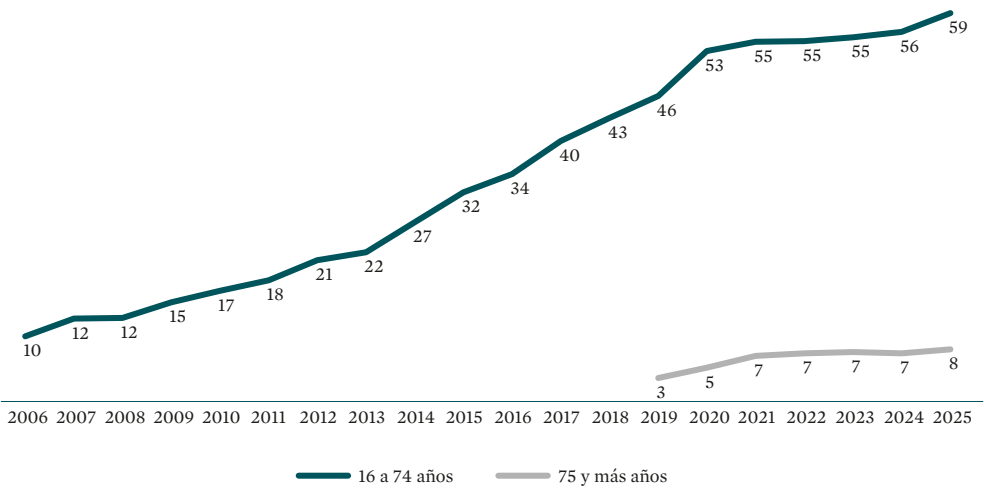
del crecimiento tras varios años de incrementos más modestos, y confirma la integración de manera ya estructural del comercio electrónico en las rutinas de consumo de amplios segmentos de la población (gráfico 3.28). No obstante, siguen existiendo diferencias significativas entre los distintos tramos de edad, de modo que entre las personas de 75 y más años, la proporción de compradores a través de Internet en los tres meses previos se sitúa en el 8 por 100 en 2025, frente al 3,6 por 100 de 2019 y el 7,4 por 100 de 2024, lo que indica una expansión gradual del uso en las cohortes de mayor edad, aunque desde niveles todavía reducidos. Estas brechas generacionales reflejan desigualdades en competencias digitales, en el acceso y uso de dispositivos y como también en la confianza hacia las transacciones en línea, que condicionan la capacidad de distintos grupos de población para aprovechar las oportunidades digitales.

La evolución reciente del uso de instrumentos digitales constituye el telón de fondo de la experiencia de niñas, niños y adolescentes en el entorno digital. Tal como reflejan los datos de la Encuesta sobre equipamiento y uso de tecnologías de la información y la comunicación en los hogares, en 2025 el 96,5 por 100 de los niños de 10 a 15 años ha utilizado Internet en los últimos tres meses y el 67,9 por 100 dispone de teléfono móvil propio, una proporción elevada, aunque inferior a la registrada en 2024 (gráfico 3.1). Esta ligera disminución no altera el hecho de que la presencia de dispositivos conectados en la vida cotidiana de las personas menores sea prácticamente universal, y puede estar asociada tanto a un cierto desplazamiento hacia otros equipos (tabletas

---

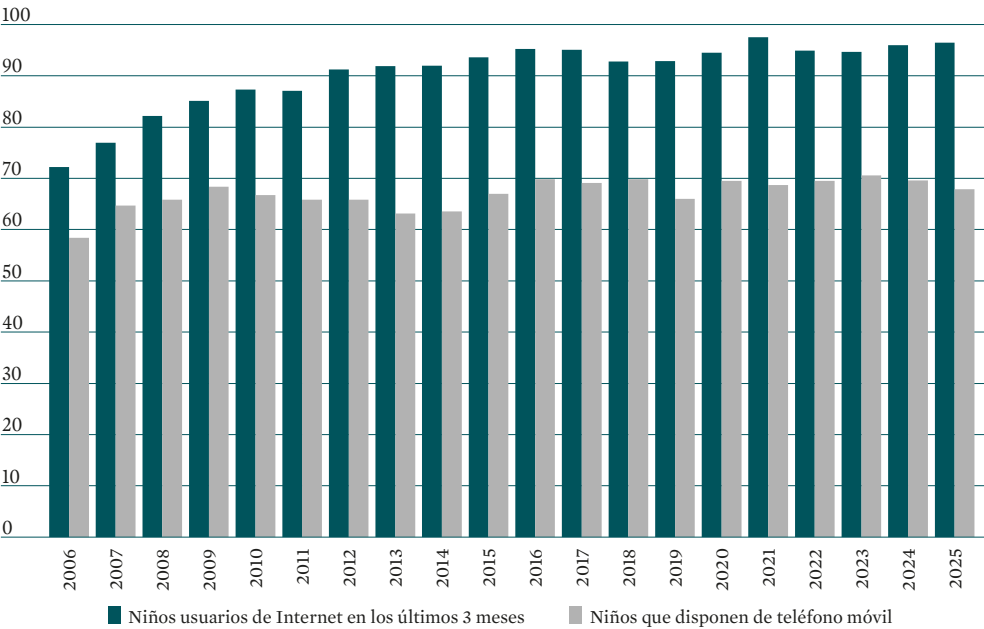
*Leve reducción del  
numero de niños y niñas  
con teléfono móvil*

**GRÁFICO 3.28.** EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN QUE COMPRA A TRAVÉS DE INTERNET  
(Porcentaje de personas que compraron en los tres últimos meses)



Fuente: INE, Encuesta sobre equipamiento y uso de tecnologías de la información y comunicación de los hogares, 2026.

**GRÁFICO 3.29.** EVOLUCIÓN DE LA TENENCIA DE MÓVIL Y ACCESO A INTERNET EN PERSONAS DE 10 A 15 AÑOS



Fuente: INE, Encuesta sobre equipamiento y uso de tecnologías de la información y comunicación de los hogares, 2026.

u ordenadores) como a un mayor retraso en la edad de acceso al primer móvil como medida de protección en las familias. Es importante recordar que la participación en el mundo digital a través de dispositivos, en condiciones de seguridad y con acompañamiento adulto, constituye un factor relevante para la integración social y el desarrollo de niños, niñas y adolescentes, sin embargo, en ausencia de medidas de protección adecuadas, el entorno digital puede afectar negativamente a su bienestar<sup>117</sup>.

En el ámbito específico del consumo, la expansión de productos y servicios digitales (juegos, plataformas de contenidos, micropagos integrados en aplicaciones) amplía las oportunidades de acceso, pero también la posibilidad de que los menores se enfrenten a prácticas comerciales desaconsejadas para su nivel de madurez. Ello pone de relieve la importancia de reforzar tanto la alfabetización digital crítica de niños, niñas y adolescentes, incluido el conocimiento de sus derechos como personas consumidoras en línea, como la capacidad de madres, padres y otros cuidadores para acompañar y supervisar sus decisiones de consumo en entornos digitales.

En este contexto, las iniciativas normativas orientadas a reforzar la protección de las personas menores de edad en los entornos digitales, entre ellas, la futura ley orgánica para la protección de los menores en dichos entornos, cuyo Anteproyecto fue objeto de dictamen del CES, encontrándose todavía en tramitación, se enmarcan en una agenda más amplia de garantía de derechos en el medio digital, en la que se incluye, entre otros instrumentos, el Reglamento de Inteligencia Artificial<sup>118</sup>. En todo caso, cabe recordar la importancia que, desde la perspectiva del consumo, reviste la atención a la evolución de los aspectos más vinculados al riesgo en los servicios digitales, con el fin de asegurar que la regulación ofrezca garantías de protección a la infancia y la adolescencia, que en el ámbito internacional concita un interés y preocupación creciente por los riesgos para la salud mental, como ilustran entre otras, las recientes sentencias judiciales en Estados Unidos en este ámbito<sup>119</sup>.

117 Informe CES 3/2024, *Derechos, calidad de vida y atención a la infancia*.

118 Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n° 300/2008, (UE) n° 167/2013, (UE) n° 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 y (UE) 2019/2144 y las Directivas 2014/90/UE, (UE) 2016/797 y (UE) 2020/1828 (Reglamento de Inteligencia Artificial).

119 Las sentencias y resoluciones judiciales en Estados de los últimos años, fundamentadas en violaciones a la privacidad (especialmente datos biométricos y datos de menores) y en prácticas comerciales engañosas se unen a las más recientes por daños a la salud mental y adicción en menores: K.G.M. v. Meta et al., Los Angeles County Superior Court (Cal.), jury verdict, 25 March 2026. State of New Mexico ex rel. Raúl Torrez v. Meta Platforms, Inc., State District Court, Santa Fe (N.M.), jury verdict, 24-III-2026, sobre explotación infantil y engaño al consumidor en redes sociales.

### 1.5.2. Protección de los derechos de las personas consumidoras y usuarias

En 2025, se amplió el marco normativo de protección de los derechos de las personas consumidoras, añadiéndose nuevas obligaciones de calidad a los servicios y a la atención poscontractual. La aprobación de la Ley 10/2025, de servicios de atención a la clientela<sup>120</sup>, refuerza la posición de las personas consumidoras, incorporando estándares mínimos de accesibilidad, tiempos de respuesta y trato adecuado, con especial atención a los colectivos en situación de vulnerabilidad. La nueva norma integra la atención a la clientela como elemento esencial de la garantía de derechos en mercados cada vez más digitalizados y complejos.

La norma establece un marco general de mínimos homogéneos en materia de calidad, tiempos de respuesta y accesibilidad en la atención a personas consumidoras y usuarias, con independencia del canal utilizado (presencial, telefónico o digital), que responde a la creciente importancia que, en un contexto de digitalización acelerada, adquieren los servicios de atención posventa y de resolución de incidencias como parte esencial de la protección de los derechos de las personas consumidoras. En este sentido, la ley define obligaciones básicas de información, disponibilidad de canales y seguimiento de reclamaciones, y refuerza las garantías frente a obstáculos o demoras que puedan afectar al acceso efectivo a la atención.

La ley contempla de forma específica la atención a las personas en situación de vulnerabilidad<sup>121</sup>, por razones de edad, discapacidad, brecha digital o situación socioeconómica, imponiendo exigencias reforzadas de accesibilidad, trato personalizado y disponibilidad de canales alternativos que no se basen exclusivamente en soluciones automatizadas. Paralelamente, se introducen ajustes en la normativa sectorial de protección de la clientela financiera, reforzando la obligación de las entidades de crédito y de servicios de pago de ofrecer una atención presencial y telefónica adecuada, comprensible y no discriminatoria, especialmente en entornos rurales y para colectivos con mayores dificultades de acceso a los servicios digitales.

Cabe recordar, por último, la contribución institucional del CES al proceso de elaboración de la nueva norma con la emisión de su dictamen sobre el Anteproyecto de ley<sup>122</sup>, en el que valoró positivamente el refuerzo de los estándares mínimos de calidad y accesibilidad en la atención a las personas consumidoras y usuarias, así como la atención específica a las personas en situación de vulnerabilidad. Además, continúan pendientes de trasposición varias directivas comunitarias, entre las que cabe destacar la Directiva relativa a las acciones de representación para la protección de los intereses

120 Dictamen 11/2021, sobre el Anteproyecto de Ley por la que se regulan los servicios de atención a las personas consumidoras y usuarias que actúan en calidad de clientela.

121 Personas consumidoras vulnerables: son las definidas en el apartado 2 del artículo 3 del texto refundido de la Ley General para la Defensa de los consumidores y usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por el Real Decreto legislativo 1/2007, de 16 de noviembre.

122 Dictamen CES 11/2021, sobre el Anteproyecto de Ley por la que se regulan los servicios de atención a las personas consumidoras y usuarias que actúan en calidad de clientela.

colectivos de los consumidores, cuyo Anteproyecto de Ley fue dictaminado por este Consejo<sup>123</sup> y la Directiva sobre contratos de crédito al consumo<sup>124</sup>.

La creciente electrificación de los hogares y de los servicios públicos y privados mostró en abril de 2025 una inesperada realidad: la vulnerabilidad generalizada de las familias en tanto que dependientes del suministro de esa fuente de energía para buena parte de las acciones que desarrollan en su vida cotidiana. Cerca de veinte millones de hogares se vieron afectados por el cese repentino de suministro eléctrico el día 28 de ese mes. Durante varias horas se interrumpieron los servicios de iluminación, telefonía móvil e Internet, transporte público (trenes, metros, tranvías), señalización de tráfico, entre otros, afectando también a operaciones en aeropuertos y sistemas financieros, lo que llegó a implicar que muchas personas quedaran atrapadas en medios de transporte o edificios, impidiendo además la realización de compras básicas al fallar los pagos electrónicos. La dimensión más crítica de este suceso de manifestó en términos de seguridad y salud, viéndose obligados hospitales y servicios de emergencia al uso exclusivo de generadores, y quedando suspendidas muchas intervenciones quirúrgicas programadas. Especialmente crítica fue la situación de las personas electrodependientes.

---

*Los intereses de las  
personas consumidoras  
en el contexto del  
“apagón”*

Más allá de medidas parciales, el Ministerio del Interior declaró la emergencia de interés nacional en el territorio de las comunidades autónomas de Andalucía, la Comunidad de Madrid, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia, La Rioja, Región de Murcia y Comunidad Valenciana. En este contexto tanto las personas consumidoras de estos territorios, como el resto de afectadas por el apagón, pasaron a ser consideradas personas consumidoras vulnerables, remitiendo a los instrumentos legales ya existentes para la defensa de los intereses de las personas consumidoras.

Por otro lado, se aprobó una norma específica para reforzar la seguridad del sistema eléctrico<sup>125</sup>, que incluye varias medidas específicas para el control de la red y evitar que se situaciones similares a la del 28 de abril de 2025. Sin embargo, la norma no recoge aspectos específicamente orientados a las compensaciones a los usuarios, y empresas ni contempla la repercusión económica que pudieran tener algunas de las medidas recogidas en el incremento de las tarifas eléctricas que habrían de asumir las personas consumidoras y las empresas. En este sentido, las asociaciones que representan los intereses de las personas consumidoras y usuarias han venido mostrando su preocupación por elementos que consideran insuficientemente tratados,

123 Dictamen CES 01/2023, sobre el Anteproyecto de Ley de acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores.

124 Directiva (UE) 2020/1828 y Directiva (UE) 2023/2225, respectivamente.

125 Real Decreto-ley 7/2025, de 24 de junio, por el que se aprueban medidas urgentes para el refuerzo del sistema eléctrico.

como las posibles compensaciones a las personas afectadas o el reparto de costes derivados del refuerzo de la red de suministro eléctrico.

## 1.6. EDUCACIÓN Y FORMACIÓN

El sistema educativo en 2025 estuvo marcado por las dinámicas de cambio provenientes de años precedentes y que, en el ámbito de las enseñanzas no universitarias, culminaron con la implantación total de la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOMLOE). Por otro lado, y en consonancia con las tendencias demográficas, prosiguió el descenso del alumnado en los niveles de enseñanza obligatoria, así como el aumento del alumnado extranjero en el conjunto de las enseñanzas no universitarias.

La matriculación en las enseñanzas postobligatorias volvió a registrar un nuevo incremento, especialmente en la Formación Profesional (FP), que continuó con el desarrollo normativo para avanzar en su implantación con la aprobación del Real Decreto 659/2023, de 18 de julio, por el que se desarrolla la ordenación del Sistema de Formación<sup>126</sup>. Con todo, si bien la FP prosiguió con la evolución positiva de los años anteriores, el desarrollo de la formación dual, que comenzó a implantarse progresivamente de forma generalizada en el curso 2024-2025, sigue afrontando retos importantes a punto de terminar el curso 2025-2026, en el que ya todos los ciclos deberían estar adaptados plenamente a este modelo.

El sistema universitario, por su parte, continuó inmerso en el despliegue de la Ley Orgánica 2/2023 del Sistema Universitario (LOSU), enfocada en la estabilización del profesorado y la adaptación de estatutos universitarios, así como pendiente de su desarrollo normativo por parte de las comunidades autónomas. Bajo este marco de transformación, la financiación del sistema continuó siendo uno de los principales focos de atención, en tanto que constituye uno de los ejes clave para hacer frente con modelos formativos de calidad e inclusivos a los retos sociales y económicos que plantea el mundo actual, entre los que destacan la irrupción de la inteligencia artificial o las tendencias demográficas, que demandan su adaptación a las necesidades formativas de la población adulta.

En términos comparados, y de acuerdo con los indicadores de referencia europeos, el sistema educativo español seguía mostrando luces y sombras, registrando continuos progresos en algunos ámbitos y claras necesidades de mejora en otros.

### 1.6.1. Panorama general de las enseñanzas no universitarias

El alumnado en enseñanzas no universitarias de régimen general registró un ligero descenso en el curso 2024-2025 (0,2 por 100) hasta situarse en los 8,3 millones,

<sup>126</sup> El Real Decreto 659/2023, de 18 de julio tiene como objetivo dar cobertura reglamentaria a la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo.

lo que es indicativo del estancamiento demográfico de la población infantojuvenil, aunque con diferencias entre los distintos niveles educativos. Así, y aunque lógicamente la mayor concentración de alumnado se encuentra en la educación obligatoria, es en esta etapa donde se registraron los mayores descensos, frente al aumento de las enseñanzas posobligatorias, especialmente en la FP (cuadro 3.3).

Conviene destacar, asimismo, el incremento en la escolarización en el primer ciclo de educación infantil (menores de 3 años), pese al descenso de la población asociada, lo que supuso un nuevo aumento de la tasa de escolarización de esta etapa hasta alcanzar su máximo en el 49,2 por 100, aunque insuficiente todavía para dar una cobertura educativa amplia, favorecer la igualdad de oportunidades y la participación laboral de las mujeres.

Mientras el segundo ciclo de este nivel preobligatorio (3-6 años) presenta una escolarización prácticamente universal, con tasas superiores al 96 por 100 ya a los 3 años y cercanas al 98 por 100 a los 4 y 5 años, el primer ciclo (0-3 años) ha mostrado en los últimos años un proceso de expansión significativo, pero todavía desigual por edades. Así, la tasa global de escolarización del primer ciclo se sitúa en torno al 40-42 por 100, con diferencias acusadas entre tramos: en torno al 13-14 por 100 en los menores de un año, frente a valores cercanos al 70-71 por 100 en la edad de 2 años<sup>127</sup>. El incremento reciente se concentra especialmente en el tramo inmediatamente anterior a los 3 años, situando a España por encima de la Unión Europea en dicha franja de edad.

La distribución según la titularidad de los centros presenta diferencias relevantes, pues en el primer ciclo, algo más de la mitad del alumnado se escolariza en centros de titularidad pública, mientras que el resto lo hace principalmente en centros privados, reflejando una mayor dependencia de la capacidad económica de los hogares y de la disponibilidad territorial de la oferta. Por el contrario, en el segundo ciclo aumenta el peso relativo de la red pública y concertada, en consonancia con su financiación con cargo a presupuestos públicos, lo que contribuye a una mayor homogeneidad en el acceso.

Otro dato reseñable es el incremento del alumnado matriculado en educación especial y en el grupo de los denominados “Otros Programas Formativos”, destinados a la compensación de las desigualdades y dirigidos a dar continuidad a la escolarización del alumnado con necesidades educativas especiales, así como a otros colectivos con necesidades específicas<sup>128</sup>.

---

*El alumnado se mantiene en 8,3 millones, aunque con cambios en la distribución en las enseñanzas*

---



---

*Avance considerable pero todavía insuficiente y desigual del primer ciclo de educación infantil*

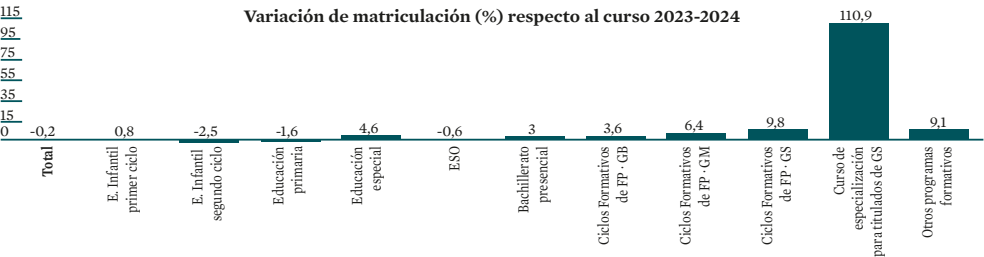
---

127 INE y Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes, cursos 2022-2023 y 2023-2024; Sistema Estatal de Indicadores de la Educación 2024.

128 Pueden incluir módulos profesionales y otros módulos de formación apropiados para la adaptación a sus necesidades, pero estos programas no conducen directamente a la consecución de un título oficial del sistema educativo, si bien los módulos superados pueden ser reconocidos a efectos de continuar estudios.

**CUADRO 3.3.** MATRICULACIÓN EN ENSEÑANZAS REGLADAS NO UNIVERSITARIAS (2024-2025)

|                                                           | Alumno matriculado | Mujeres (%) |
|-----------------------------------------------------------|--------------------|-------------|
| <b>Total</b>                                              | 8.319.029          | 48,5        |
| Educación infantil - Primer ciclo                         | 488.471            | 48,2        |
| Educación infantil - Segundo ciclo                        | 1.078.630          | 48,6        |
| Educación primaria                                        | 2.707.871          | 48,5        |
| Educación especial                                        | 45.382             | 33,0        |
| ESO                                                       | 2.089.477          | 48,4        |
| Bachillerato presencial                                   | 704.424            | 53,9        |
| Ciclos Formativos de FP - Grado Básico                    | 84.557             | 30,3        |
| Ciclos Formativos de FP - Grado Medio                     | 470.287            | 42,5        |
| Ciclos Formativos de FP - Grado Superior                  | 626.428            | 45,3        |
| Curso de Especialización para titulados de Grado Superior | 7.292              | 15,4        |
| Otros programas formativos                                | 15.398             | 32,2        |
| Hombres                                                   | 4.281.761          | 51,5        |
| Mujeres                                                   | 4.037.268          | 48,5        |
| Centros públicos                                          | 5.555.711          | 66,8        |
| Centros privados                                          | 2.763.318          | 33,2        |



Fuernte: Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes. Estadísticas.

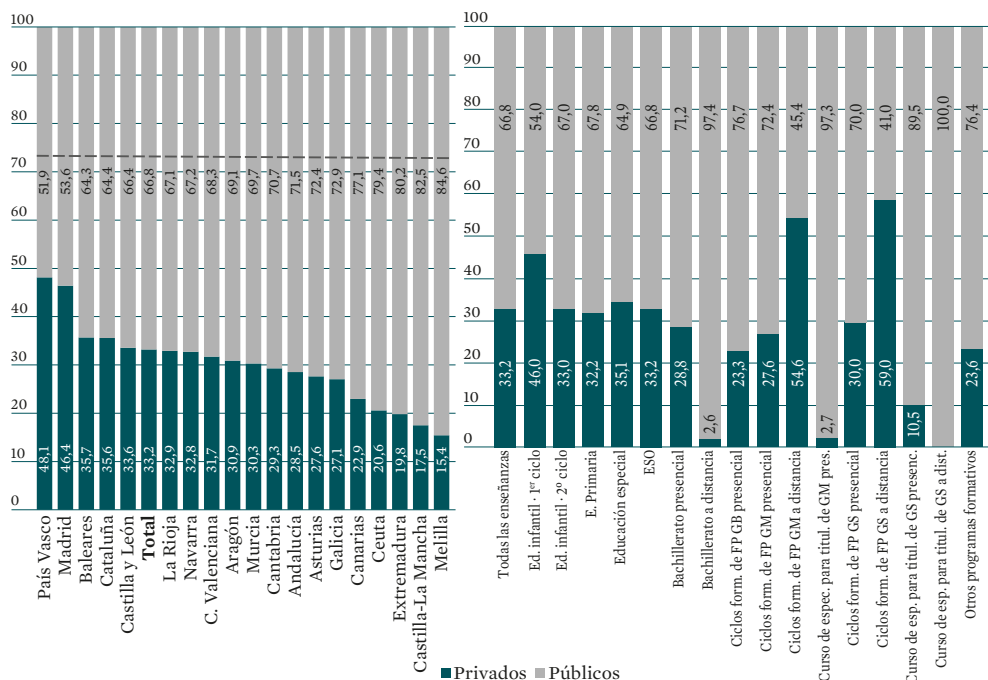
Las mujeres siguen infrarrepresentadas en las enseñanzas postobligatorias, especialmente en la FP

su presencia sea significativamente baja en la FP básica, así como en otros programas formativos, sería indicativo, en todo caso, de que las mujeres presentan menores problemas asociados con los resultados académicos, puesto que se trata de las vías principales de mantenimiento y reenganche a los estudios del alumnado con mayores dificultades de aprendizaje (cuadro 3.3).

El 67 por 100 del alumnado se matriculó en centros públicos, aunque existe gran diversidad territorial

Las mujeres mantuvieron un peso similar al de los hombres en el conjunto de las enseñanzas no universitarias, así como en las etapas correspondientes a la escolaridad obligatoria. Su proporción era algo superior a la de los hombres en bachillerato, si bien siguió siendo menor en las enseñanzas de FP. El hecho de que

El porcentaje de alumnado matriculado en centros públicos se mantuvo respecto al curso anterior en el 67 por 100 (5,6 millones), si bien las diferencias entre las distintas comunidades autónomas siguieron siendo elevadas y llamativas en algunos casos (gráfico 3.31).

**GRÁFICO 3.30.** ALUMNADO MATRICULADO (2024-2025), POR TITULARIDAD, COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y ESTUDIOS

Fuente: Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes. EDUCAbase.

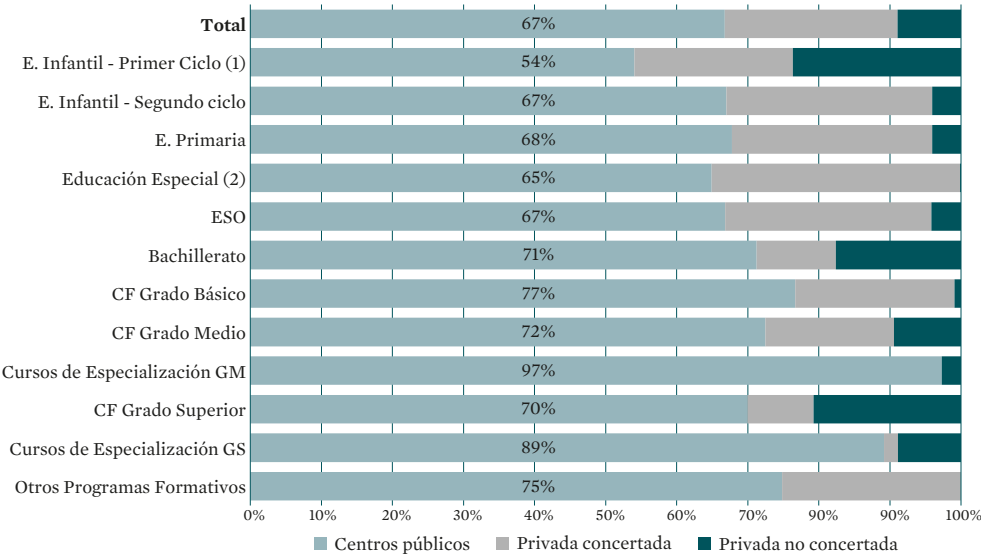
El alumnado matriculado en la enseñanza de titularidad privada se mantuvo en el 33 por 100, aunque, según los datos referidos al curso 2023-2024<sup>129</sup>, descendió en los centros concertados (sostenidos con fondos públicos) (4 puntos porcentuales) respecto al curso anterior hasta alcanzar el 20,4 por 100, y aumentó en la misma proporción en los centros privados no concertados, representando el 12,3 por 100 sobre el total del alumnado matriculado<sup>130</sup>.

Por estudios, el peso de la enseñanza pública fue algo mayor respecto a la media en los estudios de bachillerato y FP, así como en los cursos de especialización de los ciclos formativos de grado medio y superior, salvo los que se realizan a distancia, que son mayoritariamente de titularidad privada. También es mayoritaria la enseñanza pública entre el alumnado matriculado en otros programas formativos. Por el contrario, el peso de la enseñanza pública siguió siendo inferior al promedio en el primer ciclo de educación infantil, donde la enseñanza no está subvencionada con carácter universal en todo el territorio (gráfico 3.31).

129 Los datos desagregados de la educación privada (centros concertados y no concertados) para el curso 2024-2025 se publican con posterioridad a la redacción de esta Memoria.

130 Consejo Escolar de Estado, *Informe 2025 sobre el estado del sistema educativo. Curso 2023-2024*.

**GRÁFICO 3.31.** ALUMNADO MATRICULADO, POR TITULARIDAD DEL CENTRO Y ESTUDIOS.  
CURSO 2024-2025



Fuente: Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes. EDUCAbase.

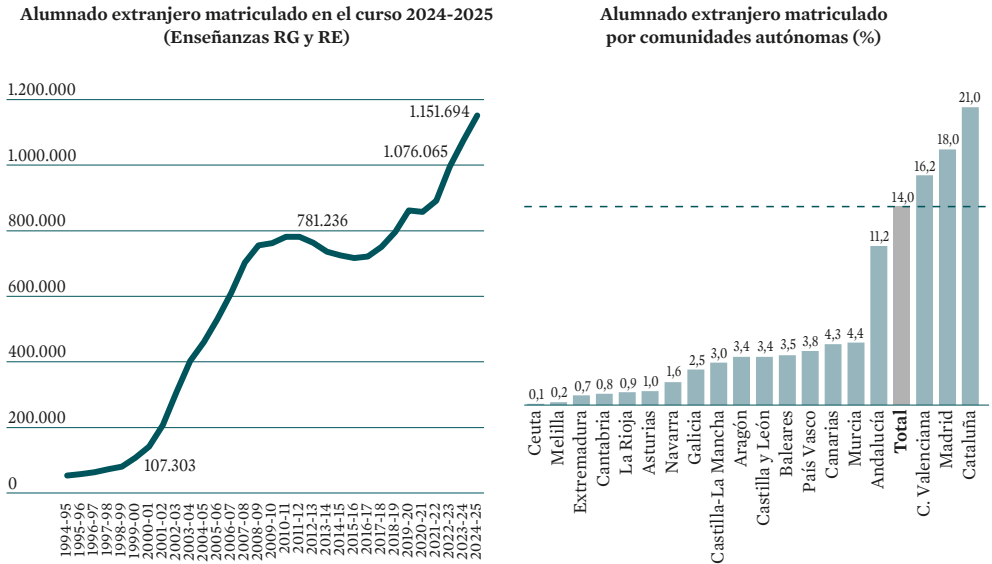
En el conjunto del sistema educativo no universitario, la enseñanza pública es claramente mayoritaria, concentrando aproximadamente dos tercios del alumnado. En el curso 2024-2025, el alumnado matriculado en la enseñanza privada concertada (sostenida con fondos públicos) representa el 24,3 por 100, mientras que en los centros privados no concertados fue del 8,9 por 100. Por estudios, la enseñanza pública es especialmente relevante en las etapas obligatorias y postobligatorias generales, mientras que la enseñanza concertada se concentra en infantil (3-6 años), primaria y ESO, actuando como segundo pilar del sistema. Finalmente, ante la ausencia de oferta pública suficiente en todo el territorio, la privada no concertada desempeña un papel muy relevante en educación infantil (0-2 años), donde la enseñanza no está subvencionada con carácter universal, y creciente en la FP, con las implicaciones sociales que se puedan derivar de ello.

*El alumnado de nacionalidad extranjera representa ya el 13 por 100 del total*

El alumnado de nacionalidad extranjera matriculado en enseñanzas no universitarias en su conjunto (régimen general y especial) aumentó en 59 mil personas, lo que supuso un 6 por 100 más respecto al curso anterior, hasta alcanzar un total de 1,2 millones. Su peso en el conjunto del régimen general alcanzó el 12,9 por 100 del alumnado (gráfico 3.32).

Este incremento se produjo, especialmente, en la educación primaria (3,3 por 100) y la ESO (7 por 100), cuando el alumnado general en estas etapas descendió, así como en la FP (10 por 100,

**GRÁFICO 3.32.** MATRICULACIÓN DE ALUMNADO EXTRANJERO EN LAS ENSEÑANZAS NO UNIVERSITARIAS



Fuente: Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes. EDUCAbase.

frente al 4,7 por 100 del alumnado total en esta etapa). Y, atendiendo al territorio, los mayores aumentos respecto al curso anterior se registraron en Castilla y León (17,5 por 100) y Asturias (14,6 por 100), si bien su distribución territorial se concentraba fundamentalmente en tres comunidades: Cataluña, Madrid y Comunidad Valenciana.

El crecimiento progresivo del alumnado de nacionalidad extranjera, procedente mayoritariamente de Marruecos, Colombia y Rumanía, presenta numerosas oportunidades y retos para el aprendizaje y la gestión de la diversidad en el sistema educativo y, particularmente, para los centros de titularidad pública, que es donde se concentra en su mayor parte este alumnado (74,8 por 100, frente al 67 por 100 del alumnado nacional).

El crecimiento del alumnado matriculado en FP merece un análisis detallado en el que se constata que en el curso 2024-2025 se registró un nuevo aumento del 4,6 por 100, (52.019 en términos absolutos) respecto al curso anterior hasta superar el millón. De manera que, desde el curso 2017-2018, la matriculación en estas enseñanzas ha aumentado un 45 por 100, constatando así el impulso que se ha dado a esta formación desde las políticas educativas (gráfico 3.33).

*Continúa la expansión de la FP*

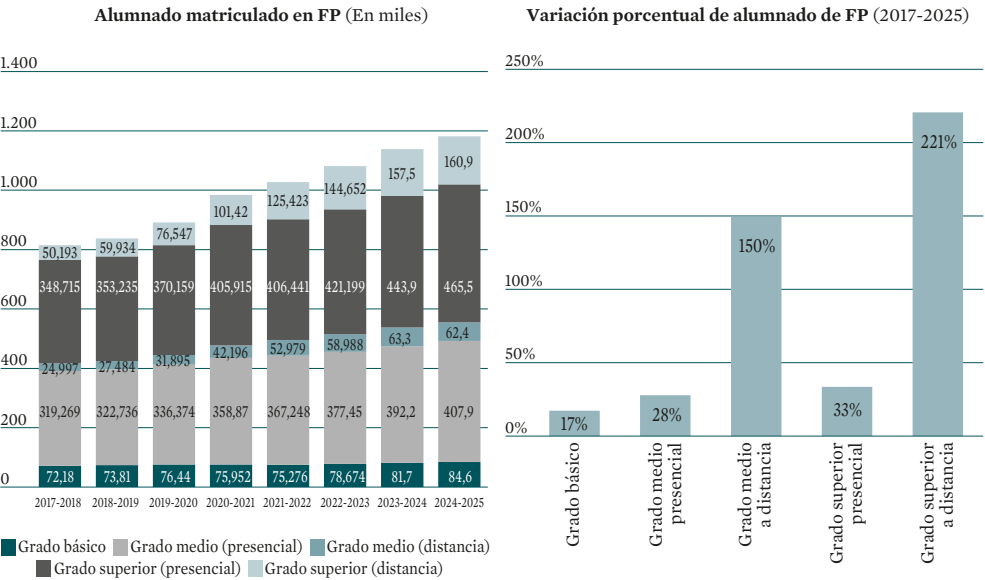
El incremento del alumnado en la FP fue generalizado en todos sus niveles: 4,7 por 100 en FP de grado superior (con un total de 626.400 personas matriculadas); 4,2 por 100 en el grado medio (hasta casi alcanzar el medio millón de personas); y 3,6 por 100 en el grado básico (con 81.790 personas en total). Pero el mayor

incremento se registró en los cursos de especialización de grado superior, aunque son los que cuentan con los niveles de matriculación más bajos (cuadro 3.3 y gráfico 3.33).

Asimismo, una parte significativa de los incrementos correspondió al alumnado que cursa estas enseñanzas en el régimen a distancia: 1,8 por 100 en el grado medio, hasta alcanzar una matrícula de 62.381 alumnos, y un 5,4 por 100 en el grado superior, situándose su matrícula total en 160.919 alumnos.

Atendiendo a la titularidad de los centros, la expansión de la oferta formativa de FP en los últimos años no se ha producido de manera homogénea. Aunque la red pública sigue siendo mayoritaria, la FP de titularidad privada, tanto concertada como no concertada, continuó creciendo en el curso 2024-2025 a un ritmo superior al de la red pública, especialmente en determinados territorios y familias profesionales. Esta tendencia ha discurrido en paralelo a una diversificación del tipo de empresas que participan en el sector, incluyendo la entrada de grupos multinacionales. Según el avance de datos, la FP pública concentra en torno al 70 por 100 del alumnado matriculado, mientras que la FP privada en su conjunto alcanza aproximadamente el 30 por 100, lo que supone un incremento cercano a 1 punto porcentual respecto a cursos anteriores<sup>131</sup>. Dentro de la oferta privada, el crecimiento se explica sobre todo por la FP privada no concertada, mientras que la FP concertada mantiene una evolución más estable, con variaciones más moderadas. Esta expansión se traduce tanto en un mayor número

**GRÁFICO 3.33.** EVOLUCIÓN DEL ALUMNADO MATRICULADO EN FORMACIÓN PROFESIONAL



Fuente: Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes. EDUCAbase.

131 Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes, EDUCAbase.

de centros privados que imparten ciclos de FP como en un incremento del volumen de plazas ofertadas, especialmente en ámbitos urbanos y metropolitanos y en familias profesionales como Sanidad, Informática y Comunicaciones, Administración y Gestión y Comercio y Marketing, mientras que la red pública continúa siendo mayoritaria en términos absolutos, desempeñando un papel central en la cohesión territorial y social del sistema.

Unido a lo anterior, se sigue observando una fuerte pauta de segregación de género en la elección de los estudios en FP, especialmente vinculada a determinadas familias profesionales. En términos agregados, la FP cuenta con más de 1,13 millones de estudiantes, con una mayor presencia masculina (en torno al 60 por 100), frente a una participación femenina que se sitúa aproximadamente en el 40 por 100 del total del alumnado.

La segregación en la elección de estudios es especialmente acusada en determinadas ramas y apenas ha variado en los últimos cursos, lo que evidencia la persistencia de estereotipos de género en la elección de itinerarios formativos, como ha puesto de relieve el CES en varios informes<sup>132</sup>. Las familias de Informática y Comunicaciones, Electricidad y Electrónica, Instalación y Mantenimiento, Transporte y Mantenimiento de Vehículos y Fabricación Mecánica continúan registrando una presencia masculina claramente mayoritaria, superando ampliamente el 80 por 100 en algunos ciclos. Por el contrario, las mujeres se concentran de forma predominante en Sanidad, Servicios Socioculturales y a la Comunidad, Imagen Personal y Administración y Gestión, donde el alumnado femenino es mayoritario y, en algunos casos, supera el 70 por 100 del total.

A la espera de conocer los datos definitivos del curso 2025-2026, en el que debería haber estado ya plenamente implantada en todos los ciclos de FP, el impulso de la formación dual que perseguía la LOIFP<sup>133</sup> sigue siendo insuficiente, pues el alumnado matriculado en FP dual apenas alcanzaba las 60 mil personas en el curso 2023-2024, año en que comenzó a implantarse de forma progresiva. De manera que, a pesar del notable aumento registrado en el alumnado matriculado en los últimos años (65 por 100 desde el curso 2020-2021), apenas representaba un 5 por 100 del conjunto del alumnado de la FP en el curso 2023-2024 (cuadro 3.4).

---

*El peso de la FP dual sigue siendo escaso*

132 Entre los más recientes, véase Informe CES 1/2022, *Mujeres, trabajos y cuidados* o Informe CES 1/2023, *La formación dual en España: situación y perspectivas*.

133 Entre los grandes cambios que estableció la LOIFP, uno fue la previsión de que la FP fuera de carácter dual. Ello se concreta en que toda la oferta correspondiente a los ciclos formativos de FP (grado D, en la terminología de la LOIFP), toda la oferta, asimismo, conducente a la obtención de un certificado profesional (grado C), y, en su caso, los cursos de especialización (grado E), tendrán carácter dual. En la norma predecesora (Real Decreto 1529/2012, de 8 de noviembre), sin embargo, la FP dual era una modalidad formativa dentro de la FP en sentido amplio. Para más detalle, véase Informe CES 1/2023, *op. cit.*

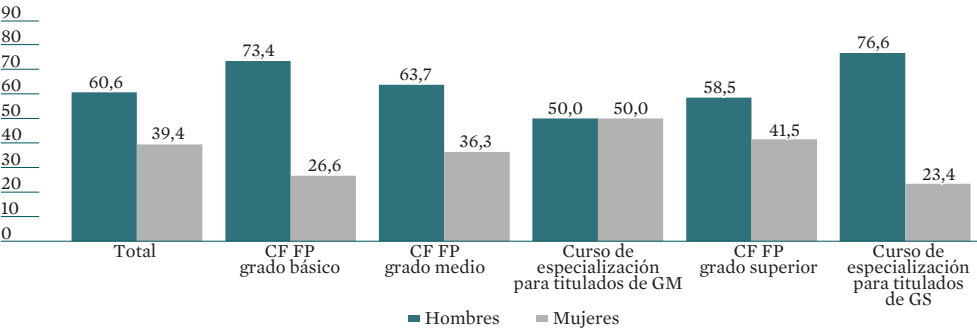
CUADRO 3.4. EVOLUCIÓN DEL ALUMNADO MATRICULADO EN FP DUAL

|                                                                       | Curso 2020-2021 |          | Curso 2021-2022 |          | Curso 2022-2023 |          | Curso 2023-2024 |          |
|-----------------------------------------------------------------------|-----------------|----------|-----------------|----------|-----------------|----------|-----------------|----------|
|                                                                       | %               |          | %               |          | %               |          | %               |          |
|                                                                       | Centros         |          | Centros         |          | Centros         |          | Centros         |          |
|                                                                       | Total           | Públicos | Total           | Públicos | Total           | Públicos | Total           | Públicos |
| Número de centros que imparten ciclos formativos en la modalidad dual |                 |          |                 |          |                 |          |                 |          |
| Total                                                                 | 1.164           | 73,3     | 1.353           | 73,2     | 1.501           | 74,8     | 1.607           | 76,6     |
| Grado básico                                                          | 76              | 63,2     | 106             | 69,8     | 119             | 74,8     | 120             | 81,7     |
| Grado medio                                                           | 700             | 74,9     | 868             | 74,4     | 981             | 76,9     | 1.051           | 78,7     |
| Curso de especialización para titulados de GM                         | -               | -        | -               | -        | 1               | 100,0    | 2               | 100,0    |
| Grado superior                                                        | 841             | 73,8     | 1.025           | 73,8     | 1.132           | 75,1     | 1.201           | 76,3     |
| Curso de especialización para titulados de GS                         | -               | -        | -               | -        | 7               | 100,0    | 20              | 90,0     |
| Alumnado matriculado en ciclos formativos en la modalidad dual        |                 |          |                 |          |                 |          |                 |          |
| Total                                                                 | 36.265          | 75,5     | 45.612          | 73,8     | 53.385          | 75,5     | 60.018          | 77,0     |
| Grado básico                                                          | 842             | 58,2     | 871             | 63,3     | 1.042           | 68,4     | 1.126           | 71,8     |
| Grado medio                                                           | 13.120          | 73,5     | 15.786          | 73,6     | 18.195          | 76,9     | 20.406          | 79,8     |
| Curso de especialización para titulados de GM                         | -               | -        | -               | -        | 2               | 100,0    | 10              | 100,0    |
| Grado superior                                                        | 22.303          | 77,3     | 28.955          | 74,2     | 34.106          | 74,9     | 38.245          | 75,6     |
| Curso de especialización para titulados de GS                         | -               | -        | -               | -        | 40              | 100,0    | 231             | 90,9     |

Fuente: Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes. Estadística del alumnado de FP, 2025.

GRÁFICO 3.34. ALUMNADO MATRICULADO EN FP DUAL, POR SEXO

(Curso 2023-2024)



Fuente: Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes. Estadística del alumnado de FP, 2025.

La matriculación de mujeres en la modalidad de FP dual (40 por 100) se situaba a bastante distancia de la de los hombres (60 por 100). En todo caso, atendiendo a los distintos niveles formativos de estas enseñanzas, las mujeres presentaban mayor presencia en los grados de especialización de grado medio y en los de grado superior. En cambio, era muy inferior en los grados básicos y en los de especialización de grado superior (gráfico 3.34).

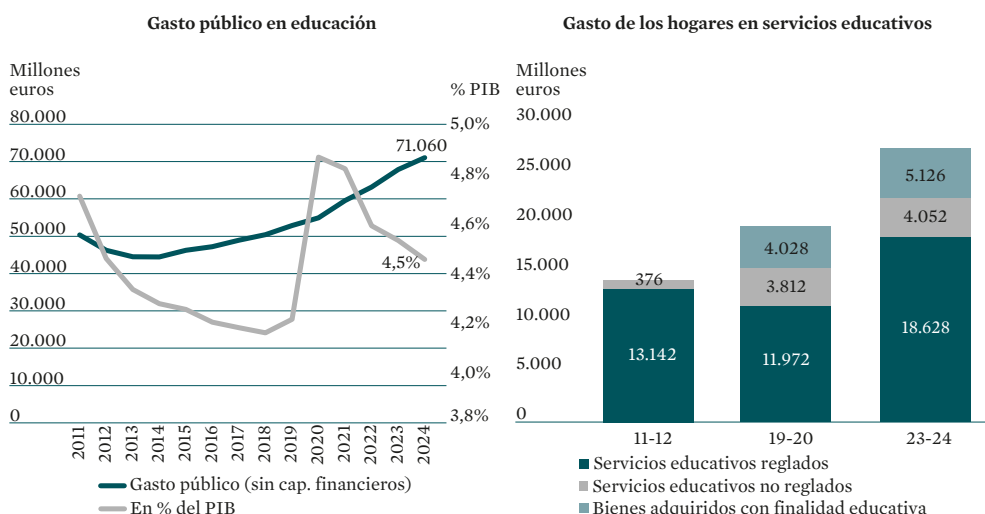
El desarrollo de la LOIFP constituye una oportunidad para implementar un nuevo y más completo marco de instrumentos comunes de la FP dual que permita proveer

a las personas trabajadoras y a las empresas de las cualificaciones y competencias demandadas. Con todo, permanecen en pie una serie de retos para su implantación, como aumentar la participación de las empresas, el apoyo institucional y acciones de información y sensibilización, así como los incentivos, especialmente para la participación de pymes, tal y como ha señalado el CES<sup>134</sup>. La conexión con las necesidades del tejido productivo continúa representando uno de los principales desafíos en el ámbito de la FP, máxime ante un cambio de la magnitud que supone la transformación del modelo que, a partir de 2026, deberá ser dual en su totalidad.

El gasto público en educación en 2024 experimentó un incremento del 4,7 por 100, hasta alcanzar casi los 71.060 millones de euros<sup>135</sup>. En términos de PIB supuso un 4,5 por 100 del PIB<sup>136</sup>. En todo caso, es preciso señalar que el resultado de 2021, del 4,9 por 100, fue un dato atípico que respondió fundamentalmente a la caída del PIB, habiéndose producido desde entonces una paulatina corrección del indicador. Por otro lado, en términos agregados, el gasto privado en educación mantiene un peso relevante en el conjunto del gasto educativo total, aunque inferior al gasto público. El gasto en servicios educativos por parte de los hogares ascendió a un total de 27.806 millones de euros en el curso 2023-2024, lo que equivale a aproximadamente un 1,7 por 100 del PIB (gráfico 3.35).

*El gasto en educación aumentó un 4,7 por 100 en 2024*

**GRÁFICO 3.35.** GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN Y GASTO DE LOS HOGARES, 2024



Fuente: Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes y Estadística de Gasto de los Hogares en Educación.

134 Informe CES 1/2023, *op. cit.*

135 Ministerio de Educación, Estadística del Gasto Público en Educación.

136 Excluidos los capítulos financieros, tal y como se considera en la metodología internacional.

CUADRO 3.5. BECAS CONCEDIDAS Y GASTO TOTAL EN ENSEÑANZA NO UNIVERSITARIA

|                                                                     | Alumnado<br>becario | Becas y<br>ayudas | Importe<br>(miles<br>de euros) |
|---------------------------------------------------------------------|---------------------|-------------------|--------------------------------|
| <b>A. Enseñanzas obligatorias, e. infantil y e. especial</b>        |                     |                   |                                |
| A. Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes        | 413.032             | 413.032           | 241.075                        |
| A. Comunidades autónomas                                            | 1.479.66            | 1.810.99          | 1.053.153                      |
| <b>Total A</b>                                                      | <b>1.892.70</b>     | <b>2.224.031</b>  | <b>1.294.228</b>               |
| <b>B. Enseñanzas postobligatorias no universitarias</b>             |                     |                   |                                |
| B. Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes        | 460.848             | 1.008.590         | 918.821                        |
| B. Comunidades autónomas                                            | 128.024             | 153.692           | 189.912                        |
| <b>Total B</b>                                                      | <b>588.872</b>      | <b>1.162.282</b>  | <b>1.108.732</b>               |
| <b>Total de enseñanzas no universitarias (A+B)</b>                  |                     |                   |                                |
| Total del Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes | 873.880             | 1.421.622         | 1.159.896                      |
| Total de las comunidades autónomas                                  | 1.607.692           | 1.964.691         | 1.243.065                      |
| <b>Total (A+B)</b>                                                  | <b>2.481.57</b>     | <b>3.386.313</b>  | <b>2.402.960</b>               |

Fuente: Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes. Curso 2023-2024 (julio 2025).

En lo que se refiere a la distribución del gasto público entre las distintas actividades educativas, la educación infantil y primaria, incluida la educación especial, supone en el 33,5 por 100, la educación secundaria y FP, el 30,4 por 100, la educación universitaria, el 18,8 por 100 y las becas y ayudas al estudio, el 4,8 por 100.

El importe dedicado a las becas y ayudas en las enseñanzas no universitarias en el curso 2023-2024 fue de 2.402 miles de euros, y alcanzó a un total de 2,5 millones de

*El gasto en becas aumentó en las enseñanzas obligatorias, infantil y educación especial*

personas beneficiarias (un 12 por 100 más respecto al curso anterior). La financiación de las becas se distribuyó de forma bastante equilibrada entre las Administraciones estatales y autonómicas (cuadro 3.5).

El presupuesto de las becas en las enseñanzas obligatorias, educación infantil y educación especial aumentó casi un 20 por 100 respecto al curso anterior debido, fundamentalmente, al incremento de las ayudas dirigidas al alumnado con necesidades de apoyo educativo<sup>137</sup>. En las enseñanzas postobligatorias no universitarias, en cambio, se produjo un descenso del presupuesto destinado a becas (3,5 por 100) como consecuencia de que las ayudas que, con carácter ocasional, se concedieron en el curso anterior<sup>138</sup>, decayeron y no se renovaron para el curso 2023-2024. El porcentaje mayoritario del presupuesto se destinó a los servicios complementarios (25 por 100 a comedor escolar, 2,9 por 100

137 El Ministerio de Educación aprobó para el curso 2023-2024 ayudas complementarias de 400 euros al alumnado con discapacidad, trastorno grave de conducta, de la comunicación/lenguaje, del espectro autista (TEA) o altas capacidades.

138 El Real Decreto-ley 14/2022, de 1 de agosto, estableció el derecho a una ayuda complementaria (100 euros al mes durante cuatro meses) al alumnado de cursos de posgrado beneficiario de becas de carácter general. Si se descontasen estas ayudas, el gasto de las becas en las enseñanzas postobligatorias en el curso 2023-2024 habría aumentado un 13,1 por 100.

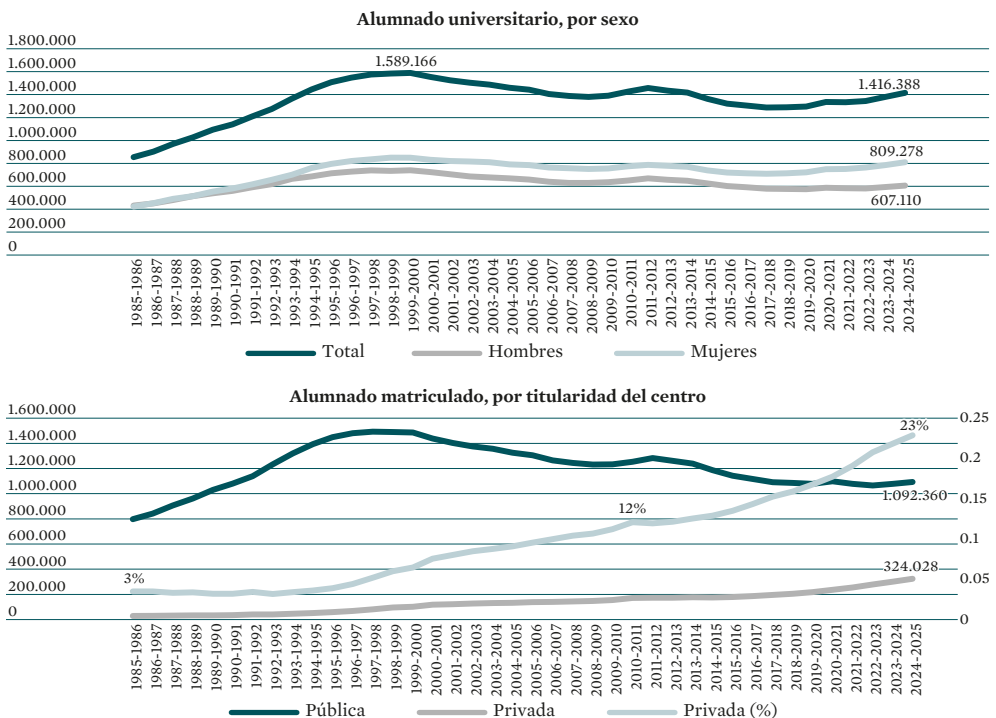
a transporte escolar y el 2,1 por 100 al de residencia). Las becas y ayudas destinadas a financiar el material escolar representaron el 3,2 por 100 del presupuesto y el 10,0 por 100 se destinó para el alumnado con necesidades educativas especiales.

