



Respuesta de la CES a la primera fase de la consulta de la Comisión a los interlocutores sociales sobre la inserción laboral de las personas que se enfrentan a importantes obstáculos para acceder al mercado laboral

Adoptada en la reunión del Comité Ejecutivo de 6-7 octubre 2026

Observaciones generales

Para hacer frente a los retos del mercado laboral europeo se requiere un marco político ambicioso que vincule directamente la inserción sostenible con el empleo de alta calidad. Esto implica garantizar los derechos sociales, la igualdad de género, la igualdad y la no discriminación de las y los trabajadores LGBTQ+, los y las trabajadoras migrantes, las y los trabajadores con discapacidad y las minorías, así como unas condiciones de trabajo justas en todos los Estados miembros. Por consiguiente, la CES acoge con satisfacción el énfasis de la Comisión en aumentar la participación en el mercado laboral y hacer frente a la escasez persistente de mano de obra, especialmente a la luz de la aplicación del Plan de Acción de la Comisión sobre la escasez de mano de obra y de competencias (marzo de 2024). Sin embargo, la principal deficiencia del documento de consulta es que enmarca la activación casi exclusivamente en torno a déficits individuales del lado de la oferta, como los desajustes percibidos en las competencias, la motivación o las barreras de salud, al tiempo que subestima los obstáculos sistémicos del lado de la demanda que impiden a las y los trabajadores acceder a un empleo seguro. Para establecer una estrategia de activación eficaz y basada en los derechos, la UE debe fundamentar su respuesta política en varios principios fundamentales. La calidad del empleo debe evaluarse de forma objetiva, haciendo hincapié en la necesidad de contar con indicadores elaborados de forma conjunta, junto con una información fiable y transparente por parte de las empresas.

En primer lugar, en opinión de la CES, son la baja calidad del empleo y las condiciones laborales precarias las que provocan la escasez de mano de obra. Las iniciativas de activación deben abordar directamente la calidad del empleo, los salarios dignos, los contratos seguros y la cobertura de la negociación colectiva, y deben estar respaldadas por unos servicios públicos sólidos y unas prestaciones de protección social adecuadas y eficaces que eviten la segregación y la exclusión del mercado laboral y de la sociedad.



En segundo lugar, el enfoque de la Comisión debe situar a las personas, y no a los indicadores macroeconómicos, en el centro. La exclusión del mercado laboral afecta a los ingresos, la seguridad, la autonomía, la dignidad y la capacidad de las personas para participar plenamente en la sociedad. Si bien una activación exitosa puede contribuir al crecimiento de la productividad y cubrir la escasez de mano de obra, debe perseguirse en interés de las personas afectadas, y no simplemente como un medio para reducir el gasto social. Un ejemplo claro es el gran énfasis que se pone en las mujeres como el mayor grupo de «potencial sin explotar» y el enfoque marcadamente económico que se da a esta dimensión. Tratar a las mujeres principalmente como instrumentos económicos para impulsar el PIB o contrarrestar el envejecimiento demográfico oscurece la calidad del empleo ofrecido y no aborda las desigualdades estructurales de género existentes.

La política de activación debe considerar el trabajo como un derecho y no como una obligación, rechazando el «empleo a cualquier precio» en favor de un empleo sostenible. Enmarcar el trabajo como un deber obligatorio individualiza el desempleo, oculta las barreras estructurales del mercado laboral y actúa como un mecanismo oculto de exclusión. La participación efectiva de las personas en las medidas de activación requiere que las autoridades públicas y los empleadores cumplan con sus responsabilidades proporcionando acceso a orientación de calidad, formación, servicios de apoyo y oportunidades de empleo adecuadas.

En tercer lugar, la CES desea subrayar que el diseño y la aplicación eficaces de las políticas dependen de un reparto claro y complementario de responsabilidades entre las autoridades públicas y los interlocutores sociales. Las autoridades públicas deben ir más allá de una mera función administrativa. Deben configurar de manera efectiva la política ocupacional y laboral, garantizar el acceso universal a los servicios sociales esenciales, asegurar la financiación pública a largo plazo de los servicios de empleo, hacer cumplir las normas laborales establecidas por ley y mantener redes de seguridad de protección social fiables. Los interlocutores sociales deben participar de forma estructural en el diseño conjunto, el seguimiento y la evaluación de las políticas de activación, así como en la gestión de las transiciones laborales mediante la negociación colectiva, respetando plenamente los diversos modelos nacionales de relaciones laborales, y debe establecerse un auténtico derecho a la transición profesional y al reciclaje profesional tanto en el sector público como en el privado.

Si bien se acoge con satisfacción el fuerte énfasis en las barreras específicas de género que impiden la participación de las mujeres en el mercado laboral, las respuestas políticas deben ir más allá de las medidas de «activación» para eliminar las desigualdades de género en el mundo laboral y fuera de él. Debe garantizarse el fomento de la independencia económica y el bienestar de las mujeres; de lo contrario, el resultado conducirá a una precariedad aún mayor y a la pobreza en el trabajo por motivos de género.

La CES destaca que el diálogo social debe integrarse en todo el ciclo de las políticas, desde el diseño inicial hasta la evaluación final. Para que este papel se desarrolle de manera efectiva, el marco de la UE debería garantizar asignaciones presupuestarias específicas para apoyar el desarrollo de capacidades de los interlocutores sociales.

La respuesta de la CES a la consulta sobre la Ley de Empleos de Calidad ofrece un análisis detallado de la necesidad de una legislación de la UE vinculante para abordar de frente el déficit de empleos de calidad. Si bien esta respuesta se centra en el tema de la activación, debe considerarse complementaria a la respuesta a la consulta sobre la Ley de Empleos de Calidad y no debe entrar en conflicto con ella, ya que las cuestiones de la activación del mercado laboral y la calidad del empleo no pueden aislarse unas de otras.

Por último, la iniciativa guarda silencio absoluto sobre la financiación específica. La CES reitera que las medidas ambiciosas de mercado laboral activo y de lucha contra la



pobreza no pueden tener éxito sin mecanismos de financiación y una inversión pública sostenida que garantice su ejecución.

Pregunta 1: ¿Considera que en este documento se identifican correctamente los temas y los posibles ámbitos para una mayor acción de la UE?

La CES apoya en líneas generales las ambiciones de la Comisión a la hora de identificar la necesidad de abordar las barreras a la participación en el mercado laboral. El documento de consulta reconoce acertadamente que la exclusión del mercado laboral es un reto multidimensional y estructural, derivado de la interacción entre circunstancias individuales, obstáculos por el lado de la demanda y deficiencias en las políticas públicas y la prestación de servicios.

La CES acoge con especial satisfacción el reconocimiento de la discriminación y los prejuicios de los empleadores, las dificultades para el reconocimiento de las cualificaciones y competencias, las responsabilidades de cuidado, la discapacidad, el escaso acceso a servicios de guardería, transporte y vivienda asequibles, y los servicios de apoyo fragmentados o insuficientes como barreras significativas para la participación. El documento también destaca acertadamente la exclusión desproporcionada de las mujeres del mercado laboral, la necesidad de una mayor coordinación entre los servicios de empleo y los servicios sociales, y una identificación y un acercamiento más eficaces. El documento omite el hecho de que la exclusión del mercado laboral tiene una fuerte dimensión territorial. En muchas áreas metropolitanas, la escasez de mano de obra coexiste con altos niveles de desempleo e inactividad, lo que pone de relieve la importancia de factores específicos de cada lugar, como la vivienda, la movilidad, la discriminación y las desigualdades socioespaciales. La falta de servicios públicos, en particular el acceso limitado a la asistencia sanitaria, es un factor relacionado con la exclusión del mercado laboral que también debería reconocerse y abordarse.

