



2025/2254

7.11.2025

DECISIÓN (UE) 2025/2254 DEL CONSEJO

de 27 de octubre de 2025

relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 148, apartado 2,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Visto el dictamen del Parlamento Europeo ⁽¹⁾,

Visto el dictamen del Comité Económico y Social Europeo ⁽²⁾,

Previa consulta al Comité de las Regiones,

Visto el dictamen del Comité de Empleo ⁽³⁾,

Considerando lo siguiente:

- (1) Con arreglo al artículo 145 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), los Estados miembros y la Unión han de esforzarse por desarrollar una estrategia coordinada para el empleo y particularmente para el fomento de una mano de obra cualificada, formada y capaz de adaptarse, así como mercados de trabajo inclusivos, resilientes orientados al futuro y con capacidad de respuesta al cambio económico, con vistas a lograr los objetivos de crecimiento económico equilibrado, pleno empleo y progreso social, y un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente establecidos en el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea (TUE). Con arreglo al artículo 146, apartado 2, del TFUE, los Estados miembros deben considerar el fomento del empleo un asunto de interés común y deben coordinar su acción al respecto en el seno del Consejo.
- (2) En virtud del artículo 3 del TUE la Unión debe luchar contra la exclusión social y la discriminación, y fomentar la justicia y la protección sociales, la igualdad entre las mujeres y los hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño. En virtud del artículo 9 del TFUE para la definición y ejecución de sus políticas y acciones, la Unión ha de tener en cuenta las exigencias relacionadas con la promoción de un nivel de empleo elevado, con la garantía de una protección social adecuada, con la lucha contra la exclusión social y con un nivel elevado de educación, formación y protección de la salud humana.
- (3) La Unión ha elaborado y aplicado instrumentos de coordinación para las políticas económicas y de empleo. Como parte de esos instrumentos, las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros (en lo sucesivo, «orientaciones para el empleo») que figuran en el anexo de la Decisión (UE) 2024/3134 del Consejo ⁽⁴⁾, junto con las orientaciones generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión que establece la Recomendación (UE) 2015/1184 del Consejo ⁽⁵⁾, conforman las orientaciones integradas. Las orientaciones para el empleo deben guiar la aplicación de las políticas en los Estados miembros y en la Unión, reflejando la interdependencia existente entre los Estados miembros. El conjunto resultante de políticas y reformas nacionales y de la Unión coordinadas constituye una combinación adecuada de políticas económicas, sociales y de empleo sostenibles en general, que debe producir efectos indirectos positivos en los mercados de trabajo y la sociedad en sentido amplio, reforzar la resiliencia económica y social, y responder eficazmente a los retos a medio y largo plazo, como la necesidad de reforzar la competitividad, la incertidumbre en torno a las políticas comerciales globales, los efectos derivados de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania y el contexto geopolítico general.

⁽¹⁾ Dictamen de 8 de octubre de 2025 (pendiente de publicación en el Diario Oficial).

⁽²⁾ Dictamen de 18 de septiembre de 2025 (pendiente de publicación en el Diario Oficial).

⁽³⁾ Dictamen de 8 de julio de 2025 (pendiente de publicación en el Diario Oficial).

⁽⁴⁾ Decisión (UE) 2024/3134 del Consejo, de 2 de diciembre de 2024, relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros (DO L, 2024/3134, 13.12.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2024/3134/oj>).

⁽⁵⁾ Recomendación (UE) 2015/1184 del Consejo, de 14 de julio de 2015, relativa a las orientaciones generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión Europea (DO L 192 de 18.7.2015, p. 27, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reco/2015/1184/oj>).