Para el curso académico 2024-2025 se elevaron los umbrales de renta y patrimonio familiar y los importes de las becas y ayudas de estudios con vistas a ampliar la cobertura entre las familias de renta media y los estudiantes con necesidades educativas especiales, que se han consolidado para el curso 2025-2026<sup>139</sup>.

### 1.6.2. Panorama general del sistema universitario

Durante el curso 2024-2025, el sistema universitario español (SUE) se caracterizaba por una estabilización de la demanda en grado y la expansión del posgrado, en un contexto de presión sobre la financiación estructural y de continuidad de una serie de reformas normativas orientadas al aseguramiento de la calidad, la planificación de la oferta y la dimensión social del acceso.

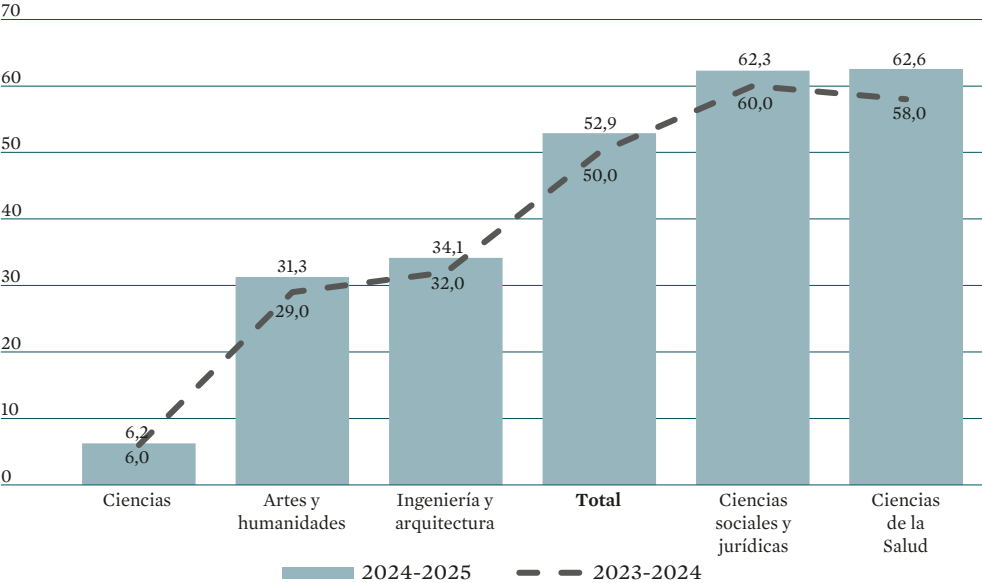
**GRÁFICO 3.36.** ALUMNADO UNIVERSITARIO, POR SEXO Y TITULARIDAD DEL CENTRO



Fuente: Ministerio de Universidades.

139 Real Decreto 201/2024, de 27 de febrero, por el que se establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio para el curso 2024-2025, y Real Decreto 163/2025, de 4 de marzo, por el que se establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio para el curso 2025-2026.

GRÁFICO 3.37. MATRICULACIÓN EN MÁSTER, POR RAMA Y PORCENTAJE DE TITULARIDAD PRIVADA



Fuente: Ministerio de Universidades.

La cifra total de estudiantes matriculados se elevaba a 1,7 millones de estudiantes, con algo más de 1,34 millones de estudiantes matriculados en grado, alrededor de 280.000 en máster y cerca de 97.000 en doctorado, confirmando la centralidad del grado y la creciente relevancia del máster en la transición educativa y profesional (gráfico 3.37)<sup>140</sup>.

Entre las principales iniciativas normativas en 2025 destaca la aprobación del Real Decreto 905/2025<sup>141</sup>, que modifica el marco de ordenación de las enseñanzas universitarias y aseguramiento de su calidad; las normas de creación, reconocimiento

*Desarrollo del nuevo modelo universitario definido tras la LOSU*

y autorización de universidades; y la regulación del Registro de Universidades, Centros y Títulos, así como la de la expedición de títulos universitarios. La norma avanza en la consolidación del nuevo modelo universitario definido tras la LOSU, con el

objetivo explícito de reforzar la calidad, la planificación y la sostenibilidad del sistema, así como de frenar dinámicas de expansión poco planificadas, especialmente en el segmento de universidades privadas y en determinados estudios de máster.

140 Datos y cifras del SUE. Curso 2024-2025.

141 Real Decreto 905/2025, de 7 de octubre, por el que se modifican el Real Decreto 640/2021, de 27 de julio, de creación, reconocimiento y autorización de universidades y centros universitarios, y acreditación institucional de centros universitarios; el Real Decreto 1509/2008, de 12 de septiembre, por el que se regula el Registro de Universidades, Centros y Títulos; el Real Decreto 1002/2010, de 5 de agosto, sobre expedición de títulos universitarios oficiales; y el Real Decreto 822/2021, de 28 de septiembre, por el que se establece la organización de las enseñanzas universitarias y del procedimiento de aseguramiento de su calidad.

Para ello, el Real Decreto 905/2025 incide en los requisitos de calidad, planificación y autorización de nuevas universidades y centros, con especial atención a la programación responsable de la oferta y a la acreditación institucional. No obstante, su efectividad dependerá de su aplicación homogénea, de la coordinación con las comunidades autónomas y de su articulación con una estrategia de financiación suficiente y estable, que permita a las universidades cumplir los mayores requisitos sin comprometer su función social y territorial y sin que se vean dificultadas la competencia y la innovación académica, en un contexto de acelerados cambios en las demandas formativas.

La formación universitaria dual, aunque de implantación aún limitada frente a la FP, avanza de forma gradual mediante títulos de grado y máster con itinerarios duales, especialmente en ámbitos de ingeniería, empresa y salud, impulsados por universidades públicas y privadas en colaboración con empresas. El marco del Real Decreto 822/2021 habilita estos formatos, reforzados por los desarrollos normativos posteriores, si bien no existe aún un despliegue generalizado y homogéneo comparable al de la FP Dual, pese al potencial que caracteriza a esta modalidad a la hora de mejorar la inserción laboral temprana y reducir la brecha entre formación y empleo. La equidad en el acceso, la supervisión académica y la evaluación de la calidad de las experiencias formativas en empresa siguen siendo importantes desafíos en esta modalidad.

El gasto público en educación universitaria se mantiene en niveles moderadamente expansivos según los últimos datos relativos a 2024. En términos nominales, la educación universitaria representó el 18,8 por 100 del total del gasto público en educación, lo que equivale a aproximadamente 13.400 millones de euros ejecutados por las Administraciones y universidades públicas. En porcentaje del PIB, la educación universitaria representa en torno al 0,8 por 100 del PIB en 2024 (con un aumento del 5,3 por 100 respecto al año anterior)<sup>142</sup>. Siguiendo la metodología de la OCDE, el gasto en estudios superiores (grado y FP superior) se situaba en España en el 1,1 por 100 del PIB en 2022, ligeramente por debajo de la media de la UE-27 (1,2 por 100), pero el gasto público total en educación superior por equivalente a estudiante a tiempo completo se situaba en España (17.124 USD) por debajo de países como Suecia (28.823 USD), Alemania (23.269) o Francia (21.379 USD) en 2022<sup>143</sup>. Ello refuerza el diagnóstico presente en el debate público a lo largo de 2025 sobre la infrafinanciación del sistema universitario público español, ante las persistentes

---

*La formación dual  
universitaria*

---

*El gasto público  
en las enseñanzas  
universitarias*

142 Ministerio de Educación, Estadística del gasto público en Educación. Resultados provisionales, marzo de 2026.

143 Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades. Datos y cifras del sistema universitario español, diciembre de 2025. Según estimaciones de este Ministerio, considerando únicamente el gasto universitario, la cifra se situaría alrededor del 0,49 por 100 del PIB.

tensiones estructurales asociadas a costes de personal, infraestructuras y necesidades de inversión en I+D y digitalización. Dicha infrafinanciación ya ha comenzado a generar conflictos en la comunidad académica en algunos territorios.

Las becas constituyen un instrumento relevante para contener el abandono por motivos económicos y para ampliar el acceso al sistema en igualdad de oportunidades.

---

*Aumenta el alcance y se modera el presupuesto de las becas generales universitarias*

Para el curso 2024-2025, el Real Decreto 201/2024 fijó los umbrales y cuantías de las becas generales, consolidando mejoras previas en renta y cuantías. En la convocatoria general se contaban 744.000 beneficiarios y un refuerzo específico de las becas de residencia y de apoyo a estudiantes con necesidades educativas especiales. El

incremento en los umbrales de renta ha permitido la entrada de nuevos beneficiarios al sistema y alrededor de 30.000 estudiantes adicionales accedieron a becas generales en 2024-2025 respecto al curso anterior, de los que más del 60 por 100 son estudiantes universitarios.

Este aumento del volumen de estudiantes con beca se produce en el marco de una subida interanual del presupuesto para becas muy moderada (0,6 por 100) tras los fuertes incrementos de cursos anteriores, con un presupuesto total de 2.536 millones de euros, lo que refleja una estabilización de la cuantía media percibida por los estudiantes universitarios, situada en torno a los 3.100-3.150 euros anuales, incluyendo beca de matrícula y componentes dinerarios (renta, residencia, excelencia y cuantía variable).

Hay que tener en cuenta que, junto al sistema general, coexiste un ecosistema complementario de ayudas gestionadas por comunidades autónomas y por las propias universidades, que generalmente adoptan la forma de becas salario o de renta para estudiantes con bajos ingresos, y becas de excelencia académica o rendimiento, así como ayudas ligadas a precios públicos o matrícula. La información disponible es escasa y heterogénea, lo que dificulta la evaluación de su impacto para reducir la persistencia de desigualdades territoriales y sociales asociadas a los costes indirectos de los estudios universitarios, como el transporte, la manutención y, especialmente, el alojamiento, que pueden estar frenando la igualdad de oportunidades en el actual contexto de precios de la vivienda.

En la comparación internacional, la educación universitaria sigue siendo el tramo del sistema con menor intensidad relativa de financiación, a pesar de su papel estratégico para la productividad, la innovación y la cohesión social. De ahí que, junto al refuerzo del sistema de becas, permanezca abierto el debate sobre la suficiencia estructural de la financiación universitaria y su eficiencia, así como la necesidad de avanzar hacia marcos plurianuales estables de financiación pública.

### **1.6.3. Fortalezas y déficits del sistema educativo español en el marco europeo**

Los indicadores establecidos en el marco estratégico del Espacio Europeo de Educación, y que sirven como base para evaluar los progresos hacia los objetivos establecidos

para 2030, sitúan a la educación y formación en España en una posición ambivalente en términos comparados: mientras en algunos ámbitos se ha seguido avanzado de manera notable hasta alcanzarse los objetivos europeos con varios años de antelación, en otros los avances han sido insuficientes, lentos e incluso negativos.

Se confirma así un patrón característico del sistema educativo español en el contexto europeo, que combina una alta capacidad de expansión educativa y de inclusión formal, con dificultades persistentes en abandono escolar temprano, rendimiento y adquisición de competencias clave, especialmente entre los grupos más vulnerables. Se trata de desequilibrios relevantes desde la perspectiva de sus implicaciones directas para la cohesión social, la productividad y la capacidad de adaptación del sistema educativo a los cambios económicos y tecnológicos en curso<sup>144</sup>.

Entre los principales factores de fortaleza, el Monitor destaca que España se sitúa a la cabeza de la Unión Europea en participación en educación infantil. Como ya se ha mencionado, la tasa de escolarización en el segundo ciclo de educación infantil (3-6 años) supera el 96 por 100, claramente por encima de la media europea y del objetivo del 96 por 100 fijado para 2030.

Unido a lo anterior, España presenta uno de los niveles más elevados de la UE en titulación de estudios superiores, pues más del 50 por 100 de la población de 25-34 años cuenta con educación terciaria, situándose por encima del objetivo europeo del 45 por 100 y superando de manera holgada la media de la Unión. Ello refleja una importante capacidad para generar capital humano cualificado, aunque desde el Monitor de la Educación y la Formación de la Comisión Europea se advierte de un desajuste persistente entre titulaciones y necesidades del mercado de trabajo, así como de desigualdades sociales y territoriales en el acceso y los resultados.

Con todo, la distribución de la población por niveles de estudios sigue demasiado concentrada en los extremos, lo que representa cierta desventaja. Así, el porcentaje de población con estudios de nivel intermedio sigue siendo comparativamente bajo y, por el contrario, y a pesar de la importante expansión de la FP en los últimos años, nuestro país sigue arrojando una elevada proporción de personas que no han acabado la educación obligatoria, lo que representa un desafío de cara a la mejora de las oportunidades de inserción laboral, en especial de las personas jóvenes, y a la conexión con las necesidades del tejido productivo.

Frente a los avances registrados en determinados indicadores, el abandono escolar temprano continúa configurándose como uno de los principales déficits estructurales del sistema educativo español en perspectiva comparada. La tasa se mantiene en valores en torno

---

*A la cabeza de la UE en participación en educación infantil y titulación en estudios superiores*

---

*Insuficiente descenso del abandono escolar temprano y empeoramiento en competencias clave*

144 Comisión Europea. Monitor de la educación y la formación, 2024.

al 13 por 100, situándose de forma persistente por encima de la media de la Unión Europea y todavía alejada del objetivo común del 9 por 100 fijado para 2030. Aunque la reducción del abandono a largo plazo ha sido significativa, el ritmo de mejora observado en los últimos años resulta insuficiente, evidenciándose una desaceleración de los avances que limita la convergencia con los países del entorno.

A ello se añade la evolución desfavorable de los resultados en competencias clave, particularmente en matemáticas, lectura y ciencias, ámbitos en los que España se sitúa por debajo de los promedios europeos. El informe del Monitor de la Educación y la Formación destaca, además, la persistente influencia del origen socioeconómico en los resultados educativos, lo que refuerza la necesidad de políticas orientadas no solo a mejorar los rendimientos medios, sino también a reducir las desigualdades educativas desde las etapas tempranas.

**CUADRO 3.6.** INDICADORES DEL MARCO DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN

|                                                                                                       |                           | España |       |        | UE      |       |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|--------|-------|--------|---------|-------|
|                                                                                                       |                           | 2015   | 2024  | 2015   | 2024    |       |
| Objetivos 2030                                                                                        |                           |        |       |        |         |       |
| Participación en la educación infantil (desde los 3 años y hasta la educación obligatoria)            | ≥96%                      | 96,8%  | 97,7% | 91,9%  | 94,6%   |       |
| Bajo rendimiento en competencias digitales (2º de la ESO)                                             | <15%                      | -      | 44,0% | -      | 43,0%   |       |
| Jóvenes de 15 años con bajo rendimiento en:                                                           | Lectura                   | <15%   | 16,2% | 24,4%  | 20,0%   | 26,2% |
|                                                                                                       | Matemáticas               | <15%   | 22,2% | 27,3%  | 22,2%   | 29,5% |
|                                                                                                       | Ciencias                  | <15%   | 18,3% | 21,3%  | 21,1%   | 24,2% |
| Abandono escolar temprano (18-24 años)                                                                | <9%*                      | 20,0%  | 13,0% | 11,0%  | 9,4%    |       |
| Porcentaje de titulados recientes en FP (últimos 3 años) con al menos un mes de experiencia laboral   | ≥60% (2025)               | 95,0%  | 90,8% | 60,3%  | 65,2%   |       |
| Finalización de la enseñanza terciaria (25-34 años)                                                   | ≥45%                      | 41,0%  | 52,6% | 36,5%  | 44,1%   |       |
| Participación de la población adulta en el aprendizaje (25-64 años)                                   | ≥60%                      | 30,4%  | 34,1% | 37,4%  | 39,5%   |       |
| Mejores en competencias PISA (15 años) en:                                                            | Lectura                   | ≥15%   | 5,5%  | 5,3%   | 8,6%    | 6,5%  |
|                                                                                                       | Matemáticas               | ≥15%   | 7,2%  | 5,9%   | 10,7%   | 7,9%  |
|                                                                                                       | Ciencias                  | ≥15%   | 5,0%  | 4,9%   | 7,1%    | 6,9%  |
| Matriculación en áreas STEM en FP básico y FP medio                                                   | Promedio                  | ≥45%   | 27,2% | 28,3%  | 34,0%   | 36,3% |
|                                                                                                       | Mujeres                   | ≥25%   | 9,2%  | 11,2%  | 14,0%   | 15,4% |
| Matriculación en áreas STEM en enseñanza superior                                                     | Promedio                  | ≥32%   | 25,9% | 24,7%  | 27,6%   | 26,9% |
|                                                                                                       | Mujeres                   | ≥40%   | 28,1% | 28,6%  | 29,4%   | 32,2% |
| Matrícula en programas de doctorado en TIC                                                            | Mujeres                   | ≥5%    | 2,6%  | 2,4%   | 3,4%    | 3,8%  |
|                                                                                                       | Promedio                  | ≥33%   | 19,9% | 23,0%  | 20,5%   | 24,3% |
| Indicador de equidad                                                                                  | ≥25%                      | 19,9%  | 18,7% | 21,1%  | 16,3%   |       |
| Conocimiento sobre valores éticos                                                                     | ≥85%                      | -      | 64,9% | 72,5%  | 63,1%   |       |
| Atracción internacional: n.º de titulados universitarios provenientes de fuera de la UE <sup>12</sup> | ≥350.000 (nivel de la UE) | -      | -     | 70.366 | 249.339 |       |

Fuente: Comisión Europea. Monitor de la Educación y la Formación, 2024.

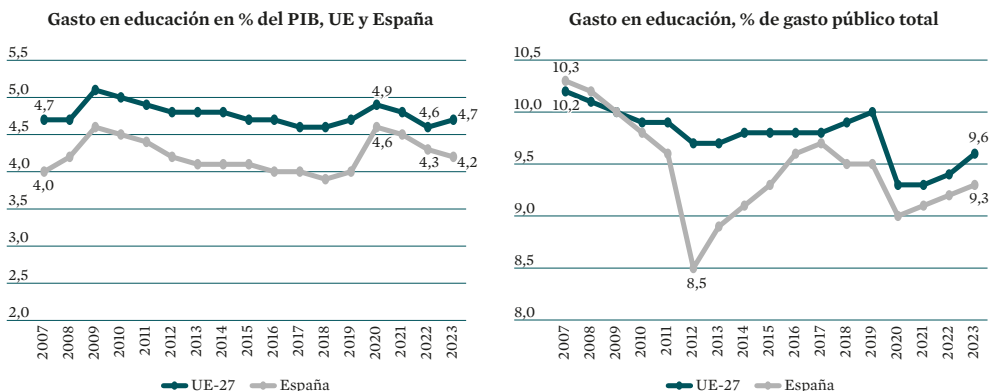
La tasa de participación de las personas adultas en actividades de aprendizaje permanente en España (34,1 por 100) se sitúa también claramente por debajo de la media europea y muy lejos del objetivo del 60 por 100 fijado para 2030. Se trata de una debilidad especialmente relevante, como subraya el Monitor de la Comisión Europea, en un contexto de transiciones digitales, ecológicas y demográficas, donde la actualización de competencias resulta clave para la empleabilidad y la cohesión social.

A pesar de los avances registrados, España presenta una proporción inferior a la media de la UE de graduados en disciplinas STEM (Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas), tanto en educación superior como, especialmente, en el caso de las mujeres (cuadro 3.6). Ello puede repercutir en la capacidad del país de responder a las demandas de una economía basada en el conocimiento y la innovación, por lo que, como ha recalcado el CES en numerosas ocasiones, es importante reforzar la orientación temprana, combatir los estereotipos de género y mejorar la atracción y retención del alumnado en estas áreas estratégicas. Especialmente en el caso de las mujeres es necesario mejorar sus expectativas laborales en el contexto de las transiciones demográfica, digital y ecológica.

Finalmente, el análisis comparado pone de relieve la necesidad de mejorar tanto el esfuerzo inversor como la eficiencia del gasto en educación. A pesar del ya referido aumento del gasto público educativo, el gasto por alumno y el esfuerzo relativo sobre el PIB continúan situándose por debajo de la media de la UE, sobre todo en educación y formación postobligatoria. Esta circunstancia pone de manifiesto la necesidad de avanzar hacia modelos de financiación más estables, suficientes y orientados a resultados, que permitan consolidar los avances logrados en el alcance del sistema educativo español y abordar de forma eficaz sus debilidades en equidad, competencias y aprendizaje a lo largo de la vida.

*Necesidad de avanzar en estudios STEM, sobre todo en el caso de las mujeres*

**GRÁFICO 3.38.** EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN



Fuente: Eurostat

## 1.7. SALUD Y SISTEMA SANITARIO

La esperanza media de vida, que condensa como indicador la evolución del estado de salud y todos sus determinantes, incluidos los estilos y la calidad de vida y la eficacia de la atención sanitaria, muestra una tendencia de mejora en los países de la OCDE<sup>145</sup> (81,1 años) y de la Unión Europea (81,7 años). Tras el retroceso registrado en la fase más aguda de la pandemia, la esperanza de vida se ha ido recuperando de forma gradual en la mayor parte de los países, si bien en algunos casos todavía no se han alcanzado los niveles previos a la crisis sanitaria, lo que pone de relieve el impacto desigual de la crisis de salud y de las respuestas adoptadas. Estos avances son indudables del envejecimiento demográfico, lo que implica una carga creciente de las enfermedades crónicas que obliga a los sistemas sanitarios a reorientar progresivamente su organización y sus recursos hacia modelos asistenciales centrados en la atención continuada, la coordinación entre niveles y la prevención, capaces de dar respuesta a necesidades complejas y de larga duración. Pero al mismo tiempo emerge la necesidad de reforzar la resiliencia de esos sistemas frente a crisis sanitarias futuras.

El peso del gasto sanitario sobre el PIB se sitúa en sus niveles más elevados en buena parte de la OCDE y la UE, lo que plantea importantes retos de sostenibilidad financiera y de eficiencia en la asignación de los recursos públicos. En este sentido, la Unión Europea viene insistiendo en la necesidad de refuerzo de la atención primaria, la prevención y la salud pública, la reducción de las desigualdades en salud y el aprovechamiento del potencial de la digitalización para mejorar los resultados y garantizar la equidad en el acceso a la asistencia sanitaria.

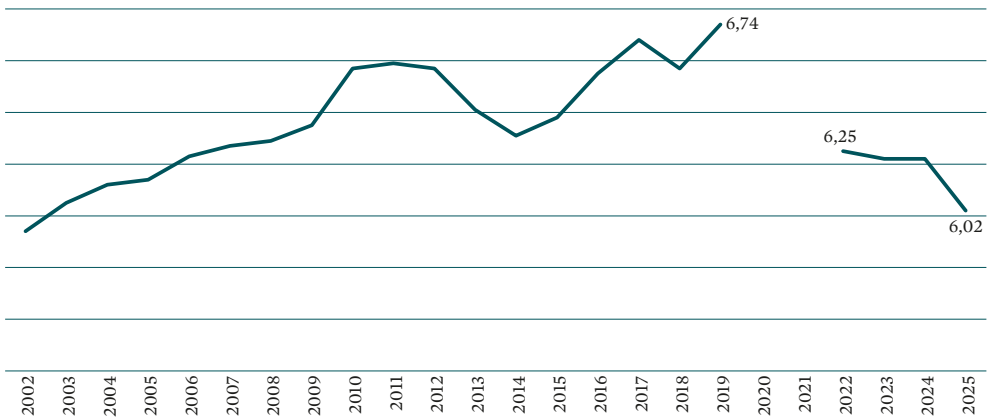
España comparte con la mayoría de los países de la OCDE y de la Unión Europea tanto la recuperación gradual de la esperanza de vida tras el impacto de la pandemia, situándose en los valores comparativamente más altos (84 años), como los retos derivados del envejecimiento de la población y del aumento de la prevalencia de enfermedades crónicas. Al mismo tiempo, el sistema sanitario español se enfrenta a retos estructurales relacionados con la organización de los recursos asistenciales y las desigualdades territoriales y sociales en salud, que condicionan su capacidad para responder de manera equitativa y eficiente a las nuevas demandas.

### 1.7.1. Acceso, equidad y calidad de la atención sanitaria

En España, el funcionamiento de la atención sanitaria requiere reforzar el papel de la Atención Primaria como eje vertebrador del sistema, al tiempo que se atiende a la accesibilidad efectiva y se reducen las desigualdades territoriales, en un contexto de creciente presión derivada del envejecimiento, la cronicidad y el aumento de la demanda de servicios<sup>146</sup>. En paralelo, resulta necesario contar con equipamientos adecuados

<sup>145</sup> OCDE, *Health at a Glance* 2025.

<sup>146</sup> Informe CES 1/2024, *El sistema sanitario: situación actual y perspectivas para el futuro*.

**GRÁFICO 3.39.** EVOLUCIÓN DE LA VALORACIÓN MEDIA DEL SNS. ESCALA DE 1 A 10 (2002-2025)

Fuente: CIS, Barómetro Sanitario, 2026.

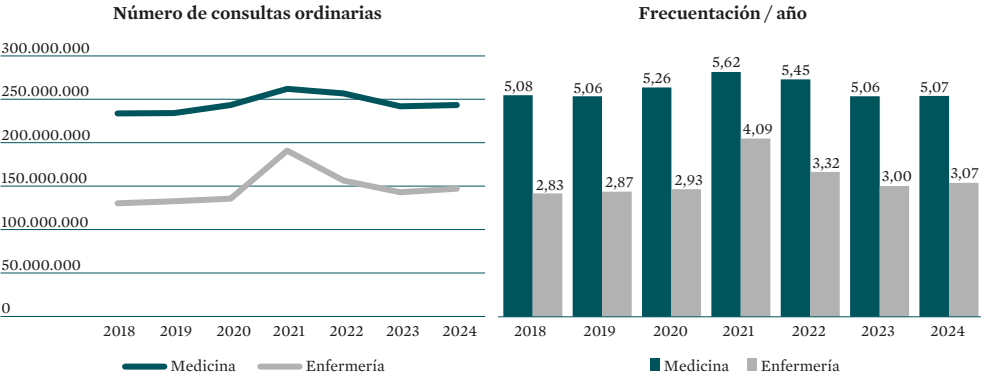
en la atención especializada y hospitalaria, y avanzar en la coordinación con el sistema de atención a la dependencia y otros dispositivos sociosanitarios, sin perder de vista el necesario refuerzo del abordaje de la salud mental, que constituye uno de los capítulos más frágiles del Sistema Nacional de Salud (SNS). Todo ello en un contexto actitudinal marcado por el deterioro de las valoraciones del SNS tras la pandemia (gráfico 3.39).

En 2024, la Atención Primaria del SNS mantuvo un nivel de actividad muy elevado, mostrando signos de estabilización tras el volumen excepcional de 2021, en un contexto de crecimiento de la población y de envejecimiento sostenido. El número total de consultas ordinarias (medicina y enfermería) se situó en 390,6 millones, por encima de los valores inmediatamente anteriores a la crisis sanitaria (366,8 millones en 2019), en línea con una demanda asistencial impulsada por el aumento del peso relativo de los grupos de mayor edad y por la mayor prevalencia de enfermedades crónicas, pero también por el incremento del volumen de la población. En términos de frecuentación tanto de medicina como de enfermería, esto se traduce en 8,13 contactos por persona y año en 2024, frente al 7,9 antes de 2020 y al máximo de 9,71 contactos de 2021, lo que sugiere una cierta normalización tras el esfuerzo extraordinario de la pandemia, aunque sobre una base demográfica más envejecida que contribuye a mantener elevada la demanda sobre los dispositivos de Atención Primaria.

*La actividad ordinaria en Atención Primaria se estabiliza, pero aumenta el recurso a urgencias*

Tomando los datos de medicina de familia y pediatría, los indicadores se situaron ligeramente por encima de los niveles previos a la pandemia, pero claramente por debajo del máximo alcanzado en 2021. En cuanto a la frecuentación, los datos muestran una recuperación del número de consultas médicas por persona y año anterior a 2020,

**GRÁFICO 3.40.** EVOLUCIÓN DE LAS CONSULTAS EN ATENCIÓN PRIMARIA



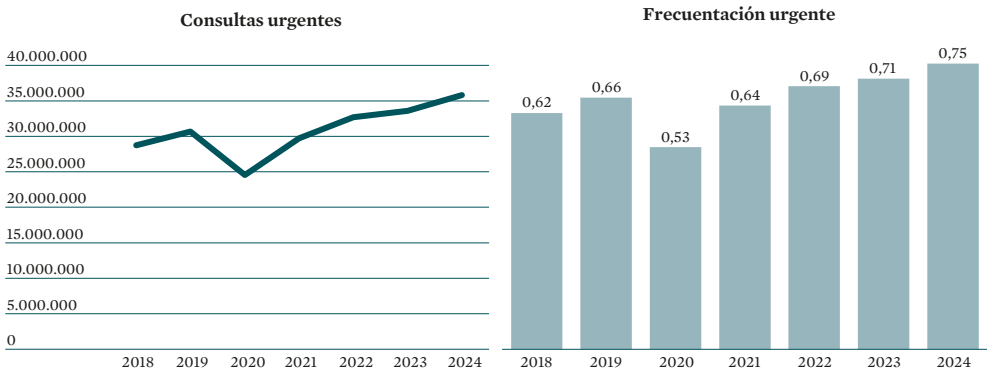
Fuente: Ministerio de Sanidad, SIAP, 2026.

situándose desde 2023 en 5 contactos. Esto apunta a una cierta normalización del número de visitas por persona, aunque en un contexto de población más envejecida y con mayor carga de cronicidad.

En el caso de la enfermería, el perfil de evolución es más dinámico. Antes de la pandemia, la frecuentación se situaba en torno a 2,8 consultas por persona y año, mientras que en 2021 se produce un salto hasta algo más de 4 contactos, reflejando el papel central de la enfermería en vacunación, seguimiento y cuidados durante la COVID-19. En los años posteriores se observa una reducción parcial, pero en 2024 la frecuentación permanece en un escalón superior, en torno a 3 consultas por persona y año respecto a 2019. Ello sugiere una ampliación más estructural del papel de la enfermería en el seguimiento de pacientes crónicos, la atención domiciliaria y las intervenciones comunitarias dentro de la Atención Primaria.

Paralelamente, las urgencias de Atención Primaria muestran una dinámica de clara expansión en los últimos años (gráfico 3.40). Tras la caída de 2020 (24,5 millones de episodios, 0,53 contactos urgentes por persona), el volumen de urgencias se recupera y supera progresivamente los registros anteriores hasta alcanzar en 2024 los 35,8 millones de contactos y una frecuentación urgente de 0,75 por persona, el valor más elevado de toda la serie 2018-2024. Esta trayectoria sugiere un uso creciente de los dispositivos urgentes de Atención Primaria, que puede vincularse tanto a cambios en los patrones de utilización por parte de la población como a las dificultades de acceso por la vía ordinaria y a la mayor complejidad clínica asociada al envejecimiento y a la cronicidad.

Este incremento sostenido de la demanda urgente debe leerse, además, en conexión con los tiempos de acceso a la atención programada y con la evolución de las listas de espera. Los datos recientes muestran un aumento significativo de los pacientes en espera y de los periodos medios de demora, con niveles significativamente elevados en los últimos años. Esta acumulación de demoras para consulta puede estar desplazando

**GRÁFICO 3.41.** EVOLUCIÓN DE LAS CONSULTAS URGENTES EN ATENCIÓN PRIMARIA

Fuente: Ministerio de Sanidad, SIAP, 2026.

parte de la demanda hacia los dispositivos de urgencias de Atención Primaria como vía alternativa de entrada al sistema, lo que genera saturación en unos servicios que ven exceder las funciones para las que fueron diseñados.

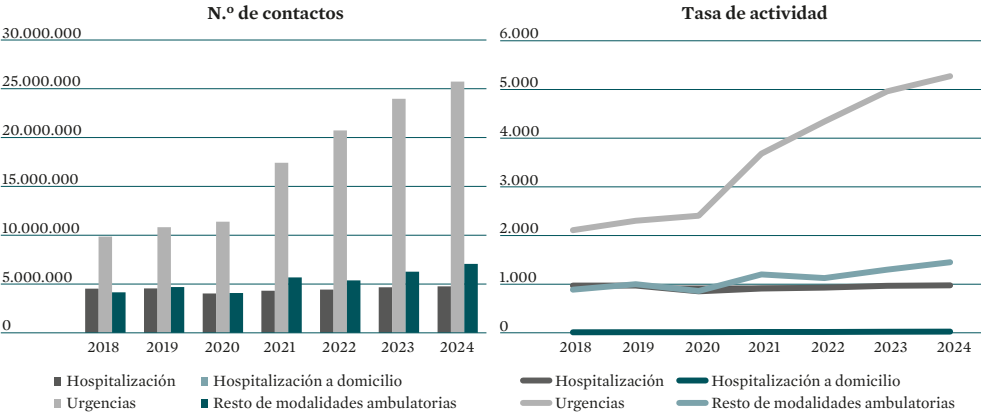
En los últimos años, la actividad hospitalaria del SNS ha mostrado un crecimiento muy notable, especialmente a partir de la fase de recuperación posterior a la pandemia. Tras el descenso observado en 2020, el número total de contactos hospitalarios aumentó fuertemente en los años siguientes hasta alcanzar en 2024 cerca de 37,7 millones de atenciones, frente a algo más de 18,5 millones en 2018, lo que supone prácticamente duplicar el volumen inicial de ese periodo. En términos poblacionales, la tasa total de actividad hospitalaria pasó de 4.000 atenciones por 10.000 habitantes en 2018 a más de 7.700 en 2024, reflejando un fuerte incremento de la actividad de los hospitales en el conjunto del sistema.

---

*Intensa actividad en atención especializada y aumento de las consultas urgentes*

Sin embargo, la variedad de acciones y las distintas fórmulas de atención dentro de los servicios hospitalarios presenta también diferentes líneas de evolución, siendo algunas mucho más dinámicas que otras. Así, la hospitalización convencional presenta una evolución más estable que otros componentes de la actividad. Tras la caída de 2020, el volumen de ingresos se recuperó progresivamente y en 2024 llegó a situarse ligeramente por encima de los niveles de 2018-2019, con 4,8 millones, lo que supone un aumento moderado en el periodo. Por su parte, la hospitalización a domicilio, aunque sigue representando una parte reducida del total, creció de forma continuada desde niveles muy bajos a finales de la década de 2010 hasta doblar su actividad en 2024, lo que apunta a una expansión gradual de este recurso como alternativa organizativa a la hospitalización tradicional.

**GRÁFICO 3.42.** EVOLUCIÓN DE LA ACTIVIDAD EN HOSPITALES



Nota: resto de modalidades ambulatorias: hospitalización de día y procedimientos ambulatorios de alta complejidad.

Fuente: Ministerio de Sanidad, RAE-CMDB, 2026.

El principal motor del crecimiento reciente de la actividad hospitalaria se encuentra, no obstante, en los servicios de urgencias y en las modalidades ambulatorias. Las urgencias hospitalarias pasaron de 10 millones de contactos a finales de la década de 2010 a más de 25 millones en 2024, mientras que el resto de las modalidades ambulatorias aumentó desde algo más de 4 millones hasta superar los 7 millones en el mismo periodo, en ambos casos con incrementos acumulados superiores al 70 por 100 (gráfico 3.42). El aumento de la actividad hospitalaria en los últimos años responde menos a un crecimiento intenso de la hospitalización convencional que a una mayor presión sobre los dispositivos urgentes y a la ampliación de la actividad ambulatoria, en línea con las transformaciones organizativas de la atención especializada y con la persistencia de tensiones de acceso en otras partes del sistema.

En lo que concierne a las consultas en medicina especializada, entre 2018 y 2024 mostraron una trayectoria ascendente, con un marcado paréntesis en 2020 y una recuperación y clara superación en los años posteriores. Tras la caída asociada a la COVID-19, el número de consultas con médicos especialistas no solo se recupera, sino que en 2023-2024 se sitúa claramente por encima de los niveles previos a la pandemia en volumen absoluto. Esta evolución se acompaña, además, de un incremento de la frecuentación, que pasó de algo más de tres consultas de especialista por persona y año a mediados de la década de 2010 a valores próximos a cinco consultas por persona en 2024, reflejando una utilización creciente de la atención especializada en el conjunto del SNS.

El patrón evolutivo es similar al observado en otros indicadores hospitalarios, con una fase de crecimiento moderado hasta 2019, una reducción relevante de la actividad y de la frecuentación en 2020, coincidiendo con la reorganización de la asistencia du-

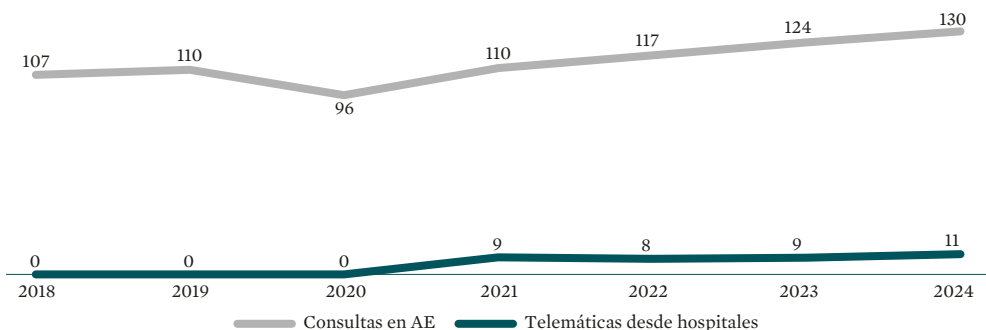
rante la pandemia, y una fase posterior de recuperación en la que se concentra buena parte del aumento acumulado del periodo. A partir de 2021, las consultas externas de atención especializada superan ya los niveles de 2019 y continúan creciendo en 2022 y 2023, hasta alcanzar alrededor de 130 millones de consultas en 2024, lo que supone un incremento de más de un tercio respecto a los valores de principios de la década (gráfico 3.43). Explicar este patrón implica tener en cuenta la combinación de factores demográficos, como el envejecimiento de la población y la mayor carga de cronicidad, clínicos (mayor complejidad y seguimiento de casos) y organizativos, asumiendo la recuperación de la actividad demorada durante la pandemia, como motores del aumento de la demanda sobre los servicios de atención especializada.

Esta intensificación de las consultas con especialistas se produce, además, en un contexto de incremento de las listas de espera para primeras consultas en muchas comunidades autónomas, tal como ponen de relieve los últimos datos publicados por el Ministerio de Sanidad. La coexistencia de una actividad en máximos históricos y de demoras crecientes sugiere que el aumento de la oferta de consultas no ha sido suficiente para absorber plenamente la demanda acumulada, lo que refuerza la percepción de presión asistencial en la atención especializada y subraya la importancia de las medidas orientadas a mejorar la coordinación con la Atención Primaria y optimizar los circuitos de derivación, entre otros.

Atender a la actividad especializada según los distintos regímenes de financiación resulta relevante porque permite identificar hasta qué punto la respuesta asistencial descansa en recursos públicos (SNS, mutualidades de funcionarios y mutuas colaboradoras de la Seguridad Social) y qué parte se canaliza a través de financiación privada estricta, principalmente seguros y pago directo. Esta distinción resulta clave para valorar los efectos de la doble cobertura sobre la equidad en el acceso, para establecer

*La actividad hospitalaria: mayor crecimiento relativo del sector privado*

**GRÁFICO 3.43.** EVOLUCIÓN DE LAS CONSULTAS EN ATENCIÓN ESPECIALIZADA  
(Millones de consultas)



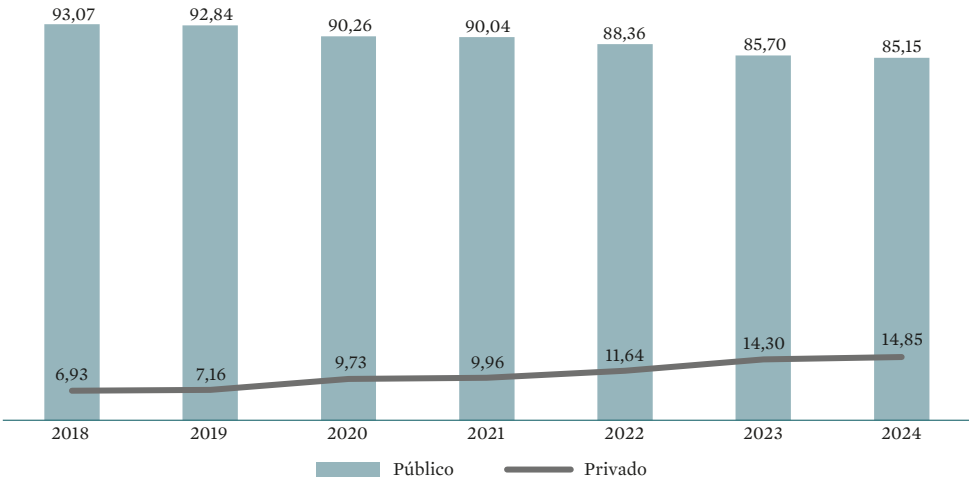
Fuente: Ministerio de Sanidad, SIAE, 2026.

adecuadamente las necesidades de recursos del sector público y para interpretar con mayor precisión el alcance de la colaboración público-privada en el sistema sanitario, en línea con los objetivos de cohesión y calidad del SNS.

La información sobre la evolución de la actividad en atención especializada según el régimen de financiación pone de manifiesto que esta continúa descansando mayoritariamente sobre recursos públicos, aunque a través de canales institucionales distintos. En 2024, de los 36 millones de contactos registrados, 30,63 millones correspondieron a financiación pública o cuasi pública en sentido amplio, frente a 5,34 millones financiados por vías privadas, lo que equivale, respectivamente, al 85,1 por 100 y al 14,9 por 100 del total. Dentro del bloque público deben incluirse no solo los contactos financiados directamente por el SNS, sino también los vinculados a reglamentos europeos y convenios bilaterales, a las mutualidades de funcionarios y otras Administraciones públicas y a las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social, puesto que en estos casos el origen de los recursos es público o parafiscal, aunque la provisión pueda articularse a través de entidades distintas de los servicios autonómicos de salud<sup>147</sup>.

**GRÁFICO 3.44.** ACTIVIDAD HOSPITALARIA SEGÚN RÉGIMEN DE FINANCIACIÓN

(N.º de contactos)



Fuente: Ministerio de Sanidad, RAE-CMDB, 2026.

<sup>147</sup> Esta precisión es relevante porque evita asimilar indebidamente toda la actividad ajena al SNS con financiación privada. En particular, las mutualidades de funcionarios forman parte de esquemas de cobertura sufragados con fondos públicos, mientras que las mutuas colaboradoras gestionan prestaciones financiadas esencialmente mediante cotizaciones sociales afectas a la Seguridad Social, por lo que su actividad no debería interpretarse como financiación privada en sentido estricto. Por su parte, los accidentes de tráfico, cuya asistencia se cubre habitualmente con cargo a las entidades aseguradoras responsables (o, en su caso, al Consorcio de Compensación de Seguros) a través del seguro obligatorio del automóvil, presentan un encaje analítico más próximo a la financiación privada aseguradora, aunque la atención se preste en centros públicos.

Desde esta perspectiva, la evolución reciente muestra dos fenómenos paralelos. Por un lado, existe un claro predominio de la financiación pública en sentido amplio, lo que confirma que la atención especializada es, fundamentalmente, un ámbito sostenido por recursos colectivos. Por otro, aumenta de forma apreciable el peso de la financiación privada estricta, especialmente la canalizada mediante seguros privados, que pasa de 0,87 millones de contactos en 2016 a 4,59 millones en 2024, mientras que la financiación privada directa de las personas físicas también crece, desde 0,16 hasta 0,75 millones de contactos (gráfico 3.44). La expansión del aseguramiento privado y de la utilización de circuitos asistenciales alternativos debe ser interpretada a la luz de la creciente presión de la demanda, el aumento de las listas de espera y, en todo caso, de la búsqueda de una mayor rapidez en el acceso a consultas y procedimientos especializados.

La política de salud sexual y reproductiva en España se articula en torno a un conjunto integrado de actuaciones que incluyen la promoción de la salud sexual, la prevención de los embarazos no deseados y de las infecciones de transmisión sexual (ITS), y la garantía de acceso a la interrupción voluntaria del embarazo (IVE), derecho articulado mediante una prestación de la cartera común de servicios del SNS. En este marco, la modificación de la Ley Orgánica 2/2010 mediante la Ley Orgánica 1/2023, de 28 de febrero<sup>148</sup>, supuso un impulso adicional al incorporar con mayor claridad la perspectiva de género en las políticas públicas y concretar la regulación del acceso a la IVE de las mujeres de 16 y 17 años, entre otros aspectos relevantes<sup>149</sup>.

---

*Salud sexual y reproductiva: nuevo incremento del número de interrupciones voluntarias del embarazo*

Al mismo tiempo, la Estrategia de Salud Sexual y Reproductiva se encuentra en fase de actualización, con la finalidad de diferenciar de forma más precisa el tratamiento de la salud sexual y de la salud reproductiva, mejorar la capacidad de seguimiento mediante indicadores más ajustados y dar respuesta a nuevas dinámicas sociales, entre ellas el impacto de las tecnologías digitales y de la inteligencia artificial en la educación afectivo-sexual de la juventud. Dentro de este entramado, la educación sexual obligatoria a lo largo de las distintas etapas del sistema educativo se mantiene como uno de los pilares fundamentales: se orienta a favorecer el autoconocimiento, promover el respeto a la diversidad sexual y de género y fortalecer modelos de relación basados en el consentimiento, la corresponsabilidad y la ausencia de violencia, incluyendo el uso informado de métodos anticonceptivos. Este enfoque integral de la educación afectivo-sexual se considera, de manera generalizada, la herramienta más

148 El Consejo Económico y Social, emitió su Dictamen 9/2022, sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de salud sexual y reproductiva y de interrupción voluntaria del embarazo.

149 Ratificada por el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 92/2024, de 18 de junio. Véase Memoria CES 2024.

eficaz para reducir, en particular entre adolescentes y jóvenes, tanto la incidencia de ETS como la aparición de embarazos no planificados.

De acuerdo con los últimos datos del Ministerio de Sanidad, en 2024 se realizaron en España 106.172 IVE, lo que supone un incremento del 2,98 por 100 respecto a 2023. La tasa se situó en 12,36 por cada 1.000 mujeres de 15 a 44 años, frente a 12,22 en 2023, dando continuidad a la tendencia ascendente observada tras la pandemia. Si la comparación se amplía a 2019, último ejercicio completo anterior a la crisis sanitaria, que registró una tasa de 11,53 por 1.000, el aumento resulta también apreciable. La evolución de la serie pone de manifiesto, no obstante, una ruptura coyuntural en 2020, cuando las IVE descendieron hasta 88.269 y la tasa se redujo a 10,33 por 1.000, en un contexto marcado por las restricciones asociadas a la pandemia y por el fuerte descenso de la actividad registrado durante los meses de confinamiento. Desde entonces se ha producido una recuperación sostenida de los niveles anteriores, consolidándose así una trayectoria ascendente tanto en términos absolutos como relativos. En lo que respecta a la titularidad de los centros, pese al ligero aumento del número de intervenciones realizadas en el SNS, la red privada continúa desempeñando un papel predominante en la prestación, lo que sigue reflejando una implantación desigual de este servicio en la red pública y persistentes diferencias territoriales en el acceso efectivo a la IVE.

Las listas de espera en atención especializada constituyen uno de los principales retos del sistema sanitario público en España, configurándose como un problema estructural que se ha visto agravado tras la crisis sanitaria de 2020. A pesar de la

---

*Las listas de espera se mantienen en tasas elevadas*

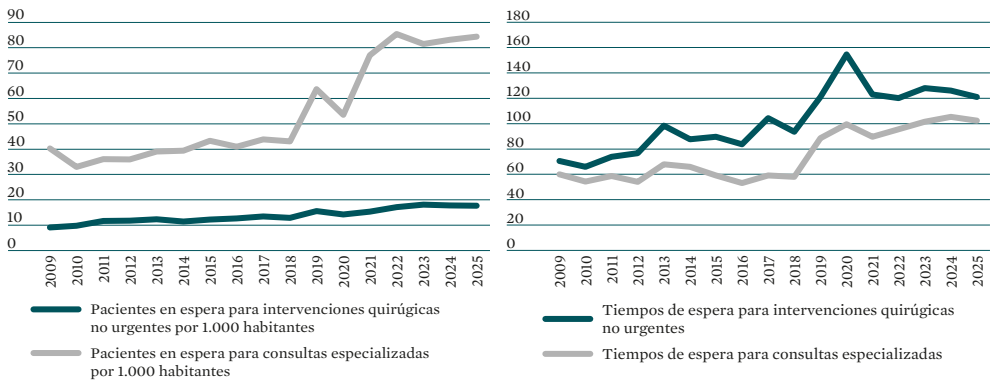
intensa actividad desplegada por los hospitales públicos en 2025, con volúmenes muy elevados de intervenciones quirúrgicas, el número de pacientes en espera continúa en cifras muy altas, lo que sigue poniendo en evidencia los límites en la capacidad del sistema para absorber una demanda de atención en aumento.

Conviene recordar que la paralización de la actividad no urgente durante 2020 supuso un freno a las entradas en las listas de espera, generando una balsa de desatención de pacientes que no llegaron a ser registrados. La progresiva vuelta a la “normalidad” asistencial se ha traducido en un considerable aumento del flujo de entrada de pacientes, de modo que, aunque se haya reforzado la actividad, la presión acumulada sobre el sistema no se ha resuelto y las listas de espera se han consolidado en niveles muy elevados.

Los datos más recientes del Sistema de Información sobre Listas de Espera del SNS muestran una ligera mejora en tiempos, pero un empeoramiento en la magnitud del problema. A 31 de diciembre de 2025, algo más de 853.000 pacientes se encontraban en espera para ser intervenidos quirúrgicamente en el conjunto del SNS, lo que supone un incremento de casi siete mil casos con respecto al año anterior y sitúa el volumen de personas pendientes de operación en su máximo histórico. El tiempo medio de espera se cifró en 120 días, cinco días menos que en 2024, pero todavía por encima

**GRÁFICO 3.45.** EVOLUCIÓN DE LAS LISTAS DE ESPERA EN ATENCIÓN ESPECIALIZADA EN EL SNS, 2009-2025

(Número de pacientes en espera de intervención quirúrgica y para consultas especializadas y tiempos medios de espera en cada caso)



Fuente: Ministerio de Sanidad, Sistema de Información sobre Listas de Espera en el SNS, 2006.

de los niveles previos a la pandemia (gráfico 3.45). Además, alrededor de una quinta parte de los pacientes (21,6 por 100) acumulaba más de seis meses de demora, una proporción muy elevada desde la perspectiva del derecho a una atención en tiempos razonables y solo ligeramente inferior a la observada en ejercicios anteriores.

En el ámbito de las consultas externas, la presión asistencial también permanece en niveles muy elevados. A finales de 2025, algo más de cuatro millones de personas se encontraban en lista de espera para una primera consulta con médicos especialistas, lo que equivale a una tasa superior a 80 pacientes en espera por cada 1.000 habitantes. Los tiempos de espera se situaban en 102 días de media, tres días menos que en 2024, pero aún sensiblemente por encima del plazo medio anterior a la crisis sanitaria, con una proporción creciente de personas que aguardan más de dos meses para ser atendidas. Esta situación se agrava en determinadas especialidades como cirugía maxilofacial, dermatología u oftalmología, donde se combinan tasas muy altas de población en lista con demoras prolongadas, reforzando la percepción de deterioro en la accesibilidad efectiva a la atención especializada.

En ese contexto, la tasa de pacientes en lista de espera por 1.000 habitantes y los tiempos medios de demora muestran, no obstante, una notable heterogeneidad territorial<sup>150</sup>, con comunidades que se sitúan por encima de la media nacional y otras en posición más favorable. Más allá de la cautela metodológica, este patrón apunta a las listas de espera como un problema de equidad territorial en el acceso efectivo

<sup>150</sup> A la hora de interpretar estas cifras debe tenerse en cuenta la salvaguarda metodológica con la que el propio Ministerio de Sanidad acompaña la información sobre listas de espera: los datos del sistema de información del SNS se elaboran a partir de los registros de las comunidades autónomas, con posibles diferencias en criterios de registro y gestión que aconsejan extremar la prudencia en las comparaciones directas entre territorios.

a la atención especializada y subraya la necesidad de reforzar la coordinación y la gobernanza del sistema para reducir brechas entre regiones.