El análisis de la Comisión sobre **las barreras al empleo femenino** es, en gran medida, acertado en lo que respecta a las responsabilidades de cuidado, las penalizaciones fiscales por la tributación conjunta y los estereotipos de género, entre otros. Sin embargo, en el documento de consulta faltan elementos importantes relacionados con la igualdad de género y la participación de las mujeres en el mercado laboral, o bien no se desarrollan adecuadamente.

En primer lugar, cabe señalar que las investigaciones demuestran que los recientes avances en la participación femenina en el mercado laboral se deben, en su gran mayoría, a las mujeres de más edad (entre 50 y 64 años), que se ven obligadas a permanecer en un empleo remunerado debido al aumento de la edad legal de jubilación y a las graves brechas de género en las pensiones (un 24,9 % de media en la UE en 2024), más que a mejoras en el empleo de las mujeres en edad de plena actividad (25-49)¹ No deben ignorarse las presiones contradictorias a las que se ven sometidas las mujeres: las mujeres de más edad se ven obligadas a trabajar más tiempo sin dejar de ser las principales encargadas de los cuidados informales de los nietos y los padres mayores, mientras que de las mujeres más jóvenes se espera que se incorporen al mercado laboral y aumenten las tasas de natalidad sin un acceso adecuado a servicios públicos de cuidados (tanto sociales como de larga duración) asequibles, accesibles y de alta calidad. Sin servicios de cuidados públicos adecuadamente financiados, las políticas de activación no hacen más que agravar la doble y triple carga de trabajo de las mujeres. Para corregir desde la raíz la distribución desigual de las responsabilidades de cuidados, las futuras iniciativas de la UE y nacionales deben garantizar que el aumento de la participación de las mujeres en el

¹ Piasna, A., Arabadjieva, K., Nawrocka, S., Parker, J. y Zwysen, W. (2026) El futuro de la igualdad de género en la UE, Informe 2026.01, ETUI. P. 19 [en inglés]



mercado laboral vaya acompañado de una responsabilidad genuina y compartida entre hombres y mujeres, en lugar de dar por sentado que las mujeres simplemente externalizarán sus funciones domésticas. Esto exige una inversión significativa en una infraestructura pública de cuidados integral, junto con mecanismos políticos sólidos, como un permiso parental igualitario, individual, remunerado e intransferible, un permiso para el cuidado de personas dependientes, flexibilidad en la jornada laboral, la posibilidad de reducir la jornada laboral sin penalizaciones y el derecho a la desconexión, incluso mediante convenio colectivo. Es importante destacar que la infraestructura pública de cuidados no solo debe ser asequible, sino también accesible y disponible por igual. Las políticas de activación deben abordar la fragmentación territorial, ya que las zonas rurales y menos pobladas pueden carecer de una infraestructura de cuidados disponible y accesible a nivel local. Estas medidas estructurales son especialmente cruciales para aliviar la carga de la «generación sándwich», aquellas personas que se ven atrapadas entre el cuidado de hijos dependientes y de familiares dependientes, proporcionando servicios e instalaciones públicos accesibles de cuidados a largo plazo y a domicilio, de modo que los cuidados informales dejen de utilizarse como solución por defecto ante la falta de financiación de los sistemas públicos. Por último, enmarcar las brechas de empleo relacionadas con los cuidados como una «depreciación de las competencias» caracteriza erróneamente el problema; la inactividad en el mercado laboral debido a las obligaciones de cuidados restringe principalmente las oportunidades de progresión profesional y movilidad, sobre todo para las mujeres, lo que dificulta el mantenimiento de competencias profesionales actualizadas y, en última instancia, conduce a interrupciones en la trayectoria profesional que socavan la estabilidad laboral a largo plazo.

En segundo lugar, el análisis de la Comisión no aborda adecuadamente la magnitud de la brecha de empleo de género cuando se mide en equivalentes a tiempo completo (ETC). Mientras que la brecha de empleo en términos de número de personas se sitúa en 9,6 puntos porcentuales, la brecha en términos de ETC asciende a 18,4 puntos porcentuales —un 46 % más— debido a la concentración desproporcionada de mujeres en el trabajo a tiempo parcial. El trabajo a tiempo parcial involuntario sigue siendo un importante obstáculo estructural al que no se presta suficiente atención en el documento y que debe abordarse con medidas específicas que mejoren las condiciones laborales, fomenten empleos de calidad y ofrezcan vías hacia el empleo a tiempo completo, si así se desea. Trabajar a tiempo parcial no es una elección deliberada para muchas mujeres, sino una consecuencia de que los empleadores no ofrezcan trabajo a tiempo completo, o la única solución viable para seguir manteniendo a sus familias como principales cuidadoras cuando los servicios sociales pertinentes adolecen de una grave falta de financiación.

En tercer lugar, las investigaciones ponen de relieve que la segregación horizontal en el mercado laboral se está agravando de forma activa, con una disminución de la proporción de puestos de trabajo mixtos. Sin contramedidas explícitas, la activación basada en los incentivos corre el riesgo de concentrar a las mujeres en sectores mal remunerados e infravalorados (como la salud, los cuidados y la educación) o en el trabajo precario en plataformas, lo que afianza la infravaloración del trabajo de las mujeres y amplía la brecha salarial de género y, por consiguiente, la brecha de pensiones de género. Debe tenerse en cuenta la pobreza laboral, ya que las mujeres se ven empujadas de manera desproporcionada hacia el empleo a tiempo parcial o precario. En consecuencia, para un número considerable de mujeres, el proceso de «activación» no garantiza necesariamente la reducción del riesgo de pobreza, sino que puede significar simplemente una transición a una situación diferente, aunque siga siendo precaria.

En cuanto a la **dimensión de género de la escasez de mano de obra** en determinados sectores, es importante tener en cuenta la calidad del lugar de trabajo y los factores de retención. En el sector de las tecnologías de la información, la participación de las mujeres sigue siendo sorprendentemente baja, lo que refleja una



falta persistente de medidas de igualdad de género y sesgos sistémicos. En sectores como la sanidad y el transporte, la elevada rotación de personal y las crisis de retención están directamente relacionadas con la violencia ejercida por terceros, la violencia de género y el acoso (VG y A), en particular la violencia ejercida por pacientes o clientes, así como con unas normas inadecuadas de seguridad y salud en el trabajo (SST).

Existen retos sectoriales específicos. El sector educativo debería incluirse explícitamente entre los sectores que se enfrentan a una importante escasez de mano de obra. La escasez que afecta al profesorado y a otros profesionales de la educación puede tener consecuencias a largo plazo no solo para el funcionamiento y la calidad de los sistemas educativos, sino también para la cohesión social, la igualdad de oportunidades y el desarrollo de las competencias que necesita el mercado laboral. Por lo tanto, las políticas destinadas a hacer frente a la escasez de mano de obra también deberían abordar la contratación y la retención en el sector educativo. La escasez de mano de obra también persiste en el sector sanitario y de cuidados sociales debido a las jornadas laborales más largas, las horas extras y los riesgos psicosociales, incluida la violencia por parte de terceros.