- (4) Con el fin de mejorar el progreso económico y social y la convergencia al alza, apoyar las transiciones ecológica y digital, reforzar la base industrial, la productividad y la competitividad de la Unión, hacer frente a los retos demográficos y lograr unos mercados de trabajo inclusivos y resilientes en la Unión, los Estados miembros deben abordar la escasez de mano de obra y de capacidades y promover empleos de calidad, así como una educación y formación inclusivas y de calidad para todos, en consonancia con la Comunicación de la Comisión de 5 de marzo de 2025 titulada «La Unión de las Competencias», y para ello deben prestar especial atención a la mejora de las capacidades básicas, sobre la base del Plan de Acción para las Competencias Básicas, así como a las capacidades demandadas en el mercado laboral, en particular las capacidades digitales y ecológicas y especialmente entre estudiantes y adultos desfavorecidos. Los Estados miembros también deben impulsar la educación y la formación en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (CTIM), en consonancia con el Plan Estratégico para la Enseñanza de las CTIM, reforzar la educación y la formación profesionales orientadas al futuro, en particular atrayendo a mujeres y niñas a las disciplinas CTIM, la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional a lo largo de toda la vida, y esforzarse por lograr unos sistemas educativos inclusivos; deben asimismo garantizar unas políticas activas del mercado laboral que sean eficaces y una mejora de las condiciones de trabajo y las oportunidades profesionales, respetando al mismo tiempo el papel y la autonomía de los interlocutores sociales. Como se menciona en la Recomendación del Consejo de 16 de junio de 2022 ⁽⁶⁾, la integración sistemática de la vertiente de la educación y formación en otras políticas relacionadas con la transición ecológica y el desarrollo sostenible con una perspectiva de aprendizaje permanente puede servir para apoyar la aplicación de dichas políticas. El refuerzo de dichos elementos reviste especial importancia para las regiones menos desarrolladas, remotas y ultraperiféricas de la Unión, donde las necesidades son mayores. La escasez puede abordarse en mayor medida mejorando la movilidad justa dentro de la Unión para los trabajadores y los estudiantes, y atrayendo y reteniendo talentos de fuera de la Unión. Además, es preciso reforzar los vínculos entre los sistemas de educación y formación y el mercado de trabajo, y reconocer y reconocer las capacidades, los conocimientos y las competencias adquiridos a través del aprendizaje no formal e informal.
- (5) Las orientaciones para el empleo son coherentes con el nuevo marco de gobernanza económica de la Unión, que entró en vigor el 30 de abril de 2024 ⁽⁷⁾, y con la legislación vigente de la Unión y diversas iniciativas de la Unión, incluidas las Recomendaciones del Consejo de 14 de junio de 2021 ⁽⁸⁾, de 29 de noviembre de 2021 ⁽⁹⁾, de 5 de abril de 2022 ⁽¹⁰⁾, de 16 de junio de 2022 ⁽¹¹⁾, de 28 de noviembre de 2022 ⁽¹²⁾, de 8 de diciembre de 2022 ⁽¹³⁾, de 30 de enero de 2023 ⁽¹⁴⁾, de 12 de junio de 2023 ⁽¹⁵⁾ y de 27 de noviembre de 2023 ⁽¹⁶⁾, la Recomendación (UE) 2021/402 de la Comisión ⁽¹⁷⁾, la Resolución del Consejo de 26 de febrero de 2021 ⁽¹⁸⁾, las Comunicaciones de la Comisión de 9 de diciembre de 2021 sobre construir una economía que funcione para las personas: un Plan de Acción para la Economía Social, de 30 de septiembre de 2020, sobre el Plan de Acción de Educación Digital 2021-2027, de 3 de marzo de 2021, sobre la Unión de la Igualdad: Estrategia sobre los derechos de las personas con discapacidad para 2021-2030, de 7 de septiembre de 2022, sobre la Estrategia Europea de Cuidados, de 1 de febrero de 2023, sobre un Plan Industrial del Pacto Verde para la era de cero emisiones netas, de 25 de enero de 2023, sobre el refuerzo del diálogo social en la Unión Europea, de 11 de octubre de 2023, sobre el Cambio demográfico en

⁽⁶⁾ Recomendación del Consejo, de 16 de junio de 2022, relativa al aprendizaje para la transición ecológica y el desarrollo sostenible (DO C 243 de 27.6.2022, p. 1).

⁽⁷⁾ Reglamento (UE) 2024/1263 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2024, relativo a la coordinación eficaz de las políticas económicas y a la supervisión presupuestaria multilateral y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1466/97 (DO L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj>).

⁽⁸⁾ Recomendación (UE) 2021/1004 del Consejo, de 14 de junio de 2021, por la que se establece una Garantía Infantil Europea (DO L 223 de 22.6.2021, p. 14, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reco/2021/1004/oj>).

⁽⁹⁾ Recomendación del Consejo, de 29 de noviembre de 2021, relativa a los planteamientos basados en el aprendizaje mixto para lograr una educación primaria y secundaria inclusivas y de alta calidad (DO C 504 de 14.12.2021, p. 21).

⁽¹⁰⁾ Recomendación del Consejo, de 5 de abril de 2022, para tender puentes que permitan una cooperación europea eficaz en materia de educación superior (DO C 160 de 13.4.2022, p. 1).

⁽¹¹⁾ Recomendación del Consejo, de 16 de junio de 2022, relativa al aprendizaje para la transición ecológica y el desarrollo sostenible (DO C 243 de 27.6.2022, p. 1), Recomendación del Consejo, de 16 de junio de 2022, relativa a un enfoque europeo de las microcredenciales para el aprendizaje permanente y la empleabilidad (DO C 243 de 27.6.2022, p. 10), Recomendación del Consejo, de 16 de junio de 2022, relativa a las cuentas de aprendizaje individuales (DO C 243 de 27.6.2022, p. 26) y Recomendación del Consejo, de 16 de junio de 2022, para garantizar una transición justa hacia la neutralidad climática (DO C 243 de 27.6.2022, p. 35).