En todo caso, conviene recordar que las listas de espera constituyen un indicador de tensiones estructurales del sistema: desajustes entre necesidades de atención y recursos disponibles, dificultades para coordinar niveles asistenciales y desigual capacidad de respuesta entre territorios y servicios. La persistencia de listas voluminosas, con tasas por 1.000 habitantes que se mantienen en valores altos y porcentajes significativos de pacientes con demoras muy prolongadas, representa un factor de riesgo para la equidad en el acceso y, en último término, para la cohesión social, en la medida en que puede incentivar la búsqueda de soluciones de aseguramiento privado por parte de determinados segmentos de población y fragmentar el acceso al sistema sanitario en función de los recursos económicos de las familias.

A ello se suman las consecuencias negativas de las demoras en la atención sobre otras prestaciones del sistema, en particular sobre la incapacidad temporal, al alargar los periodos en los que muchos trabajadores se encuentran a la espera de diagnóstico definitivo, de pruebas complementarias o de una intervención quirúrgica. Esta interacción entre listas de espera y bajas por incapacidad temporal tiene implicaciones relevantes tanto para el bienestar de las personas afectadas como en términos de costes económicos y sociales.

### 1.7.2. Principales iniciativas en los distintos niveles de atención

El avance de la longevidad constituye uno de los cambios sociodemográficos más relevantes para el SNS y para el conjunto del sistema de cuidados en términos estructurales. Aunque este avance refleja una mejora sostenida de las condiciones de vida y de la atención sanitaria, también se asocia a una mayor prevalencia de enfermedades crónicas, pluripatología y situaciones de dependencia o fragilidad en edades avanzadas. En consecuencia, la cronicidad se ha convertido en uno de los principales retos del SNS, porque añade tensión a unos dispositivos asistenciales diseñados para dar respuesta a un régimen epidemiológico de episodios agudos y plantea problemas en términos de continuidad de la atención, y coordinación entre niveles, entre otros.

En este contexto, avanzar hacia un modelo más proactivo, preventivo e integrado de atención a la cronicidad redundaría en beneficios sobre la calidad de vida, la auto-

---

*Actualización de la  
Estrategia para el Abordaje  
de la Cronicidad*

nomía personal y los cuidados familiares, pero también de carácter estrictamente sanitario, al reorientar la organización de los servicios y la utilización de recursos. La Estrategia para el Abordaje de la Cronicidad en el SNS, puesta en marcha inicialmente en 2012, se concibe

como el marco de referencia para reorientar el sistema hacia un modelo de atención integral y centrada en la persona a lo largo del ciclo vital.

El Documento de Desarrollo 2025-2028 actualiza y operacionaliza dicha Estrategia, concretando objetivos dirigidos a mejorar la continuidad asistencial, reforzar la atención domiciliaria y comunitaria, promover la integración social y sanitaria, adecuar la práctica asistencial a las necesidades de las personas con enfermedades crónicas, incorporar herramientas de estratificación poblacional y fortalecer la participación activa de pacientes y personas cuidadoras.

**RECUADRO 3.10.** LÍNEAS ESTRATÉGICAS DE LA ESTRATEGIA PARA EL ABORDAJE DE LA CRONICIDAD EN EL SNS (DESARROLLO 2025-2028)

1. **Continuidad asistencial.** Garantizar la coordinación entre niveles asistenciales y a lo largo del ciclo vital, de forma que las personas con enfermedades crónicas reciban una atención fluida, sin interrupciones y con planes compartidos entre primaria, especializada y servicios sociales.
2. **Atención domiciliaria y en entornos comunitarios.** Impulsar programas que acerquen los cuidados al domicilio y al entorno de vida, promoviendo la autonomía, el autocuidado y la permanencia en el entorno habitual de las personas con cronicidad.
3. **Atención integrada social y sanitaria.** Desarrollar modelos de atención integrada que articulen de manera efectiva los recursos sanitarios y sociales, especialmente para personas con necesidades complejas, dependencia o fragilidad.
4. **Adecuación de la práctica asistencial.** Reducir intervenciones y pruebas de escaso valor, la polimedicación innecesaria y los ingresos evitables, promoviendo una práctica clínica más segura, eficiente y adaptada a las necesidades reales de las personas con enfermedades crónicas.
5. **Atención al final de la vida.** Mejorar la atención a las personas en situación avanzada o terminal, incorporando la planificación anticipada de decisiones, los cuidados paliativos integrados y el respeto sistemático a las preferencias de pacientes y familias.
6. **Estratificación poblacional (GMA-SNS).** Consolidar el uso de los Grupos de Morbilidad Ajustada (GMA-SNS) para estratificar a la población según complejidad y riesgo, orientar la planificación de recursos y diseñar itinerarios personalizados de atención, con enfoque preventivo y proactivo.
7. **Participación activa de la ciudadanía.** Potenciar el papel de pacientes y personas cuidadoras en la toma de decisiones, el diseño de planes de cuidados y la evaluación de los servicios, promoviendo su corresponsabilidad en el autocuidado y el funcionamiento del sistema.

Fuente: Ministerio de Sanidad, Estrategia para el Abordaje de la Cronicidad en el SNS 2025-2028.

*Terapias avanzadas,  
un campo abierto a la  
innovación que implica  
cambios en la práctica  
clínica*

Las terapias avanzadas se han convertido en uno de los campos más dinámicos de la innovación biomédica, al abrir la posibilidad de tratar enfermedades graves mediante terapias génicas, celulares y tisulares que actúan sobre la causa última del daño y no solo sobre sus síntomas. Este tipo de tratamientos, inicialmente centrados en algunas patologías hematológicas mediante terapias

CAR-T, se están extendiendo progresivamente a otras patologías oncohematológicas, enfermedades raras y determinadas afecciones degenerativas, lo que plantea un cambio cualitativo en la práctica clínica de la atención especializada.

En el contexto del SNS, la incorporación de terapias avanzadas se apoya de forma casi exclusiva en la red de atención especializada, y muy particularmente en los hospitales de alta complejidad, que concentran los recursos tecnológicos, infraestructuras y equipos multidisciplinares necesarios para su administración segura y su seguimiento estrecho. Estos tratamientos exigen circuitos asistenciales específicos (selección y evaluación de pacientes, procedimientos de aféresis, unidades de hospitalización y monitorización intensiva, seguimiento de efectos a medio y largo plazo) y una coordinación muy estrecha con otros servicios hospitalarios y con la atención primaria para el control posterior.

**RECUADRO 3.11.** OBJETIVOS DEL PLAN DE TERAPIAS AVANZADAS DEL SNS, 2025-2028

1. **Acceso equitativo.** Garantizar el acceso equitativo a los MTA en todo el territorio, de modo que todos los pacientes que los necesiten puedan beneficiarse de estos tratamientos innovadores con independencia de su lugar de residencia.
2. **Investigación y fabricación académica.** Fortalecer la capacidad investigadora del SNS, fomentando la investigación pública y la fabricación académica de terapias avanzadas, en particular para enfermedades minoritarias o sin alternativas terapéuticas.
3. **Red organizada de centros y homogeneidad clínica.** Consolidar y ampliar una red organizada de centros designados del SNS (administración de MTA y centros de leucoaféresis en el caso de CAR-T), con criterios homogéneos de designación, y establecer grupos de expertos autonómicos y estatales que garanticen la evaluación uniforme de casos y decisiones clínicas basadas en criterios comunes.
4. **Gobernanza, seguridad y sostenibilidad.** Reforzar los mecanismos de gobernanza del plan, armonizar la evaluación clínica y económica de los MTA, regular el uso de la exención hospitalaria y garantizar que la incorporación de estas terapias se hace con criterios de seguridad, eficiencia y sostenibilidad para el SNS

Fuente: Ministerio de Sanidad, Plan de Terapias Avanzadas, 2025-2028.

Al mismo tiempo, el despliegue de terapias avanzadas en la atención especializada plantea retos relevantes en términos de equidad territorial, sostenibilidad financiera y capacidad organizativa. En este contexto, el Plan de Terapias Avanzadas 2025-2028 viene a guiar la designación de centros, establecer criterios homogéneos de indicación y seguimiento, y reforzar la investigación académica en el seno del propio SNS, tratando de garantizar el acceso a estas terapias de muy alto impacto a largo del territorio nacional. El nuevo Plan se propone como objetivo actualizar y ampliar el modelo iniciado en 2018 con los CAR-T para abarcar todo el conjunto de Medicamentos de Terapias Avanzadas (MTA) financiados en el SNS (terapias génicas, celulares y tisulares, incluidas las de desarrollo académico), garantizando un acceso planificado, equitativo, seguro y sostenible en todo el territorio.

La creación en 2025 de la Agencia Estatal de Salud Pública (AESAP)<sup>151</sup> llega tras varios años de debate sobre la conveniencia de reforzar la arquitectura institucional de la salud pública a nivel estatal. La norma responde a la necesidad, reiterada desde la pandemia de COVID-19, sobre las limitaciones del modelo previo en vigilancia, preparación y respuesta frente a riesgos sanitarios y ambientales. En este sentido, la nueva norma introduce un marco más preciso para ordenar competencias y dotar de mayor estabilidad a determinadas funciones de salud pública.

La AESAP, adscrita al Ministerio de Sanidad, asume las funciones estatales de vigilancia, análisis de riesgos, preparación y coordinación de respuestas ante amenazas para la salud de la población. Al mismo tiempo, la misma norma por la que se crea modifica la Ley General de Salud Pública para incorporar el enfoque de “Una sola salud” y actualizar la regulación de la vigilancia y de los planes de preparación y respuesta, con el objetivo de integrar mejor los riesgos sanitarios y ambientales. El impacto efectivo de estas reformas dependerá en gran medida del despliegue organizativo de la Agencia, de su dotación de recursos y del desarrollo reglamentario y cooperativo que se lleve a cabo con las distintas comunidades autónomas.

De acuerdo con los datos más recientes de la OCDE<sup>152</sup>, la ratio de gasto sanitario total sobre el PIB se sitúa en niveles superiores a los previos a la crisis sanitaria en la mayoría de los países desarrollados y, en el caso de España, en 2023 se encontraba en el 9,2 por 100 del PIB, solo una décima por debajo del 9,3 por 100 de media del conjunto de la organización. Por otro lado, las estadísticas más recientes de Eurostat muestran que, tras el pico excepcional de 2020 y 2021, el gasto sanitario corriente se ha estabilizado en torno al 10 por 100 del

---

*La nueva Agencia Estatal de Salud Pública, nuevo marco para una mejor coordinación*

---

*La suficiencia de los recursos del sistema*

151 Ley 7/2025, de 28 de julio, por la que se crea la Agencia Estatal de Salud Pública y se modifica la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública.

152 *Health at a Glance 2025*.

PIB en la Unión Europea, mientras que el gasto de las Administraciones públicas en salud se situaba en el entorno del 7 por 100 del PIB, consolidándose como la segunda función de gasto público. En este contexto, los datos de la Estadística de Gasto Sanitario del Ministerio de Sanidad confirman que España mantiene un esfuerzo menor que la media europea tanto en términos de gasto sanitario total como de gasto sanitario público en proporción del PIB, con un peso de la financiación pública inferior al de las principales economías de la UE.

En los últimos años, el gasto sanitario público en España ha mantenido, no obstante, una trayectoria ascendente, llegando a alcanzar en 2024, 106.331,9 millones de euros, equivalente al 14,8 por 100 del gasto público total y al 6,7 por 100 del PIB, lo que confirma la consolidación de un nivel de esfuerzo en atención a la salud superior al previo a la pandemia. Sin embargo, en 2024 ese esfuerzo resultó ligeramente inferior, en porcentaje del PIB, al alcanzado en 2023, principalmente por el mayor crecimiento de la actividad económica.

A lo largo del periodo iniciado con la pandemia, el gasto en salud aumentó un 20,3 por 100, reforzando el peso de esta función dentro del Estado de Bienestar y situándola entre las principales rúbricas del gasto público, pese al menor esfuerzo comparado en el ámbito internacional.

Desde el punto de vista de su composición, el principal elemento integrante del gasto sanitario sigue siendo, de acuerdo con la información del Ministerio de Hacienda<sup>153</sup>, el correspondiente a los servicios ambulatorios y hospitalarios, que en 2024 ascendió a 80.903 millones de euros, un 4,4 superior a 2023 y un 26,9 por 100 más que en 2019, lo que parece mostrar que el sistema opera ya sobre una base estructural de gasto más elevada que la anterior a la pandemia. A ello se suma el incremento del gasto en medicamentos y otros productos farmacéuticos, que alcanzó 15 millones de euros en 2024, un 4,5 por 100 más que en 2023, impulsado por la evolución de la farmacia con receta, así como el crecimiento del gasto en I+D relacionada con la salud, que se sitúa en 4.713 millones y acumula un aumento del 42,9 por 100 desde 2020.

La irrupción de la inteligencia artificial en la atención a la salud se está convirtiendo en un elemento clave de transformación del SNS, tanto en la práctica clínica como en la gestión y el sistema de salud pública. Su potencial para mejorar el diagnóstico precoz, apoyar la toma de decisiones, optimizar la asignación de recursos y personalizar la atención convive, sin embargo, con riesgos en términos de sesgos, seguridad, transparencia y protección de derechos. En este contexto, la estrategia de inteligencia artificial en el SNS, como desarrollo del Plan de Acción de la Estrategia de Salud Digital del SNS de 2021, debe orientar el despliegue de estas tecnologías hacia

---

*Una nueva Estrategia  
para desplegar la IA en el  
Sistema Nacional de Salud*

153 Informe sobre la Clasificación de las Funciones de las Administraciones Públicas (COFOG): Análisis por división o grupo funcional 2020-2024(P).

**RECUADRO 3.12.** OBJETIVOS DE LA ESTRATEGIA DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL PARA EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD

1. Establecer una visión común y homogénea sobre el papel de la inteligencia artificial en el SNS, que sirva como marco de referencia para su implantación a nivel nacional y autonómico.
2. Desarrollar procedimientos únicos y compartidos para la identificación, clasificación y evaluación de las soluciones de inteligencia artificial, asegurando su validación técnica, clínica y ética antes de su integración en el sistema.
3. Crear nuevas estructuras, servicios y roles específicos para gestionar la inteligencia artificial en cada comunidad autónoma, así como a nivel estatal, bajo un modelo de gobernanza colaborativa.
4. Impulsar la formación especializada y la adquisición de competencias en inteligencia artificial para los profesionales sanitarios y técnicos implicados en su desarrollo y uso.
5. Coordinar la implantación de casos de uso específicos de alto valor para el SNS, favoreciendo el aprendizaje mutuo y la interoperabilidad entre servicios de salud.

Fuente: Ministerio de Sanidad, Plan de Terapias Avanzadas, 2025-2028.

la mejora efectiva de la calidad asistencial y la equidad, evitando que la brecha digital y la desigual adopción territorial devengan en nuevas fuentes de desigualdad en salud.

En noviembre de 2025, el CISNS aprobó la Estrategia de Inteligencia Artificial para el Sistema Nacional de Salud (EIASNS), concebida como hoja de ruta común para organizar el uso de la inteligencia artificial en el conjunto del sistema sanitario público. Su objetivo general viene dado por la coordinación de la incorporación de soluciones de inteligencia artificial en los distintos niveles asistenciales, garantizando un despliegue seguro, homogéneo y alineado con las prioridades clínicas y de salud pública.

La Estrategia prevé procedimientos compartidos de evaluación técnica, clínica y ética de las soluciones, así como indicadores para monitorizar su impacto real sobre la calidad asistencial, la eficiencia y la cohesión del SNS. Con todo, la EIASNS se enfrenta a retos importantes que condicionarán su impacto real, como la necesidad de reforzar las capacidades técnicas y analíticas de los servicios de salud, la financiación sostenida de infraestructuras de datos de calidad y la reducción de las diferencias territoriales en recursos digitales y capital humano. A ello se suman algunas cuestiones como la gobernanza de los algoritmos (propiedad, responsabilidad ante errores, actualización continua), la prevención de sesgos que puedan amplificar desigualdades en salud y la protección efectiva de la privacidad en un contexto de explotación masiva de datos

clínicos, lo que define un perfil de gran complejidad que requerirá herramientas de gestión sólidas, pero con la suficiente flexibilidad para adaptarse a un entorno en plena expansión.

### 1.8. SISTEMA DE CUIDADOS Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA

Las necesidades de cuidados infantiles y de larga duración derivados de la vejez, enfermedad o discapacidad han adquirido una creciente centralidad en el debate público y en la acción de las políticas públicas, en un contexto marcado no solo por cambios demográficos, sino también por la persistencia de desigualdades de género en la asunción de las responsabilidades de cuidado. En este marco, las políticas de cuidados se han ido configurando progresivamente desde un enfoque que trasciende la conciliación entendida en sentido estricto y pone el acento en la corresponsabilidad de las cargas de cuidado entre hombres y mujeres, así como en el refuerzo de los sistemas de provisión de cuidados, tanto en el ámbito familiar como a través de servicios profesionales.

El CES ha venido dando cuenta de esta evolución en distintos trabajos recientes, en los que, junto a la identificación de brechas y vacíos persistentes en las políticas de cuidados, constata avances tanto en el plano institucional como en cambios culturales asociados a una mayor aunque limitada implicación masculina en las tareas de cuidado. Estos procesos se enmarcan, a su vez, en un impulso más amplio promovido desde organismos e instituciones supranacionales, que promueven un enfoque integral y basado en derechos en esta materia.

Por un lado, la Estrategia Europea de Cuidados (2022)<sup>154</sup> sitúa los cuidados en el centro de la agenda social europea y se articula en torno a tres ejes principales: el refuerzo de los servicios de educación infantil y atención a la infancia; el desarrollo de sistemas de cuidados de larga duración accesibles y de calidad; y la mejora de las condiciones de trabajo, la formación y el reconocimiento profesional del personal asistencial.

Por el otro, desde la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se ha venido impulsando este enfoque a través de distintos instrumentos e informes, subrayando la centralidad del trabajo de cuidados —remunerado y no remunerado— y la necesidad de seguir avanzando en la implementación de políticas de cuidados. En este sentido, la propia Estrategia Europea de Cuidados insta a los Estados miembros a ratificar y aplicar el Convenio número 189 sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos, reconociendo derechos laborales y protección social a quienes

154 De la que se desprenden la Recomendación del Consejo de 8 de diciembre de 2022 relativa a la educación y los cuidados de la primera infancia: los objetivos de Barcelona para 2030 2022/C 484/01 y la Recomendación del Consejo de 8 de diciembre de 2022 sobre el acceso a cuidados de larga duración de alta calidad asequibles. Véase también: Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, e Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO) (2024). *Implementación de la Estrategia Europea de Cuidados. Respuesta de España*.

realizan cuidados en los hogares. Desde una perspectiva más amplia, la orientación de políticas que promueve la OIT se refleja, entre otros ámbitos, en el portal específico sobre la economía de los cuidados, que articula estándares internacionales, análisis comparados y recomendaciones de política pública.

### 1.8.1. Políticas de conciliación y corresponsabilidad

El 1 de enero de 2026 entró en vigor el Real Decreto-ley 9/2025, de 29 de julio<sup>155</sup>, por el que se lleva a cabo un rediseño sustantivo del permiso por nacimiento y cuidado del menor. A partir de ese momento, la nueva norma introduce un régimen escalonado de disfrute del permiso, que alcanza un total de diecinueve semanas. Cada progenitor deberá disfrutar, como venía siendo habitual, las seis primeras semanas de manera obligatoria.

El siguiente tramo, de once semanas, tiene carácter voluntario, aunque intransferible, y podrá disfrutarse hasta el primer año de vida del o la menor. Finalmente, se incorpora un nuevo tramo adicional de dos semanas, también de carácter voluntario e intransferible, que podrá disfrutarse durante los ocho primeros años desde el nacimiento, la adopción, la guarda con fines de adopción o el acogimiento del o la menor.

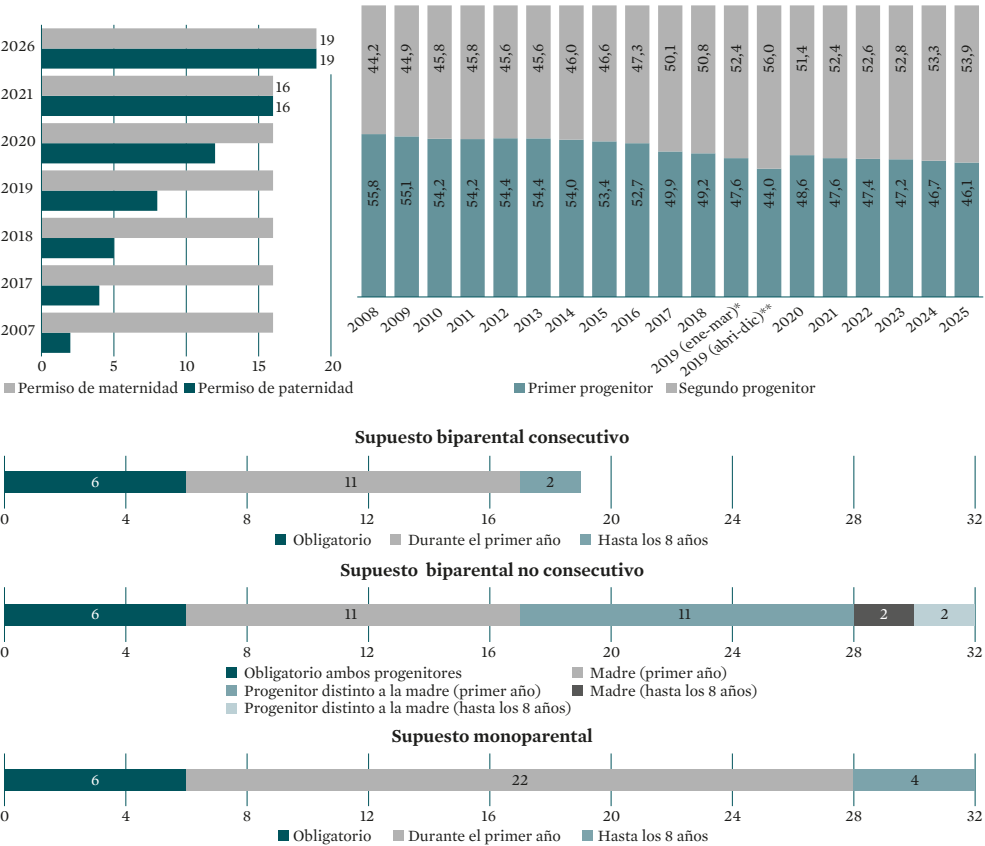
Por otro lado, resulta especialmente significativo el reconocimiento que la nueva regulación otorga al régimen de disfrute del permiso por nacimiento y cuidado del menor en los supuestos de familias monoparentales. Este avance normativo se produce tras la Sentencia 140/2024, de 6 de noviembre, del Tribunal Constitucional (TC), que apreció que la regulación entonces vigente incurría, por omisión, en un supuesto de discriminación por razón de nacimiento de los niños y niñas pertenecientes a familias monoparentales. Dicha omisión fue considerada contraria a los artículos 14 y 39 de la Constitución española entendiendo que, entre otros, los menores de familias monoparentales disfrutaban de un periodo de cuidado significativamente inferior al reconocido a los nacidos en familias biparentales.

Aunque el TC declaró, en consecuencia, la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados, no acordó su nulidad al tratarse de una insuficiencia jurídica por omisión, instando al legislador a introducir las modificaciones necesarias en el régimen de disfrute de los permisos. Mientras dichas modificaciones no se produjeran, el TC estableció que el permiso, en el caso de las familias monoparentales, se extendería hasta la semana veintiséis.

155 Real Decreto-ley 9/2025, de 29 de julio, por el que se amplía el permiso de nacimiento y cuidado, mediante la modificación del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, y el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, para completar la transposición de la Directiva (UE) 2019/1158 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, y por la que se deroga la Directiva 2010/18/UE del Consejo.

En cumplimiento de este mandato, la nueva regulación redefine el régimen legal del permiso en los supuestos de monoparentalidad, estableciendo una duración total de hasta treinta y dos semanas, mediante la ampliación de los tramos de disfrute voluntario, que pasan a ser de veintidós y cuatro semanas, respectivamente. De este modo, se da cumplimiento al criterio fijado por la jurisprudencia constitucional y se configura un régimen específico que equipara sustancialmente las oportunidades de cuidado de los menores nacidos en familias monoparentales respecto a los de familias biparentales: en ambos supuestos, los y las menores podrán recibir cuidados parentales de hasta treinta y dos semanas.

**GRÁFICO 3.46.** EVOLUCIÓN, RÉGIMEN DE DISFRUTE Y PROPORCIÓN DE MADRES Y PADRES QUE HACEN USO DEL PERMISO, 2008-2025  
(En porcentajes)



Nota: de 2006 a 2019 se recogen datos de prestaciones por maternidad y paternidad. Los datos relativos a prestaciones por maternidad incluyen únicamente las percibidas por la madre, sin contar aquellas que, por diferentes circunstancias, eran percibidas por el padre.

\*Prestaciones reconocidas hasta el 31/03/2019 por entrada en vigor del RD 6/2019.

\*\*Prestaciones reconocidas desde el 01/04/2019 por entrada en vigor del RD 6/2019.

Fuente: Boletín Oficial del Estado y Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones.

En cuanto a la proporción de madres y padres que hacen uso de los permisos por nacimiento, en 2025 vuelve a incrementarse ligeramente el número de hombres que disfrutan de ellos (gráfico 3.46), consolidando una tendencia iniciada en 2017, primer año en el que los hombres, mayoritarios como segundos progenitores, registran un mayor nivel de utilización de los permisos parentales. Este cambio de tendencia se da en un contexto marcado por la progresiva equiparación de la duración y de la adopción del criterio de intrasferibilidad de estos derechos, junto con su carácter retribuido. Estos rasgos constituyen instrumentos de alcance significativo para favorecer la implicación de los hombres en las tareas de cuidado.

Pese a ello, aún persisten ciertas diferencias en el uso de estos permisos. Los datos de la Seguridad Social muestran que los hombres hacen uso de los permisos por nacimiento durante un periodo medio ligeramente inferior al de las mujeres (109 días frente a 113 días, respectivamente). Esta diferencia se mantiene incluso cuando los hombres ejercen como primer progenitor, en cuyo caso la duración media del permiso es 3,3 días inferior a la registrada entre las mujeres que actúan como segundas progenitoras, lo que sugiere la existencia de diferencias moderadas en los patrones de disfrute efectivo del permiso, si bien de alcance limitado.

En el caso de las familias monoparentales, las diferencias por sexo son más acusadas. En 2025, del total de familias monoparentales que accedieron al permiso por nacimiento, el 82 por 100 estaban encabezadas por mujeres. En estos hogares, la duración media del permiso disfrutado por las mujeres fue de 19,5 semanas, mientras que, en el caso de los hombres, que representan en torno al 12 por 100 de las familias monoparentales, el tiempo medio de disfrute se situó en 15,8 semanas, lo que supone una diferencia superior a 25 días respecto de las mujeres. En consecuencia, las diferencias de género más intensas en el disfrute del permiso por nacimiento se concentran en los modelos de familia monoparental, no solo por su composición mayoritariamente femenina, sino también porque, cuando estos hogares están encabezados por hombres, la duración media del permiso disfrutado es acusadamente inferior.

Por otro lado, el Real Decreto-ley 9/2025, de 29 de julio, introduce dos importantes modificaciones en la modalidad del subsidio por nacimiento y cuidado de menor prevista para los supuestos especiales en los que no se cuenta con el período mínimo de cotización exigido en función de la edad. En primer lugar, la nueva redacción amplía expresamente su ámbito subjetivo y objetivo, incorporando, además del nacimiento, los supuestos de adopción, guarda con fines de adopción y acogimiento familiar. En segundo lugar, aunque la duración efectiva del subsidio no se ve alterada de forma inmediata, la reforma desvincula el cómputo de una duración fija —anteriormente establecida en cuarenta y dos días— y la supedita al periodo de descanso obligatorio, que debe disfrutarse de manera ininterrumpida y a jornada completa. De este modo, cualquier modificación futura del régimen del descanso obligatorio de la prestación

contributiva incidirá automáticamente en la duración de esta modalidad no contributiva en los supuestos especiales por falta de cotización.

Si bien las reformas de los últimos años en los permisos por nacimiento han supuesto un verdadero impulso en materia de conciliación y corresponsabilidad, las

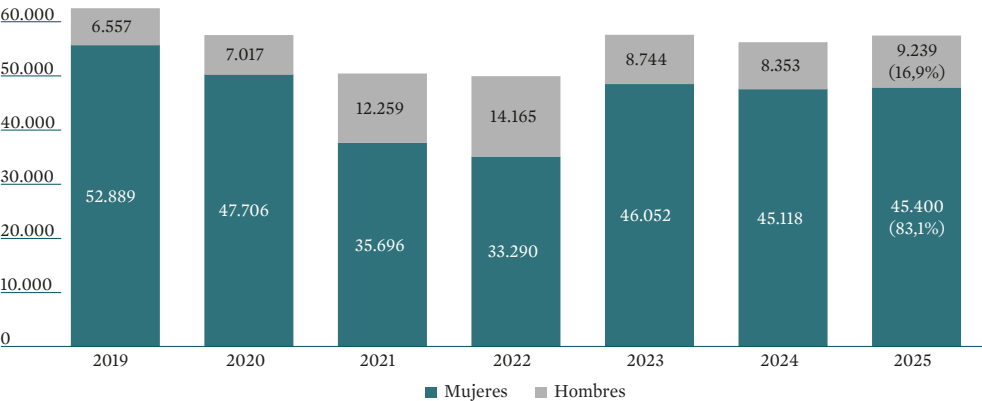
*Excedencias y trabajo a tiempo parcial por necesidades de cuidado familiar*

necesidades de cuidados trascienden este ámbito, lo que obliga a las familias a desplegar estrategias de distinta naturaleza para cubrirlos. En este sentido, los dos principales instrumentos a los que tienen acceso las familias, ya sea por elección o por la imposibilidad de atender las necesidades de cuidados por otras vías, son las excedencias por cuidado familiar y el trabajo a tiempo parcial.

Ambas modalidades, analizadas de forma recurrente por el CES, constituyen uno de los ámbitos en los que se manifiestan con mayor nitidez las brechas de género que persisten en la sociedad española. Pese a los cambios que se constatan año a año, su ritmo es aún limitado y, en una perspectiva de medio plazo, no se observan transformaciones profundas en los roles de cuidado asumidos en el seno de las familias. Ya sea por factores actitudinales y roles socialmente asignados, o por diferencias salariales significativas que condicionan la organización familiar, las tareas de cuidado continúan siendo asumidas de forma mayoritaria por las mujeres.

En relación con las excedencias laborales solicitadas para el cuidado de familiares, en 2025 se observa un ligero incremento en el número de solicitudes, así como un aumento de un punto porcentual en la participación masculina respecto al ejercicio anterior. Si se excluyen los años de la pandemia, puede constatarse una tendencia moderadamente ascendente en este ámbito. Sin embargo, el rasgo más destacado continúa siendo la elevada concentración femenina: más de ocho de cada diez excedencias solicitadas para el cuidado familiar corresponden a mujeres (gráfico 3.47).

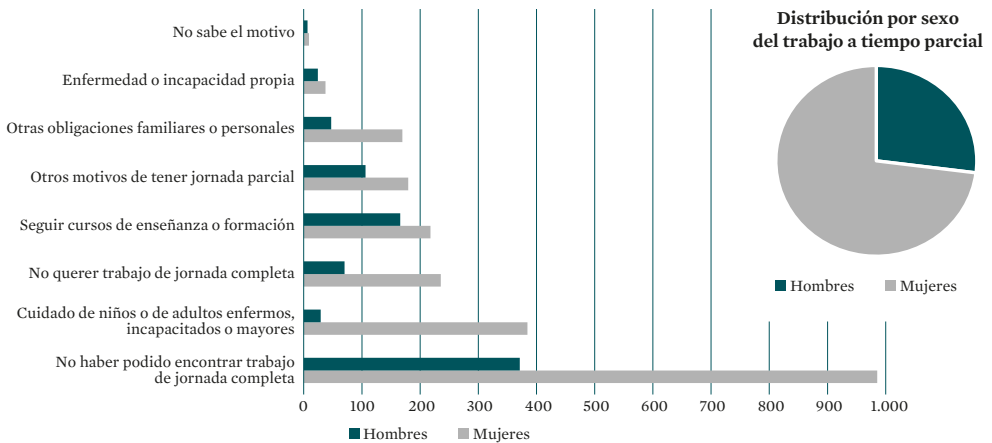
**GRÁFICO 3.47.** EXCEDENCIAS POR CUIDADO FAMILIAR.



Fuente: Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones.

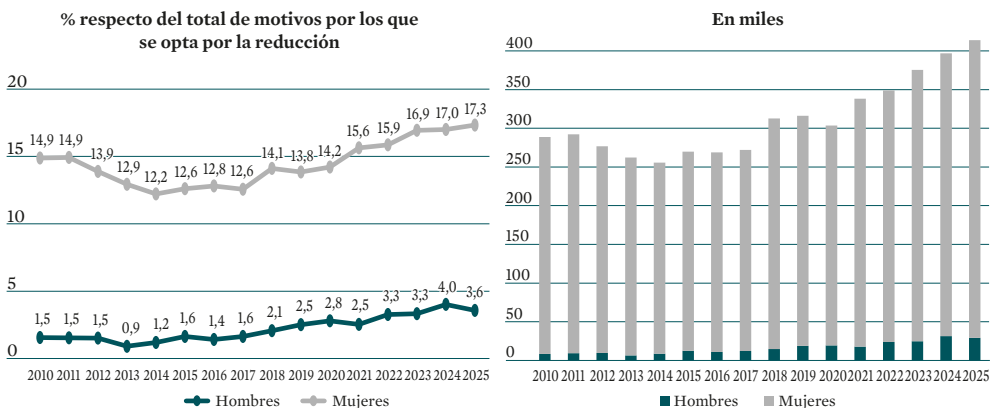
Una dinámica similar se observa en las cifras de trabajo a tiempo parcial recogidas por la Encuesta de Población Activa, que ponen de manifiesto las brechas de género desde dos perspectivas complementarias. En términos agregados, el empleo a tiempo parcial entre las mujeres triplica al de los hombres, y el cuidado de hijos/as u otros familiares constituye la segunda razón por la que optan por este tipo de jornada. En cambio, entre los hombres, el trabajo a tiempo parcial por motivos de cuidado ocupa el sexto lugar, por detrás de razones como seguir cursos de enseñanza, o la preferencia por no querer un trabajo a tiempo completo (gráfico 3.48).

**GRÁFICO 3.48.** TRABAJO A TIEMPO PARCIAL POR MOTIVO DE LA JORNADA PARCIAL, 2025  
(Media anual en miles)



Fuente: Encuesta de Población Activa, EPA, Instituto Nacional de Estadística, INE.

**GRÁFICO 3.49.** TRABAJO A TIEMPO PARCIAL POR CUIDADO DE NIÑOS/AS U OTROS FAMILIARES



Nota: medias anuales a partir de los datos trimestrales publicados.

Fuente: Encuesta de Población Activa, EPA, Instituto Nacional de Estadística, INE.

Por otro lado, desde una perspectiva de más largo plazo, tanto en términos absolutos como relativos, el recurso al trabajo a tiempo parcial por necesidades de cuidado ha ido en aumento entre las mujeres a lo largo de la última década. Si bien el porcentaje de hombres que opta por el trabajo a tiempo parcial por esta razón también ha mostrado cierto crecimiento en los últimos años, lo hace a un ritmo inferior que el de mujeres, por lo que la brecha se sigue incrementando. En términos absolutos, 2025 registra el valor más elevado de los últimos quince años entre las mujeres, de modo que por cada hombre que opta por esta situación lo hacen aproximadamente trece mujeres (gráfico 3.49).

Tanto el trabajo a tiempo parcial como las excedencias para cuidados reflejan patrones claramente distintos de los observados en los permisos por nacimiento en los últimos años. Esta divergencia sugiere que, más allá de los avances en materia de corresponsabilidad asociados a dichos permisos, las responsabilidades de cuidado siguen traduciéndose de forma desigual en las trayectorias laborales de hombres y mujeres. Ello pone de manifiesto que, junto a la promoción de cambios culturales en relación con los roles de cuidados, sigue siendo necesario impulsar políticas públicas que contribuyan a reducir las brechas de género que persisten en estos ámbitos.

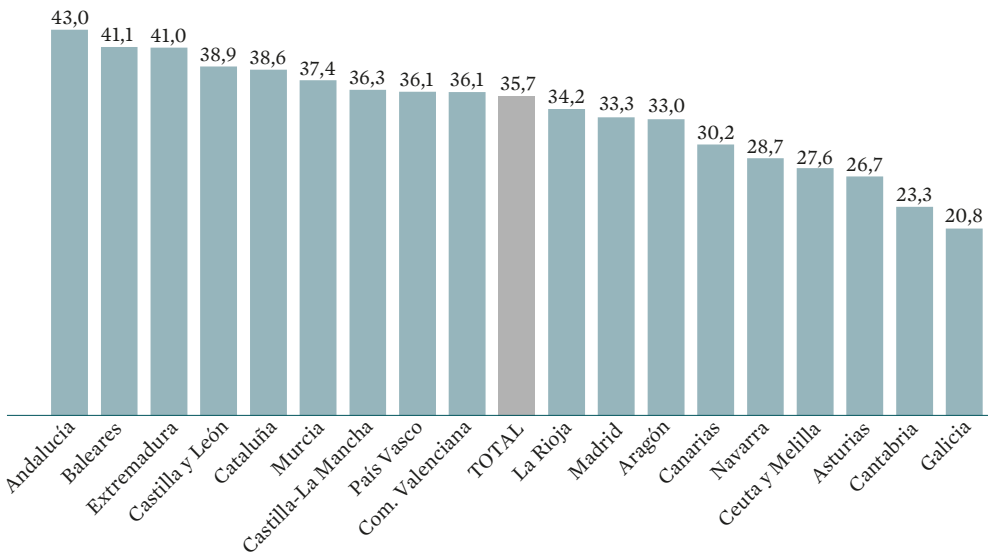
### **1.8.2. Sistema de promoción de la autonomía y atención a la dependencia**

El aumento de la longevidad, como componente ineludible del envejecimiento demográfico, está teniendo consecuencias visibles en los sistemas de protección social con un aumento del gasto público ligado a la atención sanitaria y los cuidados de larga duración, que previsiblemente continuará avanzando en las próximas décadas, requiriendo de más recursos. De acuerdo con la última edición del Informe sobre el Envejecimiento<sup>156</sup>, el gasto asociado a este fenómeno aumentará de forma significativa en la mayor parte de los Estados miembros de la Unión Europea, aunque con gran heterogeneidad geográfica. Como en los demás países de la UE, en España el progresivo aumento de las necesidades de cuidados exigirá más recursos públicos, pero también una planificación anticipada. En este sentido, la aproximación al volumen de la población potencialmente dependiente<sup>157</sup> debe jugar un papel determinante para evaluar la suficiencia de los recursos y para programar de manera eficiente el funcionamiento de un sistema (SAAD) que viene mostrando carencias en cobertura e intensidad protectora.

156 Comisión Europea, 2024 Ageing report. Economic and Budgetary Projections for the UE Member States (2022-2070).

157 El IMSERSO define a la población potencialmente dependiente como aquella que tiene una probabilidad alta de solicitar la situación de dependencia, sobre la base del porcentaje de personas con discapacidad reconocida igual o superior al 33 por 100 en las personas menores de 65 años, aplicando factores de ajuste en la población de entre 65 y 79 años y considerando a toda la población de 80 años o más potencialmente dependiente.

**GRÁFICO 3.50.** SOLICITUDES EN RELACIÓN CON LA POBLACIÓN POTENCIALMENTE DEPENDIENTE (%), 2025



Fuente: IMSERSO, SISAAD, 2026.

En 2025, se registraron 2.326.315 solicitudes de reconocimiento de la situación de dependencia, lo que supone que un 36 por 100 de la población potencialmente dependiente estimada había activado formalmente el procedimiento a 31 de diciembre de ese año. Este indicador ofrece una aproximación a la tasa de ejercicio del derecho, es decir, a la proporción de personas que, perteneciendo a los grupos de edad y características asociados a un mayor riesgo de dependencia, ha convertido esa necesidad potencial en demanda administrativa efectiva del SAAD. Al mismo tiempo proporciona una imagen del universo de posibles solicitantes de acceso al sistema de cara a la planificación de los recursos a medio plazo.

La lectura territorial de la tasa de solicitudes sobre la población potencialmente dependiente revela diferencias muy acusadas entre comunidades autónomas. Andalucía (43 por 100), Baleares y Extremadura (41 por 100) presentan las tasas más elevadas situándose por encima de la media al mostrar una mayor propensión a formalizar solicitudes de valoración (gráfico 3.50). En el extremo opuesto, varias comunidades presentan tasas sensiblemente inferiores a la media. Canarias (30 por 100), Navarra (28 por 100), Asturias (26 por 100) y Cantabria (23 por 100), con Galicia en la posición más baja, con un 21 por 100 de su población potencialmente dependiente habiendo registrado una solicitud. Esta dispersión territorial sugiere la existencia de factores diferenciales en la información, la cultura de uso de los servicios sociales, en la accesibilidad administrativa o en la propia configuración de las redes de cuidados formales

e informales, que merecen ser analizados para reforzar el acceso de la población con necesidad de atención.

En todo caso, debe recordarse que una tasa de solicitudes más elevada no implica necesariamente una mayor prevalencia de las situaciones de dependencia, ni asegura por sí misma una cobertura más efectiva del derecho. Y debe interpretarse en paralelo a la proporción de personas con dictamen de grado, de personas con prestación reconocida y la situación de la lista de espera.

De acuerdo con la información del SISAAD, en 2025 el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia alcanzó máximos históricos tanto en número de

---

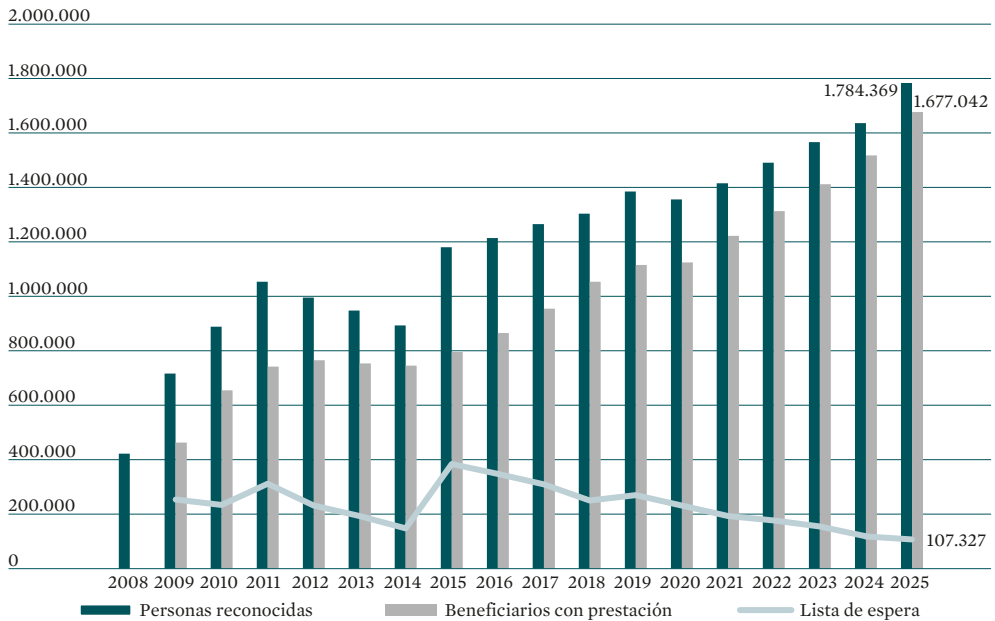
*Nuevo aumento del número de beneficiarios*

personas con grado reconocido como en beneficiarios con prestación, y al mismo tiempo se redujo de forma significativa la lista de espera, consolidando la fase de expansión iniciada a mediados de la década pasada. Así

el número de personas reconocidas se situó en 1.784.369, lo que supone un incremento cercano al 20 por 100 en tres años y de algo más de 147.000 personas solo entre 2024 y 2025, por encima del aumento registrado el año anterior. El número de personas beneficiarias con prestación ascendió a 1.677.042 en 2025, frente a las 1.518.424 en 2024, de modo que el sistema ha absorbido la mayor parte del crecimiento de la demanda reconocida, incorporando en torno a 158.600 nuevas personas atendidas en el último año.

Esta evolución implica una mejora de la cobertura efectiva; la relación entre beneficiarios y personas reconocidas se sitúa en niveles superiores al 94 por 100 en 2025, reduciendo el cuello de botella que viene separando el reconocimiento del grado de dependencia del acceso real a las prestaciones. Y se traduce en una reducción de la lista de espera de personas con grado reconocido pendientes de prestación hasta 107.327 personas, desde las 118.333 de 2024, lo que implica un descenso del 40 por 100 desde 2022 y de más del 9 por 100 solo en el último ejercicio (gráfico 3.51).

Si la etapa 2012-2014, estuvo marcada por la bajada presupuestaria y el descenso del número de nuevos beneficiarios, la situación actual refleja una reconstrucción progresiva del sistema que en buena medida responde a los efectos del Plan de Choque, al incremento del gasto autonómico y probablemente también a mejoras organizativas que han acortado los tiempos de tramitación. No obstante, a pesar del aumento del número de personas atendidas y de la importante reducción de la lista de espera, el sistema debe afrontar deficiencias estructurales que se reflejan en la persistencia de un volumen relevante de personas sin atención y la existencia de notables desigualdades territoriales en tiempos de respuesta y en el equilibrio entre servicios y prestaciones económicas. Por ello, la mejora de los indicadores debe interpretarse como un avance significativo, pero todavía incompleto, hacia la plena efectividad del derecho subjetivo a la autonomía personal y a la atención a la dependencia.

**GRÁFICO 3.51.** PERSONAS BENEFICIARIAS Y LISTAS DE ESPERA, 2008-2025

Fuente: IMSERSO, SISAAD, 2026.

Como se ha puesto de manifiesto en otras ocasiones, la reducción acelerada de las listas de espera parece estar relacionada con el aumento de la concesión de prestaciones de baja intensidad protectora y bajo coste, como la teleasistencia o la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, que permiten incluir estadísticamente a más beneficiarios sin proporcionar necesariamente una atención acorde con las necesidades de protección de la población en situación de dependencia<sup>158</sup>.

En efecto, aunque en 2025 se consolida la preponderancia de los servicios profesionales en el SAAD, con una distribución del 59 por 100 de servicios frente al 41 por 100 de prestaciones económicas sobre el total de las prestaciones concedidas, esta situación proyecta una imagen que merece ser perfilada, porque descansa en gran medida en el fuerte peso de la teleasistencia, un recurso de baja intensidad protectora que, al incluirse en el cómputo, distorsiona la lectura global del modelo de cuidados. Al excluir la teleasistencia del análisis, se observa que en 2025 las prestaciones económicas siguen situándose por encima de los servicios profesionales (56 frente a 44 por 100), si bien con una ligera reducción con respecto a 2024, mostrando aún un desequilibrio y evidenciando la persistencia de una configuración del sistema

*Persiste el desequilibrio entre servicios y prestaciones económicas, que siguen aumentando*

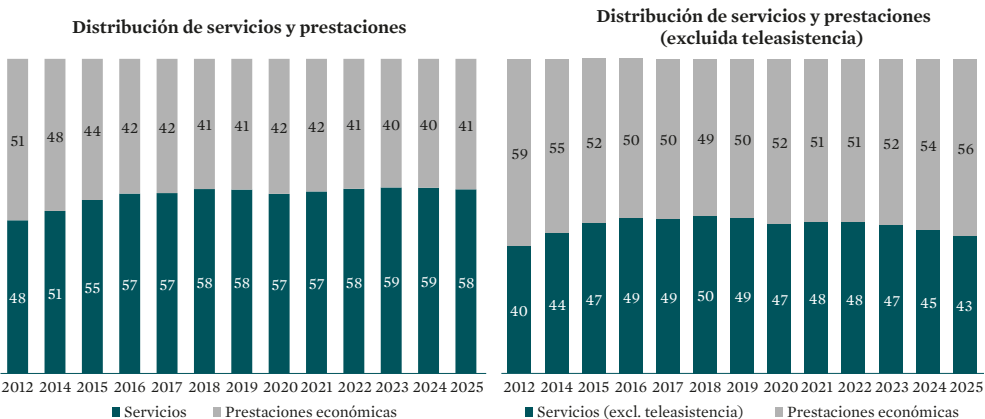
158 Memoria CES 2024.

más centrada en transferencias monetarias que en la provisión directa de apoyos. Esta realidad, no en vano, se aparta del espíritu de la Ley 39/2006 y de las recomendaciones de los modelos avanzados de cuidados de larga duración, que priorizan servicios profesionales de mayor intensidad, especialmente en el entorno domiciliario y comunitario (gráfico 3.52).

Así pues, la teleasistencia mantiene en 2025 una posición central en la expansión del sistema y alcanza ya al 26,3 por 100 de las personas beneficiarias, situándose como la segunda prestación más frecuente tras la prestación económica para cuidados en el entorno familiar. El aumento acumulado de este servicio durante los últimos ejercicios ha sido el principal motor del crecimiento del número total de prestaciones, en línea con el impulso del Plan de Choque y con su reconocimiento como derecho subjetivo para las personas dependientes que viven en domicilios. No obstante, su carácter complementario y la menor intensidad de apoyo que ofrece obligan a leer con cautela su contribución al objetivo de garantizar una atención suficiente y continuada.

La prestación económica para cuidados en el entorno familiar sigue siendo la más extendida del catálogo, al representar en 2025 el 31 por 100 del total de las prestaciones, prácticamente sin cambios respecto al año anterior. Esta continuidad confirma el fuerte apoyo estructural del sistema en los cuidados familiares no profesionales y mantiene un marcado sesgo de género, pues la mayoría de las personas cuidadoras siguen siendo mujeres (principalmente hijas, madres y cónyuges de las personas dependientes), con impactos negativos sobre su calidad de vida (incluyendo la salud, el tiempo libre y el tiempo de descanso) sus trayectorias laborales y su protección social. Además, la persistencia de este patrón dificulta el objetivo de profesionalizar los cuidados y de avanzar hacia un modelo que garantice el derecho a los cuidados de calidad sin reproducir las desigualdades de género.

**GRÁFICO 3.52.** EVOLUCIÓN DE LOS SERVICIOS Y PRESTACIONES ECONÓMICAS (%)



Fuente: IMSERSO, SISAAD, 2026

Por su parte, la prestación económica vinculada al servicio debería reconocerse, de acuerdo con los términos de la Ley 39/2006, únicamente cuando no sea posible el acceso a un servicio público o concertado de atención y cuidado, en función del grado de dependencia y de la capacidad económica del beneficiario.

La desagregación de los servicios vinculados a este tipo de prestaciones económicas aporta claves relevantes para la reorientación del modelo. En 2025, la atención residencial concentraba el 45 por 100 de estas prestaciones, la ayuda a domicilio el 30 por 100, los centros de día y noche el 14 por 100 y los servicios de promoción de la autonomía personal el 11 por 100, lo que refleja una preferencia clara por cuidados profesionales tanto en el hogar como en recursos institucionales cuando se dispone de financiación complementaria. La serie 2018-2025 muestra un crecimiento especialmente intenso de los servicios de promoción de la autonomía personal que, partiendo de una presencia muy limitada, prácticamente se triplican en número de beneficiarios, seguido de un incremento muy notable de la ayuda a domicilio, que aumenta fuertemente el número de beneficiarios acogidos a esta modalidad de servicio en seis años, aunque su avance se ralentiza en 2025. No puede olvidarse, sin embargo, que al tratarse de una prestación dineraria vinculada a servicios concretos, requiere en la mayoría de los casos de complementación por parte de las personas usuarias, lo que en la práctica se traduce en un “doble copago” con importantes desembolsos, más aún en los casos en los que la atención residencial se presenta como el servicio más adecuado a las circunstancias de la persona en situación de dependencia. Esta realidad puede, por tanto, derivar en exclusión de las familias con rentas medias y bajas de este tipo de servicios.