Además, todas las medidas relacionadas con la participación de las mujeres en el mercado laboral deben incorporar una **perspectiva** verdaderamente **interseccional**, analizando específicamente cómo se acumulan las barreras para las mujeres con discapacidad, las mujeres migrantes, las mujeres mayores, las mujeres jóvenes, las mujeres con responsabilidades de cuidado, las madres solteras, las mujeres de zonas rurales y las mujeres que ocupan puestos de trabajo feminizados y precarios. Las mujeres con discapacidad, por ejemplo, se enfrentan a una discriminación agravada, con barreras de accesibilidad agravadas por las diferencias salariales, la segregación ocupacional y mayores dificultades para conciliar el trabajo con las responsabilidades de cuidado.

Para garantizar una rendición de cuentas adecuada, la CES sugiere que todos los indicadores de seguimiento de esta iniciativa —incluidas las tasas de empleo, la calidad del empleo, los salarios, la brecha salarial de género, la progresión profesional, la segregación ocupacional, las interrupciones de la carrera profesional y la brecha de pensiones de género— se presenten sistemáticamente desglosados por sexo.

La CES acoge además con satisfacción el reconocimiento de que se debe apoyar y animar a los empleadores a eliminar las barreras en la contratación y la organización del lugar de trabajo, y de que los interlocutores sociales, el diálogo social y la negociación colectiva desempeñan un papel importante en el diseño, la aplicación y el seguimiento de las medidas de activación. Estas responsabilidades de los empleadores deberían incluir prácticas de contratación transparentes con derecho a recibir información por parte de los solicitantes, el reconocimiento de las cualificaciones, adaptaciones del lugar de trabajo, políticas de retención y formación, medidas específicas que fomenten la igualdad de género y la igualdad salarial, y la prestación de orientación profesional. Sin embargo, debe quedar claro que la eliminación de las barreras a la contratación no debe traducirse en una mayor precariedad ni en un debilitamiento de la protección de los trabajadores, ya que las condiciones de trabajo «flexibles» no están empíricamente relacionadas con una mayor productividad.

El documento de consulta no evalúa si las actuales políticas económicas y de inversión europeas respaldan las necesidades reales de oferta de mano de obra o fomentan oportunidades de empleo de calidad para quienes buscan trabajo. Una activación eficaz requiere una alineación estructural entre la estrategia económica y las políticas activas del mercado laboral, como garantizar que la inversión que respalda la transición ecológica esté vinculada a itinerarios específicos de formación y mejora de las competencias para quienes buscan empleo.

Sin embargo, el documento de consulta pasa por alto **la situación de las y los jóvenes**



en el mercado laboral como un ámbito que requiere medidas urgentes, a pesar de los importantes problemas que este grupo enfrenta en materia de transiciones laborales, calidad del empleo y acceso a los derechos sociales y a la negociación colectiva. Los jóvenes (de 15 a 24 años) constituyen un grupo de edad con alto riesgo de pobreza y exclusión social en Europa, y las tasas de jóvenes que ni estudian ni trabajan (ninis) y de desempleo juvenil, aunque se están estabilizando, siguen siendo preocupantemente elevadas. Si bien se observa un aumento general de la tasa de empleo en toda la UE, el empleo juvenil ha descendido durante años consecutivos, los puestos de trabajo de iniciación están en peligro y los niveles de trabajo a tiempo parcial involuntario y de empleo atípico en este grupo siguen aumentando. Entre los y las jóvenes que no estudian, el 37 % desearía trabajar, pero actualmente no lo hace. Más allá del subempleo, el grupo de edad de 15 a 24 años es también, con diferencia, el más propenso a desempeñar empleos atípicos —una realidad que se mantiene sin cambios desde hace más de una década. Además, el rápido despliegue de las tecnologías de inteligencia artificial ya está reduciendo las oportunidades de acceso al mercado laboral, lo que afecta de manera desproporcionada a las y los trabajadores jóvenes, ya que las tareas rutinarias se automatizan o se reducen. La falta de acceso a ofertas de empleo de calidad en puestos socialmente útiles, respetuosos con el medio ambiente y permanentes, así como a un número suficiente de horas de trabajo y a condiciones laborales adecuadas para las personas jóvenes que están dispuestas y son capaces de trabajar, sugiere la existencia de importantes barreras por el lado de la demanda que dificultan a este grupo realizar transiciones de calidad en el mercado laboral.

La Garantía Juvenil Reforzada (GJR) es un mecanismo importante para promover el empleo juvenil en la UE mediante la regulación y la facilitación de las transiciones en el mercado laboral, partiendo de la premisa de la inclusión social. Las deficiencias de la GJR están bien documentadas: la propia evaluación del Parlamento Europeo sobre la Garantía Juvenil Reforzada confirma que las recomendaciones no vinculantes no están dando los resultados esperados. A pesar de que la financiación de la UE es, en general, adecuada, el estudio² reveló que, en 2023, el 53,6 % de los y las jóvenes inscritos en un programa de Garantía Juvenil en toda la UE aún no había recibido una oferta dentro del plazo objetivo de cuatro meses, porcentaje que se elevaba al 86,1 % en Italia, al 78,8 % en Irlanda y al 73,2 % en los Países Bajos. La cobertura sigue siendo inferior al 50 % de la población nini en muchos Estados miembros y las disparidades regionales entre las zonas urbanas y rurales son marcadas. La calidad de las ofertas ha experimentado una mejora limitada desde 2020, y un «efecto de selección» hace que las y los jóvenes más vulnerables —incluidas las comunidades romaníes, los y las migrantes y las jóvenes con responsabilidades de cuidado— sigan sin recibir la atención necesaria. Los retos a los que se enfrenta la GJR mencionados en el documento de consulta se refieren a las competencias, las cualificaciones y las cuestiones de salud, sin que se tengan en cuenta las barreras del lado de la demanda, como la calidad de la oferta, la falta de remuneración o las prácticas no remuneradas y ficticias.

Se requieren criterios de calidad más sólidos y vinculantes, junto con una mayor participación de los interlocutores sociales, para garantizar que la GJR alcance sus objetivos en el marco del Pilar Europeo de Derechos Sociales. El documento subestima el papel que también deben desempeñar los empleadores a la hora de mejorar el acceso al empleo, la calidad del trabajo y la permanencia en el mismo para las y los jóvenes. Esto debe lograrse mediante ofertas de formación de calidad, salarios justos y condiciones de trabajo equitativas, pero también promoviendo el acceso a la vivienda, el permiso parental, la reducción de la jornada laboral y acuerdos de negociación

² [La aplicación de la Garantía Juvenil reforzada: tendencias en los Estados miembros de la UE, impacto, financiación de la UE y gobernanza](#) [en inglés]



colectiva sólidos.

Además, en lo que respecta **a la situación de las y los jóvenes en el mercado laboral**, el trabajo a tiempo parcial involuntario entre las personas jóvenes no figura en el documento de consulta como un ámbito potencial para aumentar las horas de trabajo en toda la economía europea. 6,5 millones de personas se encuentran «subempleadas» y, entre los y las jóvenes de 20 a 29 años, el número de horas de trabajo no realizadas que se desearían equivale a 600 000 puestos de trabajo a tiempo completo³. El Consejo Europeo señaló con preocupación, en respuesta al Informe Conjunto sobre el Empleo de 2026, que «el 53,7 % de todos los trabajadores temporales de la Unión declararon estar en una situación de trabajo temporal involuntario en 2024 y que, a pesar de ligeras mejoras, los contratos temporales siguen siendo [...] casi tres veces más frecuentes entre las personas jóvenes»⁴. La CES insta a la UE a tomar medidas para poner fin al uso indebido generalizado de los contratos de duración determinada, temporales, a tiempo parcial involuntario y de guardia, que socavan la seguridad laboral, la estabilidad salarial, el acceso a la formación y la protección social de los y las jóvenes.

El documento de consulta tampoco aborda de manera exhaustiva la cuestión específica de **las transiciones en el mercado laboral de los y las jóvenes** y el riesgo de exclusión social al que se enfrentan muchos de ellos y ellas como consecuencia de un **mercado laboral desigual, segmentado y precario**. Se requieren medidas vinculantes para cambiar la realidad de las personas jóvenes, así como la de otros grupos, entre ellos **las mujeres, las personas con discapacidad, las personas mayores y los y las migrantes**.

El documento enumera múltiples barreras del lado de la oferta que dificultan la participación de las y los jóvenes en el mercado laboral, al tiempo que omite identificar las barreras del lado de la demanda, como los horarios poco flexibles o inciertos, la insuficiencia de los permisos parentales, la falta de transporte adecuado o asequible, el coste prohibitivo de la vivienda y la falta de acceso a la negociación colectiva en el lugar de trabajo. La elevada rotación de personal en sectores como la hostelería y la educación debería abordarse mediante medidas del lado de la demanda para que estos puestos de trabajo sean de mayor calidad y más atractivos, y para mejorar la retención en los sectores en los que esto sigue siendo un problema.

La CES también quiere destacar que, para abordar la activación, es necesario **hacer frente a la economía informal**. **El trabajo no declarado e informal** representa el 9,7 % del total de la mano de obra del sector privado, llegando al 27 % en los sectores de los cuidados personales y el trabajo doméstico, dominados principalmente por **trabajadoras migrantes**. Otros sectores de alto riesgo son la construcción, la agricultura, el transporte, el sector HORECA, los servicios de reparto y el trabajo en plataformas, con una elevada presencia de trabajadoras y trabajadores migrantes, tal y como reconocen la Autoridad Laboral Europea y la Plataforma sobre el Trabajo No Declarado⁵. Esto priva a los y las trabajadoras de protección social, de la acumulación de derechos de pensión y de las normas de seguridad, al tiempo que genera pérdidas de ingresos públicos⁶.

En el caso de las y los trabajadores migrantes, el riesgo de empleo irregular y de explotación laboral suele estar vinculado también a la precariedad de su situación de

³ [Informe sobre la evolución del empleo y la situación social en Europa \(ESDE\) 2025](#) [en inglés]

⁴ [Conclusiones del Consejo sobre el Informe Conjunto sobre el Empleo de 2026](#)

⁵ [Autoridad Laboral Europea, Plataforma sobre el trabajo no declarado](#) [en inglés]

⁶ [Alcance del trabajo no declarado en la Unión Europea, febrero de 2023](#) [en inglés]



residencia y a su dependencia del empleador. Se necesitan vías de migración laboral regulares y dignas para garantizar su protección y evitar que sean víctimas de la explotación y la precariedad, especialmente en la agricultura, la construcción, la logística, el turismo y los cuidados.

Al mismo tiempo, **los cuidados informales no remunerados** mantienen a las mujeres fuera de la población activa formal; alrededor del 22 % de las mujeres de la UE prestan cuidados informales a largo plazo, y la brecha de empleo de género le cuesta a la UE más de 390 000 millones de euros al año. Una inversión pública sostenida en infraestructuras de cuidados formales —aumentando la participación en la educación y cuidados de la primera infancia (ECEC) para menores de 3 años hasta el 45 %— fomentaría la participación femenina y formalizaría el trabajo de cuidados no declarado⁷.

Además, la CES aboga por una definición amplia de la activación del mercado laboral que vaya más allá de ayudar a las personas desempleadas a encontrar trabajo y abarque la formalización del trabajo no declarado existente. Esto es fundamental para el trabajo doméstico —un sector en el que 10 millones de mujeres en toda Europa trabajan a diario sin derechos laborales, protección social ni negociación colectiva—. La incorporación de estas trabajadoras al empleo formal fomenta el empleo de calidad y la igualdad de género al garantizar contratos, seguridad social, cobertura de la negociación colectiva y mejores condiciones para las trabajadoras migrantes vulnerables, al tiempo que permite a las mujeres con responsabilidades de cuidados participar plenamente en el mercado laboral y reduce el trabajo a tiempo parcial involuntario. En lo que respecta al **desajuste de competencias y a la insuficiente adecuación de la educación y la formación a las demandas del mercado laboral**, la CES subraya que el derecho a la educación debe entenderse como algo que va mucho más allá de las necesidades del mercado laboral, y que los sistemas educativos no deben subordinarse a dichas necesidades. La educación y la formación deben seguir sirviendo a este propósito más amplio: el desarrollo personal, la ciudadanía democrática y la inclusión social, junto con las competencias transversales y cívicas que los trabajadores necesitan para defender sus derechos.

Si bien el documento de consulta hace hincapié en las necesidades de cualificación, la CES reitera que no aborda adecuadamente la cuestión de los empleos de calidad y las ofertas de empleo de calidad. Parece tratar las cualificaciones principalmente como un instrumento para aumentar la participación en el mercado laboral y la competitividad empresarial. Una activación satisfactoria requiere un enfoque mucho más amplio que combine la divulgación, la orientación, la validación del aprendizaje previo, el apoyo social, las oportunidades de formación de calidad y el acceso a un empleo de calidad.

La CES señala además que el documento de consulta pasa por alto una serie de barreras estructurales que impiden una mejora de las competencias y un reciclaje profesional eficaces. La Comisión debería examinar por qué los avances en el marco de la Recomendación sobre itinerarios de mejora de las competencias han sido tan limitados. Además, la responsabilidad de la formación de adultos poco cualificados e inactivos sigue estando fragmentada entre distintos ministerios y autoridades regionales, desconectada de los sistemas generales de educación de adultos y de los interlocutores sociales.

A esto se suma la falta de reconocimiento de las competencias existentes. Las

⁷ [Eurofound \(2025\), ¡Cuidado con la brecha! La brecha de empleo de género le costó a Europa más de 350 mil millones de euros en 2023; EIGE \(2023\), Un mejor equilibrio entre la vida laboral y personal: reducir la brecha de género en el cuidado](#) [ambas publicaciones en inglés]



personas cualificadas, en particular **los y las trabajadoras migrantes**, suelen quedar excluidas del mercado laboral no por falta de competencias, sino porque **los empleadores no reconocen las titulaciones extranjeras** ni las competencias transferibles. La validación del aprendizaje no formal e informal suele ser una vía más rápida hacia el empleo que exigir nuevas titulaciones formales, pero sigue sin aprovecharse lo suficiente. Del mismo modo, la orientación debe considerarse un servicio público gratuito y profesional, en lugar de dejarla en manos de las personas para que se las arreglen por su cuenta. Por último, la formación no puede separarse de las condiciones de vida. Las responsabilidades de cuidado siguen impidiendo que muchos adultos inactivos, especialmente las mujeres, accedan al aprendizaje, lo que pone de manifiesto la necesidad de invertir en infraestructuras de cuidados.