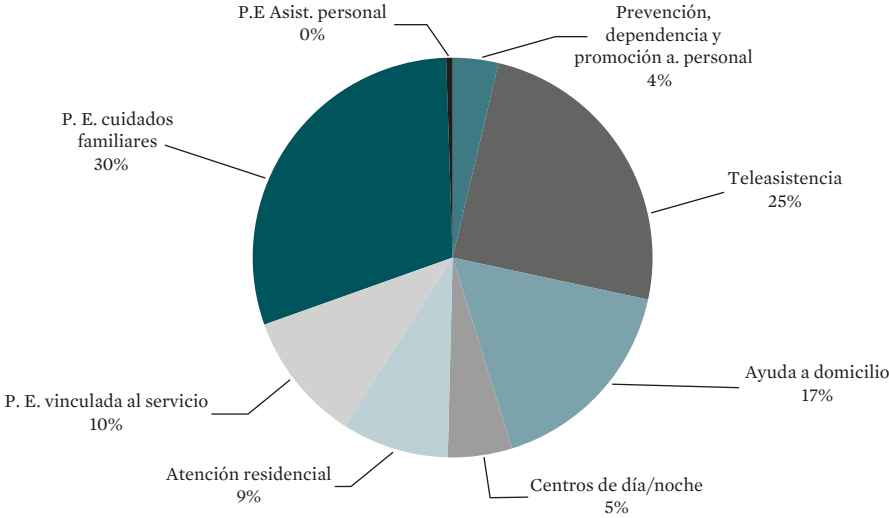
A pesar de la dinámica positiva de contratación de servicios, en el conjunto del sistema la expansión de la atención domiciliaria en 2025 resulta más contenida que en ejercicios previos y convive con una fuerte inercia de la prestación económica de cuidados familiares, lo que dificulta la implantación efectiva del modelo comunitario de cuidados y de la nueva Estrategia estatal, que requieren reforzar la red de servicios profesionales de alta intensidad, mejorar su financiación y apoyarse en las nuevas tecnologías para conectar los hogares con los sistemas públicos de protección.

En 2025 el SAAD mantuvo la reducción de la lista de espera de la dependencia, pero lo hizo de forma desigual a lo largo del territorio nacional y con tiempos de tramitación aún muy elevados. En conjunto, el número de personas con derecho reconocido a prestación pendientes de resolución de PIA se redujo hasta 107.327, sobre las 118.333 del año anterior, lo que supuso un descenso cercano al 10 por 100, que contribuye a prolongar la senda de descenso iniciada en años anteriores. No obstante, varias comunidades continuaron concentrando un volumen muy alto de expedientes sin programa individual de atención, manteniendo bolsas de espera relativamente amplias (gráfico 3.54).

---

*Aumenta el tiempo de espera para recibir atención: siete días más que en 2024*

**GRÁFICO 3.53.** SERVICIOS Y PRESTACIONES ECONÓMICAS DEL SAAD EN VIGOR, 2025  
(En porcentaje sobre el total de servicios o prestaciones)



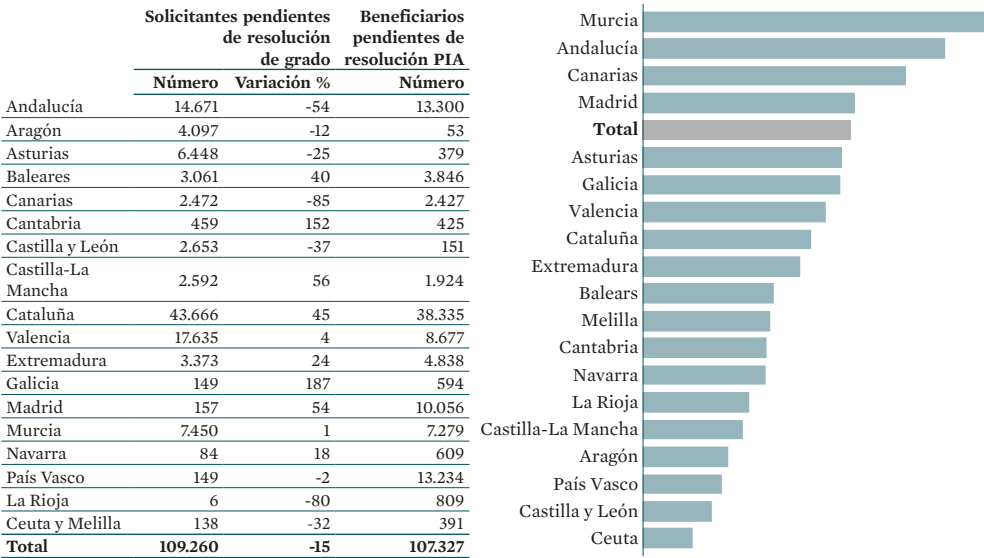
Fuente: IMSERSO, SISAAD, 2026.

Por otro lado, el número de solicitantes pendientes de resolución de grado alcanzó un volumen de 109.260 personas, lo que implica una disminución cercana al 15 por 100 respecto a 2024, reflejando una mayor agilidad administrativa en la primera fase del procedimiento. Con todo, la distribución territorial vuelve a mostrar fuertes contrastes con algunas comunidades concentrando números elevados de expedientes pendientes, mientras que otras presentan volúmenes muy reducidos. En algunos casos, como Baleares o Cataluña, el número de solicitudes pendientes se incrementó de forma apreciable, lo que sugiere tensiones entre el ritmo de entrada de nuevas solicitudes y la capacidad administrativa para emitir dictámenes de grado.

El desajuste de la demanda y los medios disponibles para atenderla se manifiesta de la forma más adversa en el número de personas que habiendo solicitado atención fallecen sin haber obtenido ninguna prestación del sistema, en muchas ocasiones habiendo esperado respuesta de la Administración durante muchos meses. En 2025 16.749 personas abandonaron por defunción la lista de espera para ser valoradas y 17.727 personas valoradas dejaron de esperar a recibir atención por el mismo motivo, lo que pone de manifiesto que más allá del volumen de las listas, el tiempo de espera resulta inasumible en un contexto de avance hacia una sociedad cada vez más longeva.

El tiempo medio desde la solicitud hasta la resolución de grado se sitúa en 255 días, mientras que desde la resolución de grado hasta la resolución de la prestación alcanza a 66 días, dando como resultado un plazo medio total de 341 días desde la solicitud de dependencia hasta la resolución del PIA lo que supone un aumento de siete días desde 2024. La mayor parte del retraso se concentra, por tanto, en la fase de valoración

GRÁFICO 3.54. LISTAS DE ESPERA Y TIEMPO MEDIO DE RESOLUCIÓN DE EXPEDIENTES, 2025



Fuente: IMSERSO, SISAAD, 2026.

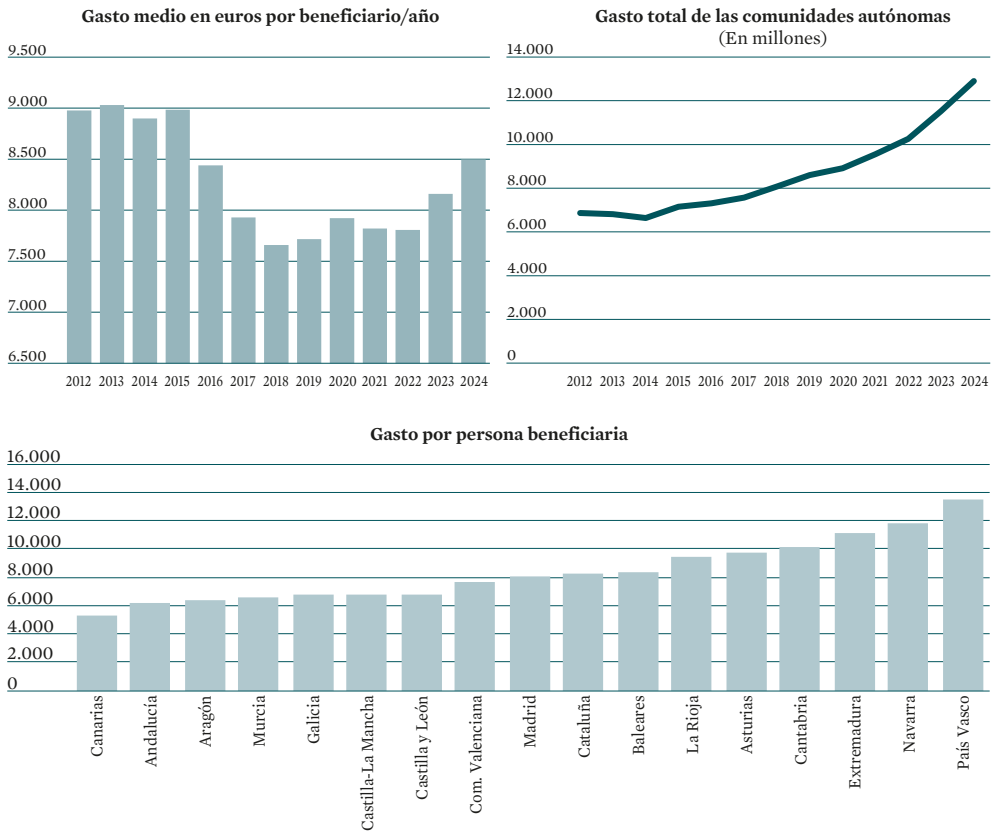
y reconocimiento de la situación de dependencia, mientras que la asignación de prestación una vez emitido el grado resulta relativamente más ágil. Aun así, el tiempo agregado continúa muy por encima de los plazos máximos que se consideran adecuados en los estándares europeos de atención de larga duración y de los objetivos recogidos en los planes de mejora del propio sistema.

Las diferencias entre comunidades autónomas son también muy acusadas. En el extremo de menor demora global se sitúan Castilla y León (113 días), el País Vasco (129 días) y Aragón (141 días), con tiempos totales inferiores a la mitad de la media estatal y muy alejados de las realidades más problemáticas. En el otro extremo destacan Murcia (559 días), Andalucía (496 días) y Canarias (430 días), seguidas por Madrid (348 días) y Galicia (324 días), que se sitúan por encima de los 300 días desde la solicitud hasta la resolución de la prestación. Estas diferencias reflejan modelos organizativos, recursos y prioridades distintas en la gestión del procedimiento, y generan brechas de equidad en el ejercicio del derecho subjetivo según el territorio de residencia.

En 2024, el gasto total certificado de las comunidades autónomas en atención a la dependencia aumentó en un 11,8 por 100 hasta alcanzar los 12,9 mil millones de euros, nuevo máximo histórico que supone cerca de 1,38 mil millones más que en 2023, en un contexto de incremento del número de personas beneficiarias. El gasto medio por persona atendida alcanzó los 8.496,7 euros anuales, superando los 8.160,7 euros de 2023, aunque todavía por debajo de los niveles unitarios observados a comienzos de la década pasada, lo que indica que el refuerzo presupuestario se ha orientado sobre todo a financiar la extensión de la cobertura y menos a incrementar la intensidad

La financiación  
del SAAD

**GRÁFICO 3.55.** EVOLUCIÓN DEL GASTO EN DEPENDENCIA, 2012-2024



Fuente: IMSERSO, SISAAD, 2026.

de los servicios (gráfico 3.55). La desagregación territorial muestra diferencias muy acusadas; algunas comunidades como el País Vasco y Navarra se sitúan por encima de la media en gasto anual por persona beneficiaria, con importes que superan los 10.000 euros, mientras que otras como Andalucía, Murcia, La Rioja o Canarias se mantienen claramente por debajo de la media estatal, con niveles próximos o inferiores a los 7.000 euros por beneficiario.

El SAAD se financia mediante aportaciones de la Administración General del Estado, de las comunidades autónomas y de las personas usuarias, a través de copagos, articuladas en varios niveles de protección: un nivel mínimo estatal, un nivel acordado entre Estado y comunidades y el nivel adicional que asume cada territorio. El nivel mínimo, financiado por la AGE, se calcula en función del número de personas con prestación efectiva, mientras que el nivel acordado se instrumenta mediante convenios que reparten los fondos según criterios como la población potencialmente dependiente, las personas atendidas, la reducción de listas de espera, la mejora del empleo en el sector o la inversión autonómica, introduciendo incentivos para la modernización del modelo.

A partir de 2020 se ha producido un refuerzo importante de la financiación estatal: el Plan de Choque ha incrementado las transferencias de la AGE que ha pasado de aportar un 16 a un 27 por 100 en 2024, lo que ha revertido positivamente en el número de personas atendidas y en la reducción de las listas de espera.

A la complejidad de la financiación del SAAD se añade la falta de información sobre las aportaciones de las personas usuarias que se encuentran sujetas a criterios y cuantías muy heterogéneos en las comunidades autónomas. Esta variabilidad se traduce en diferencias relevantes en el esfuerzo económico exigido a las personas con igual grado de dependencia y niveles de renta similares según el territorio de residencia, con consecuencias sobre la equidad en el acceso y en la libertad de elección informada entre prestaciones y servicios.

---

*La aportación de los usuarios: necesidad de información ajustada sobre su esfuerzo*

Un reciente informe de asistencia técnica para la estimación de la aportación de los usuarios al sistema<sup>159</sup> subraya que, en determinados casos, la participación económica requerida para acceder a servicios de mayor intensidad (atención residencial, ayuda a domicilio de elevada dedicación, asistencia personal) puede actuar como barrera de entrada, especialmente para los hogares con menor capacidad económica. Ello resulta especialmente problemático en un contexto en el que la Estrategia estatal de desinstitucionalización apuesta por reforzar los apoyos personalizados en el entorno comunitario y por promover opciones de vida independiente, que requieren precisamente servicios profesionales de mayor intensidad y continuidad.

El informe resalta la necesidad de mejorar la información estadística sobre la aportación efectiva de los usuarios, estimada entre un 35 y un 38 por 100 del coste de los servicios, desagregada por tipo de prestación, grado de dependencia y comunidad autónoma, de modo que la planificación financiera del SAAD y las decisiones sobre el cambio de modelo incorporen de forma explícita el impacto redistributivo de los copagos y su compatibilidad con los objetivos de equidad y desinstitucionalización.

---

*El empleo en los cuidados de larga duración: necesidad de refuerzo para los próximos años*

La capacidad del sistema para desplegar una red suficiente de servicios y garantizar unos cuidados de calidad depende en gran medida del empleo, que constituye por ello una pieza clave del desarrollo del SAAD. De acuerdo con las proyecciones del Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030<sup>160</sup>,

159 Universidad de Castilla-La Mancha, CIBER en fragilidad y Envejecimiento Saludable, ISCIII, Universidad de Murcia; *Informe de asistencia técnica para la estimación de la aportación de los usuarios al sistema para la autonomía y atención a la dependencia, como información esencial para la toma de decisiones en el cambio de modelo de atención hacia la desinstitucionalización. Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, 2024.*

160 Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030, Dirección General de Derechos Sociales, *Estimación de necesidades de trabajadoras de cuidados de larga duración, 2025.*

el actual despliegue del SAAD resulta insuficiente para garantizar la sostenibilidad del sistema de cuidados de larga duración y la corresponsabilidad institucional en los cuidados, en un contexto de rápido envejecimiento y fuerte feminización y precariedad del empleo en el sector. A partir de los registros del SAAD, la EDAD y las proyecciones demográficas, el informe proyecta cuatro escenarios a 2030 (continuista, de cobertura universal, y dos escenarios “comunitarios”) que combinan distintos niveles de cobertura poblacional y de peso relativo de servicios formales (residenciales, centros de día y ayuda a domicilio) frente a prestaciones económicas de cuidados familiares. En todos los casos se confirma la necesidad de un incremento sustancial de personal: desde una cifra aproximada de 261 mil trabajadoras adicionales en el escenario continuista, hasta algo más de 639 mil en un escenario universal y de base comunitaria, lo que supondría prácticamente duplicar el volumen actual de empleo formal en cuidados de larga duración.

El estudio subraya que, más allá del cálculo de necesidades, la clave en términos de política pública centrada en la consecución de un sistema que aporte atención de calidad reside en reorientar el modelo hacia servicios de proximidad y atención domiciliaria con mayor intensidad. Ello implica reducir el peso de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y mejorar las condiciones laborales (salarios, estabilidad y riesgos psicosociales) de un colectivo fuertemente feminizado.

## **1.9. SEGURIDAD SOCIAL Y SISTEMA DE PENSIONES**

### **1.9.1. El sistema de la Seguridad Social en 2025**

En 2025, se cumplieron treinta años desde la aprobación del Pacto de Toledo y cinco desde la adopción del último Informe de Evaluación y Reforma<sup>161</sup>, que estableció el marco para garantizar la sostenibilidad, adecuación, modernización y suficiencia del sistema de la Seguridad Social ante los cambios experimentados por la sociedad y el mercado laboral.

A partir de las recomendaciones del Informe de 2020, entre los años 2021 y 2024 tuvo lugar un importante proceso de reformas del sistema dirigidas a hacer frente al incremento del gasto derivado de la entrada en la jubilación de la generación del baby boom (cuya tendencia creciente se proyecta hasta aproximadamente 2050) y a los cambios que sobre el mercado de trabajo puedan derivarse de la transformación digital de la economía, para garantizar el mandato constitucional de proporcionar a la ciudadanía unas prestaciones suficientes y adecuadas.

Dichas reformas, que seguirían desplegándose a lo largo de 2025, se sustentaron en gran medida en dos grandes acuerdos alcanzados en la Mesa de Diálogo Social de Seguridad Social y Pensiones, entre el Gobierno y las principales organizaciones

161 Aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados en su sesión del día 19 de noviembre de 2020.

sindicales y empresariales de ámbito estatal (CCOO, UGT, CEOE y CEPYME)<sup>162</sup>. En este sentido, cabe recordar la aprobación de diversas normas, con medidas con impacto tanto en los gastos como en los ingresos del sistema, dirigidas a garantizar la sostenibilidad financiera del sistema, y a reforzar la suficiencia y adecuación de las pensiones para el conjunto de la población<sup>163</sup> (recuadro 3.13).

**RECUADRO 3.13.** PRINCIPALES MEDIDAS DE REFORMA DEL SISTEMA DE PENSIONES, 2021-2024

- Revalorización de las pensiones en función del IPC.
- Introducción del Mecanismo de Equidad Intergeneracional (MEI), con un aumento progresivo y temporal de las cotizaciones sociales, con destino al Fondo de Reserva.
- Culminación del principio de separación de fuentes de financiación, mediante una transferencia del Estado al presupuesto de la Seguridad Social para la financiación de aquellos gastos que están fuera del ámbito contributivo y para reforzar el papel del Estado como garante público del sistema de la Seguridad Social.
- Modificación del sistema de cotización de trabajadores autónomos, basado, tras la reforma, en ingresos reales.
- Revalorización anual de la base máxima de cotización por encima del IPC.
- Establecimiento de una cotización adicional de solidaridad para retribuciones de las personas trabajadoras que superen la base máxima.
- Incremento de las pensiones mínimas y las PNC para garantizar su suficiencia; ligándolas al umbral de riesgo de pobreza.
- Modificación de los años considerados para el periodo de cálculo de la pensión.
- Aumento del complemento por la brecha de género en 2024 y 2025.
- Revisión de la jubilación anticipada (voluntaria e involuntaria y por razón de la actividad) la demorada, la activa y la forzosa, para aproximar la edad efectiva a la edad legal de jubilación.
- Mejora de la compatibilidad de la pensión de jubilación con el trabajo, mediante la modificación de las jubilaciones demorada, activa, flexible y parcial.

Fuente: elaboración propia a partir de: Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones; 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; Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones, y Real Decreto-ley 11/2024, de 23 de diciembre, para la mejora de la compatibilidad de la pensión de jubilación con el trabajo.

162 Acuerdo de la Mesa de Diálogo social sobre el primer bloque de medidas para el equilibrio del sistema, el refuerzo de su sostenibilidad y la garantía del poder adquisitivo de los pensionistas, en cumplimiento del Pacto de Toledo y del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, suscrito el 1 de julio de 2021, y 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, suscrito el 31 de julio de 2024.

163 Para un mayor análisis sobre las últimas reformas del sistema de pensiones véanse las Memorias CES de 2021, 2022, 2023 y 2024.

En 2025, comenzaron los trabajos de la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo de cara a la siguiente renovación. La nueva hoja de ruta que finalmente se apruebe con las medidas a adoptar en los próximos años debería seguir contando con el consenso suficiente que permita generar confianza y certidumbre respecto al futuro del sistema de pensiones.

***Avances recientes en el proceso de reformas del sistema de pensiones***

En 2025, continuó el proceso de reformas con la aprobación de varias normas en diversos ámbitos de la Seguridad Social.

En cumplimiento del Acuerdo de Mesa de Diálogo Social de Seguridad Social y Pensiones en 2024, en 2025 se concretó la posibilidad de anticipar la edad de jubi-

---

*Avances en la jubilación anticipada por razón de la actividad*

lación en aquellos grupos o actividades profesionales cuyos trabajos sean de naturaleza excepcionalmente penosa, tóxica, peligrosa o insalubre y acusen elevados índices de morbilidad o mortalidad. Para ello se aprobó el Real Decreto 402/2025, de 27 de mayo, por el que se establece la actualización del 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.

En el ámbito de la incapacidad permanente se aprobó la Ley 2/2025, de 29 de abril, por la que se modifican el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Tra-

---

*Cambios en la compatibilidad entre trabajo e incapacidad permanente*

bajadores, 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. En lo concerniente a la Seguridad Social, la norma responde a una Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea<sup>164</sup>, que establece que la extinción automática del contrato de trabajo como consecuencia de la declaración de incapacidad permanente, sin un análisis previo sobre la posibilidad de realizar ajustes razonables en el puesto de la persona trabajadora, resulta contraria al principio de igualdad de trato en el empleo y la ocupación.

A este respecto, la Ley 2/2025 elimina la automaticidad de la extinción del contrato de trabajo de las personas que acceden a una situación de incapacidad permanente en sus grados de total, absoluta o gran invalidez y supedita la decisión empresarial a la voluntad de la persona trabajadora y a la posibilidad de adaptar el puesto de trabajo o, en su defecto, a la existencia de un puesto vacante y disponible acorde

164 STJUE, de 18 de enero de 2024 (asunto C-631/22).

con su perfil profesional y compatible con su nueva situación. La empresa solo podrá acudir a esta causa de extinción cuando la adopción de dichas medidas suponga una carga excesiva, aunque la norma solo concreta los criterios que permiten determinar cuándo un ajuste puede considerarse razonable para las empresas de menos de 25 trabajadores.

Por otra parte, en aquellos supuestos en los que la declaración de incapacidad permanente no determine la extinción de la relación laboral, la prestación de incapacidad permanente en grado de absoluta se suspenderá durante el desempeño del mismo puesto de trabajo con adaptaciones u otro que resulte incompatible con la percepción de la pensión que corresponda, de acuerdo con el artículo 198 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

Finalmente, la Ley 2/2025 insta al Gobierno a presentar como Proyecto de Ley en el marco del diálogo social, en el plazo de seis meses, una propuesta de modificación normativa sobre compatibilidad entre trabajo e incapacidad permanente; propuesta que al cierre de esta Memoria aún no se había presentado.

El Real Decreto-ley 2/2023<sup>165</sup> estableció un sistema periódico de evaluación de las medidas adoptadas desde 2020 para fortalecer los ingresos del sistema público de pensiones, con el objetivo de garantizar su sostenibilidad financiera a largo plazo. En concreto, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) debía elaborar y enviar al Gobierno, con periodicidad trienal desde 2025, un Informe de evaluación con las proyecciones del impacto estimado de las medidas adoptadas a partir de 2020 para fortalecer los ingresos del sistema público de pensiones en el periodo 2022-2050, y calcular el impacto medio anual de estas medidas en porcentaje del PIB para dicho periodo, utilizando los supuestos macroeconómicos y demográficos del último Informe de Envejecimiento de la Comisión Europea.

La regulación del contenido de los informes de evaluación se concretó en el Real Decreto 100/2025<sup>166</sup>, donde se establecían los conceptos que debían considerarse como ingresos del Estado, incluida la transferencia del Estado a la Seguridad Social en aplicación del principio de separación de fuentes, y se preveía la utilización de los supuestos macroeconómicos y demográficos establecidos en el último informe de Envejecimiento de la Comisión Europea, siempre y cuando no se dispusiera de datos observados y publicados por el INE y otras fuentes oficiales.

---

*Nuevo informe de la AIReF sobre la evaluación de las medidas aprobadas en los últimos años*

165 Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones.

166 Real Decreto 100/2025, de 18 de febrero, por el que se desarrollan la regulación del Fondo de Reserva de la Seguridad Social y los informes de evaluación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.

En base a estas premisas, el 31 de marzo de 2025 la AIReF presentó su primer informe de evaluación, que concluía que el gasto en pensiones neto de medidas de ingresos se situaba en el 13,2 por 100 del PIB, una décima por debajo del umbral de referencia fijado en el Real Decreto-ley 2/2023, por lo que no era necesario adoptar nuevas medidas para asegurar la sostenibilidad del sistema<sup>167</sup>.

Posteriormente, en el documento de Opinión 2/25 sobre la sostenibilidad a largo plazo del conjunto de las Administraciones públicas<sup>168</sup>, la AIReF manifestó que apreciaba debilidades metodológicas en la definición de la regla de gasto, al entender que está influenciada por el momento en el que se calcula, que muestra una excesiva sensibilidad a los cambios y que ofrece una visión parcial de la sostenibilidad, por lo que, a su juicio, no constituye un indicador de sostenibilidad.

Unos meses después, mediante la aprobación del Real Decreto 561/2025, de 1 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 100/2025, de 18 de febrero, por el que se desarrollan la regulación del Fondo de Reserva de la Seguridad Social y los informes de evaluación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, se instó a la AIReF a preparar un informe adicional de evaluación que debería publicarse antes del 1 de junio de 2026, teniendo en cuenta los datos macroeconómicos definitivos de los años 2024 y 2025. De acuerdo con el nuevo Real Decreto, el informe de evaluación de la AIReF deberá referirse a la sostenibilidad a largo plazo, no solo del sistema público de pensiones, sino de las finanzas públicas en su conjunto. Y, por este motivo, se elimina el listado detallado de conceptos que, según el Real Decreto 100/2025, debían computar como ingresos del sistema, desapareciendo, por tanto, la alusión a la transferencia del Estado a la Seguridad Social destinada a la financiación de la acción protectora.

En abril de 2026, el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones presentó el modelo INTegraSS que, mediante información procedente de las bases de datos de la Seguridad Social, permite realizar proyecciones de gasto en pensiones a largo

---

*Las nuevas proyecciones sitúan el gasto medio en pensiones entre 2022 y 2050 en el 14 por 100 del PIB*

plazo. Las primeras estimaciones llevadas a cabo con el nuevo sistema sitúan el gasto medio en el periodo 2022-2050 en el 14 por 100 del PIB, seis décimas por debajo de la previsión realizada por la AIReF en su informe de 2025<sup>169</sup>.

167 Para llegar a este resultado, la AIReF estimó, en base a una serie de supuestos demográficos y macroeconómicos, un impacto anual medio de las medidas de ingresos aprobadas en las últimas reformas para el periodo 2022-2050 del 1,4 por 100 del PIB, tres décimas inferior al límite del 1,7 por 100. Por su parte, el gasto medio bruto público en pensiones en ese mismo periodo se situaba, según el último informe de envejecimiento de la Comisión Europea actualizado con los datos observados en 2022 y 2023, en el 14,6 por 100 del PIB, cuatro décimas por debajo del límite del 15 por 100. En consecuencia, el gasto en pensiones neto de medidas de ingresos alcanzaba el 13,2 por 100 del PIB.

168 AIReF. Opinión 2/25 sobre la sostenibilidad de las Administraciones públicas a largo plazo: demografía y cambio climático. 31 de marzo de 2025.

169 AIReF. Informe 2/25 de evaluación de la regla de gasto de pensiones. 31 de marzo de 2025.

### *La situación financiera del sistema de la Seguridad Social en 2025*

El déficit de los Fondos de la Seguridad Social<sup>170</sup>, que incluyen el sistema de la Seguridad Social, el Servicio Público de Empleo Estatal y el Fondo de Garantía Salarial, se redujo un 32 por 100 en 2025, hasta situarse en de 5.550 millones de euros. En términos de PIB, el saldo disminuyó 0,18 puntos porcentuales, alcanzando el -0,33 por 100.

#### **CUADRO 3.7.** EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL, 2025

(Operaciones no financieras, en términos de derechos y obligaciones reconocidas)

|                                                                           | Millones de euros | Variación 25/24 (%) | Estructura (%) |
|---------------------------------------------------------------------------|-------------------|---------------------|----------------|
| <b>Total de ingresos no financieros</b>                                   | <b>232.782,3</b>  | <b>7,8</b>          | <b>100,0</b>   |
| Total de cotizaciones sociales                                            | 176.918,4         | 6,8                 | 76,0           |
| Ocupados                                                                  | 161.723,42        | 6,3                 | 69,5           |
| - Régimen General                                                         | 136.483,5         | 6,9                 | 58,6           |
| - RETA                                                                    | 12.106,1          | -0,6                | 5,2            |
| - Otros regímenes especiales                                              | 503,0             | 1,5                 | 0,2            |
| - Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales                      | 12.630,7          | 6,6                 | 5,4            |
| Desempleados*                                                             | 9.876,0           | 6,2                 | 4,2            |
| Cese de actividad de trabajadores autónomos                               | 384,2             | 4,0                 | 0,2            |
| Mecanismo de equidad intergeneracional                                    | 4.934,8           | 33,0                | 2,1            |
| <b>Transferencias corrientes</b>                                          | <b>52.990,3</b>   | <b>10,1</b>         | <b>22,8</b>    |
| Del Estado y Organismos autónomos                                         | 47.815,4          | 11,0                | 20,5           |
| <b>Total de gastos no financieros</b>                                     | <b>240.169,1</b>  | <b>6,5</b>          | <b>100,0</b>   |
| <b>Total de transferencias contributivas</b>                              | <b>211.869,7</b>  | <b>6,2</b>          | <b>88,2</b>    |
| <b>Pensiones</b>                                                          | <b>182.526,3</b>  | <b>5,7</b>          | <b>76,0</b>    |
| - Incapacidad permanente                                                  | 17.194,9          | 9,8                 | 7,2            |
| - Jubilación                                                              | 134.549,3         | 5,6                 | 56,0           |
| - Viudedad                                                                | 28.171,7          | 3,9                 | 11,7           |
| - Orfandad                                                                | 2.138,9           | 3,1                 | 0,9            |
| - A favor de familiares                                                   | 470,1             | 5,7                 | 0,2            |
| <b>Subsidios y otras prestaciones</b>                                     | <b>23.833,3</b>   | <b>10,8</b>         | <b>9,9</b>     |
| - Incapacidad temporal                                                    | 18.413,3          | 11,8                | 7,7            |
| Subsidio temporal por contingencias comunes                               | 16.844,9          | 12,2                | 7,0            |
| Subsidio temporal por contingencias profesionales                         | 1.540,2           | 6,4                 | 0,6            |
| - Prest. nacimiento, cuidado menor, corresp., riesgo embarazo y lactancia | 4.665,6           | 8,1                 | 1,9            |
| <b>Total de transferencias no contributivas</b>                           | <b>23.197,0</b>   | <b>10,9</b>         | <b>9,7</b>     |
| Pensiones de invalidez y jubilación                                       | 3.569,0           | 10,7                | 1,5            |
| Compl. a mínimos de pensiones contributivas                               | 8.718,0           | 11,0                | 3,6            |
| Ingreso mínimo vital y prestaciones familiares                            | 6.262,3           | 12,8                | 2,6            |
| - Ingreso mínimo vital                                                    | 4.538,3           | 18,4                | 1,9            |
| - Resto de prestaciones familiares                                        | 1.720,5           | 0,1                 | 0,7            |
| <b>Saldo no financiero</b>                                                | <b>-7.386,9</b>   | <b>-23,0</b>        | <b>-3,1</b>    |
| <b>Saldo no financiero (en % del PIB)</b>                                 | <b>-0,4</b>       | <b>0,2</b>          | <b>-</b>       |

\* Incluye cotizaciones de desempleados y beneficiarios de prestaciones ERTE, mecanismo RED, cese de actividad y bonificaciones para el fomento del empleo.

Fuente: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Avance de la ejecución presupuestaria de la Seguridad Social.

170 El déficit del subsector “Fondos de la Seguridad Social” se expresa en términos de Contabilidad Nacional, aplicando los criterios metodológicos del Sistema Europeo de Cuentas, que permite la comparación homogénea entre los distintos Estados miembros, siendo, por tanto, el utilizado a efectos de la aplicación del Procedimiento de Déficit Excesivo y del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Considerando únicamente el sistema de la Seguridad Social, el déficit por operaciones no financieras<sup>171</sup> disminuyó un 23 por 100, hasta los 7.386,9 millones de euros, reduciéndose dos décimas respecto al del año anterior en términos de PIB, hasta el 0,4 por 100, el nivel más bajo desde 2011 (cuadro 3.7). Esta reducción se debió en gran medida al dinamismo que siguió mostrando el empleo, a la implementación de las medidas aprobadas en las últimas reformas del sistema y al crecimiento del PIB.

En todo caso, debido a la situación de déficit del sistema, y ante la necesidad de proporcionar cobertura adecuada a las obligaciones de la Seguridad Social y posibilitar su equilibrio presupuestario, el Estado concedió a final de año un nuevo préstamo a la Tesorería de la Seguridad Social por importe de 10.003,81 millones de euros, conforme a la disposición adicional tercera de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023, prorrogados para 2025.

Los ingresos no financieros del sistema aumentaron un 7,8 por 100 en 2025, debido principalmente al avance, tanto de la recaudación por cotizaciones sociales, como de las transferencias procedentes del Estado.

Los ingresos por cotizaciones sociales se incrementaron un 6,8 por 100, con un avance de los procedentes de los ocupados del 6,3 por 100, en un contexto en que el

---

*Los ingresos no financieros del sistema se incrementan un 7,8 por 100 impulsados por el empleo*

empleo, medido en términos de afiliación en alta laboral, volvió a alcanzar máximos históricos. Por su parte, los ingresos procedentes del desempleo y otras situaciones como ERTes o el mecanismo RED, aumentaron un 6,2 por 100, mientras que los relacionados con el mecanismo de equidad intergeneracional (MEI) lo hicieron un 33 por 100, tras incrementarse el mecanismo en 0,1 puntos en 2025, hasta el 0,8 por 100<sup>172</sup>.

La afiliación media mensual aumentó en 2025 en más de 500 mil afiliados (un 2,4 por 100 en tasa interanual), cerrando el mes de diciembre en 21,8 millones, el

---

*Nuevo récord de afiliación a la Seguridad Social*

mayor registro de la serie histórica<sup>173</sup>. Este crecimiento se concentró mayoritariamente en el régimen General, con un crecimiento del 3 por 100, y en el RETA (1,3 por 100), destacando especialmente el comportamiento de la afiliación extranjera (7,1 por 100), que representa ya el 14,1 por 100 del total. Los

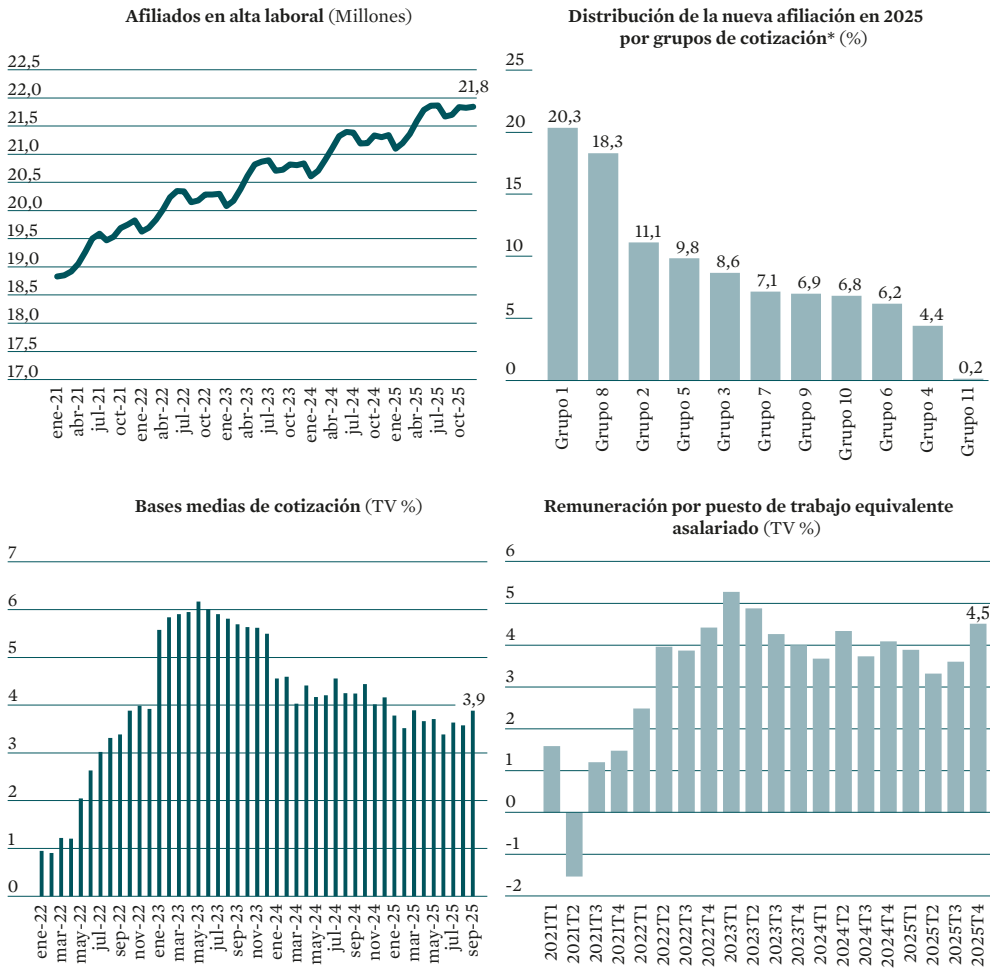
171 El déficit del sistema de la Seguridad Social por operaciones no financieras incluye las cuentas de las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social y las Mutuas colaboradoras con la Seguridad Social. La metodología utilizada para su cálculo es la de la contabilidad pública, a través de la ejecución presupuestaria, donde se reconocen las cantidades efectivamente gastadas (obligaciones reconocidas) y los ingresos obtenidos en el ejercicio (derechos reconocidos netos).

172 En cumplimiento de la disposición transitoria cuadragésima tercera del Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones.

173 Véase el capítulo II de esta Memoria.

datos muestran, además, una mejora de la calidad del empleo creado, en la medida en que el 79,5 por 100 de las nuevas afiliaciones formalizadas en el régimen General se correspondieron con contratos indefinidos y el 60,3 por 100 fueron a jornada completa. Por otra parte, el grupo de cotización que acusó un mayor crecimiento en términos absolutos, el 20,3 por 100 de la nueva afiliación, fue el grupo primero, de ingenieros y licenciados, seguido del grupo de oficiales de 1.<sup>a</sup> y de 2.<sup>a</sup> (el 18,3 por 100) e ingenieros técnicos y oficiales administrativos (21 por 100).

**GRÁFICO 3.56.** AFILIACIÓN, BASE MEDIA DE COTIZACIÓN Y REMUNERACIÓN POR ASALARIADO



Bases medias de cotización por contingencias comunes, al Régimen General.

\* Grupos de cotización: 1. Ingenieros y Licenciados; 2. Ingenieros Téc. y Peritos; 3. Jefes Administrativos; 4. Ayudantes no titulados; 5. Oficiales Administrativos; 6. Subalternos; 7. Auxiliares Administrativos; 8. Oficiales de 1.<sup>a</sup> y de 2.<sup>a</sup>; 9. Oficiales de 3.<sup>a</sup> y Especialistas; 10. Trabajadores mayores de 18 años no cualificados; y 11. Trabajadores menores de 18 años.

Fuente: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Estadísticas de afiliación, e INE, Contabilidad Nacional Trimestral de España.

La remuneración media por asalariado aumentó un 3,8 por 100 en 2025, en términos de contabilidad nacional, situándose la base media de cotización hasta el mes de septiembre (último dato disponible), en 2.277,1 euros mensuales, un 4 por 100 más que año anterior. La base mínima aumentó un 4,4 por 100, en línea con el avance del SMI, alcanzando los 1.381,2 euros mensuales, mientras que la base máxima lo hizo un 4 por 100, hasta los 4.909,5 euros mensuales, después de que en 2024 comenzara a aplicarse, por el Real Decreto-ley 2/2023, su revalorización anual en función del IPC anual más 1,2 puntos porcentuales.

La otra gran partida de ingresos del sistema, las transferencias corrientes procedentes del Estado, se incrementó un 11 por 100, hasta alcanzar los 47.815,4 millones de euros, equivalente al 20,5 por 100 de los ingresos totales. El principal destino de estas transferencias son los complementos a mínimos de pensión, el ingreso mínimo vital, las pensiones no contributivas, los servicios sociales del IMSERSO, y la protección familiar no contributiva. Además, desde 2022 incluyen una serie de partidas dirigidas a dar cumplimiento al principio de separación de fuentes de financiación y, por tanto, financiar aquellos gastos que no son propios del sistema, como son el complemento de pensiones contributivas para la reducción de la brecha de género; las prestaciones contributivas por nacimiento y cuidado de menor; reducciones en la cotización a la Seguridad Social; la integración de lagunas de cotización; la jubilación anticipada sin coeficiente reductor y sin cotización adicional; o las pensiones a favor de familiares.

---

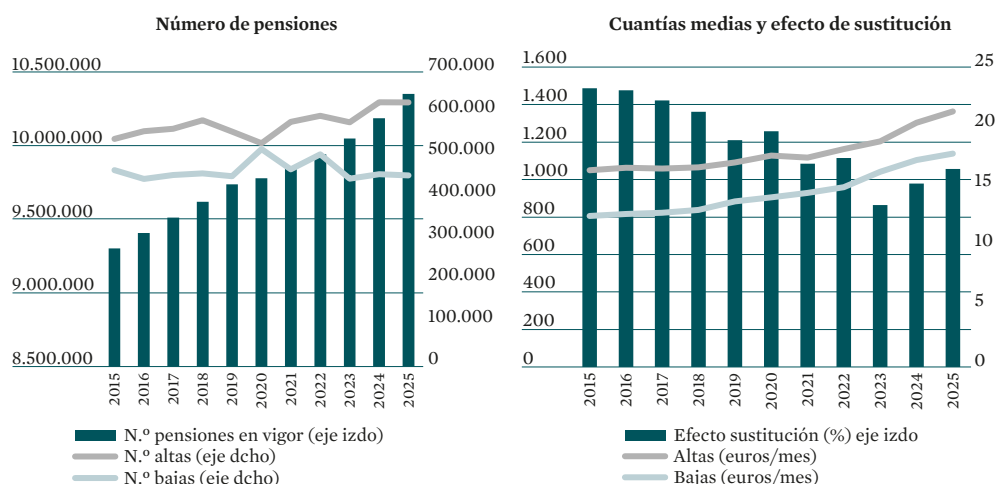
*El gasto no financiero se desacelera, aunque mantiene un avance significativo, del 6,5 por 100*

Los gastos no financieros del sistema aumentaron un 6,5 por 100 en 2025, un punto porcentual menos que el año anterior, debido a la desaceleración registrada tanto por el gasto en pensiones contributivas como en incapacidad temporal. En todo caso, ambas partidas mostraron avances significativos, del 5,7 por 100

y 11,8 por 100, respectivamente.

En el caso de las pensiones contributivas, cuyo nivel de gasto representa el 76 por 100 del gasto total no financiero, el aumento registrado en 2025 respondió a la renovación gradual del colectivo de pensionistas (gráfico 3.57), con altas más numerosas y de mayor cuantía que las bajas, y a la revalorización anual, del 2,8 por 100 con carácter general.

Así, el número de pensiones en vigor se incrementó un 1,6 por 100 en 2025, con un número de altas que prácticamente se mantuvo respecto al año anterior (-0,1 por 100) y un número de las bajas que disminuyó el 0,7 por 100 (gráfico 3.57). Por su parte, el efecto sustitución, que recoge el incremento en la cuantía de la pensión media derivado de la mayor pensión de quienes entran en el sistema respecto de los que causan baja, aumentó en 2025 por segundo año consecutivo, superando la cuantía media de las altas en un 16,5 por 100 a la de las bajas.

**GRÁFICO 3.57.** RENOVACIÓN DEL COLECTIVO DE PENSIONISTAS Y EFECTO SUSTITUCIÓN

Fuente: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. eSTADISS: Estadísticas de pensiones.

Por su parte, el gasto en incapacidad temporal aumentó un 11,8 por 100 en 2025, hasta los 18.416,3 millones de euros, después de que el gasto en contingencias comunes aumentara un 12,2 por 100 y un 6,4 por 100 el correspondiente a las contingencias profesionales, en línea con el avance de los procesos de incapacidad temporal, como se analiza más adelante.

En el ámbito no contributivo, las medidas implementadas en los últimos años dirigidas a mejorar la situación económica de los colectivos más vulnerables han supuesto un aumento del gasto, del 10,9 por 100 en 2025. Cabe recordar que el Real Decreto-ley 2/2023 establecía que, desde 2024, las pensiones no contributivas y el ingreso mínimo vital registran un incremento adicional a la revalorización anual, de carácter progresivo, con el objetivo de alcanzar en 2027 el 75 por 100 del umbral de pobreza calculado para un hogar unipersonal. En 2025, ambas prestaciones se revalorizaron un 9 por 100, lo que, unido al aumento del número de beneficiarios, hizo que el gasto asociado al ingreso mínimo vital se incrementara un 18,4 por 100 y un 10,7 por 100 el relativo a las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación.

Finalmente, el gasto en complementos a mínimos de pensiones contributivas<sup>174</sup> aumentó un 11 por 100 en 2025, debido al incremento del importe medio de los complementos, puesto que el número de pensiones mínimas siguió descendiendo (-0,7 por 100), situándose a final de año en 2.124.000, el 20,4 por 100 de las pensiones contributivas en vigor.

<sup>174</sup> Los complementos a mínimos se reconocen a las pensiones contributivas que no alcanzan el límite fijado anualmente, que en 2025 se fijó en 874,4 euros mensuales para mayores de 65 años sin cónyuge a cargo y en 1.127,6 euros, para aquellos con cónyuge a cargo.

1.9.2. Principales prestaciones contributivas de la Seguridad Social

Las principales prestaciones de la Seguridad Social de carácter contributivo son las pensiones y, muy especialmente las de jubilación, que representan cerca de dos terceras partes del total, seguidas de las prestaciones por incapacidad temporal<sup>175</sup>.

Las pensiones contributivas del sistema

En 2025 había 10,3 millones de pensiones contributivas en vigor, un 1,6 por 100 más que el año anterior, frente a 9,3 millones de pensionistas; diferencia que responde al hecho de que alrededor del 10 por 100 es titular de más de una pensión del sistema. La edad media de los pensionistas se sitúa en los 70,8 años, con un 64 por 100 de pensiones de jubilación y un 23 por 100 de viudedad (cuadro 3.8).

La pensión media del sistema se incrementó un 4,5 por 100 en 2025, hasta situarse en 1.311,7 euros mensuales, tras revalorizarse un 2,8 por 100 respecto al año anterior, con carácter general, y un 6 por 100 las pensiones mínimas.

CUADRO 3.8. PENSIONES CONTRIBUTIVAS EN VIGOR E IMPORTE MENSUAL, 2025

| Clase de pensión           | Número de pensiones en vigor |              |              | Pensión media   |              |              |
|----------------------------|------------------------------|--------------|--------------|-----------------|--------------|--------------|
|                            | Número                       | Estruct. (%) | V. anual (%) | Euros           | Estruct. (%) | V. anual (%) |
| I. permanente              | 1.026.943                    | 9,9          | 6,4          | 1.208,6         | 92,1         | 3,9          |
| Jubilación                 | 6.594.140                    | 63,7         | 1,7          | 1.506,1         | 114,8        | 4,4          |
| Viudedad                   | 2.348.268                    | 22,7         | -0,1         | 934,9           | 71,3         | 4,3          |
| Orfandad                   | 338.736                      | 3,3          | -0,6         | 525,5           | 40,1         | 4,6          |
| Favor familiar             | 46.501                       | 0,4          | 1,0          | 781,0           | 59,5         | 5,4          |
| <b>Total</b>               | <b>10.354.588</b>            | <b>100,0</b> | <b>1,6</b>   | <b>1.311,7</b>  | <b>100,0</b> | <b>4,5</b>   |
| <b>Régimen</b>             |                              |              |              |                 |              |              |
| General                    | 7.744.142                    | 74,8         | 2,2          | 1.427,29        | 108,8        | 4,2          |
| Autónomos                  | 2.007.409                    | 19,4         | 0,8          | 908,92          | 69,3         | 5,0          |
| Trabajadores del Mar       | 115.569                      | 1,1          | -1,1         | 1.341,27        | 102,3        | 4,4          |
| Minería del carbón         | 57.128                       | 0,6          | -2,1         | 2.295,86        | 175,0        | 4,0          |
| Accidentes de trabajo      | 203.366                      | 2,0          | 0,2          | 1.327,58        | 101,2        | 3,6          |
| Enfermedades profesionales | 31.607                       | 0,3          | -1,5         | 1.566,12        | 119,4        | 2,8          |
| SOVI                       | 195.367                      | 1,9          | -7,3         | 505,45          | 38,5         | 5,9          |
| <b>Total</b>               | <b>10.354.588</b>            | <b>100,0</b> | <b>1,6</b>   | <b>1.311,70</b> | <b>100,0</b> | <b>4,5</b>   |

Fuente: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. eSTADISS: Estadísticas de pensiones.

175 El resto de prestaciones contributivas lo constituyen las prestaciones por hijo o menor a cargo, maternidad, paternidad, nacimiento y cuidado del menor, riesgo por embarazo y durante la lactancia, así como las prestaciones por cese de actividad de los trabajadores autónomos.

La pensión media percibida por las mujeres se situó en 1.079,7 euros mensuales, frente a 1.570,7 euros la de los hombres, lo que supone una brecha de género del 31,3 por 100 (gráfico 3.58). Este diferencial se explica fundamentalmente por las diferencias en la pensión de jubilación, donde la brecha se sitúa en el 30,3 por 100 y en, menor medida, en incapacidad permanente (12,7 por 100), reflejo de la diferente participación de hombres y mujeres en el mercado laboral, con rasgos diferenciales en los empleos que ocupan, y por factores como su desigual adscripción a los cuidados familiares. En términos generales, las generaciones de mujeres que actualmente perciben una pensión contributiva mostraban trayectorias laborales más irregulares, con un mayor número de interrupciones, asociadas tanto a la mayor incidencia de la contratación temporal y del desempleo, como a la maternidad y cuidado de hijos e hijas y de personas dependientes, además de una mayor presencia en empleos a tiempo parcial y de menores salarios que los hombres.

---

*Continúa reduciéndose la brecha de género en pensiones, aunque supera todavía el 30 por 100*

En este mismo sentido, en las pensiones de viudedad, donde las mujeres son mayoritarias (el 91 por 100), la pensión media percibida por éstas (964 euros mensuales) es superior a la de los hombres (642 euros), con una brecha negativa del -50,2 por 100, debido a que para el cálculo de la prestación se considera la base reguladora de la persona fallecida, que, en el caso de los hombres, es, de media, superior a la de las mujeres.

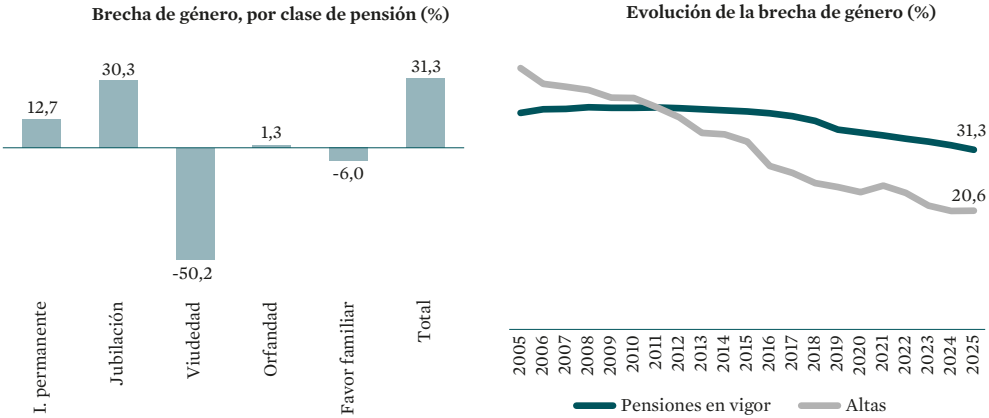
Las mujeres perciben pensiones de menor cuantía que los hombres tanto por las diferencias relacionadas con el mercado laboral, como por el hecho de estar sobrerrepresentadas en las prestaciones de menor cuantía, como viudedad, pensiones en favor de familiares o el SOVI. En consecuencia, cerca de una cuarta parte de las pensiones correspondientes a mujeres, el 24,7 por 100, perciben complemento a mínimos por no alcanzar la pensión mínima del sistema<sup>176</sup>, frente a un 12 por 100 entre los hombres.

Si en lugar de considerar las pensiones en vigor, se atiende a las altas, las diferencias entre las cuantías de hombres y mujeres disminuyen significativamente, debido a la incorporación paulatina al sistema de generaciones de mujeres con una mayor participación laboral y un nivel formativo más elevado, además de por las mejoras introducidas en el sistema para paliar las diferencias de género. En 2025, la cuantía media de las altas ascendía a 1.212,9 euros mensuales en las mujeres, frente a 1.528,2 en los hombres, lo que supone una brecha de género del 20,6 por 100.