La CES apoya a la Comisión al destacar la grave brecha de empleo a la que se enfrentan **las personas con discapacidad** y reconoce que la discriminación constituye una barrera de acceso fundamental para los grupos vulnerables. La discriminación sigue siendo una de las principales causas de inactividad. La no adopción, desde hace 17 años, de la Directiva horizontal sobre igualdad de trato sigue dejando desprotegidos a los solicitantes de empleo fuera del ámbito laboral, en ámbitos como la educación y la protección social.

El documento de la Comisión Europea menciona la necesidad de aumentar la participación en el mercado laboral para mejorar la sostenibilidad fiscal de la protección social en todos los Estados miembros, «a medida que se intensifica el envejecimiento demográfico». Este planteamiento no solo pasa por alto el potencial de los empleos de calidad para mejorar la sostenibilidad de una protección social adecuada⁸, sino que también se basa en un modelo tradicional de financiación de los sistemas de protección social y no tiene en cuenta la necesidad de reformas más amplias de la fiscalidad y de un marco más justo para los sistemas contributivos. Además, no tiene en cuenta que la discriminación por edad afecta al 52 % de los ciudadanos de la UE, que consideran que la edad es una desventaja importante a la hora de ser contratados. Si bien se destaca acertadamente la situación en el mercado laboral de las mujeres y los jóvenes, a menudo se pasa por alto la discriminación de los empleadores en la contratación contra los solicitantes de empleo de 55 años o más. Las y los trabajadores de entre 55 y 64 años representan el 28,1 % de las personas adultas inactivas en edad de trabajar, pero participan menos en las políticas activas del mercado laboral y en la formación⁹. La acción de la UE debe garantizar las adaptaciones razonables e integrar en las estrategias de activación normas de gestión de la edad en el lugar de trabajo (adaptaciones ergonómicas, horarios flexibles, jubilación gradual). Los interlocutores sociales europeos también han abordado la importancia de mejorar las condiciones de trabajo para la contratación y la retención de las y los trabajadores con el fin de hacer frente al envejecimiento de la población. Para que los y las trabajadoras de más edad puedan permanecer activos en el mercado laboral con buena salud, es esencial la aplicación y el cumplimiento estrictos de la legislación en materia de seguridad y salud en el trabajo, en particular en lo que respecta a los trastornos musculoesqueléticos. El impacto de una protección inadecuada es evidente en sectores como el de la asistencia sanitaria, donde un gran número de enfermeras se ven obligadas a abandonar la profesión prematuramente debido a lesiones de espalda relacionadas con el trabajo que se podrían prevenir y a trastornos musculoesqueléticos crónicos. La salud y la seguridad en el trabajo deben ser una condición esencial y transversal para la activación sostenible, el acceso a un empleo de calidad y la permanencia en el trabajo.

⁸ Véase el estudio de la CES [«Escenario EPSR 2030: ¿qué significaría para las pensiones alcanzar el objetivo de empleo del 78 % del Plan de Acción, con empleos de calidad?»](#) [en inglés]

⁹ [Informe Conjunto sobre el Empleo 2026, Eurostat](#) [en inglés]



Además, el análisis destaca el **papel crucial de los Servicios Públicos de Empleo (SPE)** en la identificación, la captación y el apoyo individualizado a las personas más alejadas del mercado laboral. Sin embargo, el análisis adolece de una deficiencia fundamental en su tratamiento de los sistemas de protección social. Esto conlleva el riesgo de confundir los recortes a priori de las prestaciones o la activación coercitiva —que deben evitarse— con interacciones mal diseñadas entre impuestos y prestaciones que pueden crear verdaderos desincentivos y deben configurarse mejor. La CES rechaza enérgicamente el planteamiento en torno a los «desincentivos fiscales y de prestaciones» y las «trampas del desempleo o la inactividad». Presentar las prestaciones por desempleo como obstáculos para el trabajo traslada la responsabilidad sistémica a las personas vulnerables, ignorando el hecho de que estas prestaciones sirven como una red de seguridad vital, especialmente durante la actual crisis del coste de la vida. Los recortes de prestaciones y las sanciones nunca deben equipararse con una activación exitosa. Las personas que pierden sus derechos sin acceder a un empleo sostenible corren el riesgo de desaparecer por completo del radar de los Servicios Públicos de Empleo, lo que dificulta aún más llegar a ellas. La activación debe evaluarse en función del empleo sostenible, la permanencia en el puesto, la calidad del empleo, la progresión profesional y la reducción de la pobreza. Es necesario reforzar los Servicios Públicos de Empleo para evitar que los intermediarios privados se lucren a costa de quienes buscan empleo, al tiempo que deben reconocerse las restricciones presupuestarias públicas como la causa fundamental de las vacantes no cubiertas en los servicios públicos esenciales. La CES se opone a todas las medidas centradas en la activación laboral obligatoria. Por consiguiente, el ámbito de actuación de la UE propuesto, destinado a abordar los desincentivos económicos, resulta inaceptable para la CES, salvo una excepción específica: garantizar que las prestaciones por discapacidad sigan siendo plenamente compatibles con los ingresos laborales.

Según el Informe sobre la renta mínima de 2025 del Comité de Protección Social, ninguno de los regímenes de renta mínima de los 27 Estados miembros se ajusta plenamente a la Recomendación del Consejo de 2023, ya que los beneficiarios solteros reciben, de media, solo el 56 % del umbral de riesgo de pobreza (y tan solo el 10 % en Hungría y Rumanía)¹⁰. Las tasas netas de sustitución para las y los trabajadores desempleados con un historial laboral breve oscilan entre el 7,4 % en Hungría y el 85,8 % en Luxemburgo, mientras que 17 Estados miembros limitan la duración de las prestaciones a seis meses o menos. Además, la pobreza laboral sigue siendo elevada, con un 8,2 % en general (que asciende al 12,9 % en el caso de los y las trabajadoras a tiempo parcial y al 13,3 % en el de las y los trabajadores temporales)¹¹. La Comisión debe velar por que los Estados miembros no reduzcan aún más las prestaciones de apoyo a los ingresos con el falso pretexto de incentivar la participación, y que, en su lugar, mejoren la armonización entre un apoyo a los ingresos adecuado y los mecanismos de fijación de salarios. El derecho a las prestaciones de apoyo a los ingresos en cualquier circunstancia, independientemente de la situación laboral, debe seguir siendo efectivo. Esto implica que todos los trabajadores y trabajadoras con empleos atípicos deben estar protegidos, en primer lugar, de las consecuencias de los empleos de baja calidad y de la consiguiente acumulación ineficaz de derechos de protección social. La inserción de las personas en empleos más gratificantes requiere un enfoque sistémico que debe incluir una asistencia social que facilite dicha inserción, así como la mejora de las condiciones de trabajo. Esto implica también una revisión de las normas de gobernanza económica europea y del enfoque persistente respecto al sobreendeudamiento y a los procedimientos de ejecución de deudas en curso a través

¹⁰ [Informe renta mínima 2025](#) [en inglés]

¹¹ [Informe conjunto sobre el empleo 2026](#) [en inglés]



de las recomendaciones específicas por país (REP), que estrangulan el gasto social de los Estados miembros sin tener en cuenta las necesidades y los derechos de las personas —un enfoque perjudicial para el desarrollo social, pero también para el económico, que fomenta la desigualdad, la segregación y la erosión del capital humano—.