A comienzos de 2026, 1.061.238 mujeres percibían el complemento para reducir la brecha de género en pensiones (el 78 por 100 del total de beneficiarios), por un importe medio de 79,9 euros mensuales. Dicho complemento se revalorizó tanto en 2024

176 En 2025, la pensión mínima contributiva de jubilación se estableció en 874,4 euros mensuales para mayores de 65 años sin cónyuge a cargo y en 1.127,6 euros, para aquellos con cónyuge a cargo.

GRÁFICO 3.58. BRECHA DE GÉNERO EN PENSIONES



Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. eSTADISS: Estadísticas de pensiones.

como en 2025 un 10 por 100 adicional al IPC, en cumplimiento del Real Decreto-ley 2/2023<sup>177</sup>, con el objetivo de seguir favoreciendo la reducción de la brecha de género.

Cabe recordar que el complemento para la reducción de la brecha de género en pensiones tiene su origen en el antiguo complemento de maternidad por aportación demográfica<sup>178</sup> que estuvo vigente entre 2016 y 2021 y que fue declarado contrario a la Directiva 79/7/CEE, relativa a la igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de Seguridad Social, por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en 2019<sup>179</sup>. En 2021, el Real Decreto-ley 3/2021<sup>180</sup> lo sustituyó por un nuevo complemento basado en el número de hijos, que permitía al padre ser beneficiario, siempre que acreditara un perjuicio en su carrera profesional vinculado al nacimiento del hijo o hija.

Sin embargo, en mayo de 2025, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea<sup>181</sup> volvió a pronunciarse al respecto, señalando que exigir requisitos adicionales a los hombres vulnera el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de Seguridad Social. En julio de ese mismo año, el Tribunal Supremo se pronunció en este mismo sentido, de manera que, en la actualidad, ambos progenitores pueden acceder en igualdad de condiciones a la prestación, previéndose que, en caso de concurrencia, se reconozca a aquel que perciba pensiones públicas cuya suma sea de menor cuantía. En este sentido, sigue siendo necesario avanzar en la reducción de la brecha de género en pensiones, a fin de alcanzar la igualdad efectiva y la justicia social.

177 Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones.

178 Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016.

179 STJUE de 12 de diciembre de 2019 (Asunto C-450/18).

180 Real Decreto-ley 3/2021, de 2 de febrero, por el que se adoptan medidas para la reducción de la brecha de género y otras materias en los ámbitos de la Seguridad Social y económico.

181 STJUE de 15 de mayo de 2025 (Asuntos acumulados C-623/23 y C-626/23).

### Las pensiones de jubilación

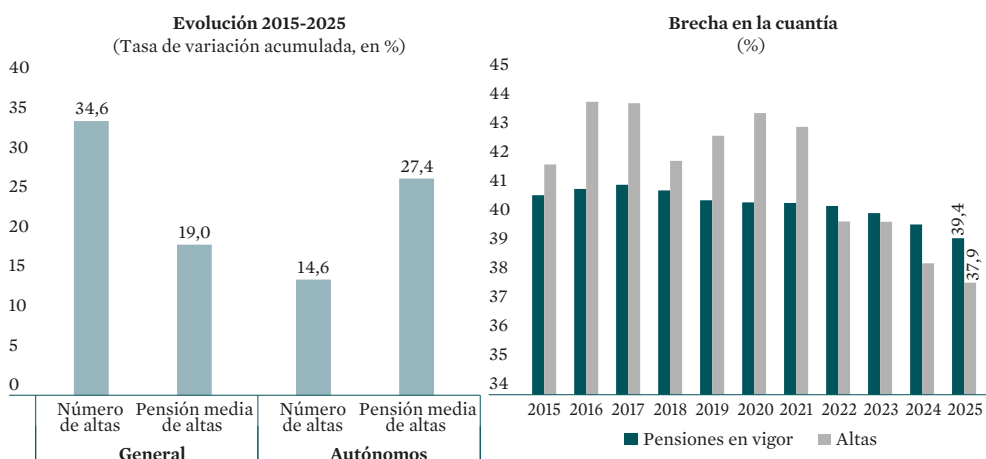
El número de pensiones de jubilación se situó en 2025 en 6,6 millones, el 64 por 100 del total, con una cuantía media de 1.506,1 euros mensuales. El 58,4 tenía como titular a un hombre, que percibía 1.722,7 euros mensuales, mientras que las pensiones correspondientes a mujeres (el 41,6 por 100 restante), alcanzaban los 1.201,4 euros.

Cerca de tres cuartas partes de las pensiones de jubilación, el 74,4 por 100, procede del Régimen General y un 20,5 por 100 del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA), con una participación femenina muy similar en ambos regímenes, del entorno del 41 por 100. En el régimen general, la pensión media se sitúa en 1.665,5 euros mensuales, y en 1.009,3 euros en el RETA, lo que supone una brecha del 39,4 por 100, resultado de una menor base media de cotización en el RETA.

Si se consideran las altas de jubilación, la brecha es algo menor, del 37,9 por 100, apreciándose, además, una reducción paulatina a lo largo de los últimos años, que previsiblemente se irá acentuando a medida que avance la implementación de la última reforma del sistema de cotización de las personas autónomas<sup>182</sup>, que elimina la posibilidad de elegir la base de cotización y vincula las cotizaciones sociales a los rendimientos netos obtenidos en el ejercicio de la actividad, lo que en última instancia implicará una mejora de la pensión futura del RETA.

*Reducción paulatina del diferencial entre la cuantía de la pensión del RETA y la del Régimen General*

**GRÁFICO 3.59.** ALTAS DE JUBILACIÓN Y BRECHA DE GÉNERO, EN EL RÉGIMEN GENERAL Y EL RETA, 2015-2025  
(En porcentaje)



Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. eSTADISS: Estadísticas de pensiones.

<sup>182</sup> 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.

La reforma, aprobada en el marco del Diálogo Social, con el acuerdo entre el Gobierno y las principales organizaciones sindicales y empresariales de ámbito estatal (CCOO, UGT, CEOE y CEPYME) y las organizaciones de autónomos (ATA, UATAE y UPTA), entró en vigor en 2023 y, a lo largo de un periodo transitorio máximo de nueve años (revisable cada tres años en el marco del diálogo social), se irá desplegando progresivamente un sistema de quince tramos que determinará las bases de cotización y las cuotas. A comienzos de año o en el momento del alta, el autónomo debe comunicar su previsión de rendimientos netos, sobre la que se determina la base de cotización y la cuota correspondiente. Esta última podrá modificarse cada dos meses, hasta un máximo de seis veces al año, a fin de ajustarla a los rendimientos que vaya obteniendo la persona trabajadora, y una vez finalizado el ejercicio fiscal se llevará a cabo, si procede, la correspondiente regularización de cotizaciones. Entre diciembre de 2024 y finales de abril de 2025, la Tesorería General de la Seguridad Social llevó a cabo el primer proceso de regularización de cotizaciones efectuadas en 2023, donde se observa cómo un elevado porcentaje de personas trabajadoras autónomas (cerca de un 60 por 100), habiendo cotizado por encima de su base correspondiente, optaron por mantenerla, con el objetivo de poder acceder a un mayor nivel de protección y mejores prestaciones futuras.

En base al periodo transitorio señalado anteriormente y con el objetivo de avanzar en la progresividad del sistema, en 2025 debía llevarse a cabo la actualización de los tramos de las cuotas para los ejercicios 2026, 2027 y 2028. Sin embargo, la aprobación del segundo tramo comprometido para el ejercicio 2026 no se llevó a cabo por falta de consenso, lo que supuso la prórroga de las tarifas vigentes en 2025, quedando pendiente de negociación los tramos correspondientes a los ejercicios sucesivos, así como la evaluación del conjunto del sistema de cotización de las personas autónomas.

Las últimas reformas del sistema de pensiones iniciadas en 2021 introdujeron diversas modificaciones en las modalidades de acceso a la jubilación. En concreto, se am-

---

*Evolución de las altas de jubilación tras las últimas modificaciones en las modalidades de acceso*

plían los incentivos a la jubilación demorada; mejora la regulación de la jubilación activa (se elimina el requisito de contar con la carrera completa de cotización y se reconoce su compatibilidad con los incentivos de la jubilación demorada); se flexibiliza la jubilación parcial con contrato de relevo y en la industria manufacturera;

y se avanza en la posibilidad de anticipar la edad de jubilación en aquellos grupos o actividades profesionales cuyos trabajos sean de naturaleza excepcionalmente penosa, tóxica, peligrosa o insalubre y acusen elevados índices de morbilidad o mortalidad. Por otra parte, se reajustan los requisitos de acceso a la jubilación anticipada voluntaria.

**CUADRO 3.9.** ALTAS DE JUBILACIÓN EN EL SISTEMA (EXCLUIDO SOVI) POR MODALIDAD, 2025

| Modalidad                       | Altas de jubilación |                  |              |             |               |                 | Pensión media de las altas |                |                       |
|---------------------------------|---------------------|------------------|--------------|-------------|---------------|-----------------|----------------------------|----------------|-----------------------|
|                                 | Nº de altas         | Distribución (%) | % de mujeres | Var. Anual  |               | Número          | Euros/mes                  | Var. anual (%) | Brecha de género (pp) |
|                                 |                     |                  |              | %           |               |                 |                            |                |                       |
| <b>Jubilación anticipada</b>    | <b>104.655</b>      | <b>27,9</b>      | <b>31,8</b>  | <b>-4,0</b> | <b>-4.313</b> | <b>1.790,79</b> | <b>1,2</b>                 | <b>11,8</b>    | <b>63,3</b>           |
| Con coeficiente reductor        | 71.269              | 19,0             | 35,6         | -4,3        | -3.192        | 1.791,42        | 3,1                        | 6,0            | 63,8                  |
| Voluntaria                      | 59.247              | 15,8             | 35,9         | -3,3        | -2.022        | 1.726,12        | 1,7                        | 2,5            | 64,0                  |
| No voluntaria                   | 12.022              | 3,2              | 33,6         | -8,9        | -1.170        | 2.113,25        | 9,6                        | 18,5           | 62,9                  |
| Con bonificación                | 9.435               | 2,5              | 11,6         | 1,9         | 172           | 2.439,49        | 5,3                        | 26,7           | 61,1                  |
| Especial a los 64 años          | 310                 | 0,1              | 67,7         | 13,6        | 37            | 1.967,76        | 3,8                        | 7,5            | 64,0                  |
| Parcial                         | 23.641              | 6,3              | 28,0         | -5,3        | -1.330        | 1.527,67        | -8,0                       | 19,9           | 62,5                  |
| <b>Jubilación no anticipada</b> | <b>270.622</b>      | <b>72,1</b>      | <b>47,8</b>  | <b>4,5</b>  | <b>11.603</b> | <b>1.565,83</b> | <b>5,7</b>                 | <b>19,3</b>    | <b>66,1</b>           |
| Parcial (sin relevista)         | 345                 | 0,1              | 31,0         | 47,4        | 111           | 1.169,89        | 21,0                       | 10,4           | 65,9                  |
| Demorada                        | 40.952              | 10,9             | 35,8         | 19,5        | 6.679         | 1.443,59        | 3,2                        | 7,9            | 68,3                  |
| Ordinaria                       | 229.325             | 61,1             | 50,0         | 2,1         | 4.813         | 1.588,26        | 6,3                        | 21,6           | 65,7                  |
| <b>Total</b>                    | <b>375.277</b>      | <b>100,0</b>     | <b>43,3</b>  | <b>2,0</b>  | <b>7.290</b>  | <b>1.628,57</b> | <b>4,0</b>                 | <b>18,5</b>    | <b>65,3</b>           |

Fuente: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

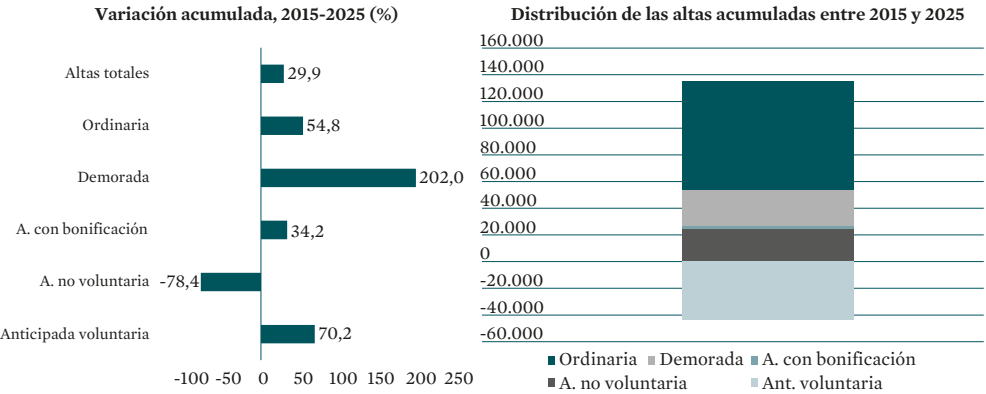
El objetivo de todas estas medidas es, principalmente, favorecer la jubilación más allá de la edad ordinaria y su compatibilidad con el empleo, en un contexto de aumento continuado del número de pensionistas por la llegada a la jubilación de la generación del *baby boom*. Además, se pretenden mejorar determinadas modalidades de jubilación anticipada.

En 2025, se registraron 375.277 altas de jubilación, un 2 por 100 más que el año anterior, con un avance de jubilación ordinaria del 2,1 por 100 que, con 229.325 altas, suponen el 61 por 100 de las altas totales (gráfico 3.59). Las altas demoradas, por su parte, siguieron mostrando tasas de crecimiento significativas, del 19,5 por 100, con lo que suponen ya el 11 por 100 del total. De estas nuevas pensiones demoradas, el 72,5 por 100 optó por el complemento del 4 por 100, el 24,9 por 100 por el pago único y el 2,4 por 100 por la fórmula mixta.

También crecieron en 2025 las altas anticipadas con bonificación, en un 1,9 por 100, con la previsión de que sigan aumentando en los próximos años tras la aprobación en 2025 del Real Decreto 402/2025, de 27 de mayo, que regula el procedimiento previo para determinar en qué casos puede anticiparse la edad de jubilación en el sistema de la Seguridad Social mediante la aplicación de coeficientes reductores, en actividades u ocupaciones consideradas penosas, tóxicas, peligrosas o insalubres, con altos índices de morbilidad o mortalidad. Por su parte, las altas anticipadas con coeficiente reductor cayeron un 4,3 por 100: el 3,3 por 100 las voluntarias y el 8,9 por 100 las de carácter no voluntario.

*Importante avance de las altas de jubilación demoradas*

**GRÁFICO 3.60.** VARIACIÓN DE LAS ALTAS DE JUBILACIÓN POR MODALIDADES, 2015-2025  
(En porcentaje)



Fuente: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

Si se considera la última década, se constata un importante aumento de las altas de jubilación, el 29,9 por 100 entre 2015 y 2025, que se explica fundamentalmente por el avance registrado por la jubilación ordinaria, pero también, aunque en menor medida, por el de la jubilación demorada y la anticipada voluntaria (gráfico 3.60). Destaca asimismo el importante descenso registrado por la anticipada involuntaria, en línea con el notable dinamismo mostrado por el mercado laboral en los últimos años.

En este contexto, en 2025 continuó la tendencia a la aproximación entre la edad real de acceso a la jubilación y la edad ordinaria establecida legalmente, en línea con la

*Aumenta la edad real de acceso a la jubilación hasta los 65,3 años*

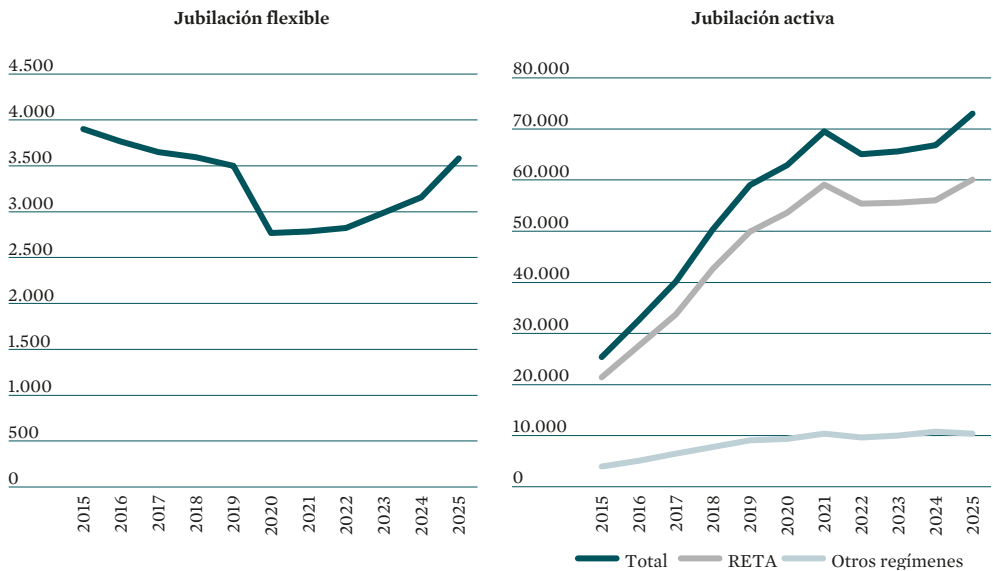
recomendación duodécima del Pacto de Toledo, garantizándose en todo caso el acceso a fórmulas flexibles de jubilación, como la anticipada o la demorada.

Frente a una edad legal de jubilación de 66 años y 8 meses (para carreras de cotización de menos de 38 años y 3 meses), o 65 años (en caso de tener o superar dicho periodo cotizado), la edad efectiva se situó en 2025 en 65,3 años, un mes más que el año anterior. En la jubilación anticipada, se mantuvo en 63,3 años, en la demorada aumentó tres meses, hasta los 68,3, y en la jubilación con edad ordinaria, se incrementó un mes hasta los 66,1 años (cuadro 3.9).

La pensión media de las altas de jubilación se situó en 1.628,6 euros mensuales en el conjunto del sistema, un 4 por 100 más que el año anterior, correspondiendo las más elevadas a la jubilación anticipada con bonificación (2.439,5 euros), donde, sin embargo, las mujeres representan únicamente el 11,6 por 100 del total, y perciben, además, una cuantía media inferior en un 26,7 por 100 a la de los varones. En las altas de jubilación ordinaria la cuantía creció un 6,3 por 100, hasta los 1.588,3 euros mensuales, acumulándose en los últimos años avances significativos que tienen

**GRÁFICO 3.61. JUBILACIONES ACTIVA Y FLEXIBLE EN VIGOR, 2015-2025**

(Número de pensiones)



Fuente: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

que ver con la llegada a la jubilación de personas con trayectorias laborales asociadas a mayores bases de cotización. Finalmente, en la jubilación demorada, la cuantía de las altas creció un 3,2 por 100 hasta situarse en 1.443,6 euros.

En lo que respecta a la compatibilización entre pensión y trabajo, la jubilación flexible, que es aquella que permite compatibilizar la pensión de jubilación con un contrato a tiempo parcial, aumentó un 13,5 por 100 en 2025, hasta alcanzar las 3.583 pensiones en vigor. La previsión es que esta modalidad de jubilación siga aumentando, sobre todo cuando se dé cumplimiento a la Disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 11/2024<sup>183</sup>, que instaba al Gobierno a analizar los requisitos establecidos en el Real Decreto 1132/2002<sup>184</sup>, con el objetivo de incentivar esta modalidad de jubilación<sup>185</sup>.

*Siguen aumentando las jubilaciones en vigor flexibles y activas*

Finalmente, las pensiones de jubilación activa, que permiten la compatibilización de la percepción de la pensión de jubilación con la realización de un trabajo por cuenta ajena o propia, mostraron también un crecimiento significativo, del 9,3 por 100,

183 Real Decreto-ley 11/2024, de 23 de diciembre, para la mejora de la compatibilidad de la pensión de jubilación con el trabajo.

184 Real Decreto 1132/2002, de 31 de octubre, de desarrollo de determinados preceptos de la Ley 35/2002, de 12 de julio, de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible.

185 Desde febrero de 2025 está activo, dentro de la Mesa de Seguridad Social, un proceso de diálogo sobre la posible reforma de la jubilación flexible. Para mayor información véase capítulo II de esta Memoria.

aunque únicamente en el caso del trabajo autónomo (7,2 por 100), puesto que en el resto de regímenes se redujeron un 3,7 por 100. Cabe señalar en este sentido que, de las 73.012 pensiones en vigor activas, el 82,3 por 100 tienen como titular a un trabajador autónomo. También es previsible que continúe creciendo esta modalidad de jubilación en línea con la última reforma de 2024<sup>186</sup>, que elimina el requisito de contar con la carrera completa de cotización, y reconoce su compatibilidad con los incentivos de demora.

### ***Incapacidad temporal***

En 2025, se iniciaron 9,8 millones de procesos de incapacidad temporal (IT), un 5,3 por 100 más que en el año anterior, todos ellos por contingencias comunes (6,5 por 100), salvo en el RETA, donde el número de procesos se redujo un 3,4 por 100 (cuadro 3.10). En contingencias profesionales, los procesos iniciados cayeron un 8,7 por 100, siguiendo la tendencia de los últimos años, después de que en julio de 2023 se declarara la finalización de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19. En consecuencia, todos los procesos de IT con diagnóstico de infección COVID-19 dejan de tener la consideración económica de situación asimilada a accidente de trabajo para la prestación económica de incapacidad temporal, volviendo a regirse por las normas de enfermedad común.

La incidencia media mensual de la IT se situó en 36,2 procesos iniciados en el año por cada mil trabajadores protegidos, 1,3 procesos más que el año anterior, con diferencias muy notables entre los procesos iniciados por contingencias comunes entre los trabajadores del régimen de Autónomos (10,2) y los del resto de regímenes (38). En el caso de las contingencias profesionales, la incidencia se redujo tres décimas, hasta situarse en 2,5 procesos.

Por su parte, el número de procesos en vigor al final de año se incrementó en un 5,6 por 100, hasta situarse en 1,25 millones, de los cuales, el 93,4 por 100 se correspondían con contingencias comunes. En este contexto, la prevalencia, que considera el número de procesos en vigor en relación a la población protegida al final del periodo, se situó en 55,1 procesos por cada 1.000 trabajadores protegidos, habiéndose incrementado 1,9 puntos respecto a 2024. En contingencias comunes, la prevalencia aumentó 2,2 puntos hasta los 51,5 procesos (38,9 en el RETA y 53,7 en el resto de regímenes), y en contingencias profesionales se redujo 0,4 puntos hasta los 3,9 procesos por cada 1.000 trabajadores.

Finalmente, la duración de los procesos de IT finalizados en 2025 fue de 42,3 días, 1 día menos que el año anterior, con 47,4 días en el caso de los procesos derivados de contingencias profesionales (1,8 más que en 2024) y 41,9 días en contingencias comunes (-1,2). En estos últimos, la duración media en el RETA ascendió a 104,7 días, 3,6 menos que el año anterior y 38,9 días en el resto de regímenes (-0,7).

186 Real Decreto-ley 11/2024.

**CUADRO 3.10.** PROCESOS DE INCAPACIDAD TEMPORAL EN 2025

(Agregado de Mutuas colaboradoras de la Seguridad Social, INSS e ISM)

|                                                               |             | Total            | Contingencias comunes |                  |                | Contingen-<br>cias profe-<br>sionales |
|---------------------------------------------------------------|-------------|------------------|-----------------------|------------------|----------------|---------------------------------------|
|                                                               |             |                  | Total                 | No RETA          | RETA           |                                       |
| Número de procesos iniciados en el periodo                    | 2024        | 9.262.614        | 8.552.266             | 8.127.782        | 424.484        | 710.348                               |
|                                                               | <b>2025</b> | <b>9.757.650</b> | <b>9.109.110</b>      | <b>8.699.193</b> | <b>409.917</b> | <b>648.540</b>                        |
|                                                               | Var (%)     | 5,3%             | 6,5%                  | 7,0%             | -3,4%          | -8,7%                                 |
| Número de procesos en vigor al final del periodo considerado  | 2024        | 1.182.236        | 1.094.084             | 962.130          | 131.954        | 88.152                                |
|                                                               | <b>2025</b> | <b>1.248.514</b> | <b>1.166.076</b>      | <b>1.034.560</b> | <b>131.516</b> | <b>82.438</b>                         |
|                                                               | Var (%)     | 5,6%             | 6,6%                  | 7,5%             | -0,3%          | -6,5%                                 |
| Incidencia media mensual por cada mil trabajadores protegidos | 2024        | 35,0             | 32,3                  | 36,2             | 10,5           | 2,8                                   |
|                                                               | <b>2025</b> | <b>36,2</b>      | <b>33,8</b>           | <b>38,0</b>      | <b>10,2</b>    | <b>2,5</b>                            |
|                                                               | Var (pp)    | 1,3              | 1,5                   | 1,8              | -0,4           | -0,3                                  |
| Prevalencia por cada mil trabajadores protegidos              | 2024        | 53,2             | 49,3                  | 51,0             | 39,5           | 4,2                                   |
|                                                               | <b>2025</b> | <b>55,1</b>      | <b>51,5</b>           | <b>53,7</b>      | <b>38,9</b>    | <b>3,9</b>                            |
|                                                               | Var (pp)    | 1,9              | 2,2                   | 2,7              | -0,6           | -0,4                                  |

Los datos de 2024 son de cierre anual y los de 2025 son mensuales.

1) Incidencia: número de procesos iniciados en el periodo, con relación a la población protegida media.

2) Prevalencia: número de procesos en vigor, con relación a la población protegida al final del periodo.

Fuente: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

En definitiva, los datos reflejan un nuevo aumento de la incapacidad temporal en 2025, impulsado principalmente por las contingencias comunes, con avances tanto en el número de procesos como en su prevalencia, aunque acompañado de una ligera reducción en la duración media. Esta tendencia alcista, iniciada fundamentalmente durante la pandemia, está teniendo un claro reflejo en el nivel de gasto en IT, que desde 2019 acumula un incremento del 93 por 100, situándose en 2025 en 18.413,3 millones de euros.

Además, parecen existir causas comunes que afectan a todos los trabajadores de forma relativamente similar, en tanto que se observan incrementos generalizados por características personales de la población trabajadora, sector de actividad y comunidad autónoma<sup>187</sup>. Estas causas estarían relacionadas principalmente con el dinamismo de la actividad económica y el empleo (mayor población protegida), el paulatino envejecimiento de la población trabajadora (mayor duración de los procesos, aunque

187 Banco de España. *El primer análisis del aumento de las bajas por incapacidad temporal en España*. Informe anual 2024.

con menor incidencia de la IT), el deterioro de la salud tras la pandemia y el aumento en los tiempos de respuesta de los servicios públicos de salud<sup>188</sup>. Además, la AIReF señala problemas en la gestión de la IT relacionados con la falta de mecanismos robustos e integrados de información, supervisión y seguimiento entre los distintos agentes<sup>189</sup>.

En 2025 se adoptaron algunas medidas dirigidas a corregir esta situación, como la formalización de convenios de colaboración entre los servicios de salud de las comunidades autónomas, las mutuas y el INSS, con el objetivo de impulsar un mejor aprovechamiento de los medios asistenciales de las mutuas colaboradoras de la Seguridad Social en los procesos traumatológicos. Se trata de una de las medidas recogidas en el Real Decreto-ley 11/2024<sup>190</sup>, a partir del Acuerdo de la Mesa de Diálogo Social de Seguridad Social y Pensiones de 2024<sup>191</sup>, con origen en el V Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva 2023-2025, dirigidas a mejorar la gestión de la incapacidad temporal y a favorecer la recuperación de las personas trabajadoras. Además, se creó la Comisión Estatal para la vigilancia y control de la ejecución de los convenios entre servicios públicos de salud y las mutuas.

### 1.9.3. La previsión social complementaria

En 2025, el sistema de previsión social mostró un modesto crecimiento en términos de patrimonio y número de partícipes, apoyado exclusivamente en las aportaciones realizadas, puesto que la rentabilidad de los fondos sufrió un retroceso.

Con datos acumulados a tercer trimestre de 2025 (últimos disponibles al cierre de esta Memoria), la cuenta de posición<sup>192</sup> del conjunto de planes de pensiones se situó en 135 mil millones de euros, tras incrementarse un 3,9 por 100 respecto al mismo periodo del año anterior, gracias exclusivamente al aumento, en un 1 por 100, de las aportaciones acumuladas, puesto que la rentabilidad acumulada se redujo 3,5 puntos porcentuales, situándose en el tercer trimestre de 2025 en el 3,8 por 100, el nivel más bajo desde 2022 (cuadro 3.11). Además, cabe señalar que en el primer trimestre de 2025 se registró una rentabilidad negativa, tras dos años de rendimientos acumulados positivos.

Por su parte, las prestaciones acumuladas, cuyo valor supera desde el año 2021 al de las aportaciones acumuladas, en el contexto de envejecimiento de la población,

188 Véase apartado 1.7 sobre Salud y sistema sanitario, de esta Memoria.

189 AIReF. Evaluación del gasto público. Estudio sobre Incapacidad Temporal, 2026.

190 Real Decreto-ley 11/2024, de 23 de diciembre, para la mejora de la compatibilidad de la pensión de jubilación con el trabajo.

191 “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”.

192 La cuenta de posición de un plan de pensiones se refiere a la participación económica del plan de pensiones en el fondo de pensiones en el que está integrado. Se constituirá con las aportaciones y contribuciones de partícipes y promotores y los rendimientos/gastos imputables al plan. Con cargo a ésta se atenderá el cumplimiento de las prestaciones derivadas de la ejecución del plan. La suma de todas las cuentas de posición es una aproximación al patrimonio acumulado de los fondos de pensiones.

**CUADRO 3.11.** PLANES DE PENSIONES POR MODALIDAD, 2024-2025\*

|                                        | 2024       | Var<br>24/23<br>(%) | Peso<br>sobre<br>el total<br>(%) | III<br>Tr 2025 | Var<br>25/24<br>III Tr<br>(%) | Peso<br>sobre<br>el total<br>(%) |
|----------------------------------------|------------|---------------------|----------------------------------|----------------|-------------------------------|----------------------------------|
| <b>Total</b>                           |            |                     |                                  |                |                               |                                  |
| Cuenta de posición (mill. euros)       | 131.872    | 7,7                 | 100,0                            | 135.230        | 3,9                           | 100,0                            |
| Aportaciones acumuladas (mill. euros)  | 3.220      | 9,7                 | 100,0                            | 2.069          | 1,0                           | 100,0                            |
| Prestaciones acumuladas (mill. euros)  | 3.859      | 3,3                 | 100,0                            | 2.704          | -2,8                          | 100,0                            |
| Rentabilidad acumulada**               | 8,7%       | 0,0                 | -                                | 3,8%           | -3,5                          | -                                |
| N.º planes inscritos                   | 2.304      | 0,0                 | 100,0                            | 2.258          | -1,7                          | 100,0                            |
| Cuentas de partícipes                  | 10.062.767 | 7,3                 | 100,0                            | 10.156.926     | 2,2                           | 100,0                            |
| <b>Planes de empleo</b>                |            |                     |                                  |                |                               |                                  |
| Cuenta de posición(mill. euros)        | 38.796     | 5,7                 | 29,4                             | 40.044         | 4,0                           | 29,6                             |
| Aportaciones acumuladas(mill. euros)   | 1.619      | 22,2                | 50,3                             | 1.067          | 3,6                           | 51,6                             |
| Prestaciones acumuladas(mill. euros)   | 1.508      | 1,8                 | 39,1                             | 1.016          | -7,3                          | 37,6                             |
| Rentabilidad acumulada**               | 7,6%       | 0,3                 | -                                | 4,1%           | -3,5                          | -                                |
| N.º planes inscritos                   | 1.342      | 8,7                 | 58,2                             | 1.339          | 0,4                           | 59,3                             |
| Cuentas de partícipes                  | 2.822.096  | 34,1                | 28,0                             | 3.019.269      | 11,4                          | 29,7                             |
| <b>Planes individuales y asociados</b> |            |                     |                                  |                |                               |                                  |
| Cuenta de posición(mill. euros)        | 93.077     | 8,5                 | 70,6                             | 95.186         | 3,8                           | 70,4                             |
| Aportaciones acumuladas (mill. euros)  | 1.601      | -0,6                | 49,7                             | 1.002          | -1,6                          | 48,4                             |
| Prestaciones acumuladas (mill. euros)  | 2.351      | 4,3                 | 60,9                             | 1.688          | 0,2                           | 62,4                             |
| Rentabilidad acumulada**               | 9,3%       | -0,1                | -                                | 3,7%           | -3,8                          | -                                |
| N.º planes inscritos                   | 962        | -2,4                | 41,8                             | 919            | -4,9                          | 40,7                             |
| Cuentas de partícipes                  | 7.240.671  | -0,5                | 72,0                             | 7.137.657      | -1,3                          | 70,3                             |

\* Los datos de 2025 están referidos al tercer trimestre y su variación anual se realiza sobre el tercer trimestre de 2024.

\*\* La variación anual de las rentabilidades acumuladas se mide en puntos porcentuales.

Fuente: Ministerio de Economía, comercio y empresa, Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones. Boletín de Información Trimestral de Seguros y Fondos de Pensiones. Tercer Trimestre 2025.

registraron un descenso del 2,8 por 100. También se redujo el número de planes inscritos, en un 1,7 por 100, mientras que la cuenta de partícipes se incrementó un 2,2 por 100, hasta situarse en 10,2 millones.

Por modalidad de planes, el grueso de las cuentas de partícipes se concentra en el segmento individual y asociado, el 70,3 por 100 del total, frente a un 29,7 por 100 en los planes de empleo, lo que explica que el 70,4 por 100 del patrimonio de la previsión social complementaria se corresponda con los fondos individuales y un 29,6 por 100 con los de empleo. En todo caso, en los últimos años se produce un incremento paulatino del peso de los planes de empleo como consecuencia de la reforma de la previsión

social complementaria iniciada en 2022<sup>193</sup>. Desde ese año, el número de planes de empleo inscritos se habría incrementado un 1,7 por 100, y un 47 por 100 el número de cuentas de partícipes, aunque cabe señalar que todavía representan únicamente el 12 por 100 de la población ocupada.

A tercer trimestre de 2025, el número de planes de empleo inscritos se situaba en 1.339, un 0,4 por 100 más que el año anterior, mientras que el número de partícipes aumentó un 11,4 por 100, hasta alcanzar los 3 millones. Por el contrario, los planes del segmento individual y asociado muestran una tendencia decreciente en los últimos años, que se mantiene en 2025, con un descenso del número de planes inscritos del 4,9 por 100, hasta situarse en 919 planes, así como del número de cuentas de partícipes (-1,3 por 100), hasta los 7,1 millones.

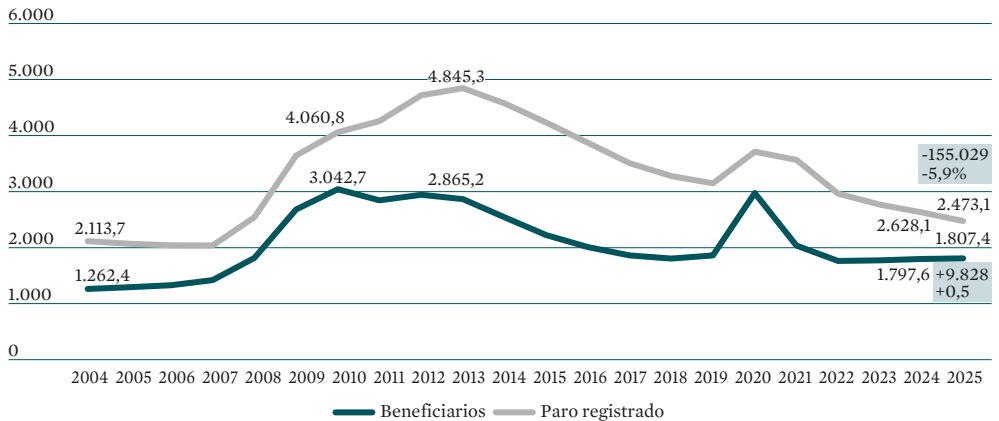
## **1.10. PROTECCIÓN POR DESEMPLEO Y CESE DE ACTIVIDAD**

### **1.10.1. Protección por desempleo**

El sistema de protección por desempleo en España ha experimentado en los últimos años una evolución, en términos generales, positiva. La distancia temporal respecto de la pandemia permite interpretar los datos que se analizan a continuación como un reflejo de las características estructurales del mercado de trabajo y de la evolución de la economía, más que como el resultado de acontecimientos exógenos excepcionales, como lo fue la propia pandemia, la guerra de Ucrania u otras coyunturas sobrevenidas.

Durante el último año, el paro registrado en España tuvo un descenso significativo de casi seis puntos porcentuales, mientras que el número de personas beneficiarias del sistema de prestaciones por desempleo aumentó ligeramente, en torno a un 0,5 por 100 (gráfico 3.62). Esta evolución ha dado lugar a una reducción apreciable de la brecha entre el paro registrado y las personas beneficiarias de prestaciones por desempleo, que se reduce en 4,7 puntos porcentuales por debajo del valor registrado en 2024, pasando del 31,6 al 26,9 por 100. Con la excepción del año de la pandemia, este es el valor más bajo desde 2010 y se sitúa hasta 20 puntos por debajo de los registros anteriores a la pandemia, debido fundamentalmente a la reducción del paro registrado y no tanto a un incremento del número de personas protegidas.

193 La última reforma del sistema de pensiones incluía el impulso de los sistemas complementarios de pensiones en el ámbito empresarial y profesional, para lo que se aprobó la Ley 12/2022, de 30 de junio, de regulación para el impulso de los planes de pensiones de empleo, por la que se modifica el texto refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre; y los siguientes reales decretos: Real Decreto 885/2022, de 18 de octubre, por el que se modifica el Reglamento de planes y fondos de pensiones, aprobado por el Real Decreto 304/2004, de 20 de febrero, para el impulso de los planes de pensiones de empleo; Real Decreto 668/2023, de 18 de julio, por el que se modifica el Reglamento de planes y fondos de pensiones, aprobado por el Real Decreto 304/2004, de 20 de febrero, para el impulso de los planes de pensiones de empleo, y Real Decreto 1086/2024, de 22 de octubre, por el que se modifica el Reglamento de planes y fondos de pensiones, aprobado por el Real Decreto 304/2004, de 20 de febrero, para el impulso de los planes de pensiones de empleo.

**GRÁFICO 3.62.** PARO REGISTRADO Y PERSONAS BENEFICIARIAS DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO (Media anual en miles)

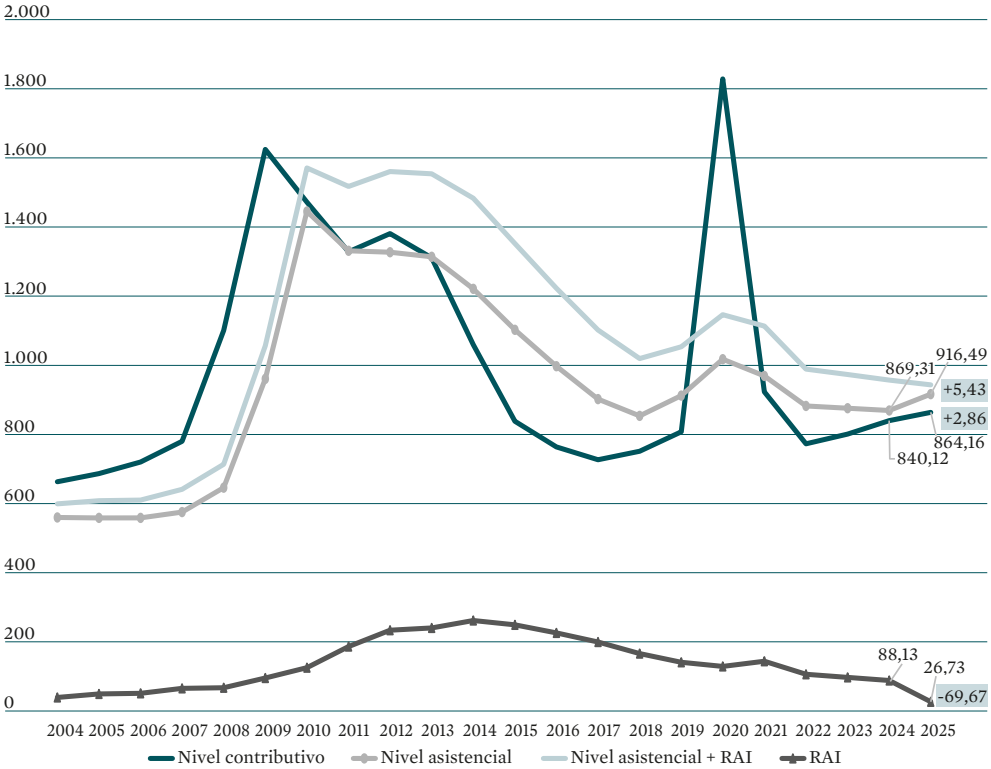
Fuente: SEPE, Estadísticas de Prestaciones por Desempleo.

Por otra parte, en el marco de la misma reforma introducida por el Real Decreto-ley 2/2024, en 2025 entró en vigor el Complemento de Apoyo al Empleo (CAE) como nueva modalidad de percepción de la prestación contributiva compatible con el empleo. No obstante, de acuerdo con la información publicada por el SEPE, su implantación en ese ejercicio fue aún incipiente, con una media a diciembre de 2025 de 356 personas que compatibilizan la prestación con el complemento al empleo, lo que representa tan solo el 0,04 por 100 del total de beneficiarios de prestaciones contributivas (en torno a 1 de cada 2.427 perceptores de esta prestación).

En 2025, la cobertura contributiva registró un crecimiento del 2,89 por 100, mientras que la cobertura semicontributiva<sup>194</sup>, considerando de forma agregada el subsidio por desempleo (incluyendo rentas agrarias) y la Renta Activa de Inserción, se redujo en un 1,48 por 100. Este comportamiento responde a una evolución desigual de los distintos componentes de la protección semicontributiva, ya que, si bien el subsidio por desempleo aumenta en términos brutos un 5,43 por 100, dicho incremento se ve condicionado por el acusado descenso de la Renta Activa de Inserción, que se reduce en torno a un 70 por 100 (gráfico 3.63) a raíz de la entrada en vigor del Real Decreto-ley 2/2024, de 21 de mayo, por el que se deroga dicha prestación.

194 Aunque los términos asistencial y semicontributivo se utilizan indistintamente, la Orden Ministerial ISM/1055/2022, de 31 de octubre, distingue las prestaciones de nivel estatal del sistema de garantías de ingresos mínimos en España en “universales”, “no contributivas” y “semicontributivas”, definiendo estas últimas como aquellas que constituyen una extensión de la protección social dirigidas a personas que están en el ámbito de la Seguridad Social, pero que han agotado sus prestaciones o que estas se consideran insuficientes, y que están, además, sometidas a un control de ingresos. De este modo, la noción de semicontributiva pone de relieve que estas prestaciones y su volumen responden a las necesidades de personas con trayectorias laborales reales, aunque más inestables o interrumpidas, así como de personas en situación de desempleo de larga duración a partir de determinadas edades que, pese a haber mantenido un vínculo significativo con el empleo en etapas anteriores de su vida laboral, encuentran mayores dificultades de reincorporación al mercado de trabajo.

**GRÁFICO 3.63.** PERSONAS BENEFICIARIAS POR TIPO DE PRESTACIÓN POR DESEMPLEO  
(Media anual en miles)

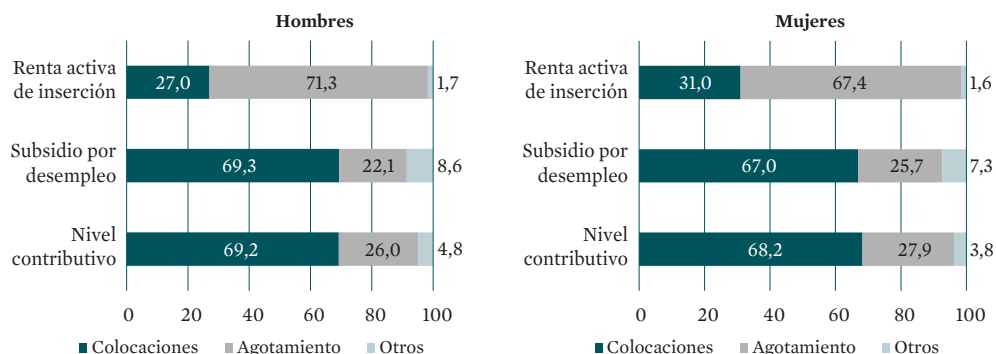


Fuente: SEPE, Estadísticas de Prestaciones por Desempleo.

En el conjunto de las bajas registradas en el sistema de protección por desempleo, la colocación constituye la causa mayoritaria, con valores en torno al 68 por 100 tanto en el nivel contributivo como en el subsidio asistencial. Esta proporción refleja una tasa de salida hacia el empleo relativamente elevada, que se mantiene de forma similar entre hombres y mujeres. En la Renta Activa de Inserción, sin embargo, el patrón es diferente, ya que el agotamiento de la prestación representa cerca del 70 por 100 de las bajas, lo que indica una permanencia más prolongada sin tránsito hacia el empleo, coherente con el perfil de mayor vulnerabilidad asociado a este programa.

Aunque la incidencia de la colocación es alta en los niveles contributivo y asistencial, una parte significativa de las personas beneficiarias pierde la cobertura sin haber accedido a un empleo. En el nivel contributivo, este efecto se atenúa por la posibilidad de transición hacia el subsidio asistencial, pero en los niveles semicontributivos, la pérdida de protección es más relevante al no existir prestaciones posteriores, salvo el Ingreso Mínimo Vital en caso de cumplir los requisitos.

**GRÁFICO 3.64.** CAUSA DE BAJA DE PERSONAS BENEFICIARIAS DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO SEGÚN EL TIPO DE PRESTACIÓN



Fuente: datos facilitados por la Subdirección General de Relaciones Institucionales y Asistencia Jurídica, SEPE.

En cuanto al cambio en la composición de la protección semicontributiva, este vino acompañado de modificaciones en las cuantías del subsidio por desempleo introducidas por el Real Decreto-ley 2/2024<sup>195</sup>, que pasaron de situarse en el 80 por 100 del indicador público de rentas de efectos múltiples (IPREM) a un sistema escalonado de tres tramos: el 95 por 100 del IPREM durante los primeros 180 días; el 90 por 100 desde el día 181 al día 360; y del 80 por 100 a partir del día 361.

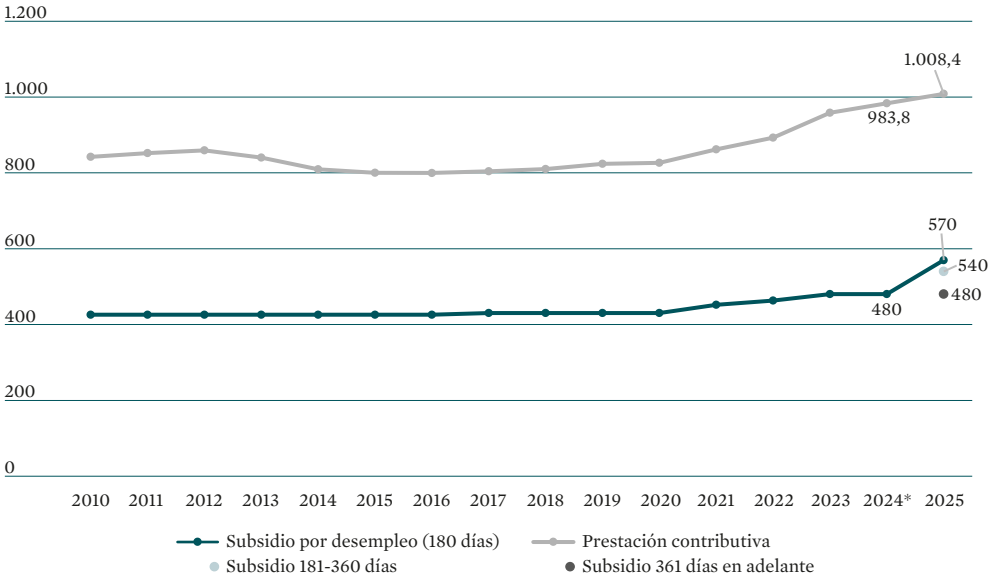
Si bien este indicador no se ha actualizado desde 2023, la modificación ha supuesto un incremento nominal de las cuantías de esta prestación en los dos primeros tramos, dando lugar a un aumento inicial de 90 euros mensuales, equivalente a un incremento del 18,8 por 100 desde su entrada en vigor en mayo de 2024, así como a un segundo tramo 60 euros superior, equivalente a un aumento del 12,5 por 100 (gráfico 3.65).

Aunque este incremento pretende contribuir a mitigar la pérdida de poder adquisitivo de las personas beneficiarias de este nivel de protección, en un contexto además marcado por una pronunciada inflación en los últimos años, lo cierto es que el IPREM real ha registrado una pérdida sostenida de poder adquisitivo en la última década, de modo que el aumento nominal de las cuantías no resulta suficiente para compensar la erosión del poder de compra de estas prestaciones.

Tomando como referencia 2017, año en el que se produjo la primera actualización nominal del IPREM tras varios ejercicios de estancamiento, y ajustando su evolución posterior por el incremento acumulado del IPC, se observa que, en términos de poder adquisitivo, el IPREM nominal de 2025, fijado en 600 euros mensuales, equivale a un valor real próximo a los 480 euros, una vez deflactado. Esta realidad incide sobre

<sup>195</sup> Además del incremento en las cuantías, el Real Decreto-ley 2/2024, de 21 de mayo, crea el complemento de apoyo al empleo (CAE) como un mecanismo de compatibilidad entre el cobro subsidio de desempleo y el empleo, orientado a eliminar desincentivos o penalizaciones en la reincorporación al mercado de trabajo de las personas receptoras del subsidio. Sobre su evolución durante 2025, véase el Capítulo II de esta Memoria.

**GRÁFICO 3.65.** CUANTÍAS DE LAS PRESTACIONES POR DESEMPLEO

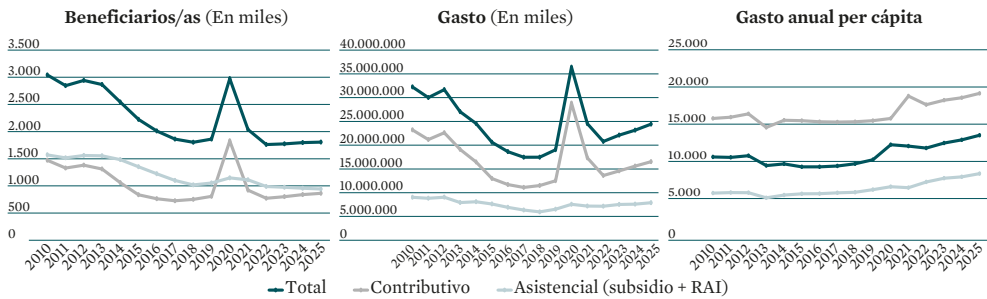


\*Lo nuevos importes de las prestaciones asistenciales entraron en vigor en mayo de 2024.  
Fuente: SEPE, Estadísticas de Prestaciones por Desempleo; Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023 y Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

el conjunto de prestaciones de carácter asistencial referenciadas al IPREM, que no disponen de un mecanismo de garantía específica de suficiencia. Lo contrario ocurre con las pensiones no contributivas (PNC), que disponen de mecanismos de actualización orientados al mantenimiento del poder adquisitivo, marco al que se adscribe, por ejemplo, la evolución del Ingreso Mínimo Vital.

Además, aunque el incremento que introduce el Real Decreto-ley 2/2024 es carácter general, dicha mejora no se extiende a las personas beneficiarias del subsidio para mayores de 52 años, cuya cuantía continúa siendo equivalente al 80 por 100 del IPREM. Teniendo en cuenta que 7 de cada 10 personas perceptoras del subsidio por desempleo son mayores de 50 años, esta limitación acota el alcance de la reforma e introduce un elemento de diferenciación por edad, lo que apunta a la conveniencia de considerar, en futuras reformas, una mejora en la cobertura extensiva a este colectivo. No obstante, conviene tener en cuenta que, en esta modalidad de subsidio, la base de cotización se fija en el 125 por 100 de la base mínima de cotización del Régimen General vigente en cada momento, lo que introduce un elemento diferencial en términos de protección futura.

Algo similar ocurre con las cuantías de las prestaciones contributivas. En este caso, la cuantía media ha experimentado un incremento del 2,5 por 100 respecto de 2024. Al estar directamente vinculadas a las bases de cotización de las personas que acceden

**GRÁFICO 3.66.** GASTO EN PRESTACIONES POR DESEMPLEO

Fuente: SEPE, Estadísticas de Prestaciones por Desempleo.

a la situación de desempleo, este incremento refleja una evolución más favorable de dichas bases (gráfico 3.65).

Si bien el número de personas beneficiarias del sistema de protección por desempleo en España se incrementó en un 0,5 por 100 respecto de 2024, el gasto global destinado a esta finalidad aumentó en mayor medida, con un crecimiento del 5,4 por 100. Este fue más acusado en el nivel contributivo, donde el gasto aumentó un 6,2 por 100, frente al 4 por 100 registrado en el nivel asistencial.