La calidad del empleo debe reconocerse como uno de los principales factores que impulsan la escasez de mano de obra en todos los sectores afectados, en lugar de considerar como causa por defecto las razones relacionadas con la oferta. El análisis no se pronuncia sobre medidas proactivas como la creación directa de empleo de calidad, las condicionalidades sociales para garantizar la calidad del empleo creado vinculado a las ayudas públicas a la contratación y los marcos de apoyo específicos para las personas con discapacidad. La Comisión pasa por alto que la pérdida inmediata de las prestaciones por discapacidad al incorporarse al mercado laboral supone una importante barrera estructural para este colectivo; dado que los costes funcionales relacionados con la discapacidad persisten independientemente de la situación laboral, esta consulta debe allanar el camino para que la UE adopte medidas que garanticen la compatibilidad entre los ingresos laborales y los derechos derivados de la discapacidad. Los costes adicionales relacionados con la discapacidad deben reconocerse adecuadamente, respetando al mismo tiempo la competencia de los Estados miembros en la organización de los sistemas de seguridad social.

En lo que respecta a **las políticas activas del mercado laboral (PAML)**, la CES señala que, si bien el documento de consulta identifica acertadamente las barreras a las que se enfrentan las personas excluidas del mercado laboral, las PAML no se señalan como un objetivo específico de la posible acción de la UE. Solo se hace referencia a ellas como datos de contexto, se mencionan de pasada por su papel tradicional a la hora de movilizar el potencial laboral oculto y se citan en las Recomendaciones Específicas por País como algo que debe reforzarse; sin embargo, ninguna de las ocho «áreas potenciales de actuación de la UE» establecidas en el documento propone el fortalecimiento, la mejora de la calidad o la dotación adecuada de recursos para las PLMA como un objetivo en sí mismo.

Las medidas de formación, orientación y creación de empleo quedan implícitas en los «itinerarios individualizados», en lugar de establecerse como una prioridad específica. Se trata de una omisión significativa, habida cuenta de las propias conclusiones de la Comisión de que la aplicación de las Recomendaciones sobre los desempleados y las desempleadas de larga duración y la Garantía Juvenil se ha ralentizado, y de que los proveedores de servicios, cuando se les evalúa en función de los objetivos de inserción, tienden a dar prioridad a las personas más fáciles de colocar en un puesto de trabajo frente a aquellas con barreras más complejas o estructurales, dejando desatendidas a las personas más alejadas del mercado laboral. La CES considera que cualquier iniciativa futura debe elevar explícitamente las políticas activas del mercado laboral (PAML) a la categoría de objetivo independiente, con compromisos claros en materia de cobertura, calidad y financiación. La experiencia de los interlocutores sociales debería reconocerse explícitamente en el diseño, la aplicación y la evaluación de las políticas activas del mercado laboral. Los sindicatos que operan a nivel local y regional, especialmente en las grandes zonas urbanas, poseen un conocimiento de primera mano de las barreras a las que se enfrentan las y los trabajadores y solicitantes de empleo, y pueden aportar una contribución importante al desarrollo de políticas activas del mercado laboral eficaces e inclusivas.

En lo que respecta a la escasez de mano de obra, el documento de consulta aborda la activación principalmente desde la perspectiva de la escasez de mano de obra y la competitividad empresarial, presentando las dificultades de contratación de los empleadores como el problema central, por delante de la pobreza, la inclusión social y la igualdad de género, que se plantean como cuestiones secundarias. Las personas que se enfrentan a importantes barreras son consideradas, en gran medida, como una fuente de mano de obra sin explotar para cubrir las carencias de los empleadores, en



lugar de como titulares de derechos con derecho a un empleo de calidad y a la dignidad por sí mismas. La CES considera que la futura actuación de la UE debe reequilibrar este discurso: para hacer frente a la escasez de mano de obra es necesario mejorar la calidad del empleo y las condiciones de trabajo —al tiempo que se diversifica el tejido productivo— desde el lado de la demanda, y no solo activando a las personas desde el lado de la oferta; además, la activación debe perseguirse por su propio valor para la persona, y no principalmente para satisfacer las necesidades de contratación de los empleadores. Un análisis adecuado debe tener en cuenta también la dimensión territorial, ya que las causas de la escasez de mano de obra difieren considerablemente entre los distintos Estados miembros y regiones. En el contexto de la UE, las políticas de activación y de empleo de calidad deben complementarse con medidas que aborden el declive demográfico, el desarrollo regional, el transporte y el acceso a los servicios, así como la movilidad laboral interna y transfronteriza.

Pregunta 2: ¿Considera que es necesaria una acción de la UE para abordar las cuestiones identificadas? En caso afirmativo, ¿cuál debería ser la orientación y el alcance de dicha acción?

La CES ha planteado sus **reivindicaciones legislativas para mejorar la calidad del trabajo** en toda la UE en su respuesta a la consulta sobre la Ley de Empleos de Calidad. La UE debe promulgar una Ley de Empleos de Calidad que establezca nuevos derechos exigibles para todos los trabajadores y trabajadoras y que mejore la calidad del empleo en toda Europa. La escasez de mano de obra debe abordarse principalmente mediante la creación de empleos de calidad, condiciones de trabajo seguras y dignas y la negociación colectiva, en lugar de recurrir a la desregulación, la reducción de costes o las medidas de austeridad. Esto incluye también alcanzar una cobertura de negociación colectiva del 80 % mediante planes de acción nacionales en el marco de la Directiva sobre el salario mínimo y reforzar la capacidad de los sindicatos, ampliar el acceso a la protección social a todas las trabajadoras y trabajadores, garantizar el derecho a la formación remunerada y fomentar políticas de empleo con perspectiva de género.

La inversión en los servicios públicos y la protección social, así como el acceso a ellos, revisten la misma importancia. El informe de Enrico Letta «Mucho más que un mercado» también hizo hincapié en el «derecho a quedarse», subrayando la necesidad de invertir en empleos y servicios de calidad en todas las regiones de la UE. La inversión pública en servicios sociales, salud y asistencia debe llevarse a cabo para crear empleos de calidad y liberar a las personas de las cargas asistenciales que actualmente se asumen de manera informal. Solo en los sectores del cuidado infantil y de la asistencia a largo plazo, el reconocimiento de las cualificaciones existentes, la formación de personal asistencial especializado y la creación de centros de cuidados públicos accesibles, incluso en las regiones más despobladas, generarían un auténtico «rendimiento múltiple» para la UE, en términos de bienestar de las y los trabajadores, apoyo a las familias y rendimiento fiscal¹². Más concretamente, en relación con esta consulta, la CES pide, en lo que respecta a la **Garantía Juvenil**, que se establezcan criterios de calidad como requisito para todas las ofertas en el marco de la Garantía

¹² Esta es precisamente la dirección señalada por el [informe del Grupo de Alto Nivel sobre el futuro de la protección social y el Estado del bienestar en la UE](#) que puso de relieve la urgencia de reformar los sistemas de protección social y los servicios sociales a la luz del envejecimiento de la población y la disminución de la población activa. Los argumentos económicos son claros: la OIT estima que invertir en servicios universales de cuidado infantil y de cuidados de larga duración en toda la UE-27 podría crear 13 millones de puestos de trabajo para 2030, y que cada euro invertido generaría 4,7 € de crecimiento del PIB gracias al aumento del empleo, especialmente el materno. Ya se prevé que el gasto oficial en cuidados de larga duración aumente del 1,7 % al 2,5 % del PIB para 2050; sin inversión pública, esta necesidad seguirá siendo absorbida por los cuidados no remunerados e informales, que actualmente representan entre el 2,4 % y el 2,7 % del PIB de la UE.