Esta evolución del gasto se explica, como se ha señalado, por una combinación de factores. Entre ellos destacan el incremento de la tasa de cobertura contributiva, la ligera reducción del número de prestaciones de nivel asistencial y 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 beneficiaria (gráfico 3.66).

En este sentido, en 2024, España destinó el 5,91 por 100 del total del gasto en prestaciones sociales a la función de desempleo, el porcentaje más bajo registrado en la última década<sup>196</sup>. No obstante, en términos comparados con la UE-27, España continúa siendo el país que destina una mayor proporción de su gasto total en prestaciones sociales a la protección por desempleo, lo que pone de relieve no solo el peso relativo que esta función mantiene dentro del sistema de protección social, sino también la persistencia de determinados rasgos del mercado de trabajo asociados al desempleo estructural.

Finalmente, conviene subrayar que la evolución de las macromagnitudes previamente analizadas del sistema de protección por desempleo en 2025 se produjo en un contexto en el que, tras las reformas de alcance introducidas mediante Real Decreto-ley 2/2024,

*Se incrementa el gasto en prestaciones por desempleo*

196 Datos extraídos de Eurostat: *Social protection receipts by type as percentage of GDP*, elaborada conforme al sistema ESSPROS.

**RECUADRO 3.14.** REFORMAS EN LA REGULACIÓN DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN POR DESEMPLEO EN 2025

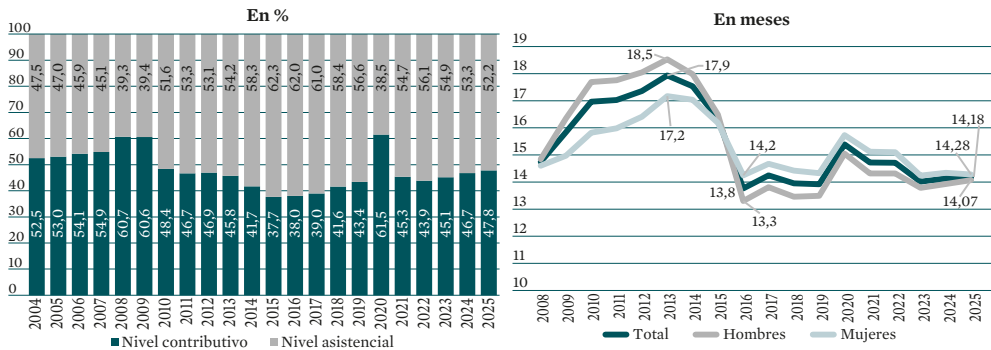
Mediante el Real Decreto-ley 3/2026, de 3 de febrero, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia de Seguridad Social, se elimina la obligatoriedad de presentar la declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas para las personas beneficiarias de prestaciones por desempleo. Esta obligación había sido introducida por el Real Decreto-ley 2/2024, de 21 de mayo, mediante la incorporación de la letra k) al apartado 1 del artículo 271, que preveía la suspensión del derecho a la prestación en caso de incumplimiento de dicha obligación durante un ejercicio fiscal. Con anterioridad, el Real Decreto-ley 16/2025 ya había suprimido este requisito; no obstante, dicha modificación quedó sin efecto al no superar el trámite de convalidación parlamentaria, siendo finalmente el Real Decreto-ley 3/2026 el que consolida de forma efectiva la eliminación de esta exigencia. La supresión de este requisito revierte, por tanto, el régimen establecido en 2024 y evita que el acceso y mantenimiento de la protección por desempleo quede condicionado al cumplimiento de dicha exigencia tributaria.

Con el fin de actualizar el lenguaje jurídico hacia una denominación más adecuada y coherente con el enfoque actual de los sistemas de protección social, mediante la Ley 2/2025, de 29 de abril, se introduce una modificación terminológica en el ámbito de la normativa de Seguridad Social y laboral, sustituyendo las referencias a “gran invalidez” por “gran incapacidad”, así como la denominación de “invalidez no contributiva” por “incapacidad no contributiva”. Este cambio se incorpora tanto en la Ley General de la Seguridad Social como en el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores y en la Ley reguladora de la protección social de las personas trabajadoras del sector marítimo pesquero, así como en su normativa de desarrollo.

de 21 de mayo —incluida la actualización de las cuantías de los subsidios y la entrada en vigor del complemento de apoyo al empleo—, predominaron ajustes normativos de menor entidad. En este sentido, 2025 se caracteriza, fundamentalmente, por la plena aplicación y despliegue de las modificaciones adoptadas con anterioridad, más que por la aprobación de nuevas reformas estructurales (recuadro 3.14).

Pese a los aspectos positivos asociados a la reducción del paro registrado, al crecimiento de la cobertura, el incremento de las cuantías de las prestaciones, la evolución favorable de la economía, así como a la ligera mejora en el peso relativo de la cobertura contributiva, persisten desigualdades y limitaciones de carácter estructural que el CES viene señalando de forma reiterada en sus Memorias. En este sentido, los avances observados, aun siendo relevantes, no resultan suficientes para revertir, al menos en el corto plazo, los desequilibrios existentes.

*Persisten desequilibrios estructurales en el sistema de protección*

**GRÁFICO 3.67.** DISTRIBUCIÓN DE LAS PRESTACIONES POR DESEMPLEO SEGÚN EL TIPO DE PRESTACIÓN Y PERIODO DE DERECHO CONTRIBUTIVO RECONOCIDO

Fuente: SEPE, Estadísticas de Prestaciones por Desempleo.

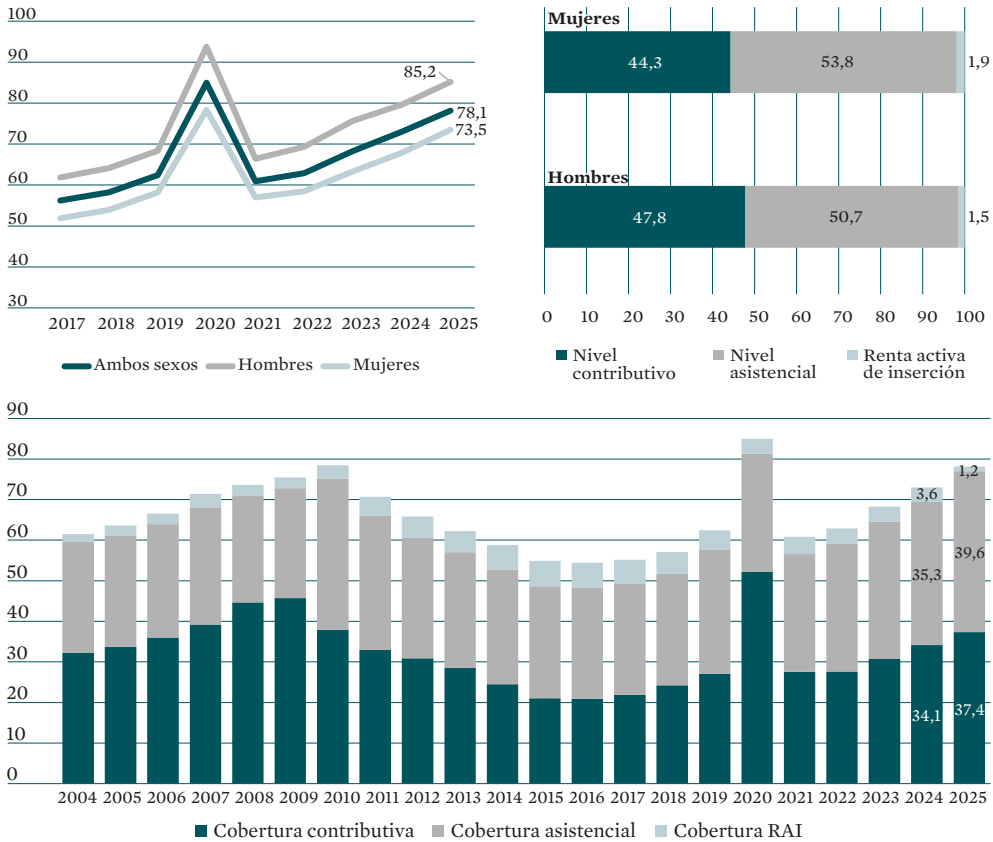
En relación con la composición de la protección, el sistema continúa caracterizándose por un predominio de las prestaciones de carácter asistencial o de naturaleza semicontributiva. En 2025, el 52,2 por 100 del total de prestaciones por desempleo correspondía subsidios por desempleo. Aunque la cobertura contributiva creció un punto porcentual hasta alcanzar el 47,8 por 100 del total, esta evolución no resulta suficiente para modificar la inercia dual que el sistema adoptó tras la abrupta pérdida de empleo iniciada en 2008 (gráfico 3.67).

Esta dualidad refleja la configuración de un sistema que opera en un mercado de trabajo en el que una parte de la población en situación de desempleo accede a una protección de mayor intensidad en virtud de trayectorias laborales más estables, a través de las prestaciones contributivas, mientras que la otra parte percibe una protección más limitada debido a la mayor discontinuidad de sus carreras laborales o a su situación de desempleo de larga duración, mediante prestaciones semicontributivas o asistenciales. Estas diferencias adquirirían una relevancia menor si la dimensión asistencial del sistema tuviera un carácter residual, estuviera orientada a situaciones excepcionales y no representase más del 50 por 100 de la cobertura.

Asimismo, la dualidad que caracteriza al sistema de protección por desempleo en España no opera de forma neutra, sino que se articula en torno a determinadas características estructurales que inciden de manera diferenciada en el acceso y en la calidad de la protección. Así, en la medida en que el grado de protección está estrechamente vinculado a la estabilidad de las trayectorias laborales, la edad y el género se configuran como variables centrales en la segmentación entre los niveles contributivo y semicontributivo del sistema de protección por desempleo.

*Fuerte incidencia  
de la edad y el género  
en la protección*

**GRÁFICO 3.68.** TIPO Y TASA DE COBERTURA POR SEXO Y SEGÚN EL TIPO DE PRESTACIÓN

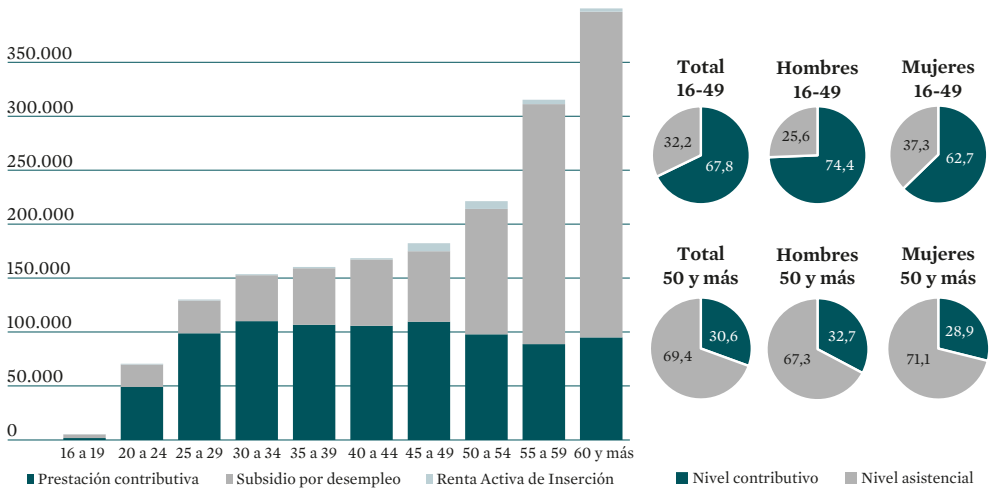


Fuente: SEPE, Estadísticas de Prestaciones por Desempleo.

En relación con la edad, el 67 por 100 de las personas que perciben una prestación contributiva son menores de 50 años, mientras que la protección asistencial se encuentra fuertemente concentrada en las personas de mayor edad: siete de cada diez personas beneficiarias del subsidio por desempleo superan los 50 años (gráfico 3.69). Este primer elemento marca una clara segmentación por edad en el acceso a los distintos niveles de protección por desempleo, evidenciando mayor dependencia del sistema y mayores dificultades de reinserción en el mercado de trabajo.

Desde la perspectiva de género, las mujeres se encuentran sobrerrepresentadas en el sistema de protección por desempleo en su conjunto y, de forma particular, en los niveles de menor intensidad protectora. En 2024, representaban el 56,6 por 100 del total de personas beneficiarias de prestaciones por desempleo, con una presencia especialmente elevada en el nivel asistencial o semicontributivo. Además, esta sobrerrepresentación se acompaña de una tasa de cobertura que se sitúa 12 puntos porcentuales por debajo de la registrada entre los hombres (gráfico 3.68).

**GRÁFICO 3.69.** DISTRIBUCIÓN DE LAS PRESTACIONES POR DESEMPLEO SEGÚN EDAD, SEXO Y TIPO DE PRESTACIÓN  
(Media anual de 2025)



Nota: el nivel asistencial del cuadro a la derecha incluye el subsidio por desempleo, la renta agraria y el subsidio agrario.  
Fuente: SEPE, Estadísticas de Prestaciones por Desempleo.

Las diferencias de género se manifiestan asimismo en el acceso a la protección contributiva, tanto en términos agregados como por tramos de edad. En el conjunto del sistema, los hombres presentan una cobertura contributiva global 3,5 puntos porcentuales superior a la de las mujeres. Esta brecha se reproduce con distinta intensidad a lo largo del ciclo vital: entre las personas mayores de 50 años, el 71,1 por 100 de las mujeres percibe prestaciones de carácter asistencial, frente al 67 por 100 de los hombres, mientras que entre las menores de 50 años la cobertura contributiva femenina es 12 puntos inferior a la masculina (gráfico 3.69).

Finalmente, las diferencias de género se reflejan también en las cuantías de las prestaciones contributivas, que constituyen un reflejo directo de las bases de cotización previas a la situación de desempleo. En este ámbito, la brecha salarial acumulada a lo largo de la trayectoria laboral se traslada a los niveles de protección, de modo que las mujeres perciben, en términos medios, una prestación contributiva un 13 por 100 inferior a la de los hombres, con una cuantía media de 937 euros frente a los 1.087 euros correspondientes a los beneficiarios varones.

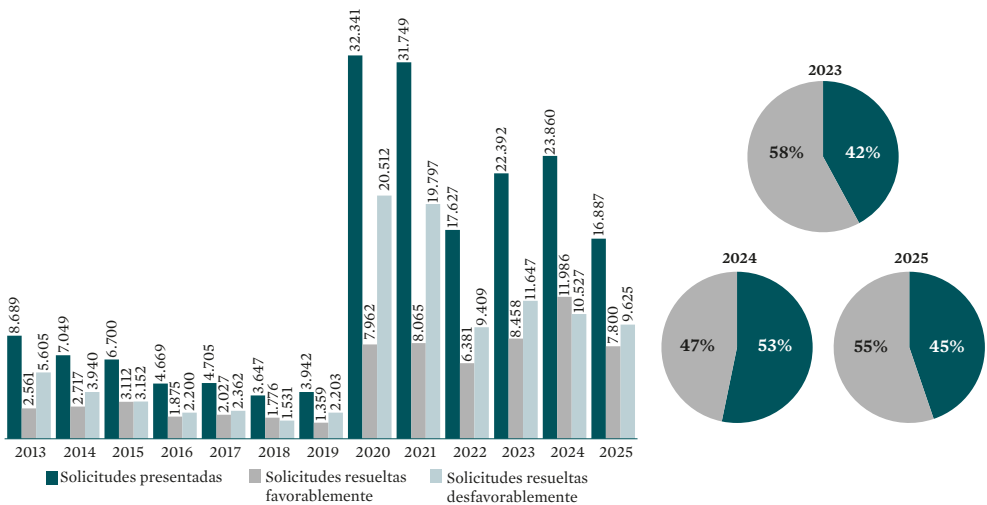
En conjunto, estos elementos describen una presencia femenina más elevada en el sistema de protección por desempleo, concentrada en los niveles de menor intensidad protectora, con tasas de cobertura más reducidas y diferencias persistentes tanto en el acceso como en las cuantías percibidas, especialmente acusadas en los tramos de mayor edad, lo que pone de relieve el papel combinado del género y la edad como principales vectores de segmentación del sistema.

### 1.10.2. Prestación por cese de actividad

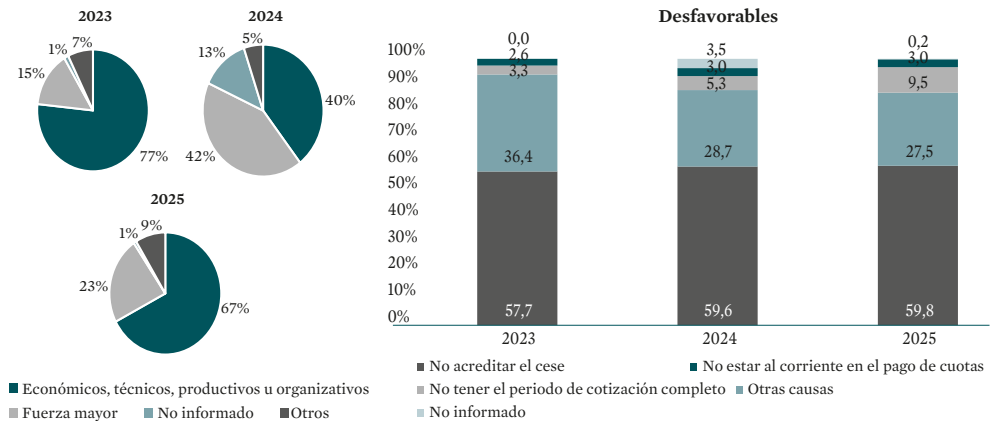
El comportamiento de la protección por cese de actividad ha experimentado en los últimos años una evolución favorable explicada fundamentalmente por dos factores. Por un lado, la crisis sanitaria derivada de la pandemia generó una necesidad excepcional de cobertura que elevó significativamente la protección de este colectivo. Por el otro, las modificaciones introducidas por el Real Decreto-ley 13/2022, de 26 de julio, vigentes desde el 1 de enero de 2023, en el régimen de cese de actividad, orientadas en buena medida a aproximar su cobertura a la del régimen de las personas trabajadoras por cuenta ajena, contribuyeron a consolidar niveles protección superiores a los registrados con anterioridad. En consecuencia, con independencia de las variaciones anuales, el sistema mantiene desde entonces un número de solicitudes sensiblemente más elevado que en los años previos, lo que configura un nuevo escenario de referencia para el análisis de su comportamiento interanual.

En 2025, el número de solicitudes presentadas descendió un 29 por 100 respecto del ejercicio anterior y el porcentaje de resoluciones favorables también se redujo, situándose en el 45 por 100 (gráfico 3.70). Aunque la caída en ambos indicadores es significativa, esta se explica en parte por las circunstancias excepcionales de 2024. En ese ejercicio, el número de prestaciones concedidas por fuerza mayor se triplicó, hasta representar el 42 por 100 del total de prestaciones concedidas (gráfico 3.71). Del conjunto de dichas prestaciones, el 77 por 100 fueron concedidas en la Comunidad Valenciana, frente al 5,4 por 100 registrado en 2023. Este abrupto incremento —del 98,2 por 100 en dicha región— responde a las circunstancias extraordinarias derivadas de las inundaciones provocadas por la DANA de octubre de 2024.

**GRÁFICO 3.70.** EVOLUCIÓN DE SOLICITUDES DE LA PRESTACIÓN POR CESE DE ACTIVIDAD



Fuente: Estadísticas de Cese de Actividad de Trabajadores Autónomos, Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

**GRÁFICO 3.71.** MOTIVOS DE SOLICITUDES RESUELTAS FAVORABLES Y DESFAVORABLES

Fuente: Estadísticas de Cese de Actividad de Trabajadores Autónomos, Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

En 2025, el número de prestaciones por fuerza mayor descendió un 63 por 100. Aun así, del total de estas prestaciones, el 55 por 100 se concentró nuevamente en la Comunidad Valenciana, en continuidad con las medidas excepcionales adoptadas a raíz de la DANA.

Al margen de las distorsiones que circunstancias excepcionales, como las inundaciones referidas, puedan provocar en las magnitudes de prestaciones solicitadas o en las concedidas por fuerza mayor, destaca que el número de prestaciones denegadas vuelve a situarse por encima de las resueltas favorablemente. Sin embargo, con independencia de su magnitud, y al igual que en ejercicios anteriores, la principal causa de denegación continúa siendo la falta de acreditación legal del cese de actividad en los términos previstos en el artículo 331 y siguientes de la LGSS, que representa en torno al 60 por 100 de las resoluciones desfavorables (gráfico 3.71). En otras palabras, no toda situación de dificultad económica constituye una situación legal de cese de actividad, y la acreditación jurídica de esta figura de cese no voluntario no siempre resulta sencilla.

## 1.11. POLÍTICAS DE INCLUSIÓN SOCIAL Y NO DISCRIMINACIÓN

### 1.11.1. Sistema de garantía de rentas mínimas: Ingreso Mínimo Vital y las rentas mínimas autonómicas

Seis años después de la entrada en vigor del el Ingreso Mínimo Vital (IMV) como última red de protección social frente al riesgo de pobreza y exclusión, el promedio de prestaciones alcanzadas en 2025 supera las 700 mil, beneficiando a más de dos millones de personas (cuadro 3.12). Respecto del ejercicio anterior, tanto el número de prestaciones como el de personas beneficiarias se incrementaron en torno a un 20 por 100.

CUADRO 3.12. PRINCIPALES INDICADORES DEL IMV

|                                            | Total<br>2024 | Total<br>2025 | Variación<br>% | 2025            |               |           |
|--------------------------------------------|---------------|---------------|----------------|-----------------|---------------|-----------|
|                                            |               |               |                | IMV sin<br>CAPI | IMV<br>+ CAPI | CAPI      |
| Prestaciones                               | 619.158       | 740.723       | +19,63         | 223.120         | 245.904       | 271.700   |
| Beneficiarios/as                           | 1.865.751     | 2.262.066     | +21,24         | 311.818         | 897.217       | 1.053.031 |
| Beneficiarios/as por prestación            | 3,01          | 3,05          | +1,34          | 1,40            | 3,65          | 3,88      |
| Cuantía media por unidad<br>de convivencia | 484,97 €      | 508,11 €      | +4,77          | 570,45 €        | 873,05 €      | 125,24 €  |
| Cuantía media por persona                  | 160,94 €      | 166,38 €      | +3,38          | 408,02 €        | 239,27 €      | 32,31 €   |

Fuente: Subdirección General de Gestión Económico-Presupuestaria y Estudios Económicos, INSS.

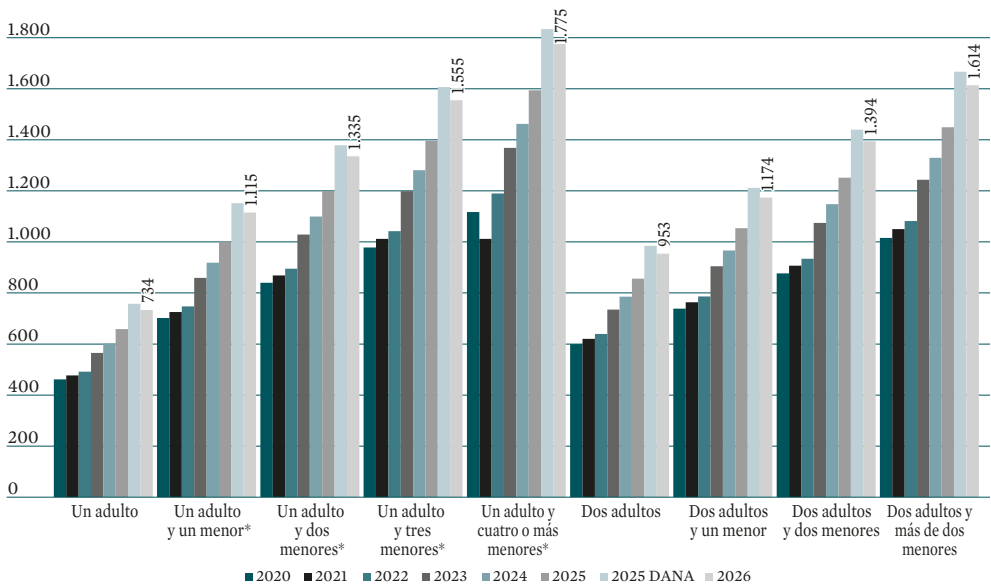
El aumento fue ligeramente superior en el caso de las personas beneficiarias, lo que refuerza la relevancia de la dimensión de protección familiar de la prestación. En su conjunto, esta evolución consolida la tendencia observada en ejercicios anteriores y sitúa al IMV en sus diferentes modalidades, incluyendo el complemento de ayuda a la infancia (CAPI), en niveles máximos desde su puesta en marcha.

Por otro lado, desde el punto de vista de las cuantías, también se observa un incremento promedio moderado, tanto por unidad de convivencia como por persona beneficiaria. Estos aumentos responden fundamentalmente a la actualización de las cuantías, que en 2025 se incrementaron en un 9 por 100 respecto de 2024, con un incremento extraordinario del 15 por 100 para las personas beneficiarias residentes en alguno de los 78 municipios afectados por las inundaciones de la DANA. Asimismo, los importes de 2026 registran un incremento del 11 por 100 respecto de 2025. En términos globales, desde la entrada en vigor del IMV en 2020 hasta la última actualización de los importes en 2026, el incremento acumulado de las cuantías asciende al 58,96 por 100 (gráfico 3.72).

En su conjunto, la evolución en el número de beneficiarios y la actualización periódica de las cuantías, con incrementos superiores al coste de la vida, arrojan un escenario de consolidación y alcance de una prestación aún reciente en el esquema de sostenimiento de rentas mínimas de familias en situación de riesgo de pobreza.

Estos aspectos positivos contrastan, sin embargo, con importantes debilidades, algunas de ellas imputables al diseño de la prestación y otras al perfil sociodemográfico de las personas potencialmente beneficiarias de esta prestación.

Con respecto a este segundo aspecto, si bien la composición de los hogares beneficiarios está integrada mayoritariamente por familias con menores a cargo, y de entre estas, en torno al 25 por 100 corresponde a hogares monoparentales, lo que refuerza

**GRÁFICO 3.72.** EVOLUCIÓN DE LAS CUANTÍAS DEL IMV SEGÚN TIPOLOGÍA DE HOGAR

\* Las cuantías incluyen el complemento de monoparentalidad.

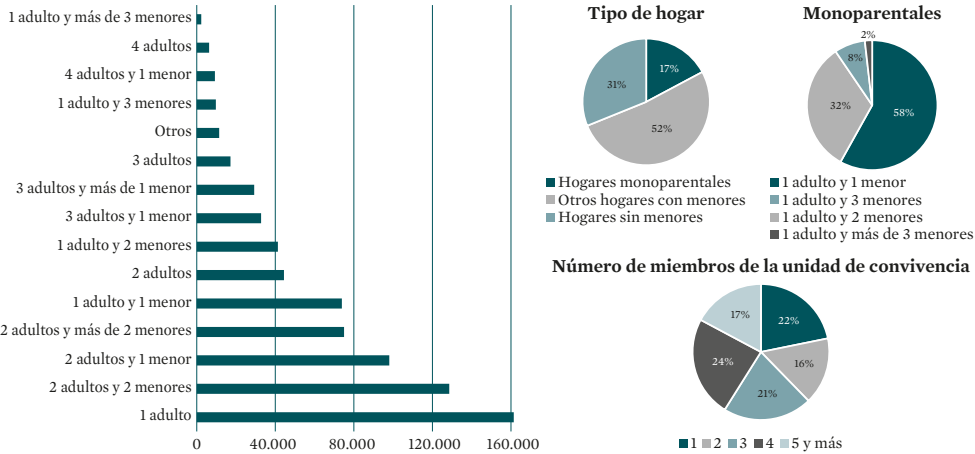
Fuente: Subdirección General de Gestión Económico-Presupuestaria y Estudios Económicos, INSS.

la dimensión protectora de la prestación en relación con las familias (gráfico 3.73), el perfil sociodemográfico de las personas titulares evidencia la persistencia de elementos estructurales de desigualdad social.

Los datos desagregados permiten identificar algunos rasgos significativos, sobre los que el CES ha venido llamando la atención en distintos trabajos. El primero de ellos se refiere a las personas titulares de la prestación: en 2025, cerca del 68 por 100 de dichas personas eran mujeres (gráfico 3.74).

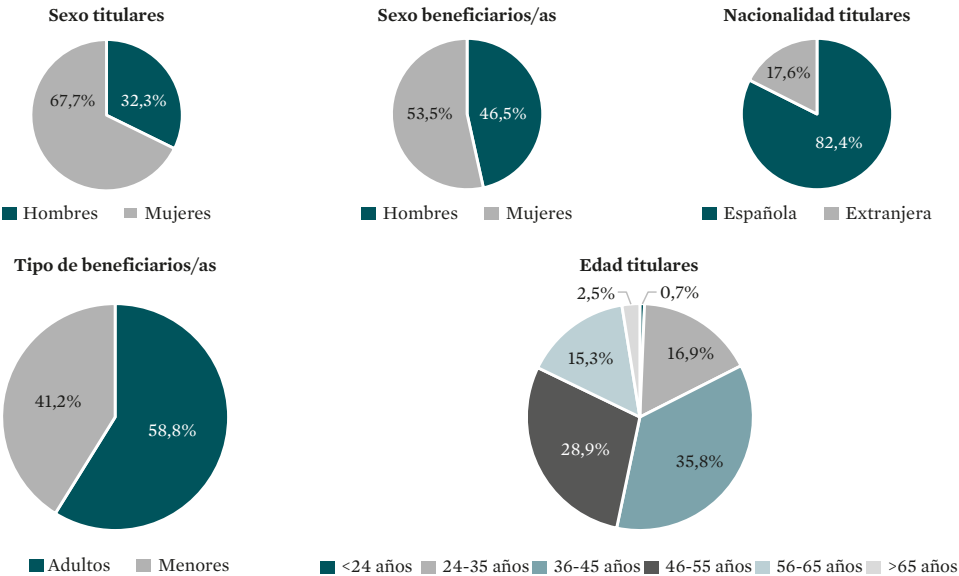
Esta feminización del perfil de las personas titulares del IMV guarda una estrecha continuidad con el comportamiento observado en el sistema de protección por desempleo, pero también con las pensiones no contributivas. Si bien la normativa reguladora de estas prestaciones es formalmente “neutra”, en el sentido de que no discrimina ni establece medidas de acción positiva en función del sexo u otras variables de estratificación social, la distribución efectiva de las prestaciones refleja trayectorias laborales y vitales diferenciadas. El resultado agregado de estas realidades es una mayor tasa de cobertura por desempleo entre los hombres, mientras que las mujeres perciben prestaciones contributivas de menor importe y están sobrerrepresentadas entre las personas beneficiarias de prestaciones asistenciales y, de forma especialmente acusada, en el IMV, prestación orientada a la protección frente a la pobreza y la exclusión, de carácter no contributivo y sin generación de derechos futuros al no estar vinculada a la cotización.

GRÁFICO 3.73. COMPOSICIÓN DE LAS UNIDADES DE CONVIVENCIA



Fuente: Subdirección General de Gestión Económico-Presupuestaria y Estudios Económicos, INSS.

GRÁFICO 3.74. CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS DE LAS PERSONAS TITULARES Y BENEFICIARIAS



Fuente: Subdirección General de Gestión Económico-Presupuestaria y Estudios Económicos, INSS.

Por otro lado, más del 60 por 100 de las personas titulares de la prestación se sitúan en el tramo de edad comprendido entre los 36 y los 55 años, con una edad media de 45 años en 2025 (gráfico 3.74, inferior derecha). Se trata, por tanto, de un colectivo concentrado mayoritariamente en edades centrales del ciclo vital y potencialmente

más activas desde el punto de vista de la participación en el mercado de trabajo, lo que pone de relieve la persistencia de situaciones de vulnerabilidad económica en cohortes en principio alejadas de la jubilación o de etapas iniciales de inserción laboral.

En este sentido, y con el objetivo de reforzar los incentivos al empleo de las personas titulares del Ingreso Mínimo Vital y adecuar la prestación a su función como palanca de inclusión sociolaboral, el Real Decreto 240/2026, de 25 de marzo<sup>197</sup>, introduce una nueva regulación de la compatibilidad con el empleo. Esta modificación sustituye el esquema anterior, basado en una arquitectura de tramos vinculados a la renta garantizada y a la composición de la unidad de convivencia, que combinaba exenciones totales y parciales de los incrementos de ingresos laborales en función de múltiples criterios. El resultado era un régimen complejo en su comprensión y seguimiento.

La nueva regulación simplifica este diseño mediante el establecimiento de un umbral fijo de exención de 6.000 euros anuales de incremento de rentas, que se excluye íntegramente del cómputo para el cálculo de la prestación. A partir de dicho umbral, se aplica una exención parcial del 50 por 100 sobre el exceso y del 55 por 100 en el caso de unidades de convivencia con complementos por discapacidad o monoparentalidad. La nueva regulación mantiene la lógica de compatibilización de la prestación con ingresos laborales, en un esquema de mayor claridad y previsibilidad.

En cuanto a las debilidades de la prestación imputables a su diseño, los análisis de la AIReF, organismo encargado de evaluar el IMV, señalan que, desde su puesta en marcha, la prestación presenta una serie de limitaciones que han condicionado su capacidad para combatir de forma más eficaz la pobreza<sup>198</sup>. En concreto, se identifican problemas relacionados con: a) la definición de la renta computable; b) la delimitación de la unidad de convivencia; c) la insuficiente integración del IMV en el conjunto del sistema asistencial español, en parte vinculada al repliegue de algunas rentas mínimas autonómicas tras la implantación del IMV; d) debilidades en el diseño inicial de incentivos al empleo —que el Real Decreto 240/2026, de 25 de marzo, trata de corregir—, los cuales no mostraban un impacto positivo sobre la participación laboral de las personas titulares; y e) tasas superiores al 50 por 100 de personas elegibles que no acceden a la prestación —*non take-up*—, especialmente en el Complemento de Apoyo a la Infancia, CAPI, que alcanza a más del 70 por 100. Esta última, la baja tasa de tomadores, se explica también por la práctica ausencia de acompañamiento y atención presencial por parte de la administración responsable de la gestión de la prestación.

197 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 Ingreso Mínimo Vital con los ingresos procedentes de rentas del trabajo o 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.

198 Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (2026). *Evaluación de gasto público: Ingreso Mínimo Vital, AIReF. Véase también: Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (2025). 4.º opinión: Ingreso Mínimo Vital, AIReF.*

Progresivo repliegue  
de las rentas mínimas  
autonómicas

Los datos más recientes sobre la evolución de las rentas mínimas de carácter autonómico muestran un retroceso generalizado de este nivel de protección frente al riesgo de pobreza y exclusión. El descenso agregado registrado en 2024 fue del 6 por 100, con territorios en los que la cobertura se reduce prácticamente a la mitad de un año a otro, y otros en los que se mantiene o crece ligeramente la cobertura. No obstante, de los 19 sistemas de rentas mínimas existentes, desde la entrada en vigor del IMV en 2020 se ha producido una reducción significativa del número de personas titulares en 14 territorios, en algunos casos de tal magnitud que entre 8 y 9 de cada 10 prestaciones han desaparecido (cuadro 3.13).

CUADRO 3.13. TITULARES DE RENTAS MÍNIMAS AUTONÓMICAS

| Comunidad autónoma | 2020           | 2021           | 2022           | 2023           | 2024           | Dif. 2023-<br>2024 % | Dif. 2020-<br>2024 % | Tendencia<br>2020-2024 |
|--------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------------|----------------------|------------------------|
| Madrid             | 24.415         | 14.550         | 6.694          | 2.687          | 1.416          | -47                  | -94,2                |                        |
| Castilla-La Mancha | 2.752          | 1.371          | 783            | 503            | 303            | -40                  | -89,0                |                        |
| Aragón             | 33.721         | 6.376          | 7.651          | 6.187          | 5.820          | -6                   | -82,7                |                        |
| Andalucía          | 33.721         | 24.280         | 17.320         | 9.424          | 6.227          | -34                  | -81,5                |                        |
| Castilla y León    | 11.526         | 7.273          | 4.845          | 3.704          | 2.481          | -33                  | -78,5                |                        |
| Melilla            | 292            | 190            | 89             | 61             | 67             | 10                   | -77,1                |                        |
| Illes Balears      | 9.478          | 5.339          | 3.623          | 2.776          | 2.408          | -13                  | -74,6                |                        |
| La Rioja           | 3.031          | 2.386          | 1.484          | 1.028          | 879            | -14                  | -71,0                |                        |
| Cantabria          | 6.973          | 4.956          | 4.217          | 3.177          | 2.586          | -19                  | -62,9                |                        |
| Murcia             | 5.848          | 4.092          | 2.656          | 2.233          | 2.284          | 2                    | -60,9                |                        |
| Asturias           | 21.326         | 17.893         | 12.888         | 10.677         | 8.332          | -22                  | -60,9                |                        |
| Catalunya          | 92.415         | 55.441         | 104.144        | 51.374         | 44.500         | -13                  | -51,8                |                        |
| Galicia            | 13.317         | 11.482         | 10.000         | 8.509          | 7.929          | -7                   | -40,5                |                        |
| Extremadura        | 7.414          | 6.600          | 5.193          | 6.407          | 5.409          | -16                  | -27,0                |                        |
| Navarra            | 16.637         | 18.452         | 17.278         | 16.384         | 16.758         | 2                    | 0,7                  |                        |
| País Vasco         | 67.529         | 68.701         | 64.706         | 65.539         | 70.504         | 8                    | 4,4                  |                        |
| Canarias           | 10.683         | 12.787         | 16.516         | 13.468         | 14.155         | 5                    | 32,5                 |                        |
| C. Valenciana      | 33.264         | 43.010         | 53.014         | 54.164         | 50.475         | -7                   | 51,7                 |                        |
| Ceuta              | 94             | 161            | 234            | 266            | 287            | 8                    | 205,3                |                        |
| <b>Total</b>       | <b>394.436</b> | <b>305.340</b> | <b>333.335</b> | <b>258.568</b> | <b>242.820</b> | <b>-6</b>            | <b>-38,4</b>         |                        |

Fuente: Ministerio de Derechos Sociales, consumo y Agenda 20230. Informe de Rentas Mínimas de Inserción. Años 2020-2024.

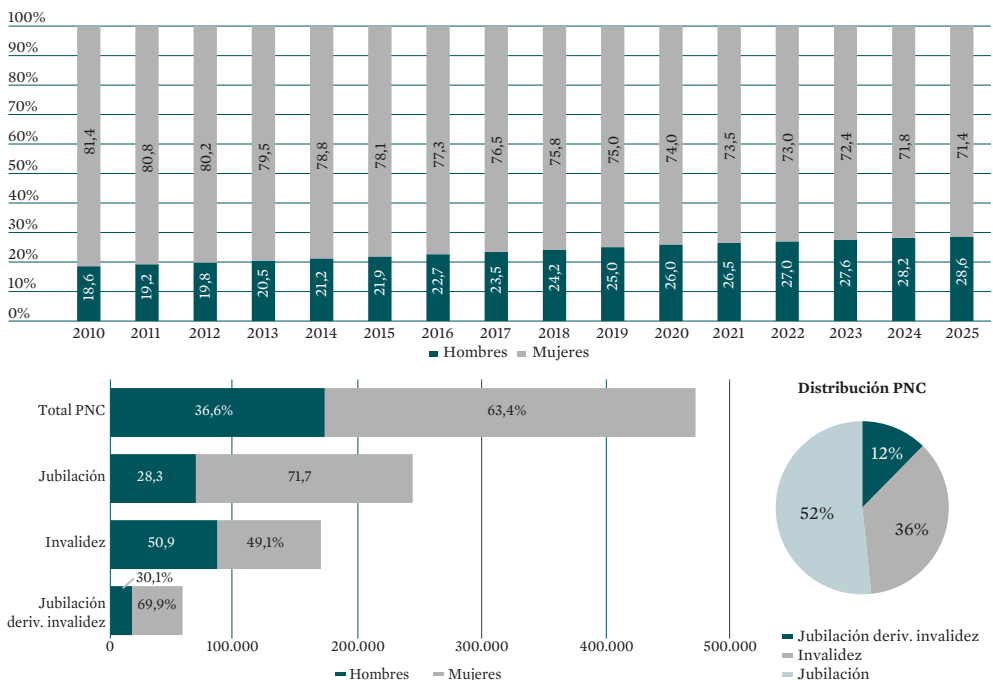
La entrada en vigor del IMV ha dado lugar, en consecuencia, a una intensificación de las diferencias territoriales. Mientras que algunas administraciones autonómicas han realizado un esfuerzo significativo por adecuar sus prestaciones de renta mínima a la implantación del IMV, la mayoría, por el contrario, se han decantado por la incompatibilidad, ya sea *de iure* o *de facto*, entre la prestación de ámbito estatal y la de nivel autonómico, perdiendo así la posibilidad de mejorar los niveles de protección social de las familias más vulnerables o de atender a colectivos no cubiertos por la normativa estatal.

### 1.11.2. Sistema de garantía de rentas mínimas: las pensiones no contributivas

En 2025, el número de personas beneficiarias de pensiones no contributivas superó ligeramente las 470.000 y registró un incremento del 2,28 por 100 respecto del año anterior. Como se viene señalando en las sucesivas ediciones de la Memoria del CES, las pensiones no contributivas constituyen una red de protección social de especial relevancia, en particular para aquellas personas en edad de jubilación que no han acumulado suficientes cotizaciones a la Seguridad Social y, por tanto, no han devengado derechos a pensiones contributivas.

**GRÁFICO 3.75.** DISTRIBUCIÓN POR SEXO Y TIPO DE PRESTACIÓN

(Datos a diciembre de 2025)



Nota cuadro izquierda: los datos expresan la distribución por sexos de la suma de pensiones no contributivas de jubilación y de jubilación derivada de invalidez.

Fuente: Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO), Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030.

No obstante, frente, una vez más, a la aparente neutralidad de la normativa en la atención de determinadas contingencias, la distribución de las PNC también es un reflejo de las trayectorias vitales y laborales de las personas beneficiarias, lo que se traduce en una sobrerrepresentación de las mujeres en este tipo de prestaciones. En concreto, el 63,4 por 100 del total de personas beneficiarias de pensiones no contributivas son mujeres, proporción que se eleva hasta el 70 por 100 en las PNC de jubilación derivada de invalidez y el 71,7 por 100 en las de jubilación (gráfico 3.75). Si bien la brecha de género se va reduciendo año a año, la reducción es muy gradual y de escasa intensidad, persistiendo una sobrerrepresentación femenina en este tipo de prestaciones.

Por el contrario, dado que la invalidez es una contingencia que afecta de manera relativamente indistinta a ambos sexos, la distribución de esta modalidad específica de pensión presenta un mayor equilibrio (50,9 por 100 de hombres y 49,1 por 100 de mujeres). Sin embargo, cuando las personas perceptoras de una pensión no contributiva de invalidez alcanzan la edad legal de jubilación, las desigualdades acumuladas a lo largo de las trayectorias vitales y laborales vuelven a incidir en la distribución de las prestaciones.

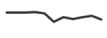
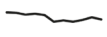
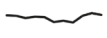
En este sentido, del total de pensionistas de jubilación derivadas de invalidez —esto es, aquellas pensiones no contributivas de invalidez que se transforman en pensiones de jubilación al alcanzarse la edad legal correspondiente— la mayoría son mujeres. Este dato es indicativo de que, una vez alcanzada la edad legal de jubilación, una proporción significativamente mayor de hombres que de mujeres accede a una prestación de carácter contributivo, derivada de una participación más sostenida y estable en el mercado de trabajo previa a la situación de invalidez.

Respecto del resto de prestaciones no contributivas de la Seguridad Social, en 2025 se constata un retroceso de entre el 10 y el 21 por 100 en las distintas modalidades

#### *Otras prestaciones no contributivas*

de las prestaciones familiares de pago único, salvo en la prestación por parto o adopción múltiple (cuadro 3.14). Esta evolución responde, fundamentalmente, a las variaciones en el número de hechos causantes, lo que explica la volatilidad habitual de sus variaciones interanuales. No obstante, más allá de esta fluctuación coyuntural, lo cierto es que, en una perspectiva de medio plazo, las prestaciones familiares de pago único dirigidas a familias numerosas, monoparentales o a aquellas con parto o adopción múltiple muestran una tendencia descendente. Por el contrario, las prestaciones a padres o madres con discapacidad presentan una evolución diferenciada, ya que, pese al descenso registrado en el último año, mantienen una trayectoria de crecimiento en el medio plazo.

**CUADRO 3.14.** OTRAS PRESTACIONES NO CONTRIBUTIVAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

| Tipo de prestación                                      |                                                 |                                                                                   | 2024    | 2025    | Dif %  |
|---------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|---------|---------|--------|
| Prestaciones de pago único                              | Prestaciones a familias numerosas               |  | 16.948  | 13.236  | -21,90 |
|                                                         | Prestaciones a familias monoparentales          |  | 4.880   | 4.104   | -15,90 |
|                                                         | Prestaciones a madres o padres con discapacidad |  | 333     | 298     | -10,51 |
|                                                         | Prestación por parto o adopción múltiple*       |  | 4.179   | 4.329   | 3,59   |
| Asignación por hijo/a sin discapacidad <18 años**       |                                                 |                                                                                   | 250.032 | 178.845 | -28,47 |
| Asignación por hijo/a con discapacidad ≥33% <18 años**  |                                                 |                                                                                   | 149.834 | 162.120 | 8,20   |
| Asignación por hijo/a con discapacidad ≥65% ≥18 años*** |                                                 |                                                                                   | 131.868 | 132.715 | 0,64   |
| Asignación por hijo/a con discapacidad ≥75% ≥18 años*** |                                                 |                                                                                   | 72.933  | 74.031  | 1,50   |

\* Los datos corresponden a 2023 y 2024. Los relativos a 2025 aún no están disponibles.

\*\* Prestaciones de pago semestral (junio-diciembre), datos expresados en media anual.

\*\*\* Prestaciones de pago mensual, datos expresados en media anual.

Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

Respecto de las asignaciones familiares por hijo/a con discapacidad, se observa un ligero incremento. Por el contrario, en el caso de la prestación para hijos e hijas sin discapacidad —de carácter residual tras su integración en el complemento de ayuda para la infancia (CAPI)—, el descenso es notablemente más acusado, en línea con su progresiva extinción conforme los hijos e hijas alcanzan el límite de edad establecido.

### 1.11.3. Igualdad de trato, inclusión social y diversidad: avances y retos

A lo largo de 2025 se han producido avances significativos en la consecución de algunos objetivos previstos en los distintos instrumentos jurídicos de garantía de la igualdad de trato y no discriminación. Entre ellos, destaca la aprobación por parte del Ministerio de Igualdad de la Estrategia Estatal para la Igualdad de Trato y no Discriminación de las Personas LGTBI (2025-2028) y la Estrategia Estatal para la Inclusión Social de las Personas Trans (2025-2028), dando cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 10 y 52, respectivamente, 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.

El fin último de ambas estrategias es configurar un marco de colaboración interadministrativa, en los ámbitos estatal, autonómico y local, para el impulso, desarrollo y coordinación de las políticas públicas orientadas a garantizar la igualdad de oportunidades real y efectiva. En particular, dichas estrategias se dirigen tanto a la erradicación de la discriminación, el acoso y la violencia por razón de orientación sexual, identidad sexual, expresión de género y características sexuales, como a la mejora del acceso de las personas trans a ámbitos clave del bienestar, en especial al empleo, la educación y la sanidad, así como a la prevención y erradicación de la discriminación, el acoso y la violencia de carácter transfóbico.

Cabe recordar que el Real Decreto 1026/2024, de 8 de octubre<sup>199</sup>, aprobado en el marco del diálogo social, recoge en su Anexo 1 la exigencia de poner en conocimiento y difusión el Protocolo de Acompañamiento para las Personas Trans en el Ámbito de la Empresa, en el caso de que se disponga del mismo. En el ámbito laboral, el Ministerio de Trabajo y Economía Social aprobó en marzo de 2026 el Protocolo de Acompañamiento para las Personas Trans en el Ámbito de la Empresa, que se concibe como un instrumento voluntario de carácter orientador y un modelo de buenas prácticas, destinado a servir de herramienta de apoyo a la negociación colectiva para la implementación de medidas de acompañamiento en los procesos de transición de género en el ámbito laboral. Cabe señalar que, si bien en algunas empresas ya se venían aplicando protocolos de esta naturaleza, el texto pretende contribuir a su sistematización y extensión. Asimismo, el documento no contó con acuerdo tripartito, siendo finalmente suscrito por el Ministerio de Trabajo y Economía Social y las organizaciones sindicales Confederación Sindical de Comisiones Obreras (CCOO) y la Unión General de Trabajadores y Trabajadoras (UGT).

Junto a estas actuaciones sectoriales, en 2025 se produjo finalmente la creación efectiva, mediante Real Decreto 360/2025, de 6 de mayo<sup>200</sup>, de la Autoridad Independiente para la Igualdad de Trato y la No Discriminación, junto con el nombramiento<sup>201</sup> de la persona titular de su presidencia, en desarrollo de lo previsto en el artículo 41 de la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación. La creación de esta autoridad supone un avance relevante en los objetivos sustantivos de prevención, promoción y protección real y efectiva de la igualdad de trato y la no discriminación, tanto en el sector público como en el privado. No obstante, el pleno despliegue y la puesta en funcionamiento efectivo de la Autoridad Independiente requieren la aprobación de su estatuto, aún pendiente, sobre cuyo Proyecto de Real Decreto el Consejo Económico y Social manifestó sus observaciones en el correspondiente Dictamen CES 9/2025.

El avance en las políticas de lucha contra la discriminación LGTBI se da en un doble contexto. Según la última edición del Eurobarómetro especial sobre discriminación (2023), en España en torno a un 50 por 100 de la población considera que la discriminación por identidades sexuales o de género está generalizada, en niveles similares a la media de la Unión Europea. No obstante, una proporción también relevante la percibe como poco frecuente, lo que apunta a una conciencia social extendida sobre la existencia del fenómeno, pero acompañada de una valoración heterogénea de su intensidad y alcance.

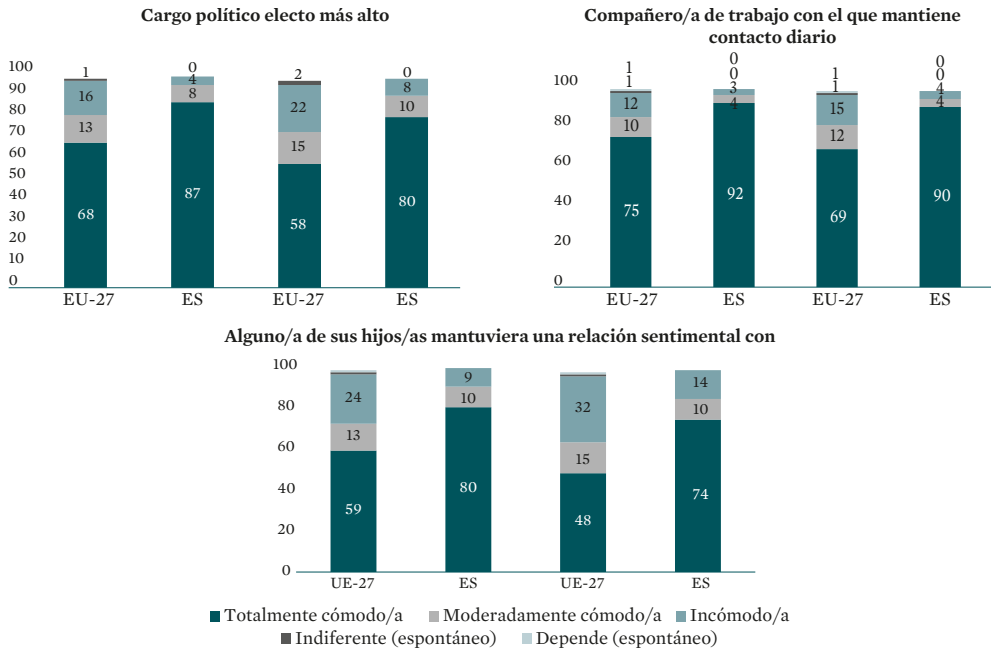
---

*Conciencia social  
y actitudes hacia la  
diversidad LGTBI*

199 Real Decreto 1026/2024, de 8 de octubre, por el que se desarrolla el conjunto planificado de medidas para la igualdad y la no discriminación de las personas LGTBI en las empresas.

200 Real Decreto 360/2025, de 6 de mayo, por el que se modifica el Real Decreto 246/2024, de 8 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Igualdad, y se modifica el Real Decreto 1009/2023, de 5 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.

201 Real Decreto 420/2025, de 27 de mayo, por el que se nombra Presidenta de la Autoridad Independiente para la Igualdad de Trato y la No Discriminación, A.A.I. a doña María Teresa Verdugo Moreno.

**GRÁFICO 3.76.** COMODIDAD CON LAS PERSONAS LGBTQ+ EN DIFERENTES SITUACIONES

Fuente: Eurobarómetro, edición especial “Discriminación”, 2023.

Por su parte, los niveles de aceptación social en situaciones cotidianas y de proximidad, tanto en el ámbito laboral como familiar o institucional, se sitúan sistemáticamente por encima de la media europea (gráfico 3.76), lo que resulta indicativo de un clima social comparativamente más favorable en términos actitudinales. Sin embargo, pese al clima relativamente positivo hacia la diversidad de género o sexual, los datos también muestran un grado de intolerancia no despreciable y que continúan constituyendo un ámbito de intervención prioritario para las políticas e instrumentos de lucha contra la discriminación.

De hecho, más allá de constatar un determinado clima de aceptación social hacia la diversidad, resulta necesario atender a otras fuentes de información que sitúan el foco en la experiencia vivida y percibida por las propias personas LGTBI. Las estrategias en materia de igualdad de trato e inclusión de las personas LGTBI y trans subrayan esta dimensión, apoyándose en datos de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA). Los resultados de su último informe (2025)<sup>202</sup> ponen de manifiesto la persistencia de patrones continuados de discriminación, acoso y violencia motivados por prejuicios, que afectan de manera significativa a las personas LGTBI, especialmente a las personas trans e intersexuales. Una parte relevante de las personas

202 Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA). (2025). *Informe sobre los derechos fundamentales—2025*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

que sufren LGTBIobia en España continúa adoptando estrategias de ocultación de su identidad u orientación sexual para evitar situaciones de violencia o discriminación, al tiempo que manifiestan experiencias de discriminación en ámbitos clave como el laboral, evidenciando la necesidad de avances normativos que contribuyan a mejorar la realidad cotidiana de estos colectivos.

En el ámbito de la inclusión y la igualdad de trato de las personas de origen migratorio, la situación administrativa constituye un factor estructural que condiciona

*La regularidad administrativa como vehículo de inclusión e integración social*

el acceso efectivo a derechos, servicios y oportunidades de participación social. Así, aunque la regularidad administrativa es la situación predominante entre la población extranjera en España, reflejo del carácter mayoritariamente estable y permanente de los proyectos migratorios, persisten situaciones de irregularidad administrativa que afectan a una parte variable y difícilmente cuantificable de esta población.

Como ha señalado el CES en su reciente Informe 1/2025<sup>203</sup>, estas situaciones de irregularidad generan con frecuencia condiciones de precariedad, vulnerabilidad y riesgo de exclusión social incompatibles con los objetivos de igualdad e integración efectiva que persigue el ordenamiento jurídico español, y pueden asociarse, en los casos más graves, a fenómenos de explotación y vulneración de derechos, con un impacto desproporcionado sobre determinados colectivos, en particular las mujeres extranjeras. Por ello, reducir la irregularidad administrativa, tanto mediante la prevención de situaciones de irregularidad sobrevenida como a través de mecanismos que faciliten el tránsito hacia la regularidad, constituye una prioridad central de las políticas públicas orientadas a la inclusión y a la cohesión social.

En este marco, recientemente se aprobó el Real Decreto 316/2026, de 14 de abril<sup>204</sup>, por el que se habilitan distintas vías de regularización de personas en situación administrativa irregular, con el objetivo, entre otros, de reducir situaciones de vulnerabilidad y de ofrecer un encaje administrativo a personas con vínculos acreditados con España. Si bien la evaluación de su alcance y efectos habrá de abordarse en futuros análisis, la norma ha contado con un respaldo social significativo, en particular por parte de las Entidades Colaboradoras de Extranjería<sup>205</sup>, que prestan apoyo y asesoramiento profesional y especializado a las personas que lo necesitan, especialmente a aquellas que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad.

Sin embargo, los avances regulatorios y la constatación del valor intrínsecamente positivo de la inmigración se producen en un contexto marcado por la creciente ins-

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

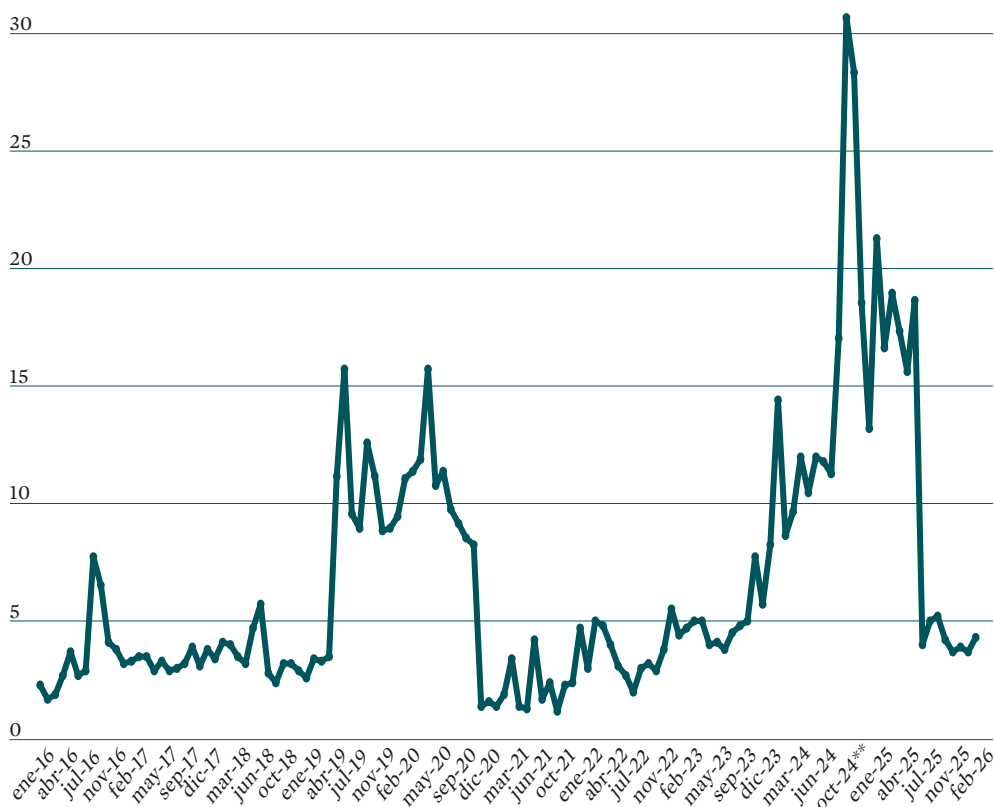
204 Real Decreto 316/2026, de 14 de abril, por el que se modifica el Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

205 Registro creado al amparo de la Orden ISM/164/2026, de 2 de marzo, por la que se regula el Registro Electrónico de Colaboradores de Extranjería.

trumentalización del fenómeno migratorio por parte de corrientes políticas xenófobas, que inciden en las percepciones sociales y añaden complejidad al desarrollo de políticas de integración e inclusión social. Los discursos nativistas frente al hecho migratorio llegan a cuestionar los principios de universalidad, contributividad y necesidad que sustentan el acceso a determinados servicios públicos, introduciendo criterios basados en el origen nacional, lo que podría poner en tensión los fundamentos mismos del modelo de cohesión social.

El efecto inmediato de instrumentalización de la inmigración se ha visto reflejado en un abrupto incremento de la percepción de esta como problema para España en los últimos años. Sin embargo, más recientemente, este indicador ha registrado una reducción significativa, mostrando su carácter volátil y contingente en el tiempo (gráfico 3.77). Esta dinámica vuelve a poner de relieve que la visibilidad de la inmigración entre las principales preocupaciones de la ciudadanía presenta una notable sensibilidad a factores coyunturales, especialmente en comparación con otras problemáticas de carácter más estable o estructural.

**GRÁFICO 3.77.** EVOLUCIÓN DE LA PREOCUPACIÓN POR LA INMIGRACIÓN EN ESPAÑA



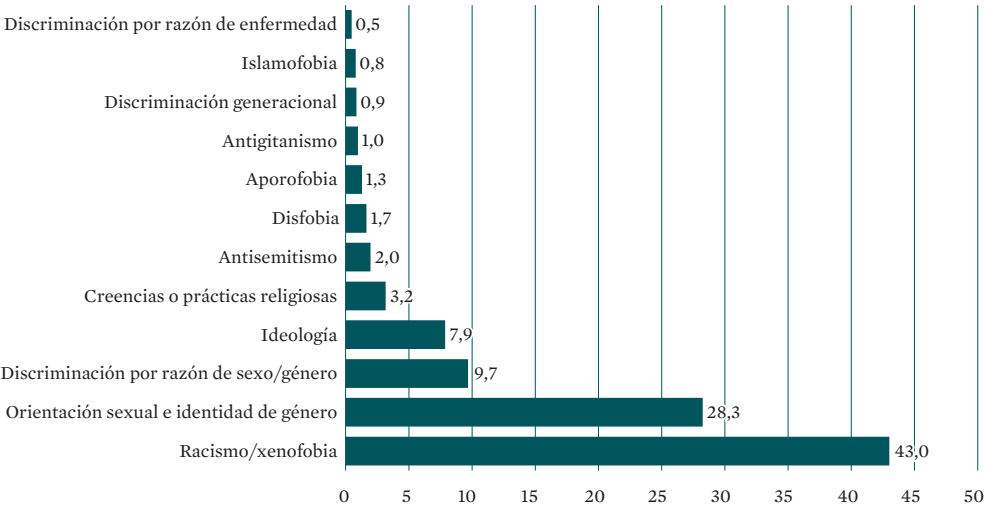
Fuente: Barómetro mensual del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), 2016-2026.

Los delitos de odio en España

La manifestación más extrema de los contextos de discriminación son los delitos de odio, fundamentados en sesgos o prejuicios hacia las víctimas que los sufren. De acuerdo con el último informe del Ministerio del Interior sobre la evolución de los delitos de odio en España durante 2024, el número de hechos conocidos relacionados con delitos o incidencias de odio se redujo en un 13,8 por 100, si bien el informe no analiza el grado de infradenuncias. Por otro lado, los datos del informe también muestran que en torno al 70 por 100 de los hechos registrados obedecen a motivaciones relacionadas con la orientación sexual y la identidad de género, así como con el racismo y/o la xenofobia.

Con el fin de dar continuidad a los planes anteriores y reforzar la prevención, la investigación, la respuesta institucional y, en especial, la atención y protección a las víctimas de incidentes, delitos y discursos de odio, el Ministerio del Interior aprobó el III Plan de Acción de Lucha contra los Delitos de Odio (2025-2028)<sup>206</sup>. El Plan incorpora un enfoque centrado en la víctima, con actuaciones orientadas a mejorar la detección, reducir la infradenuncia y reforzar la atención, la derivación y la disponibilidad de recursos especializados, al tiempo que contempla la adaptación a nuevos entornos, con especial atención al discurso de odio en línea.

**GRÁFICO 3.78.** DISTRIBUCIÓN DE LOS HECHOS CONOCIDOS REGISTRADOS COMO DELITOS DE ODIO, 2024  
(Porcentaje)



Fuente: Oficina Nacional de Lucha Contra los Delitos de Odio. (2024). *Informe sobre la evolución de los delitos e incidentes de odio en España 2024*. Ministerio del Interior.

206 Instrucción 6/2025, de 24 de marzo, de la Secretaría de Estado de Seguridad, por la que se aprueba el III Plan de Acción de Lucha contra los Delitos de Odio (2025- 2028).

## Conclusiones

- Las condiciones de vida de la mayor parte de la población, medidas a través de los ingresos, continuaron mejorando en 2025, alentadas por el favorable ciclo económico y del empleo, la contribución de la inmigración, la evolución de los salarios, la moderación de la inflación y el aumento en la cobertura de algunas prestaciones sociales.
- En todo caso, el efecto acumulado de varios años de inflación y, especialmente, su impacto en la cesta de la compra de bienes básicos siguieron haciendo mella en los presupuestos familiares, de modo que el coste de la vida y la carestía de la vivienda continuaron condicionando el bienestar en 2025, especialmente de los hogares más vulnerables.
- El crecimiento no está siendo lo suficientemente inclusivo. La desigualdad constituye un problema estructural en España y, pese a un nuevo ligero descenso de los principales indicadores para su medición, uno de cada cuatro hogares sigue en riesgo de pobreza o exclusión social, mientras que el problema de la pobreza infantil afecta a más de un tercio de los menores de 16 años y un 36,6 por 100 de los hogares no puede afrontar gastos imprevistos, reflejo de situaciones de inseguridad económica que pueden poner a prueba la resiliencia de los hogares ante futuras crisis. La desigualdad patrimonial, aunque se ha moderado, es todavía acusada y refleja un modelo altamente dependiente de la propiedad de la vivienda, según la Encuesta Financiera de las Familias.
- En un contexto en que el esfuerzo en protección social en toda la UE puede verse amenazado por la reorientación de las prioridades de gasto, España mantiene todavía un diferencial significativo con la media de la UE, especialmente en funciones como la vivienda, las políticas de apoyo a las familias y las de inclusión social. También registra un importante margen de mejora de su eficacia, necesidad corroborada por las instituciones europeas y, desde otra perspectiva, por la opinión de la población recogida en recientes estudios del CIS sobre el Estado de Bienestar en España.
- Se han desplegado iniciativas relevantes para abordar estos problemas, como la Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2024-2030 o el Plan Nacional de Implementación de la Garantía Infantil Europea (GIE) 2023-2030, junto con las medidas coyunturales adoptadas o prorrogadas en apoyo de los hogares más vulnerables para afrontar las subidas de precios de determinados bienes básicos. Sin embargo, ni el sistema de protección social ni las políticas de inclusión social por sí solas resultan suficientes para revertir el problema estructural de la desigualdad, siendo necesario mejorar la eficiencia, la calidad y la equidad de todos los componentes distributivos y predistributivos del Estado social.

---

*Mejoran los ingresos y disminuye la desigualdad, pero el coste de la vida condiciona el bienestar social*

- La igualdad entre mujeres y hombres, uno de los principales indicadores de la calidad democrática de las sociedades, ha experimentado un avance desigual en los últimos años en el contexto español y europeo. Por un lado, *Avances irregulares hacia la plena igualdad de género* mejoran claramente ciertos indicadores, sobre todo los relacionados con la participación de las mujeres en la toma de decisiones en el ámbito público y privado; por otro lado, parece existir un cierto cuestionamiento, por parte de algunas corrientes políticas, de los logros alcanzados por el movimiento de las mujeres y del concepto mismo de feminismo.
- No obstante, dentro del contexto europeo, España sigue situándose en una buena posición relativa en cuanto a la igualdad entre hombres y mujeres, ocupando en 2025, con 70,9 puntos sobre 100, el cuarto puesto del índice EIGE, solo por detrás de Suecia, Francia y Dinamarca.
- En cuanto a la corresponsabilidad en el cuidado, uno de los principales hitos legislativos de los últimos años, los permisos por nacimiento iguales e intransferibles, cumplen cinco años de vigencia. Los primeros estudios sobre su implementación apuntan a que la capacidad de la norma para promover la igualdad podría verse limitada por el hecho de que en torno al 80 por 100 de los hombres disfruta todo el permiso de manera simultánea a la madre.
- La violencia contra las mujeres no se limita a la violencia física en el seno de la pareja o expareja, y existe una creciente sensibilidad social hacia las distintas formas que aquella puede tomar, tanto fuera como dentro de la pareja. La violencia vicaria, la económica y la digital han sido incorporadas en la revisión del Pacto de Estado contra la Violencia de Género, aprobado por el Congreso a comienzos de 2025, que pasa de 290 a 462 medidas. *Mayor sensibilidad hacia las múltiples formas de violencia contra las mujeres*
- Según las estadísticas oficiales disponibles, en España aproximadamente 6,5 millones de mujeres (un 30,3 por 100 de la población femenina de 16 años o más) habría experimentado algún tipo de violencia de género a lo largo de su vida. El porcentaje de mujeres que ha sufrido violencia sexual fuera de la pareja pasa de un 6,5 por 100 en 2019 a un 14,5 por 100 en 2025. Se estima que más de un millón de niños viven en hogares donde se han producido episodios de violencia de género en el último año.
- Los feminicidios dentro de la pareja o expareja han alcanzado durante dos años consecutivos (2024 y 2025) las cifras relativas y absolutas más bajas desde que hay registros. Por el contrario, en 2024 se produjo un preocupante repunte de la violencia vicaria, con nueve menores asesinados, habiéndose iniciado los trámites para la aprobación de un anteproyecto de Ley Orgánica de Medidas en materia de violencia vicaria que el CES ha tenido ocasión de dictaminar (Dictamen CES 8/2025). Las sentencias condenatorias por violencia de género, por su parte, continúan la tendencia al alza, solo interrumpida en 2020.

- Sigue pendiente de aprobación la Ley Orgánica Integral contra la trata de seres humanos (Dictamen CES 3/2023).
- La dificultad de acceso y disfrute de la vivienda representó en 2025 uno de los principales desafíos para la cohesión social en España, afectando directamente a la creación de hogares y a la emancipación juvenil. Así, en 2025, el acceso a la vivienda constituía el problema principal o estaba entre los tres mayores problemas en España para el 39,9 por 100 de las personas encuestadas por el CIS.
- Mientras la propiedad continúa siendo el régimen de tenencia predominante (73 por 100 de los hogares) pese al lento pero continuo aumento del alquiler, los elevados precios, tanto de una como de otra forma de tenencia, hacen inviable el acceso a la vivienda para una buena parte de la población, dificultando la emancipación juvenil y convirtiéndose en un vector de desigualdad creciente, a pesar de la mejora del empleo, los ingresos medios y las favorables condiciones crediticias.
- Los precios de compraventa alcanzaron una media de 2.230 euros/m<sup>2</sup> para la vivienda libre (con un aumento interanual del 13,1 por 100) y de 1.208,7 euros/m<sup>2</sup> en el caso de la vivienda protegida, en un contexto de escasez de oferta de vivienda nueva, de modo que las viviendas de segunda mano representaron el 78 por 100 de las operaciones de compraventa.
- El volumen de hogares continuó aumentando hasta los 19,7 millones y el cambio en su tipología y distribución geográfica constituye un elemento digno de consideración en el diseño de las políticas de vivienda, con un mayor peso de los unipersonales y de menor tamaño, a medida que avanzan el envejecimiento demográfico, el crecimiento de la población gracias a la inmigración y otras transformaciones sociales de calado.
- El alquiler siguió al alza y es ya la forma de tenencia de uno de cada cinco hogares en 2025, con predominio del alquiler a precio de mercado (16,7 por 100 de los hogares) frente al alquiler a precio inferior al de mercado (3,5 por 100). La implementación del Índice de Referencia del Alquiler de Vivienda (IRAV), que limita los precios en zonas de mercado tensionadas, parece estar cumpliendo con ese propósito aunque el despliegue de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, sigue siendo limitado. Además, el tamaño del parque de vivienda social y asequible sigue siendo reducido (el 3,3 por 100 sobre el parque de viviendas principales), muy por debajo de la media de UE (entorno al 8 por 100).
- El Plan Estatal de Vivienda 2026-2030 o la puesta en marcha de la Entidad Estatal de Vivienda (Casa47), que gestionará el parque público de vivienda asequible, destacan entre las iniciativas de 2025 orientadas a afrontar la crisis de la vivienda en España.
- La proporción de personas afectadas por la pobreza energética disminuyó en 2025, pero aún afecta al 15,9 por 100. Se espera que la adopción de la segunda Estrategia Nacional de Pobreza Energética (ENPE 2026-2030) resuelva los insuficientes

---

*Aumenta la dificultad de acceso a la vivienda y su repercusión en los grupos vulnerables*

resultados obtenidos tras la aplicación de la ENPE 2019-2024, en relación con la población en situación de vulnerabilidad residencial y energética.

- Para hacer frente a las consecuencias de la DANA de 2024, durante 2025 se pusieron en marcha una serie de medidas en materia de vivienda, especialmente orientadas a aumentar la resiliencia climática de los núcleos urbanos, es decir, aumentar su capacidad para prevenir y combatir los impactos de las inundaciones asociadas al cambio climático.

La triple crisis ambiental planetaria (clima, biodiversidad y contaminación) se ha consolidado en 2025 como uno de los principales desafíos para los poderes públicos por su creciente impacto social, impulsándose en el marco de la COP-30 iniciativas y declaraciones sobre la interrelación entre cambio climático, la contaminación y pérdida de biodiversidad y su impacto en la salud de las personas o la pervivencia de especies y ecosistemas.

*La crisis climática y ambiental agudiza los desafíos asociados a la cohesión social*

- En 2025, la Agencia Medioambiental Europea (EEA) subrayó el progreso de España en varios indicadores ambientales, como el aumento de la agricultura ecológica o de la superficie protegida, el impulso a las renovables, o la puesta en marcha del Plan Estratégico de Salud y Medio Ambiente. Sin embargo, objetivos en el ámbito de la gestión de residuos o de la economía circular continúan acusando cierta demora respecto a los compromisos adquiridos.
- Entre las iniciativas aprobadas en 2025, destacan la Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de pérdidas y desperdicio alimentario, orientada a reducir la generación de residuos en toda la cadena alimentaria, o la Ley 9/2025, de 3 de diciembre, de Movilidad Sostenible (objeto de Dictamen del CES 12/2022), que impulsa el transporte público y la movilidad activa, los vehículos de bajas emisiones y la integración de criterios ambientales en la planificación urbana.
- El año 2025 fue extremadamente cálido en la mayor parte del territorio español, que alcanzó una temperatura media de 15 °C. Así, junto a las elevadas temperaturas registradas, factores como la acumulación de combustible seco por el abandono de territorios rurales, el descenso de la ganadería extensiva y unas insuficientes políticas de prevención, personal y medios en las plantillas forestales, elevaron la magnitud y virulencia de los incendios forestales.
- El Gobierno ha propuesto alcanzar un Pacto de Estado frente a la Emergencia Climática, orientado a responder de manera coordinada ante eventos climáticos extremos y reforzar los mecanismos de adaptación, mitigación y recuperación por parte de las Administraciones públicas. Además, se ha revisado la Estrategia de Desarrollo Sostenible que incorpora un nuevo Reto País 3: Una vertebración territorial sostenible, cuyo objetivo es abordar la emergencia climática y ambiental, y mejorar la cohesión social.

- El aumento del gasto de los hogares desde 2021 se debe en gran parte a la inflación: en términos reales el consumo crece mucho menos y en 2024 seguía por debajo de los niveles anteriores a la pandemia, mientras los gastos esenciales (vivienda y alimentación) absorbían una parte creciente del presupuesto, reduciendo el margen para desarrollar estilos de vida más orientados al bienestar y la participación social.
- Además, persisten fuertes desigualdades; aunque el gasto crece en todos los hogares, los de menor nivel han reducido la distancia con respecto a los mejor posicionados, si bien continúa existiendo una considerable distancia entre ambos y en la estructura de gasto (destinan hasta el 60 por 100 de su presupuesto a vivienda y alimentación).
- En este contexto, la digitalización y el comercio electrónico se consolidan, pero existen brechas digitales y riesgos específicos para algunos segmentos como las personas menores de edad que, no obstante, han reducido ligeramente su posesión de teléfonos móviles.
- El corte masivo de suministro eléctrico de abril de 2025 ha mostrado vulnerabilidades sistémicas que afectan especialmente a los hogares más frágiles.
- El sistema educativo español continuó combinando una elevada cobertura y acceso con debilidades persistentes en resultados, equidad y adaptación estructural, lo que exige una intensificación de las políticas de inclusión efectiva y de refuerzo de capacidades del sistema.
- España se sitúa a la cabeza de la UE en participación en educación infantil, con tasas superiores al 96 por 100 entre 3 y 6 años, cumpliendo anticipadamente el objetivo europeo 2030. La tasa de escolarización del primer ciclo de infantil alcanzó un máximo del 49,2 por 100, aunque persisten diferencias por edad (en torno al 13-14 por 100 en menores de 1 año frente a 70-71 por 100 a los 2 años) y por titularidad, con mayor peso relativo de la oferta privada, dada la no generalización de la financiación pública en este nivel.
- Asimismo, registra niveles elevados de titulación superior, habiéndola alcanzado más de la mitad de la población de 25-34 años. Sin embargo, la distribución de la población por nivel educativo sigue arrojando una menor proporción en los niveles intermedios, que guarda relación con la necesidad de reducir el abandono educativo temprano (AET), que sigue siendo un problema relevante en comparación europea. En 2025, se situaba en el 12,8 por 100, mínimo histórico, pero aún por encima del objetivo europeo del 9 por 100 para 2030.
- Evitar la concentración del AET en colectivos vulnerables constituye un desafío de primer orden, por lo que sería necesario reforzar las políticas orientadas a la equidad y la mejora del rendimiento educativo, especialmente en lo que se refiere a los programas de prevención del abandono temprano, consolidar el papel de la Formación

---

*El aumento del gasto de los hogares no se tradujo aún en mejora del bienestar*

---

*Una alta expansión educativa, pero con persistencia de debilidades estructurales*

Profesional como vía de inserción y permanencia educativa, así como actuar sobre las desigualdades territoriales, de género y socioeconómicas en resultados.

- La FP continúa su expansión, con un reseñable aumento de matrícula (4,6 por 100 en el curso 2024-2025), con un predominio de los centros públicos (70 por 100) y un peso creciente de la oferta privada. Esta evolución debería alinearse con una planificación estable de plazas y recursos, acciones de orientación temprana y medidas para reducir la segregación de género, especialmente acusada en determinadas ramas. Consolidar el carácter dual de toda la FP requerirá un importante esfuerzo de implicación y conexión con el tejido productivo.
- En 2025, el ámbito universitario ha venido marcado por la continuidad del despliegue de la Ley Orgánica 2/2023 del Sistema Universitario (LOSU) y, de forma destacada, por la aprobación del Real Decreto 905/2025, orientado a reforzar el aseguramiento de la calidad, la planificación de la oferta y los requisitos para la creación y autorización de nuevas universidades y centros, en un contexto de crecimiento del segmento privado, de expansión de la docencia virtual y de tensiones sobre la financiación pública. Se constata la necesidad de asegurar una aplicación homogénea y coordinada de los nuevos estándares de calidad, así como de reforzar la eficiencia y suficiencia de la financiación universitaria, avanzando hacia marcos plurianuales estables.
- Se observa una creciente expansión del posgrado y el avance gradual de las fórmulas de formación dual universitaria, emergiendo como desafíos la mejora de la inserción y la adecuación de la formación recibida a las necesidades del tejido productivo, fortaleciendo asimismo la equidad territorial y social en el acceso y la permanencia en los estudios universitarios.
- Con una esperanza media de vida al nacer de 84 años, España destaca con una de las cifras más altas del mundo. Pero este logro obliga a reorientar el sistema sanitario hacia la atención continuada, la prevención y la coordinación asistencial para acompañar al envejecimiento poblacional y la mayor prevalencia de enfermedades crónicas.

---

*La actividad sanitaria aumentó, pero no fue suficiente para equilibrar unas listas de espera en expansión*

- La Atención Primaria mantiene una actividad muy elevada, con 390,6 millones de consultas en 2024 (frente a 366,8 millones en 2019) y una frecuentación de 8,13 contactos por persona al año. Sin embargo, aumenta el recurso a urgencias, que alcanzan 35,8 millones de episodios (0,75 por persona), reflejando problemas de acceso y presión asistencial. En paralelo, la atención especializada y hospitalaria también crece con fuerza: cerca de 37,7 millones de contactos hospitalarios en 2024 y unos 130 millones de consultas con especialistas, en un contexto donde las urgencias y la actividad ambulatoria son los principales motores del incremento.

Este aumento de la demanda convive con listas de espera elevadas, lo que evidencia desajustes estructurales del sistema.

- Las listas de espera siguen en niveles críticos, con más de 853.000 pacientes pendientes de cirugía en 2025 y un tiempo medio de demora de 120 días, mientras que más de cuatro millones esperan una primera consulta especializada. Esta situación presenta fuertes desigualdades territoriales y afecta a la equidad en el acceso, incentivando el recurso a seguros privados, cuya actividad ha crecido hasta representar una parte considerable de los contactos hospitalarios.
- El gasto sanitario público español ha crecido de forma sostenida, hasta alcanzar en 2024 una cifra que supone un 6,7 por 100 del PIB y un 14,8 por 100 del gasto público. Este avance responde a un incremento acumulado del 20,3 por 100 desde la pandemia, y consolida un mayor peso de la sanidad en el Estado de Bienestar.
- Se amplían los permisos por nacimiento y el sistema alcanza una duración total de diecinueve semanas por progenitor, reforzando la cobertura del cuidado durante las primeras etapas de la vida. Además, se mantiene el carácter retribuido y el principio de intransferibilidad, dos rasgos de alcance significativo en la implicación de los hombres en las tareas de cuidados.
- Se corrigen normativamente los supuestos de discriminación por razón de nacimiento de niños y niñas pertenecientes a familias monoparentales señalados por el Tribunal Constitucional. La reforma de los permisos por nacimiento mejora el tratamiento de estas familias, ampliando su duración hasta las treinta y dos semanas y equiparando, en términos sustanciales, el tiempo potencial de cuidado de los y las menores con el de los hogares biparentales.
- Aumenta la participación masculina en el disfrute de los permisos por nacimiento, aunque persisten algunas diferencias de género. Si bien el 53,9 por 100 de los permisos son disfrutados por el segundo progenitor, la duración media sigue siendo ligeramente inferior en los hombres (109 días frente a 113 en mujeres). Esta diferencia se mantiene incluso cuando los hombres ejercen como primer progenitor, en cuyo caso la duración media del permiso es 3,3 días inferior a la registrada entre las mujeres.
- Las brechas de género más acentuadas se registran en las familias monoparentales. En 2025, el 82 por 100 de estos hogares estaban encabezados por mujeres. Además, en los casos en los que los hombres ejercen como progenitores únicos, la duración media de los permisos por nacimiento es inferior a la de las mujeres, con diferencias superiores a 25 días (19,5 semanas en mujeres frente a 15,8 en hombres).
- Tanto las excedencias como el trabajo a tiempo parcial por cuidado reflejan cambios aún limitados en los patrones de género, sin que se observen transformaciones profundas en los roles de cuidado en el medio plazo. En el caso de las excedencias por cuidado, más de ocho de cada diez excedencias corresponden a mujeres. De

---

*Mejoran las políticas de conciliación y corresponsabilidad, aunque persisten importantes brechas*

igual modo, el empleo a tiempo parcial es significativamente más frecuente entre las mujeres, y el cuidado de familiares constituye uno de los principales motivos de esta modalidad. En 2025, por cada hombre que trabaja a tiempo parcial por razones de cuidado lo hacían aproximadamente trece mujeres, alcanzándose el valor más elevado de la última década.

- El envejecimiento de la población está incrementando de forma sostenida la demanda de cuidados de larga duración, lo que exige más recursos y una mejor planificación del Sistema para la Autonomía y Atención

---

*Aumenta la demanda de atención a la dependencia, pero los recursos siguen siendo insuficientes*

a la Dependencia (SAAD). En 2025, se alcanzaron máximos históricos con 2,33 millones de solicitudes, 1,78 millones de personas con grado reconocido y 1,67 millones de beneficiarios, reduciéndose la lista de espera a 107.327 personas y elevando la cobertura

efectiva por encima del 94%. Sin embargo, persisten importantes desigualdades territoriales en el acceso y en la gestión, así como deficiencias estructurales, ya que el sistema sigue apoyándose en prestaciones de baja intensidad, como la teleasistencia o los cuidados familiares, más que en servicios profesionales.

- Además, aunque el gasto en dependencia se incrementó en un 11,8 por 100 en 2024, este aumento se ha orientado más a ampliar la cobertura que a mejorar la intensidad de la atención. Los tiempos de tramitación siguen siendo muy elevados y presentan importantes diferencias entre comunidades, lo que afecta negativamente a la equidad. A ello se suma la presión sobre los usuarios, que deben hacer frente al coste de una parte significativa de las prestaciones (copago calculado entre el 35 y el 38 por 100) y la necesidad urgente de reforzar el empleo en el sector, clave para avanzar hacia un modelo de cuidados más profesionalizado, comunitario y de mayor calidad.
- En 2025 se cumplieron treinta años de la aprobación del Pacto de Toledo y cinco años

---

*La Seguridad Social mejoró su situación financiera en 2025 gracias al empleo y a las últimas reformas*

del informe de reforma de 2020, que estableció las bases para garantizar la sostenibilidad, suficiencia y modernización del sistema de Seguridad Social en España. A partir de sus recomendaciones, se impulsó un amplio proceso de reformas que continuó en 2025, comenzando además los trabajos de

la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo de cara a la siguiente renovación.

- El sistema de la Seguridad Social mejoró su situación financiera en 2025, reduciéndose el déficit hasta el 0,4 por 100 del PIB, el nivel más bajo desde 2011, como consecuencia del dinamismo del empleo y por los efectos de las últimas reformas. Los ingresos no financieros aumentaron un 7,8 por 100, gracias al avance, tanto de la recaudación por cotizaciones sociales, como de las transferencias procedentes

del Estado, mientras que los gastos se incrementaron un 6,5 por 100, en línea con la evolución del gasto en pensiones contributivas y en incapacidad temporal.

- En 2025, había 10,3 millones de pensiones contributivas en vigor (el 64 por 100 de jubilación y el 23 por 100 de viudedad) y 9,3 millones de pensionistas, con una edad media de 70,8 años. La pensión media aumentó hasta los 1.311,7 euros mensuales, constatándose una nueva reducción de la brecha de género, hasta el 31,3 por 100.
- En el ámbito de la jubilación, continuó la tendencia a la aproximación entre la edad real de acceso (que aumentó un mes hasta los 65,3 años), y la edad ordinaria establecida legalmente (66 años y 8 meses en 2025 para carreras de cotización de menos de 38 años y 3 meses, o 65 años, en caso de tener o superar dicho periodo cotizado), garantizándose en todo caso el acceso a fórmulas flexibles de jubilación. Las altas crecieron un 2 por 100, con avances en todas las modalidades, salvo la anticipada, y con un comportamiento especialmente dinámico de las demoradas.
- Siguió aumentado el número de procesos de incapacidad temporal y su prevalencia, principalmente en contingencias comunes, aunque se redujo ligeramente la duración media. Esta tendencia alcista, iniciada fundamentalmente durante la pandemia, está teniendo un claro reflejo en el nivel de gasto, y vendría explicada por diferentes factores como el dinamismo de la actividad económica y el empleo, el paulatino envejecimiento de la población, el deterioro de la salud tras la pandemia, el aumento en los tiempos de respuesta de los servicios públicos de salud o los problemas en la gestión de la prestación.
- El sistema de previsión social complementaria mostró en 2025 un modesto crecimiento en términos de patrimonio y número de partícipes, apoyado exclusivamente en las aportaciones realizadas, puesto que la rentabilidad de los fondos sufrió un retroceso. Por otra parte, aunque el grueso de las cuentas de partícipes se concentra en el segmento individual y asociado, siguió aumentando el peso de los planes de empleo como consecuencia de la reforma de la previsión social complementaria iniciada en 2022.
- Tras importantes choques externos como fueron la pandemia o la guerra de Ucrania, en 2025 se constata una evolución favorable del sistema, que responde fundamentalmente a la intensidad de la reducción del desempleo. La caída del paro registrado (-6 puntos porcentuales) junto con el ligero aumento de las personas beneficiarias (+0,5 por 100) reduce la brecha entre desempleo y protección hasta el 26,9 por 100, el nivel más bajo, con la excepción de la pandemia, desde 2010.
- Mejora la cobertura contributiva, que crece un 2,9 por 100, al tiempo que se constata una recomposición de la dimensión asistencial, que se reduce en un 1,5 por 100 considerando de forma agregada el subsidio por desempleo y la Renta Activa de Inserción (RAI). Este comportamiento responde fundamentalmente a la reducción

---

*Avances y límites  
del sistema de  
protección por  
desempleo y cese  
de actividad*

de en torno al 70 por 100 de la RAI tras la derogación de esta prestación en 2024. El número de personas beneficiarias del subsidio por desempleo crece un 5,4 por 100.

- La reforma del subsidio por desempleo introducida por el Real Decreto-ley 2/2024 comporta cambios relevantes en su configuración. Se establece un sistema de cuantías escalonadas por tramos (95 por 100 del IPREM en los primeros 180 días, 90 por 100 hasta el día 360 y 80 por 100 a partir de entonces); se incorpora el Complemento de Apoyo al Empleo (CAE), aplicable tanto a las personas beneficiarias del subsidio como de la prestación contributiva; y se mantiene, en el caso del subsidio para mayores de 52 años, una cuantía reducida (80 por 100 del IPREM), si bien acompañada de una base de cotización equivalente al 125 por 100 de la base mínima, lo que evidencia un mayor nivel de protección futura, pero una intensidad protectora presente más limitada.
- La pérdida de poder adquisitivo del IPREM durante la última década no compensa el aumento nominal de las cuantías de las prestaciones asistenciales, por lo que es imprescindible llevar a cabo actualizaciones periódicas de este indicador con el fin de garantizar el mantenimiento del poder adquisitivo de los beneficiarios.
- Pese a los avances recientes, persisten desigualdades y limitaciones de carácter estructural en el sistema de protección por desempleo. En primer lugar, se mantiene una configuración dual, con predominio de las prestaciones de carácter asistencial (52,2 por 100 del total). En segundo lugar, persisten brechas de género, con una mayor presencia femenina en los niveles de menor intensidad protectora, menor cobertura contributiva y cuantías inferiores. Finalmente, se observan diferencias significativas por edad, con concentración de la protección contributiva en menores de 50 años y elevada dependencia del nivel asistencial en edades avanzadas. En su conjunto, estos elementos evidencian una segmentación persistente del sistema que, pese a su configuración formalmente neutral, refleja trayectorias laborales desiguales en función de la edad y el género.
- La protección por cese de actividad consolida niveles de cobertura superiores a los registrados con anterioridad a la pandemia, en un contexto definido por la ampliación del sistema tras las reformas de 2022. No obstante, en 2025 se observa una corrección de los principales indicadores, con un descenso del 29 por 100 en el número de solicitudes y una reducción de las resoluciones favorables hasta el 45 por 100. Este comportamiento responde en buena medida al carácter excepcional de 2024, cuando el volumen de prestaciones por fuerza mayor fue muy elevado a consecuencia de la DANA, fundamentalmente en la Comunidad Valenciana. Con todo y pese a las mejoras, el sistema presenta limitaciones estructurales asociadas a la acreditación legal del cese de actividad, que representa en torno al 60 por 100 de las resoluciones desfavorables.

- El Ingreso Mínimo Vital se consolida como la principal red de protección social frente al riesgo de pobreza. En 2025, supera las 700.000 prestaciones, beneficiando a más de dos millones de personas, con un incremento cercano al 20 por 100 respecto del ejercicio anterior.
- La vinculación del IMV a las cuantías de las pensiones no contributivas como mecanismo de mantenimiento del poder adquisitivo, ha permitido sostener la acción protectora de la prestación, con un incremento del 9 por 100 respecto al ejercicio anterior y cercano al 59 por 100 desde su entrada en vigor.
- Pese a su consolidación, el IMV sigue mostrando importantes limitaciones vinculadas tanto al perfil de las personas beneficiarias como a algunos elementos de diseño de la prestación. El perfil de las personas titulares de la prestación está fuertemente feminizado (casi el 68 por 100) y se da una elevada concentración en edades centrales de la vida laboral (entre los 36 y 55 años, con una media de 45 años en 2025), al tiempo que continúan detectándose problemas de cobertura y acceso, con elevadas tasas de no tomadores (*non take-up*), especialmente en el Complemento de Apoyo a la Infancia (CAPI).
- Con el objetivo de reforzar los incentivos al empleo, en 2026 se simplifica el sistema de compatibilidad del IMV con el trabajo mediante un nuevo esquema más claro y previsible: se fija una exención anual de 6.000 euros y, a partir de ese umbral, se aplica una exención parcial del 50 por 100, ampliada al 55 por 100 en hogares con discapacidad o monoparentalidad.
- En 2025, se mantiene la tendencia de repliegue de las rentas mínimas autonómicas observada desde la implantación del IMV, aunque con algunas excepciones territoriales en las que se han mantenido e incluso reforzado los niveles de cobertura. Cabría, en este sentido, mejorar la coordinación entre ambos mecanismos de lucha contra la pobreza y exclusión social.
- Las pensiones no contributivas superan las 470.000 personas beneficiarias en 2025 (+2,3 por 100), consolidándose como una red de protección social esencial para quienes no acceden a prestaciones contributivas, especialmente en la vejez.
- Fuerte sesgo de género en las PNC: el 63,4 por 100 de las personas beneficiarias son mujeres, proporción que supera el 70 por 100 en las PNC de jubilación, reflejo de trayectorias laborales desiguales que limitan su acceso a pensiones contributivas.
- Se refuerza el marco institucional con el objetivo de avanzar en la garantía de la igualdad de trato y no discriminación: se aprueban la Estrategia Estatal para la Igualdad de Trato y no Discriminación de las Personas LGTBI (2025-2028), la Estrategia

---

*Avance del Ingreso Mínimo Vital y retroceso de las rentas mínimas autonómicas*

---

*Cobertura y desigualdades persistentes en las pensiones no contributivas (PNC)*

---

*Igualdad de trato, inclusión  
social y diversidad:  
avances y retos*

Estatut para la Inclusió Social de les Persones Trans (2025-2028), y la Autoridad Independiente para la Igualdad de Trato y la No Discriminación.

- Aunque España presenta niveles de aceptación social superiores a la media europea, persisten patrones de discriminación, acoso y violencia hacia personas LGTBI, especialmente a las personas trans e intersexuales. Estas situaciones pueden dar lugar a estrategias de ocultamiento de la identidad u orientación sexual con el fin de evitar situaciones violentas o de discriminación.
- En el caso de las personas migrantes, la regularidad administrativa se articula como el principal vehículo de inclusión e integración social, evitando situaciones de vulnerabilidad y exclusión. En este sentido, en abril de 2026 se ha aprobado el Real Decreto 316/2026, que permite el acceso provisional al permiso de trabajo y residencia. Estos avances se desarrollan en un contexto de creciente instrumentalización política de la inmigración por parte de corrientes políticas xenófobas, cuyos discursos nativistas pretenden introducir criterios basados en el origen nacional en el acceso a los servicios públicos, lo que puede tensionar los fundamentos mismos del modelo de cohesión social.

TEMA DESTACADO: DEMOGRAFÍA Y CAMBIO SOCIAL:  
OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS PARA LAS POLÍTICAS



Analizar el impacto social del cambio demográfico implica, necesariamente, ir más allá de los datos puramente cuantitativos sobre el movimiento natural y migratorio de la población para adentrarse en los cambios sociales que implica el aumento o disminución de determinados grupos sociales en el conjunto del país. Desde el ya mencionado enfoque de la resiliencia demográfica, el abordaje de estos cambios no debería tratar de frenar el cambio (algo de difícil consecución, por otro lado, mediante la intervención pública) sino de anticiparse a los impactos sociales, en términos de cohesión social y territorial, de pautas de convivencia, y de ejercicio de deberes y derechos, entre otros, que puedan derivarse de los cambios en la composición social y por edad de la ciudadanía a que dan lugar las tendencias demográficas presentes en la sociedad española, brevemente esbozadas en la introducción de este tema especial.

Este capítulo se centrará en tres dimensiones específicas del impacto social del cambio demográfico por su especial relevancia: el impacto en la distribución territorial de la población de las migraciones, tanto internas como externas; la atención a la infancia en un contexto de baja fecundidad, y los retos que plantea el aumento de la dependencia derivado del envejecimiento de la población.

## 1. Impactos sociales de las migraciones: demografía y territorio

Como fenómeno demográfico, los flujos migratorios de entrada y salida a un país presentan unas características distintivas. Para empezar, son el fenómeno de comportamiento más impredecible, por cuanto dependen en gran medida de la estabilidad política, económica y social del resto de países del mundo, con variaciones en la prevalencia de los distintos factores de expulsión de los países de origen (económicos, climáticos, políticos, etc.). Las migraciones están, no obstante, también íntimamente ligadas a su vez a los fenómenos demográficos internos, pues es el propio envejecimiento acelerado de la población en los países occidentales (especialmente acusado en España) lo que atrae a personas extranjeras, especialmente mujeres, que contribuyen así a suplir las carencias estructurales de servicios de cuidado. Así, la llamada “crisis de los cuidados” (que se abordará en un subapartado más adelante) ha contribuido a crear un nicho en el mercado laboral que acoge a buena

---

*Las migraciones  
exteriores como  
fenómeno estructural*

parte de las mujeres migrantes, si bien su contribución es importante y creciente en otros muchos ámbitos. Se trata de un fenómeno presente no solo en España sino en el conjunto de los países receptores de inmigración, favoreciendo una paulatina feminización de la inmigración, de tal manera que, en España, desde la segunda década del siglo XX, las mujeres son ya mayoría (aproximadamente el 52 por 100) entre las personas nacidas en el extranjero. No obstante, como ya ha señalado el CES<sup>207</sup>, la feminización de las migraciones es un fenómeno importante no tanto en términos estadísticos sino cualitativos, por los cambios sociales con los que está relacionado, como una mayor autonomía de las mujeres en los países de origen que las lleva a emprender proyectos migratorios de manera individual.

El CES ha venido analizando el fenómeno de la inmigración en España en varios informes específicos, de los que se extraen algunas conclusiones sobre sus características

*La inmigración, un fenómeno estructural*

principales<sup>208</sup>. En primer lugar, y pese a la disrupción coyuntural ocasionada por la COVID-19, la inmigración es un fenómeno estructural en nuestra sociedad, desde que a finales de los años 90 el saldo migratorio

comenzase a ser positivo. En segundo lugar, la llegada de personas del extranjero es un factor de rejuvenecimiento de la población, pues ocho de cada diez personas nacidas en el extranjero se encuentran en edad laboral. En tercer lugar, se trata de una población cada vez en mayor medida feminizada, siendo este un rasgo especialmente marcado en España frente a otros países receptores de inmigración<sup>209</sup>, especialmente entre las personas provenientes de Latinoamérica (que representan por su parte casi la mitad de toda la población de origen extranjero). En cuarto lugar, y aunque sigue preponderando la inmigración latinoamericana, posiblemente en el futuro se continúen diversificando los países de origen, en gran medida a causa de la crecientemente convulsa situación en determinados contextos regionales. Por último, pero no menos importante, las personas migrantes contribuyen a la base de la pirámide poblacional al presentar tasas de fecundidad algo más altas que las autóctonas (si bien tienden a la aproximación), lo que reconfigurará de manera significativa la composición social de la población española en las próximas décadas, pues los inmigrantes de segunda y tercera generación tendrán una presencia cada vez más importante<sup>210</sup>.

A pesar de las indudables aportaciones que las personas inmigrantes hacen a la economía y la sociedad española, y pese a la tendencia a la convergencia desde la COVID-19, sus condiciones materiales de vida siguen siendo significativamente peores

207 Informe CES 2/2019, *La inmigración en España: efectos y oportunidades*.

208 Los dos más recientes son el Informe CES 2/2019 sobre *la inmigración en España: efectos y oportunidades* y el Informe 1/2025, *La realidad migratoria en España: prioridades para las políticas públicas*.

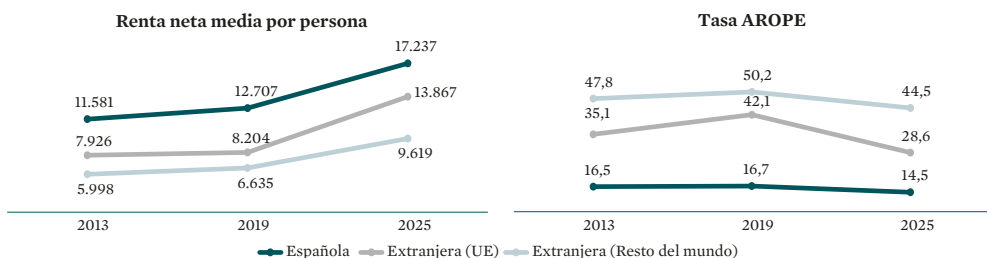
209 Según datos de la División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DESA) de la ONU, en 2024 un 48 por 100 de las personas migrantes internacionales fueron mujeres.

210 En 2024, el 26 por 100 de los niños nacidos en España es hijo de madre extranjera.

que las de la población autóctona, a pesar de que su situación mejora a medida que transcurren los años en el país (gráfico 3.79). A modo de ejemplo, un análisis de los subindicadores del indicador AROPE (pobreza monetaria, carencia material y social severa, y hogares con baja intensidad en el trabajo) apunta a un comportamiento similar de la población no comunitaria (10,1) y autóctona (8,2) solo en este último subindicador, lo que apunta a la particular persistencia del riesgo de “pobreza laboral” entre las personas de origen extranjero no europeo. La sobreocupación de las viviendas<sup>211</sup> afecta de manera desproporcionada a la población extranjera (19 por 100, frente al 5,5, por 100 de la población autóctona<sup>212</sup>). Ello hace necesarias políticas más eficaces que atajen los problemas de cohesión social que se puedan derivar de esta desigualdad estructural. En concreto, la llegada de personas migrantes a un país se vincula con dos dimensiones básicas de las políticas públicas: por un lado, las políticas que regulan la entrada y el acceso a la residencia<sup>213</sup>, y por el otro, las políticas de integración, en gran medida vehiculadas a través de las principales políticas públicas (como educación o servicios sociales, entre otras). Dichas políticas han de adaptarse necesariamente a la diversidad creciente de la sociedad y la situación de los diferentes colectivos, en un contexto, además, de tendencia al aumento en la percepción negativa de la inmigración como problema nacional por parte de un segmento de la población, desde 2023, y especialmente en 2024 y 2025, tal y como revelan los últimos barómetros del CIS.

*Impactos sociales de la inmigración: necesidad de políticas más eficaces para reducir la desigualdad*

**GRÁFICO 3.79.** INDICADORES DE DESIGUALDAD MATERIAL: RENTA MEDIA Y TASA AROPE



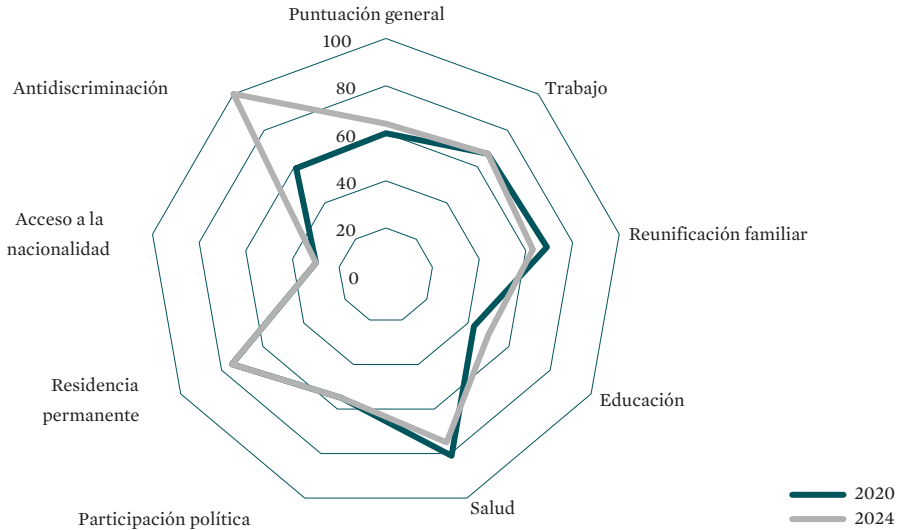
Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida, 2025. La tasa AROPE incluye a las personas que se encuentra en al menos una de las siguientes situaciones: 1. Pobreza monetaria; 2. Hogares con muy baja intensidad de trabajo y 3. Privación material y social severa.

211 Según Eurostat, una persona vive en un hogar sobreocupado si la vivienda no tiene a su disposición un número mínimo de habitaciones igual a: una habitación para el hogar; una habitación por pareja en el hogar; una habitación por cada persona de 18 años o más; una habitación por pareja de personas solteras del mismo sexo de entre 12 y 17 años de edad; una habitación por cada persona de entre 12 y 17 años que no esté incluida en la categoría anterior; una habitación por cada par de menores con edades inferiores a los 12 años.

212 Encuesta de Condiciones de Vida.

213 Para un análisis en profundidad de esta cuestión, incluyendo el nuevo Pacto Europeo de Migración y Asilo, de 2023, véase Informe CES 1/2025, *La realidad migratoria en España: prioridades para las políticas públicas*.

**GRÁFICO 3.80.** DIMENSIONES DE LA INTEGRACIÓN. POSICIÓN DE ESPAÑA (MIPEX)  
(Según una escala del 1 al 100)



Fuente: elaboración propia a partir de MIPEX 2019 y 2024, <http://mipex.eu/methodology> Policy Indicators Scores. Spain.

### *Panorámica de las políticas de integración en España*

En 2025 se han publicado los datos del MIPEX, un proyecto que desde 2004 analiza las políticas de integración de los países europeos en función de nueve dimensiones principales (gráfico 3.80). Desde la última edición del estudio, en 2019, la mejora más importante se ha producido en “antidiscriminación”, donde España ha pasado de una puntuación 59 a obtener la puntuación máxima (100) debido a la aprobación de la Ley 15/2022 Integral para la igualdad de trato y la no discriminación<sup>214</sup>. El ámbito de la educación mejora asimismo levemente, lo que el informe atribuye a mejoras en la provisión de servicios de acompañamiento educativo o traducción. La dimensión peor puntuada, de nuevo, se sitúa en el acceso a la nacionalidad, que el informe califica de “estricta”, debido tanto al tiempo de permanencia necesario (10 años), superior a la media europea, como a los conocimientos sobre el país que se exigen. Faltan, asimismo, recursos clave como intérpretes e información adecuada, siendo necesaria la creación de vías excepcionales para menores bajo tutela, apátridas y personas vulnerables.