Juvenil:

Un acuerdo por escrito: detalles sobre la duración, las horas de trabajo previstas, la descripción del puesto, el salario o la remuneración, los resultados en materia de competencias referenciados al Marco Nacional de Cualificaciones (MNC) o al Marco Europeo de Cualificaciones (MEC), y los convenios colectivos aplicables o la información sindical.

Salario completo: en el caso del empleo a tiempo completo, el salario no podrá ser inferior al establecido en el convenio colectivo, a la mediana de los ingresos, al salario mínimo nacional o sectorial, ni al umbral de pobreza de la UE (el que resulte más favorable). Los salarios a tiempo parcial deberán adaptarse en consecuencia.

Entorno laboral y derecho a la reincorporación: condiciones de trabajo dignas, espacio accesible designado, tiempos de descanso, derecho a reincorporarse tras un permiso parental, un accidente o una enfermedad de larga duración.

Canales de reclamación y protección social: Acceso a canales de reclamación (organización de acogida, sindicato o terceros). Inclusión obligatoria en la seguridad social (desempleo, salud, baja por enfermedad, seguro de accidentes) independientemente de la duración del contrato.

Las transiciones inclusivas de las y los jóvenes trabajadores pueden abordarse en virtud de las letras h) y j) del artículo 153 del TFUE, que establecen normas mínimas de transición: contratos por escrito, horas mínimas de trabajo, acceso a la protección social, representación sindical y limitaciones estrictas al trabajo temporal o a tiempo parcial, respetando la autonomía de los interlocutores sociales nacionales.

En lo que respecta específicamente a la igualdad de género, las futuras medidas de la UE deben ir más allá de los meros indicadores económicos y dar prioridad a las vías que permitan a las mujeres acceder a empleos de calidad y mantenerse en ellos. Esto incluye abordar las causas fundamentales de las barreras al empleo, como la distribución desigual del trabajo de cuidados no remunerado entre mujeres y hombres, la infravaloración del trabajo realizado por las mujeres en un mercado laboral altamente segregado por género y el acceso a servicios públicos asequibles, accesibles y de alta calidad. Debe garantizarse la aplicación plena y efectiva de la legislación vigente de la UE destinada a promover la igualdad de género en el mercado laboral, incluida, en particular, la Directiva de la UE sobre transparencia salarial. Sus disposiciones deben aplicarse íntegramente y debe preservarse su nivel de ambición, evitando cualquier debilitamiento o dilución de las salvaguardias ya acordadas a nivel de la UE, y su aplicación debe incluir el apoyo a los interlocutores sociales y a los sistemas de evaluación de puestos de trabajo neutros en materia de género como herramientas clave para reducir las brechas salariales de género. Una aplicación efectiva es esencial no solo para aumentar la transparencia en las prácticas de contratación y retribución y para combatir la discriminación salarial por razón de género, sino también para mejorar el acceso de las mujeres a un empleo de calidad, reducir las desigualdades estructurales a lo largo de la vida laboral y favorecer una progresión profesional más justa.

La UE debe **garantizar que las medidas propuestas en materia de cuidado infantil y cuidados de larga duración cuenten con el respaldo de la inversión pública** y se ajusten claramente al recién anunciado «Pacto Europeo por los Cuidados», en lugar de basarse en objetivos no vinculantes. El Pacto por los Cuidados debería ser una parte integral de la estrategia de activación y empleo de la UE, reconociendo que unos servicios de cuidados accesibles, asequibles y de calidad son una condición esencial para la participación en el mercado laboral. Una inversión pública adecuada y sostenible debería reforzar la prestación pública y sin ánimo de lucro, junto con un diálogo social y una negociación colectiva eficaces. También debería garantizar que las políticas de activación no penalicen a las personas con responsabilidades de



cuidados —a menudo mujeres— cuando no se disponga de servicios de cuidados adecuados o estos resulten inasequibles. Sin una inversión sustancial y un reparto equitativo de las responsabilidades de cuidados, las mujeres seguirán atrapadas en los roles de cuidadoras. La activación no puede disociarse de la disponibilidad efectiva de cuidados de calidad.

La UE debería animar a los Estados miembros a **avanzar hacia sistemas de tributación individual**, lo que puede constituir un paso clave para eliminar los desincentivos que afectan a los segundos ingresos, que actualmente afectan a las mujeres en el 78 % de los casos.

Del mismo modo, la integración de normas sólidas de seguridad y salud en el trabajo (SST) y de protecciones claras contra **la violencia y el acoso por motivos de género (VACG)** en las estrategias de retención laboral ofrece una forma práctica de mejorar las condiciones de trabajo y apoyar la estabilidad a largo plazo en el lugar de trabajo. La seguridad y la salud en el trabajo deben ser una condición esencial y transversal para la activación sostenible, el acceso a un empleo de calidad y la permanencia en el trabajo. Las trayectorias personalizadas deben garantizar la compatibilidad entre las capacidades y circunstancias de la persona, el puesto de trabajo y la organización del trabajo, mediante una evaluación adecuada y la prevención de los riesgos laborales, la adopción de las adaptaciones necesarias y los ajustes razonables, así como la participación de los y las trabajadoras y de sus representantes en materia de salud y seguridad. La CES pide un **mayor apoyo al desarrollo de capacidades en el MFP 2028-2034**, y cada Estado miembro debería estar obligado a destinar una parte del gasto social —el 1 % del FSE+ o de los Planes de Colaboración Nacionales y Regionales (PCNR) — directamente a los interlocutores sociales.

En lo que respecta a las competencias, la CES pide que las medidas de activación se vinculen directamente a un derecho exigible a la formación para todas las personas trabajadoras, independientemente del tipo de contrato, la situación laboral o el estatus migratorio, aplicando plenamente las disposiciones de la Directiva (UE) 2019/1152. La UE debería promover que todas **las estrategias nacionales de activación** incluyan estrategias de mejora de las competencias respaldadas por presupuestos específicos, coordinación interministerial y diálogo social. La divulgación debe reconocerse como un objetivo político específico, financiando a intermediarios de confianza, incluidos los sindicatos y los centros de formación para adultos.

Además, la CES pide que se lleve a cabo una **revisión de la Resolución del Consejo de 2008 sobre la orientación a lo largo de toda la vida**, con el fin de establecer la orientación como un servicio público gratuito y profesional y de respaldar las funciones de orientación de los sindicatos. La validación del aprendizaje no formal e informal, con arreglo a la Recomendación de 2012, debería convertirse en un instrumento de activación fundamental, financiado con fondos públicos y con la participación estructural de los interlocutores sociales.

En relación con **los trabajadores con discapacidad**, la CES aboga por una legislación específica que haga que los elementos del «Paquete de Empleo» de la Estrategia de la UE para los Derechos de las Personas con Discapacidad sean exigibles y obligatorios para los empleadores, lo que garantizaría las adaptaciones razonables para las trabajadoras y trabajadores con discapacidad como una obligación jurídicamente vinculante, que pueda adaptarse mejor y mejorarse a través de la negociación colectiva y el diálogo social. Los ajustes razonables también deberían aplicarse en casos de discapacidad sobrevenida, ya que las declaraciones de incapacidad permanente suelen dar lugar a la rescisión del contrato de trabajo en lugar de a adaptaciones del lugar de trabajo, lo que excluye al trabajador o trabajadora del mercado laboral. La CES también pide la adopción de la Directiva horizontal de la UE contra la discriminación, que proporcionaría una protección integral a las personas con discapacidad en el lugar de trabajo y en la sociedad.



Para garantizar la seguridad económica y unos modelos de empleo justos, la CES exige un instrumento jurídicamente vinculante para **los talleres protegidos**, que garantice que estos sirvan de trampolín hacia el mercado laboral abierto, en lugar de convertirse en trampas sin salida con condiciones laborales por debajo de los estándares. A las y los trabajadores de estos entornos se les debe garantizar el salario mínimo legal o las normas establecidas en los convenios colectivos, condicionando la financiación pública al cumplimiento de dichas normas. Los derechos a las prestaciones por discapacidad deben seguir siendo plenamente compatibles con los ingresos laborales para eliminar las trampas de pobreza, al tiempo que debe garantizarse la plena transferibilidad de las prestaciones por discapacidad y el apoyo en el marco de **la Tarjeta Europea de Discapacidad**. Por último, debe garantizarse la plena participación y una gobernanza estructurada con los sindicatos en el diseño conjunto, el seguimiento y la evaluación de las políticas de inclusión de las personas con discapacidad, tanto a nivel nacional como de la UE.

Debe reforzarse **el papel de los Servicios Públicos de Empleo**. En un contexto de tendencias crecientes hacia la privatización y las asociaciones público-privadas, la CES reafirma que la integración en el mercado laboral y el apoyo específico a los grupos vulnerables son responsabilidades públicas fundamentales. De cara al Marco Financiero Plurianual 2028-2034, la CES insiste en que unos servicios públicos y una administración de alta calidad son pilares esenciales para proteger a los trabajadores y trabajadoras de la inseguridad económica. El próximo MFP debe proporcionar una financiación específica y protegida para garantizar que los SPE mantengan la capacidad operativa, técnica y de personal necesaria para llevar a cabo transiciones justas y prevenir el desempleo de larga duración.

La CES insta a la UE a que adopte medidas para apoyar **el desarrollo de políticas activas del mercado laboral (PAML)** que respondan a las barreras y necesidades reales de las personas, garantizando al mismo tiempo que las intervenciones de activación sigan siendo de carácter de apoyo y no coercitivas. Para lograrlo, las PAML deben incluir un apoyo a medida basado en evaluaciones individuales oportunas, asesoramiento y orientación de calidad a lo largo de todo el proceso de activación, y oportunidades de (re)cualificación adaptadas a las necesidades reales del mercado de trabajo. El uso de herramientas basadas en la inteligencia artificial (IA) para apoyar la activación debe tener en cuenta el riesgo de discriminación impulsada por la IA y seguir estando sujeto a supervisión humana. Deben ofrecer prácticas remuneradas y programas de formación profesional que proporcionen vías reales hacia un empleo de calidad, apoyo para conseguir puestos de trabajo de calidad y sostenibles, y continuidad del apoyo tras la inserción laboral para evitar una recaída prematura en la inactividad. Los sindicatos y los interlocutores sociales deben desempeñar un papel estructural y vinculante en el diseño, la aplicación, el seguimiento y la evaluación de las PAML a todos los niveles. Las políticas activas del mercado laboral deben adaptarse explícitamente a las necesidades específicas —y a menudo agravadas— de los grupos vulnerables mediante itinerarios específicos, lo que requiere una labor de divulgación más sólida y basada en la comunidad a través de la cooperación con los interlocutores sociales, la sociedad civil y los servicios sociales. Las políticas activas del mercado laboral deben contar con una financiación de la UE adecuada y garantizada (FSE+, PCNR [Planes de Colaboración Nacionales y Regionales], FEC [Fondo Europeo de Competitividad]), de modo que la ejecución de esta política no recaiga únicamente en los servicios nacionales de empleo, que ya cuentan con recursos insuficientes.

Por último, la CES recuerda que la política de cohesión es el principal motor de la activación a nivel de la UE, ya que el FSE+ (2021-2027) llega a 16 millones de participantes e impulsa el crecimiento a largo plazo del PIB y del empleo. Sin embargo, la arquitectura del MFP propuesta pone en peligro este progreso al integrar el FSE+ en los planes de colaboración nacionales y regionales con un umbral mínimo de objetivo social de solo el 14 %, lo que representa un recorte estimado del 26 % en términos reales de la financiación específica del FSE+. La CES rechaza esta dilución. Es



importante que el próximo MFP refuerce la financiación específica destinada a objetivos sociales, proteja la capacidad administrativa y de los servicios públicos de empleo (SPE) y mantenga recursos garantizados y reservados para la Garantía Juvenil y la aplicación de políticas activas del mercado laboral (PAML) específicas, así como para la integración en el mercado laboral de personas migrantes y refugiadas en el marco del FAMI (Fondo de Asilo, Migración e Integración). Si bien se reconoce el importante papel de la financiación de la UE a la hora de apoyar la participación en el mercado laboral, esta debe considerarse como un complemento de la financiación nacional que permite a los Estados miembros desarrollar medidas específicas.

Pregunta 3 (Negociaciones en virtud del artículo 155 del TFUE) – Opiniones sobre las negociaciones en el marco del diálogo social

La CES está dispuesta a estudiar con los empresarios europeos si existe margen para que los interlocutores sociales negocien, en virtud del artículo 155 del TFUE, aspectos relevantes de esta iniciativa. Dichas negociaciones podrían aportar valor añadido cuando las cuestiones sean competencia de los interlocutores sociales y cuando un acuerdo pueda aportar mejoras concretas en el acceso a un empleo de calidad, la integración sostenible en el mercado laboral y la permanencia en el mismo.

Entre los posibles ámbitos de diálogo podrían figurar, por ejemplo, el papel y las responsabilidades de los empresarios en la contratación, las medidas de reincorporación al trabajo, las adaptaciones razonables, el acceso a la formación, una Garantía Europea de Empleo y la participación de los y las trabajadoras y sus representantes en el diseño y la aplicación de medidas de apoyo a la participación en el mercado laboral.

Sin embargo, la disposición a explorar esta posibilidad no constituye, en esta fase, una decisión de la CES de entablar negociaciones ni una solicitud de suspensión de la iniciativa de la Comisión. Cualquier decisión de este tipo requeriría una mayor claridad en cuanto al alcance y el contenido de una posible acción de la UE, así como pruebas de una voluntad genuina por parte de los empleadores europeos de negociar un acuerdo ambicioso y equilibrado, y debería tener en cuenta también los compromisos contraídos en el marco del Programa de Trabajo de los interlocutores sociales europeos.

Mientras tanto, la Comisión debería proseguir con la segunda fase de consulta y presentar opciones suficientemente ambiciosas y concretas para la acción de la UE. Las negociaciones de los interlocutores sociales deben complementar la responsabilidad de la Comisión de actuar y no deben convertirse en un medio para rebajar el nivel de ambición o eludir las medidas vinculantes necesarias.

Traducido por Internacional CEC UGT