El Marco Estratégico de Ciudadanía e Inclusión contra el Racismo y la Xenofobia 2023-2027 (MECIRX 2023-2027) representa la hoja de ruta a nivel estatal para promover la integración social y la prevención del racismo y la xenofobia. Su diagnóstico es certero, pero no ha conseguido implicar a todas las CCAA y corporaciones locales.

<sup>214</sup> El CES tuvo ocasión de dictaminar el Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el estatuto de la Autoridad Independiente para la Igualdad de Trato y la No Discriminación (Dictamen CES 9/2025).

El consenso y la movilización de todas las administraciones, sectores y actores implicados en torno a los principios comunes de actuación en este ámbito es fundamental. Algunas debilidades del marco normativo y la gestión de los procedimientos migratorios requieren un importante esfuerzo de adaptación a la nueva realidad. La necesidad de completar y mejorar la normativa persiste en determinados ámbitos pese a las mejoras introducidas por el nuevo Reglamento de extranjería: obstáculos administrativos, diferencias normativas y barreras tecnológicas complican la integración y el acceso a derechos sociales esenciales. Junto con las trabas burocráticas para obtener la nacionalidad, ya señaladas, existen también dificultades importantes para acceder al empadronamiento, trámite esencial para acceder al resto de derechos, incluidos los servicios sociales (en muchos casos, paradójicamente, es el empadronamiento precisamente la ayuda que se busca por parte de aquellos<sup>215</sup>). Cabe señalar, por último, que la digitalización de la administración puede suponer una barrera de acceso a los servicios para aquellas personas que cuenten con una menor alfabetización digital. A este respecto, en marzo de 2026 el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones ha publicado una orden para regular el Registro Electrónico de Colaboradores de Extranjería, anticipándose así a las necesidades de gestión de autorizaciones de residencia que derivarán de la regularización extraordinaria aprobada en abril de 2026<sup>216</sup>, y que se calcula que entre 750.000 y un millón de personas la demanden, lo que podría materializarse en unas 500.000 regularizaciones efectivas, según cálculos de la Secretaría de Estado de Migraciones.

**RECUADRO 3.15.** INMIGRACIÓN Y POLÍTICAS DE BIENESTAR. PRINCIPALES RETOS PENDIENTES

**Dificultades en el acceso a la vivienda**

- La inmigración refuerza el crecimiento demográfico y económico pero la oferta de vivienda no responde a las nuevas necesidades de demanda.
- El alquiler es el principal régimen de tenencia entre la población extranjera. La imputación del alquiler en la renta disponible acrecienta la diferencia entre población autóctona y extranjera, si bien menos que en años anteriores.
- La escasez de vivienda social y de redes de apoyo limita el acceso de población inmigrante vulnerable.
- La pobreza energética (hogares que no pueden mantener su vivienda a una temperatura adecuada) afecta dos veces más a la población extranjera extracomunitaria.

215 Foro para la integración social de los inmigrantes, *Informe 2023*.

216 Real Decreto 316/2026, de 14 de abril, por el que se modifica el Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

**RECUADRO 3.15.** INMIGRACIÓN Y POLÍTICAS DE BIENESTAR. PRINCIPALES RETOS PENDIENTES (*continuación*)

- La sobreocupación de las viviendas afecta de manera más notable a la población extranjera, especialmente la extracomunitaria, pudiendo afectar a su salud y bienestar, además de condicionar su acceso a otros derechos o a un ejercicio adecuado de estos.

**Barreras en el acceso a la asistencia sanitaria**

- Aunque se han producido avances recientes en la configuración legal del acceso, existen lagunas de cobertura. La incapacidad para demostrar el requisito temporal de estancia en el país (tres meses) lleva a que el acceso a la sanidad se haya de dar, en la mayoría de los casos, previa valoración de servicios sociales, una vía que genera bastante heterogeneidad en el acceso por comunidades autónomas.
- La inaccesibilidad por razones económicas a distintos servicios de atención sanitaria (especialmente la salud bucodental, por su coste) es más frecuente entre las personas extranjeras.

**Desafíos educativos del alumnado migrante**

- Se registra un progresivo incremento del alumnado extranjero matriculado en enseñanzas no universitarias (45 por 100 en la última década), hasta superar, por primera vez, el millón.
- El alumnado extranjero se concentra en las etapas obligatorias y en los centros de titularidad pública, con elevados grados de segregación en algunos centros escolares.
- El alumnado extranjero muestra un rendimiento inferior al autóctono, mayor repetición y abandono temprano, aunque se registran mejoras respecto a años anteriores.
- Los factores socioeconómicos y culturales son en gran medida los factores que están detrás del peor rendimiento académico y el abandono temprano del alumnado extranjero. Así, al controlar por dichos factores, la segunda generación de inmigrantes (menores españoles de padres nacidos fuera de España) obtiene resultados similares e incluso mejores que la población nativa de padres nativos en competencias básicas, lo que es indicativo del carácter integrador del sistema educativo español, pero también de los lugares comunes que a menudo se manejan en el imaginario colectivo torno al rendimiento escolar de la población de origen migrante.
- Es necesario desarrollar programas específicos de integración e interculturalidad y que aborden de manera integral la integración en las aulas y centros escolares.

Fuente: elaboración propia a partir del Informe 1/2025 *Realidad migratoria en España: prioridades para las políticas públicas*.

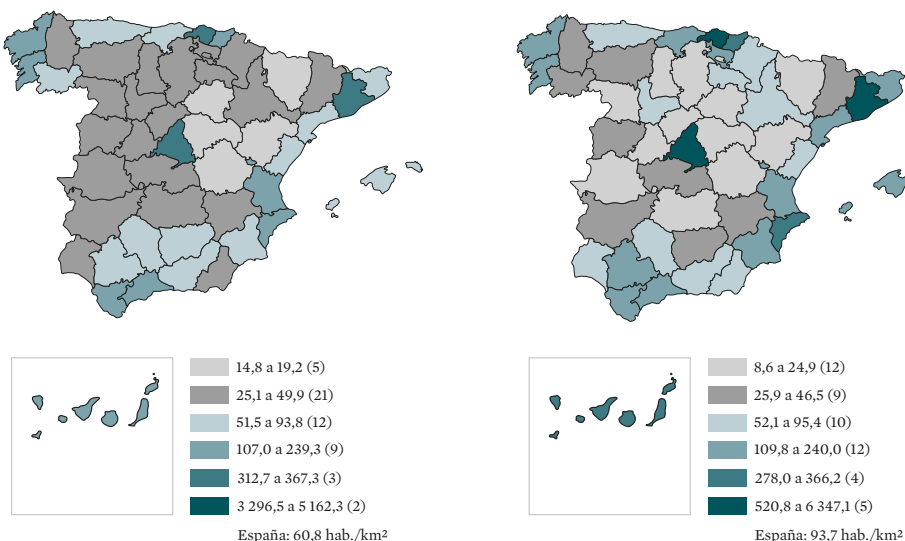
El Informe 1/2025 del CES ya ha señalado recientemente algunas de los retos principales a los que se enfrentan las políticas públicas en España en cuanto a su capacidad de inclusión de la población inmigrante. La especial protección que por parte de las administraciones públicas requiere la infancia migrada será abordada en el siguiente apartado, dedicado a la atención a la infancia.

Si bien el éxodo rural, como uno de los principales fenómenos demográficos de la segunda mitad del siglo XX, se puede considerar concluido, sus consecuencias, en términos de sobre envejecimiento y despoblamiento de los municipios rurales son visibles aún en la actualidad. Así pues, el fenómeno de la baja densidad de población de los territorios rurales hunde sus raíces en la salida de amplios contingentes de personas en edad fértil, que desarrollaron sus proyectos vitales en los entornos de las grandes urbes (o en otros países europeos, especialmente de Centroeuropa), atraídos por las oportunidades laborales que ofrecía el desarrollo de los sectores industrial y de servicios.

Las desigualdades en la densidad de población de las diferentes regiones que componen el territorio español ya estaban presentes a inicios del siglo XX (gráfico 3.81), si bien es solo a partir de mediados de dicho siglo cuando algunas zonas urbanas alcanzan concentraciones de población de más de 500 habitantes por kilómetro cuadrado (en la actualidad superan esa cifra las provincias de Vizcaya, Barcelona y Madrid, seguidas, con más de 300 habitantes/km<sup>2</sup>, por Guipúzcoa, Alicante y Santa Cruz de Tenerife). Por otro lado, es necesario matizar que este tipo de desigualdad no es un fenómeno exclusivo de España, sino un patrón que se da en muchos países, especialmente potenciado por factores geográficos (la presencia de amplias regiones inhabitables, como desiertos) pero también derivado, como en España y otros países europeos, por la desigual distribución territorial de las oportunidades económicas y la existencia de economías de aglomeración.

### *Desigualdades territoriales en España*

**GRÁFICO 3.81.** POBLACIÓN Y DENSIDAD DE POBLACIÓN, POR PROVINCIA, 1900-2021



Fuente: Instituto Geográfico Nacional (2024). *España en mapas. Una síntesis geográfica*.

No obstante, como ya se ha señalado, en la actualidad no se da un éxodo rural como tal ya que, desde aproximadamente 1987, los datos de flujos migratorios de los municipios menores de 10.000 habitantes arrojan saldos positivos, con un único paréntesis entre 2011 y 2016. Los datos disponibles para los estratos menores de 10.000 habitantes muestran también, en la actualidad<sup>217</sup>, saldos migratorios positivos (con un máximo entre 2020 y 2021, que se puede asociar a la salida de las grandes ciudades debida a la pandemia), por lo que se deben matizar las interpretaciones simplificadoras centradas exclusivamente en el éxodo juvenil hacia las grandes ciudades. No obstante, estas entradas son claramente insuficientes para lograr compensar la magnitud de la pérdida de población de las décadas anteriores.

La composición de estos flujos de llegada a las zonas rurales es diversa tanto en términos sociales como etarios. Por un lado, estarían los retornos de las personas

---

*El arraigo poblacional  
en las zonas rurales,  
clave para el reequilibrio  
territorial*

en edad de jubilación que emigraron durante el éxodo rural; por otro, la llegada de personas en edad de trabajar, en muchos casos jóvenes con proyectos vitales por desarrollar. Entre este último tipo de inmigración a las zonas rurales, sobresaldrían dos perfiles principales con motivaciones para establecerse en los pueblos signifi-

cativamente diferentes<sup>218</sup>: por un lado, la población extranjera que busca trabajo en sectores como la agricultura o el sector de los cuidados; por otro, la población española urbana que abandona las grandes ciudades en busca de modos de vida alternativos y más cercanos al medio natural. El fomento de formas de teletrabajo que permiten gran flexibilidad, por un lado, y el aumento de la valoración social otorgada al mundo rural y las actividades artesanales, por otro, son dos factores que favorecen estas migraciones de población laboralmente activa.

Más allá de su volumen, estos flujos de nuevos residentes rurales contribuyen a la revitalización económica y social de las zonas rurales aportando nuevas actividades económicas y renovando las redes vecinales, pero el desarrollo de un proyecto de vida estable dependerá también de las oportunidades de integración que les ofrezcan estas áreas, en términos de acceso a los servicios, a las infraestructuras de comunicación y a la integración social. Así, un elemento clave en este enfoque es la promoción del arraigo poblacional. Junto a la atracción de nuevos residentes, resulta fundamental generar condiciones sociales y económicas que favorezcan la estabilidad de los proyectos de vida en el medio rural. El acceso al empleo, la vivienda, los servicios públicos, la conectividad digital, las oportunidades de participación social y comunitaria

217 Por motivos de secreto estadístico, las series históricas largas de la Encuesta de Variaciones Residenciales no desagregan más allá de las poblaciones menores de 10.000 habitantes. Fuente: Camarero Rioja, L. A. y Rivera Escribano, M. J. (2024). “Reto demográfico, migración y arraigo de los jóvenes rurales”, *Revista Española de Sociología*, vol. 33, núm. 1.

218 Camarero Rioja, L. A. y Rivera Escribano, M.J. (2024), *op. cit.*

y las medidas específicas para evitar el éxodo rural de las mujeres jóvenes constituyen factores determinantes para transformar la movilidad en asentamiento duradero.

La contracción demográfica tiene efectos significativos sobre la provisión de servicios públicos, la sostenibilidad financiera de las administraciones locales y la cohesión social. La reducción de la población usuaria y contribuyente dificulta el mantenimiento de infraestructuras, centros educativos, servicios sanitarios y redes de transporte, incrementando el riesgo de exclusión territorial. Por su parte, las grandes aglomeraciones urbanas se exponen también a problemas específicos de gran importancia, entre los que destacan las tensiones en el mercado de la vivienda, los problemas de movilidad, la segregación socioespacial y la presión sobre los recursos y el medio ambiente. Desde esta perspectiva, los procesos de despoblación rural y metropolización representan dos caras de un mismo modelo de desarrollo territorial desequilibrado.

---

*La importancia de una planificación estratégica innovadora y centrada en el territorio*

Como se ha comentado, el resto de los países europeos no es ajeno a la existencia de áreas inmersas en procesos de contracción demográfica, entendidos como la combinación de pérdida de población, envejecimiento y debilitamiento socioeconómico. Desde una perspectiva comparada, los análisis internacionales<sup>219</sup> muestran que la concurrencia de saldos vegetativos negativos, flujos migratorios internos desfavorables y un acusado proceso de envejecimiento limita el potencial de crecimiento y condiciona la viabilidad de servicios básicos, al mantenimiento de servicios públicos y a la capacidad fiscal de las administraciones locales, reforzando los desequilibrios territoriales existentes<sup>220</sup>.

Desde el ámbito de la planificación territorial, esta realidad cuestiona la eficacia de políticas basadas exclusivamente en objetivos de crecimiento demográfico y pone de manifiesto la necesidad de enfoques alternativos que asuman escenarios de estancamiento o reducción poblacional como horizonte estructural, desactivando así el binomio que asocia desarrollo exclusivamente a grandes concentraciones de población. La planificación estratégica, tanto en las zonas de alta concentración poblacional como en las zonas despobladas debe priorizar la calidad de vida de la población residente, la resiliencia territorial y la innovación en la provisión de servicios, incorporando soluciones flexibles acordes con contextos de baja densidad poblacional.

219 OECD (2024). *Regions and Cities at a Glance 2024*.

220 Proyecto ESPON (2024). *Final report: RURALPLAN. Innovative planning in shrinking societies*.

## 2. Atención a la infancia: desafíos y oportunidades en un contexto de baja fecundidad

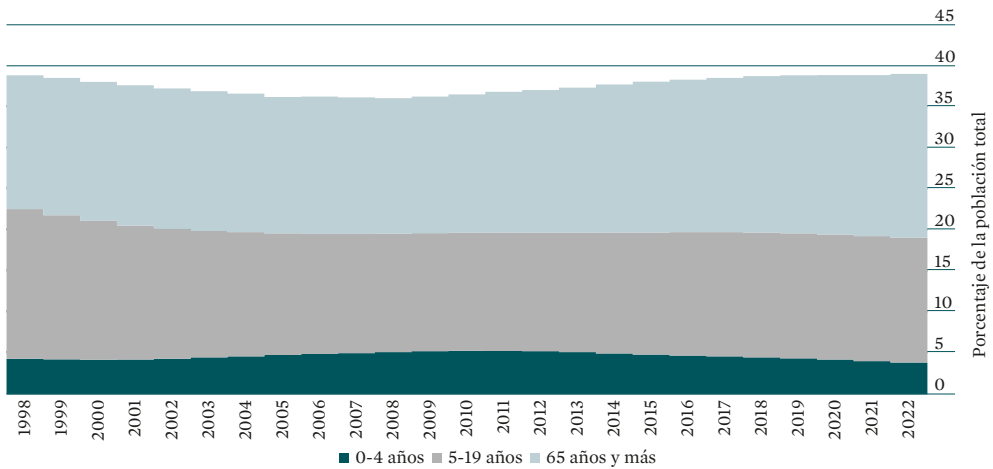
Como ya se ha señalado en la introducción a este tema especial, el descenso en el número de hijos por mujer hunde sus raíces en las ganancias en la eficiencia reproductiva de la sociedad, es decir, en las probabilidades de supervivencia, hasta la edad fértil, de cohortes cada vez más numerosas. Es por ello por lo que no se puede achacar este fenómeno solo a los cambios sociales acaecidos a partir de mediados de este siglo (incluyendo la generalización de los métodos anticonceptivos modernos a precios asequibles), sino que su inicio es anterior y tiene una génesis eminentemente demográfica. No obstante, la revolución que ha supuesto el aumento progresivo en las tasas de supervivencia (tanto infantil como adulta) ha influido, a su vez, en uno de los factores sociales que más incide en las actuales tasas de fecundidad: las expectativas que se tienen en torno al bienestar y las oportunidades vitales de los hijos. Se puede decir que el cambio en las pautas culturales de la crianza y el significado simbólico de los hijos supone también una revolución paralela a la de la caída de la mortalidad infantil. Así, a partir de la segunda mitad del siglo XX, por primera vez, amplias cohortes de personas fueron apoyadas por sus familias en la búsqueda, a través de la educación, de un destino laboral distinto al de sus progenitores y, asimismo, los avances en igualdad de género permitieron expectativas más abiertas sobre las trayectorias vitales de hijos, y especialmente de hijas, en coherencia con una sociedad más plural y tolerante. Estas crecientes expectativas en torno a la inversión en términos económicos, de tiempo y de cuidado de calidad que la crianza supone, sumada a las indudables dificultades materiales para establecer un proyecto familiar independiente, están detrás de que, tras años de caída en las tasas de fecundidad, el porcentaje de población menor de edad siga una tendencia de lento descenso desde hace décadas (gráfico 3.82). El porcentaje de población entre 0 y 19 años (19 por 100) es, desde el año 2020, menor que el de población de 65 años y más (20 por 100).

Más allá de las expectativas crecientes sobre la crianza, no hay que perder de vista que existen también barreras económicas a la maternidad, relacionadas con el mercado de trabajo y, cada vez más, con el acceso a la vivienda, que pueden estar impidiendo que una parte de la población no pueda desarrollar proyectos familiares. Así, según datos de la Encuesta de Fecundidad más reciente (2018), un 39 por 100 de las mujeres de 45 a 55 años sin hijos biológicos o adoptados declararon que habrían deseado tener uno o más hijos<sup>221</sup>.

Como ha analizado en extenso el CES, la población infantil ha visto mejorar, en las últimas décadas, su situación vital, con buenos indicadores de salud, descenso del fracaso escolar y abandono temprano, y aumento considerable de las tasas de participación en la educación infantil<sup>222</sup>. A ello ha contribuido, conjuntamente,

221 Castro Martín, T., Martín García, T., Cordero Coma, J., & Seiz, M. (2020). “La muy baja fecundidad en España: La brecha entre deseos y realidades reproductivas”. *Dossieres EsF*, 36, 8-13.

222 Véase Informe CES 3/2024, *Derechos, calidad de vida y atención a la infancia*.

**GRÁFICO 3.82.** POBLACIÓN POR GRUPO DE EDAD (%)

Fuente: INE, Estadística del Padrón Continuo: Principales Series de Población.

como ya ha apuntado, una mayor conciencia y sensibilización de la sociedad hacia la necesidad de proteger a los niños, la generalización de las pautas de crianza basadas en la llamada “parentalidad positiva”, y la elevación generalizada del nivel educativo y material del país. En coherencia con ello, en el último decenio el enfoque de infancia está ganando peso en las políticas públicas, siendo sus principales exponentes, a nivel nacional, la Estrategia Estatal de Derechos de la Infancia y de la Adolescencia 2023-2030 (EEDIA), y el Plan de Acción Estatal para la Implementación de la Garantía Infantil Europea 2022-2030 (PAEGIE).

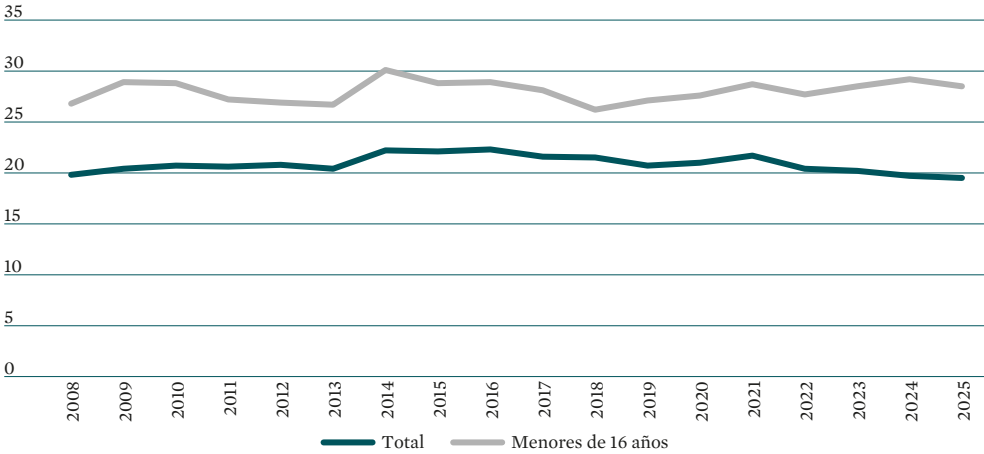
*La baja fecundidad,  
una oportunidad para  
la inversión en infancia*

Sin embargo, pese al aumento que la atención a la infancia tiene en las políticas públicas, persisten problemas graves que afectan a las y los menores en España, principalmente derivados de las altas tasas de pobreza infantil y deprivación material que sufren los hogares donde viven menores en comparación con el resto de hogares, lo que puede tener consecuencias graves en términos de desigualdad y cohesión social futuras, dado el impacto a largo plazo de la vida de las personas que tienen las condiciones materiales y emocionales en que se vivió la infancia.

El número decreciente de población menor de edad, si bien plantea un importante reto derivado del cambio de estructura de la pirámide poblacional ya visto, también supone una oportunidad para la mejora de la calidad de las políticas públicas para la infancia, que atienden a un colectivo cada vez menos numeroso<sup>223</sup>. Los beneficios sociales e individuales de invertir en las edades tempranas de la vida son ampliamente

<sup>223</sup> La población menor de 15 años suponía el 13,8 por 100 de la población total en 2022, frente a un 15,2 en 1998.

**GRÁFICO 3.83.** EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE POBREZA POR GRUPOS DE EDAD, 2008-2024  
(Pobreza monetaria relativa)



Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida (INE). Nota: el umbral de pobreza es el 60% de la mediana de los ingresos anuales por unidad de consumo (escala OCDE modificada), tomando la distribución de personas.

reconocidos por los expertos, por lo que el colectivo de la infancia merece una atención especial por su importancia estratégica crucial en el desarrollo y bienestar del conjunto del país.

Por todo ello, garantizar la igualdad en el acceso a derechos, tanto desde el punto de vista territorial como social, y la protección contra la pobreza, el desamparo y la violencia han de ser un objetivo de país más allá de los ciclos electorales.

Como vienen señalando diferentes organismos internacionales desde hace décadas, las altas tasas de pobreza que sufre la población infantil en España, que constituyen una anomalía para el nivel social y económico general del país, es una de las principales debilidades del sistema de protección a la infancia español. Como se puede observar (gráfico 3.83), las y los menores de edad son claramente el grupo etario con unas tasas de pobreza monetaria relativa más altas desde principios de este siglo, exceptuando 2018, cuando los jóvenes entre 18 y 29 años presentaron tasas de pobreza superiores. Desde ese año, las tasas de pobreza infantil han seguido una tendencia ligeramente ascendente, lo que evidenciaría que, en conjunto, y pese a los esfuerzos realizados en los últimos años, las políticas públicas de garantía de ingresos no están siendo todo lo eficaces que deberían, al menos para las familias con menores. Como ya ha señalado el CES en anteriores ocasiones, en un contexto de alta fragmentación y limitado esfuerzo presupuestario, resulta conveniente revisar y simplificar el actual sistema de prestaciones económicas orientadas a la infancia, de tal forma que los supuestos actualmente abordados por una pluralidad de instrumentos se integren en una política de carácter universal.

*Atajar la pobreza infantil ha de ser una prioridad*

Atajar la pobreza infantil ha de ser una prioridad

**RECUADRO 3.16.** TRES RECOMENDACIONES CLAVE EN MATERIA DE GARANTÍA DE RENTAS DE LA POBLACIÓN INFANTIL

- **Hacer rembolsable el mínimo por descendientes del IRPF para que beneficie a las familias con bajos ingresos.** De esta manera, se aumenta la progresividad de esta medida y se avanza en la línea de la mayoría de los países europeos.
- **Reforzar y rediseñar el CAPI (Complemento de Ayuda para la Infancia), duplicando su cuantía, priorizando la infancia de 6 a 17 años.** Sería necesario asimismo disminuir la alta brecha de cobertura actual (en torno al 76 por 100).
- **Creación de una prestación universal (no condicionada a la renta) para la crianza por lo menos hasta los 3 años de edad del menor o la menor.** En línea con la mayoría de los países de nuestro entorno.

Fuente: elaboración propia a partir del Informe CES 3/2024 *Derechos, calidad de vida y atención a la infancia*, y de Plataforma de Infancia y Save the Children, *Políticas para un futuro sin pobreza infantil en España*. 2025.

Teniendo en cuenta todo lo visto hasta ahora en cuanto a situación de la población migrante e infancia, puede inferirse que la incidencia de la pobreza sea todavía mayor entre la población infantil de origen inmigrante. Un estudio reciente de Save the Children refleja que tres de cada cuatro familias en situación de vulnerabilidad están encabezadas por al menos un progenitor extranjero<sup>224</sup>. Asimismo, según la ECV<sup>225</sup>, en los hogares con menores de 16 años cuya persona de referencia es extracomunitaria, el 36 por 100 no puede permitirse salir una semana de vacaciones al año, mientras que más de uno de cada diez se ve privado de actividades como participar en excursiones, poder reunirse con sus amigos para jugar, celebrar las ocasiones especiales o disponer de equipos de ocio al aire libre. Conviene llamar la atención, sobre el desfavorable impacto de las situaciones de pobreza y precariedad material en la infancia en las oportunidades educativas y las futuras trayectorias laborales lo que, dado el considerable peso de la población extranjera en el grupo de edad constituye un importante desafío para los poderes públicos. Dentro del colectivo de menores de origen migrante, la inmigración de menores de edad en solitario representa una proporción muy baja del total<sup>226</sup>, y la mayoría se encuentra en edades cercanas

---

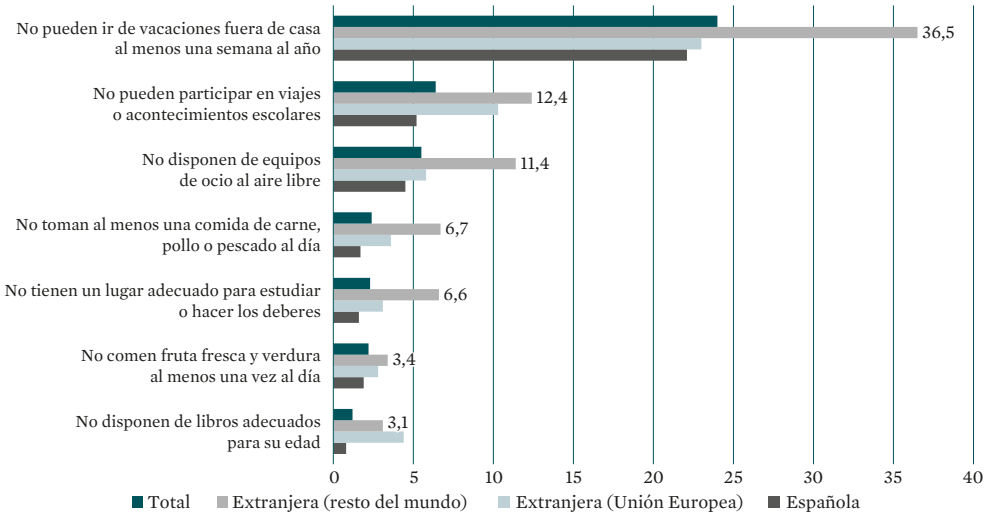
*La vulnerabilidad de la infancia migrada: necesidad de reforzar el enfoque de protección*

224 Save the Children (2025). *La pobreza y exclusión social infantil en España según las dimensiones de la garantía infantil: hacia un panel de familias*.

225 ECV, Módulo especial 2024. *Carencia material infantil. Acceso a los servicios*.

226 Supusieron solamente el 3,1 por 100 de las entradas de menores de edad (0-17 años) en 2021, según el INE (Estadística de Migraciones). Tras un aumento extraordinario y puntual en 2018, las cifras de entradas se han estabilizado en torno a los/las 2.500-3.000 menores anuales. En 2022 estaban registrados 11.417, de los cuales 9.514 eran niños y 1.903 niñas. Memoria de la Fiscalía General del Estado, varios años, y Defensor del Pueblo: *Infancia y Adolescencia en el Informe Anual 2022*.

**GRÁFICO 3.84.** CARENCIAS MATERIALES EN HOGARES CON MENORES DE 16 AÑOS, POR NACIONALIDAD DE LA PERSONA DE REFERENCIA, 2024



Nota: solo se incluyen los casos en que la carencia en concreto se debe a motivos económicos. La persona de referencia es la persona responsable de la vivienda. Fuente: INE, ECV, Módulo especial 2024.

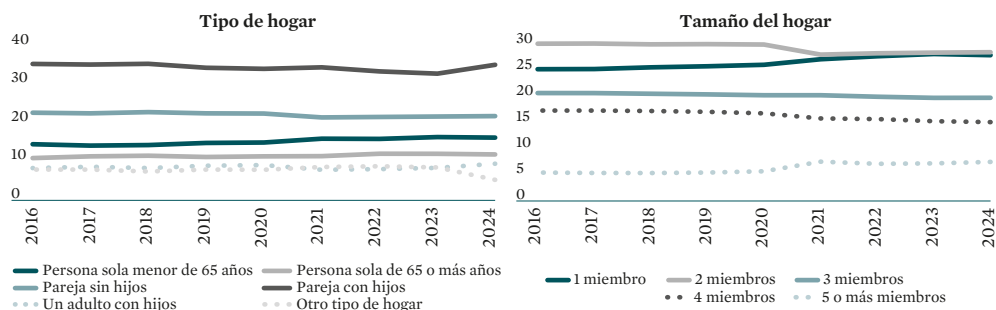
a la mayoría de edad<sup>227</sup>, si bien se trata de un colectivo que afronta riesgos graves de desprotección y vulneración de derechos (agravados en el caso de las niñas) que lo hace merecedor de una atención especial por parte de los poderes públicos.

La Estrategia Estatal de Derechos de la Infancia y Adolescencia (EEDIA 2023-2030) ha fijado una serie de metas con el objetivo de mejorar la atención a la infancia y adolescencia migrante, comenzando por la necesidad de disponer de datos rigurosos y fiables. Pero es necesario que se logre la necesaria coordinación, recursos (entre otros, suficientes profesionales especializados), y políticas homogéneas en el conjunto del territorio, e implica la necesidad de ampliar las posibilidades del acogimiento familiar como medida de protección.

Por otra parte, la infancia migrante no acompañada es una realidad relativamente reciente que se enmarca en los más amplios movimientos migratorios mundiales. Entre otras metas de la EEDIA en relación con este colectivo, está consolidar y evaluar un modelo de gestión de contingencia migratoria que ofrezca una respuesta eficaz a la llegada de niños y niñas no acompañados. Sin embargo, más allá de esto, podría ser aconsejable explorar las posibilidades de integrar esta realidad dentro de los mecanismos más estables de la cooperación bilateral en materia migratoria: contar con oportunidades de migración regular en el marco de proyectos de educación, formación y empleo podría mitigar las crisis migratorias en las que participan menores.

<sup>227</sup> Por Causa (2021): *La acogida de menores migrantes en España. Marco normativo, sistema administrativo y formatos de acogida*, pp. 19 y ss.

**GRÁFICO 3.85.** EVOLUCIÓN DE LOS DISTINTOS TIPOS DE HOGARES SEGÚN SU TAMAÑO Y COMPOSICIÓN (%)



Fuente: INE, Encuesta de Presupuestos Familiares, 2024.

La caída de la fecundidad es posiblemente el factor que más ha incidido en una gradual reducción del tamaño de los hogares (solo parcialmente compensada por el mayor tamaño relativo de los hogares con población extranjera).

*Disminución del tamaño de los hogares*

Así, el tipo de hogar que más aumenta es, sin duda, el de una persona (en las cohortes más jóvenes, por la disminución de las tasas de nupcialidad y emparejamiento; en las más mayores, por el peso de los hogares formados por las mujeres viudas); tendencia que probablemente siga al alza por el peso creciente de la población mayor de 65 años, especialmente si se avanza hacia un modelo de cuidado desinstitucionalizado, como se abordará en el siguiente apartado. Asimismo, es perceptible la disminución gradual pero significativa de la proporción de hogares formados por una pareja con hijos. Todos estos cambios tendrán necesariamente un impacto en políticas como la fiscal o la de vivienda.

### 3. Vivir más y mejor: el desafío de los cuidados en perspectiva de género

En un contexto de prolongación generalizada de la esperanza de vida<sup>228</sup>, España destaca como uno de los países más longevos del mundo<sup>229</sup>. Nuestro país ha alcanzado una esperanza de vida al nacer de 84 años en 2024, habiéndose prolongado, además, la edad media a la que la población llega en buen estado de salud hasta unos 75 años<sup>230</sup>, entre las más altas de Europa. Esta doble vertiente del

*España, uno de los países más longevos del mundo*

228 Según cifras de las Naciones Unidas, la esperanza de vida al nacer a nivel mundial ha pasado de los 46 años y medio en 1950 a algo más de 73 años en 2024 y se espera que alcance los 77 años en 2050.

229 A fecha de cierre de esta memoria, el CES está elaborando un Informe sobre la longevidad, que profundiza en las diversas dimensiones de este fenómeno.

230 Según la OMS, sin embargo, a nivel mundial ha aumentado la esperanza de vida sin un aumento de la esperanza de vida con salud paralelo, por lo que los años adicionales están marcados por la mala salud. Fuente: OMS (2025) Centro de prensa: notas descriptivas. *Envejecimiento y salud*.

llamado envejecimiento de la población (vivir más años y hacerlo en mejores condiciones de salud) es uno de los indicadores más claros del progreso social alcanzado por las sociedades desarrolladas. Pero este avance supone un éxito social pleno solo en tanto en cuanto la calidad de vida alcance un nivel suficiente de calidad de vida y de acceso a derechos.

La longevidad no es únicamente un fenómeno demográfico, sino una transformación estructural que incide de manera profunda en el funcionamiento de las economías, las instituciones y los proyectos vitales de las personas. El aumento de la esperanza de vida constituye un cambio que afecta a toda la población desde el nacimiento y modifica el propio ciclo vital. Sin embargo, los análisis predominantes sobre esta cuestión suelen ofrecer una visión mayoritariamente sombría, cuando una sociedad más longeva no solo implica añadir más años a la vida, sino también la apertura de nuevas oportunidades económicas, sociales e institucionales. No debe olvidarse que una proporción cada vez mayor de personas mayores de 65 años mantiene una vida activa, participa en la vida social y familiar y contribuye de forma decisiva al bienestar colectivo mediante el cuidado informal, el voluntariado y la transmisión de conocimientos y experiencias.

No obstante, la experiencia de la longevidad no es homogénea. Existen diferencias marcadas en la forma de vivir esta etapa vital según diferentes variables, como pueden ser el género o el territorio, ya que, por un lado, la mayoría de las personas mayores son mujeres y su mayor longevidad lleva asociada una mayor vulnerabilidad y, por otro lado, las zonas rurales tienen una población más envejecida que las ciudades, con menores ingresos, infraestructuras limitadas y mayores dificultades de acceso a servicios públicos, lo que aumenta el riesgo de aislamiento y vulnerabilidad.

Los análisis habituales sobre el impacto del envejecimiento demográfico de la población y la longevidad se suelen centrar en las consecuencias para el sistema de protección social, especialmente sobre el sistema de pensiones, el sistema sanitario o

*Dependencia y vulnerabilidad en la vejez*

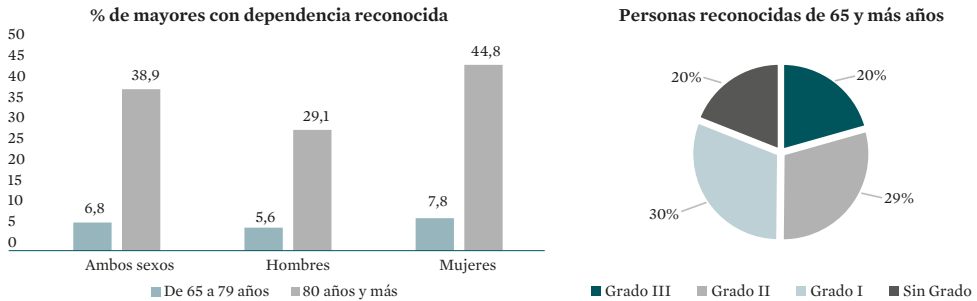
el sistema de atención a la dependencia<sup>231</sup>. Sin embargo, de esta transformación estructural de la composición de la población se derivan otros cambios sociales importantes como la posposición o el retraso de algunos de los hitos más relevantes en la vida de las personas (la formación de parejas, la llegada del primer hijo, el fallecimiento de los progenitores) o las pautas de solidaridad intergeneracional, además de modificar decisiones fundamentales relacionadas con el trabajo, el consumo, el ahorro o la inversión<sup>232</sup>.

El aumento del porcentaje de población físicamente dependiente es una de las consecuencias más claras de la llegada de cohortes numerosas a la tercera edad. Según la información que ofrece el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), el 16,2 por 100 de la población de 65 y más años se encuentra en situación

231 Véase apartados correspondientes en el Balance de esta Memoria 2025.

232 Véase el tema especial del capítulo I.

**GRÁFICO 3.86.** PERSONAS DE 65 Y MÁS AÑOS RECONOCIDAS EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA (Datos a 31 de enero de 2026)



\* Se ha calculado tomando el número de personas reconocidas en situación de dependencia en porcentaje de la población de cada grupo de edad. Las personas reconocidas en situación de dependencia son aquellas que tienen una resolución de grado vigente en la fecha de referencia, cualquiera que sea el grado/nivel o grado reconocido (incluido el “sin grado”), que no hayan sido dadas de baja por fallecimiento, desistimiento, caducidad u otras causas.

Fuente: IMSERSO. Información estadística del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD).

de dependencia, porcentaje que aumenta hasta el 38,6 por 100 entre quienes tienen 80 o más años (gráfico 3.86)<sup>233</sup>. En el caso de las mujeres, dichos porcentajes se sitúan en el 19,8 y el 44,4 por 100, respectivamente, lo que pone de relieve la existencia de una clara feminización de la dependencia, consecuencia tanto de la mayor esperanza de vida de las mujeres como de su peor estado de salud en edades avanzadas.

Teniendo en cuenta que en los próximos años continuarán llegando a la edad de jubilación las cohortes más numerosas de la población española de la historia, se torna de especial importancia invertir en políticas públicas dedicadas a prolongar el máximo posible la calidad de vida y la plena autonomía de estas personas<sup>234</sup>. En este contexto, la prevención de la dependencia y la promoción del envejecimiento activo, el avance hacia la desinstitucionalización y la profesionalización de los servicios de cuidado, y la revalorización social y económica de la figura del cuidador profesional emergen como pilares fundamentales de las políticas públicas.

Hay que tener en cuenta, no obstante, que, como con el resto de los indicadores demográficos, existe también un grado de incertidumbre significativo respecto a la evolución futura de las tasas de dependencia, ya que de las tasas de las cohortes actuales no se pueden extrapolar de manera automática a las cohortes futuras.

La prevención de la dependencia parte de una concepción integral del envejecimiento, centrada en anticipar y retrasar la aparición de situaciones de pérdida de autonomía personal.

*Envejecimiento  
activo y avance en la  
profesionalización del  
cuidado*

233 Para un análisis más detallado de la evolución reciente del SAAD, véase apartado 1.8.2 del capítulo III de esta Memoria CES 2025.

234 Los *baby boomers* (nacidos entre los años 1958 y 1977) tendrán todos 65 o más años a partir de 2042, y hacia 2050 supondrán alrededor de un tercio de la población total. Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE): Proyecciones de población 2024-2074.

La evidencia disponible muestra que una parte significativa de la dependencia está asociada a enfermedades crónicas, fragilidad y deterioro funcional acumulado a lo largo del ciclo vital, factores sobre los que es posible intervenir de forma temprana<sup>235</sup>.

En España, el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) ha supuesto un avance decisivo en la protección social de las personas en situación de dependencia. No obstante, el énfasis del sistema sigue estando principalmente en la atención a situaciones ya consolidadas, mientras que la inversión en medidas preventivas continúa siendo limitada<sup>236</sup>. Potenciar la prevención permitiría no solo mejorar la calidad de vida de las personas mayores, sino también reducir la presión futura sobre los servicios sociales y sanitarios, contribuyendo a la sostenibilidad del Estado del bienestar. El concepto de envejecimiento activo, definido por la OMS<sup>237</sup> como “el proceso de optimización de las oportunidades en relación con la salud, la participación y la seguridad para mejorar la calidad de vida a medida que se envejece”, que es promovido desde hace años por el Imsero<sup>238</sup> y otras instituciones públicas, ofrece un marco adecuado para avanzar en esta dirección.

Es importante destacar que la población no deja de ser productiva económicamente al jubilarse, ya que las personas siguen contribuyendo social y económicamente a través de su participación en labores no remuneradas como el cuidado. Los datos disponibles muestran que una proporción creciente de personas de 65 y más años mantiene una participación relevante en el cuidado informal, el voluntariado y el apoyo familiar, desempeñando un papel esencial en la cohesión social<sup>239</sup>. Reconocer y potenciar estas aportaciones resulta clave para combatir visiones exclusivamente asistencialistas del envejecimiento. En coherencia con este paradigma de envejecimiento activo y, teniendo en cuenta las opiniones ciudadanas al respecto, existe un consenso sobre la necesidad de avanzar hacia una desinstitucionalización del cuidado que devuelva el peso de los apoyos y cuidados al entorno comunitario de la persona<sup>240</sup>. En 2024, el Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030 publicó la nueva Estrategia estatal para un nuevo modelo de cuidados en la comunidad: Un proceso de desinstitucionalización (2024-2030), como marco de actuación y desarrollo de la economía de los cuidados<sup>241</sup>. Además, el establecimiento de un marco institucional y jurídico que reconozca el derecho a la vejez, del que nuestro país carece actualmente, contribuiría al pleno

235 Oficina de Ciencia y Tecnología del Congreso de los Diputados: Informe C. Envejecimiento y bienestar, 2023.

236 FEDEA: Observatorio de la Dependencia. Quinto informe, 2024.

237 Concepto introducido en la Segunda Asamblea Mundial de las Naciones Unidas sobre el Envejecimiento celebrada en Madrid en 2002.

238 Imsero: Informe Anual 2023, programas de envejecimiento activo.

239 CSIC: Un perfil de las personas mayores en España 2024, Envejecimiento en red.

240 Comas d'Argemir, A., Sancho, M., y Zalakain, J. (2023). “Hacia la personalización de los cuidados y los apoyos en el marco del sistema de atención a la dependencia”. ZERBITZUAN, 79, 5-18.

241 Véase Memoria CES 2024.

reconocimiento de los derechos de las personas en esta etapa de su vida, así como a abandonar el paradigma asistencialista de atención a la vejez<sup>242</sup>.

En la actualidad, la combinación de la mayor esperanza de vida de las mujeres y la tradicional asunción por parte de estas de las tareas de cuidado<sup>243</sup> ha dado lugar a un panorama de los cuidados de larga duración doblemente feminizado, pues tanto las personas receptoras de cuidado como, sobre todo, las cuidadoras (tanto las cuidadoras informales como las que lo hacen de manera profesional), son en su mayoría mujeres. En el ámbito laboral, asumir la responsabilidad última de los cuidados supone una fuente potencial de discriminación y perjuicio para las mujeres, pues son estas las que se ven obligadas en mayor medida a ausentarse del trabajo por cuidados familiares. Por ello, es imprescindible que los avances hacia la corresponsabilidad entre hombres y mujeres no se circunscriban al cuidado infantil, y que las medidas de conciliación respondan también a las crecientes necesidades de cuidados por parte de personas adultas dependientes. Por otro lado, como ya se ha mencionado, es necesario seguir avanzando hacia la profesionalización y revalorización social de las ocupaciones vinculadas al cuidado.

---

*Hacia una nueva economía de los cuidados*

Incluso si la esperanza de vida con salud se sigue prolongando en España, todo parece indicar que en los próximos años seguirá creciendo la demanda de cuidados, tanto por la prolongación de la esperanza de vida en general como por la mayor atención que la sociedad presta al bienestar desde el punto de vista emocional y a la calidad de vida concebida en un sentido amplio. Además, las actividades vinculadas al cuidado tienen un componente humano que las hace difícilmente automatizables. Por todo ello, se espera que el llamado “cuarto sector” vea aumentar su demanda en las próximas décadas<sup>244</sup>, pero es crucial avanzar hacia una profesionalización y un reconocimiento social y salarial acorde a la importancia central que el cuidado para la cohesión social y el bienestar del conjunto de la sociedad. Además, la experiencia de la pandemia de COVID apuntó a la necesidad de avanzar decididamente hacia la profesionalización del sector, la personalización en la atención y la desinstitucionalización.

---

*La demanda de cuidados seguirá aumentando*

Con respecto al cuidado informal, incluso aunque se siga avanzando hacia una economía del cuidado, no es previsible que el cuidado profesionalizado sustituya en su

242 Para más detalle, véase Flores Giménez, F. (2025). Los derechos de las personas mayores en el marco de un derecho de la vejez. *Teoría y Realidad Constitucional*, 56, 327-350.

243 Podemos definir los cuidados, o el cuidado, como “aquellas actividades que permiten la regeneración del bienestar físico y emocional de las personas”. Fuente: Instituto de las Mujeres. (2023). *Documento de bases por los Cuidados. Según la OIT el cuidado se divide en cuidado directo (implican contacto directo entre persona cuidada y cuidadora) y cuidado indirecto (actividades como limpiar o cocinar, que podríamos asimilar con el concepto de “trabajo doméstico”)*. Fuente: Oficina Internacional del Trabajo (OIT). (2019). *El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente*.

244 Véase Informe CES 3/2018 *El futuro del trabajo* e Informe CES 1/2022, *Mujeres, trabajos y cuidados: propuestas y perspectivas de futuro*.

totalidad al cuidado proporcionado en el seno de las familias, pues el cuidado es una actividad omnipresente en la vida de las personas que no se puede desvincular de los lazos de apego de estas. El cuidado de las personas en edad avanzada sigue recayendo aún en gran medida en las hijas, en muchas ocasiones mujeres que compatibilizan el cuidado de progenitores, con el de nietos y su actividad laboral. En este sentido, los cuidados de larga duración son una actividad en la que también es necesaria la participación de los hombres<sup>245</sup>, que se están incorporando a esta en menor medida que al cuidado infantil informal. Por ello, es necesario aún superar los estereotipos sociales que asignan el cuidado informal a las mujeres de la familia y avanzar hacia políticas de corresponsabilidad que partan de una visión global del cuidado que no se circunscriba a la infancia, sino que abarque todas las etapas vitales y situaciones de vulnerabilidad por las que las personas podemos requerir cuidado por parte de nuestro entorno a lo largo de la vida.

En conclusión, junto al tecnológico y al medioambiental<sup>246</sup>, el reto demográfico es uno de los grandes desafíos a los que se enfrentan las sociedades postindustriales en las próximas décadas; retos a los que ni España ni Europa en su conjunto son ajenas. La gestión del impacto del cambio demográfico representa así un desafío primordial para el mantenimiento y mejora de los pilares clave del pacto intergeneracional, la vertebración territorial y, en definitiva, la cohesión y el bienestar social.

245 Véase apartados 1.2 del capítulo III de esta Memoria.

246 Sobre los retos medioambientales, véase la Memoria CES 2024 y Memoria CES 2025.

**RECUADRO 3.17. DEMOGRAFÍA Y CAMBIO SOCIAL: OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS PARA LAS POLÍTICAS**

| El futuro del cambio demográfico en perspectiva internacional                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Una de las grandes revoluciones que ha experimentado la población mundial en el siglo XX es la prolongación, sin precedentes, de la vida humana. Según la Teoría de la Revolución Reproductiva, esta ganancia de “años de vida” supone un aumento de la eficacia reproductiva que impulsa el descenso de la fecundidad, que ha sido especialmente brusco en España y que, desde aproximadamente 2015, no logra compensar las tasas de mortalidad. Por ello, desde hace una década es la inmigración el elemento que impulsa el crecimiento de la población. Pese al notable grado de incertidumbre con que se deben tomar las proyecciones demográficas, todo apunta a que el porcentaje de población mayor de 65 años seguirá aumentando en las próximas décadas, hasta suponer un tercio de la población española hacia mediados del siglo XXI.</p> <p>Desde el enfoque de la “resiliencia demográfica”, los fenómenos demográficos no han de tomarse como realidades a modificar, sino como hechos dados a los que es preciso prepararse y adaptar las políticas públicas.</p> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Demografía y cambio social: oportunidades y desafíos para las políticas                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Impactos sociales de las migraciones: demografía y territorio                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | <b>Oportunidades</b> <p>La inmigración es un fenómeno estructural que responde a las oportunidades del mercado laboral español, y supone una fuente de riqueza cultural y social para nuestra sociedad. Además, la población de origen extranjero ha visto mejorar sus condiciones de vida en los últimos años.</p> <p>En términos territoriales, la generalización de fórmulas de teletrabajo flexible y la revaloración social de la vida rural pueden contribuir al repoblamiento paulatino de las zonas despobladas.</p> <p>Tanto las migraciones exteriores como los desequilibrios territoriales debidos a las migraciones interiores son fenómenos compartidos en el contexto europeo, lo que permite un diagnóstico y planificación estratégica en gran medida coordinado.</p> |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | <b>Retos</b> <p>Pese a las mejoras de los últimos años, las personas de origen migrante cuentan con niveles de vida material considerablemente inferiores a la media. Además, las políticas de acceso a la nacionalidad son claramente mejorables en comparación con los países de nuestro entorno.</p> <p>Pese a que el éxodo rural como tal ya concluyó, sus efectos en el despoblamiento de las zonas rurales siguen vigentes. Es necesario impulsar políticas que no solo fomenten la llegada de personas jóvenes, sino también la posibilidad de que desarrollen sus proyectos vitales, es decir, su arraigo en dichas zonas.</p>                                                                                                                                                 |
| Atención a la infancia: desafíos y oportunidades en un contexto de baja fecundidad                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | <b>Oportunidades</b> <p>Los beneficios sociales e individuales de invertir en las edades tempranas de la vida son ampliamente reconocidos por los expertos, por lo que el colectivo de la infancia merece una atención especial.</p> <p>El número decreciente de población menor de edad supone una oportunidad para la mejora de la calidad de las políticas públicas para la infancia, que atienden a un colectivo cada vez menos numeroso. En la actualidad, menos de un 20 por 100 de la población tiene 19 años o menos.</p>                                                                                                                                                                                                                                                      |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | <b>Retos</b> <p>España presenta unas tasas de pobreza infantil anómalas para su nivel de vida, lo que hace urgente reforzar las políticas públicas en materia de garantías de rentas, incluyendo, entre otras, la introducción de una prestación universal por crianza. La población infantil migrante es un colectivo poco numeroso pero de una gran vulnerabilidad, que requiere una atención especial donde prevalezca el enfoque de infancia.</p> <p>Las políticas públicas habrán de seguir prestando atención a las barreras económicas a la maternidad, con especial atención a la vivienda.</p>                                                                                                                                                                                |
| Vivir más y mejor: el desafío de los cuidados en perspectiva de género                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | <b>Oportunidades</b> <p>La prolongación de la esperanza de vida a la velocidad a la que se ha dado es un fenómeno ante todo positivo. El significado social de la vejez está cambiando en coherencia con las nuevas formas de vivir la última etapa de la vida, en términos de salud, participación social y estilos de vida.</p> <p>Las personas mayores de 65 años hacen una contribución crucial a la economía aunque no sea dentro del mercado laboral; por ejemplo, a través de los cuidados informales a niños y personas dependientes.</p>                                                                                                                                                                                                                                      |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | <b>Retos</b> <p>El gran reto del envejecimiento es, sin duda, lograr maximizar el número de años en que las personas llevan una vida autónoma y con un nivel mínimo de calidad de vida. El paradigma del envejecimiento activo, junto con la prevención de la dependencia, ha de seguir siendo la referencia.</p> <p>Las necesidades de cuidado seguirán previsiblemente aumentando: es necesario profesionalizar y revalorizar las ocupaciones de cuidado, así como fomentar la participación de los hombres en el cuidado informal.</p>                                                                                                                                                                                                                                              |

Fuente: elaboración propia.