⁽¹²⁾ Recomendación del Consejo, de 28 de noviembre de 2022, sobre los caminos hacia el éxito escolar, que sustituye la Recomendación del Consejo, de 28 de junio de 2011, relativa a las políticas para reducir el abandono escolar prematuro (DO C 469 de 9.12.2022, p. 1).

⁽¹³⁾ Recomendación del Consejo, de 8 de diciembre de 2022, sobre el acceso a cuidados de larga duración de alta calidad asequibles (DO C 476 de 15.12.2022, p. 1), y 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 (DO C 484 de 20.12.2022, p. 1).

⁽¹⁴⁾ Recomendación del Consejo, de 30 de enero de 2023, sobre una renta mínima adecuada que procure la inclusión activa (DO C 41 de 3.2.2023, p. 1).

⁽¹⁵⁾ Recomendación del Consejo, de 12 de junio de 2023, sobre el refuerzo del diálogo social en la Unión Europea (DO C, C/2023/1389, 6.12.2023, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2023/1389/oj>).

⁽¹⁶⁾ Recomendación del Consejo, de 27 de noviembre de 2023, sobre el desarrollo de condiciones marco para la economía social (DO C, C/2023/1344, 29.11.2023, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2023/1344/oj>).

⁽¹⁷⁾ Recomendación (UE) 2021/402 de la Comisión, de 4 de marzo de 2021, sobre un apoyo activo eficaz para el empleo tras la crisis de la COVID-19 (EASE) (DO L 80 de 8.3.2021, p. 1).

⁽¹⁸⁾ Resolución del Consejo relativa a un marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación con miras al Espacio Europeo de Educación y más allá (2021-2030) (DO C 66 de 26.2.2021, p. 1).

Europa: conjunto de instrumentos de actuación, de 28 de septiembre de 2022, sobre evaluar mejor el impacto distributivo de las políticas de los Estados miembros, de 20 de marzo de 2024, sobre la escasez de mano de obra y de personal cualificado en la UE: un plan de acción, y de 5 de marzo de 2025 sobre la Unión de las Competencias, las Decisiones (UE) 2021/2316 ⁽¹⁹⁾ y (UE) 2023/936 ⁽²⁰⁾ del Parlamento Europeo y del Consejo, y las Directivas (UE) 2022/2041 ⁽²¹⁾, (UE) 2022/2381 ⁽²²⁾, (UE) 2023/970 ⁽²³⁾ y (UE) 2024/2831 ⁽²⁴⁾ del Parlamento Europeo y del Consejo.

- (6) El Semestre Europeo reúne diversos instrumentos en un marco global para una supervisión y coordinación multilaterales integradas de las políticas económicas y de empleo en la Unión. El Semestre Europeo es una herramienta esencial para conseguir resultados relativos a las prioridades definidas en la Brújula para la Competitividad, que proporciona un marco para impulsar la competitividad colmando la brecha en materia de innovación, descarbonizando la economía de la Unión, reduciendo las dependencias excesivas y aumentando la seguridad, y establece facilitadores horizontales entre los que se incluyen las capacidades, los empleos de calidad y la justicia social. El Semestre Europeo integra los principios del pilar europeo de derechos sociales, proclamado por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión en noviembre de 2017 ⁽²⁵⁾ (en lo sucesivo, «pilar europeo de derechos sociales»), y de su herramienta de supervisión, el cuadro de indicadores sociales, que permite también analizar los riesgos y retos que plantea la convergencia social al alza en la Unión, y contempla un fuerte compromiso con los interlocutores sociales, la sociedad civil y otras partes interesadas. El Semestre Europeo contribuye asimismo a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. Las políticas económicas, sociales y de empleo de la Unión y de los Estados miembros deben ir acompañadas de la transición justa de la Unión hacia una economía digital, climáticamente neutra y sostenible desde el punto de vista medioambiental, mejorar la competitividad y la productividad, garantizar condiciones de trabajo adecuadas, impulsar la innovación, fomentar la democracia en el trabajo, el diálogo social, la justicia social, la igualdad de oportunidades y la convergencia socioeconómica al alza, así como abordar las desigualdades y las disparidades regionales y luchar contra la pobreza y la exclusión social.
- (7) El cambio climático y otros retos medioambientales relacionados, la necesidad de garantizar una transición ecológica justa, la independencia energética, el aumento de la competitividad de las industrias de cero emisiones netas, la soberanía tecnológica y la necesidad de aumentar el gasto en defensa y de garantizar la autonomía estratégica abierta de Europa, así como los cambios demográficos y el desarrollo de la digitalización, en particular de la inteligencia artificial, la gestión algorítmica, la economía de plataformas y el teletrabajo, están transformando profundamente las economías y las sociedades de la Unión. La Unión y sus Estados miembros deben trabajar juntos para abordar esos cambios estructurales de manera eficaz y proactiva y, en su caso, adaptar los sistemas existentes, reconociendo la estrecha interdependencia de las economías y los mercados de trabajo de los Estados miembros, y las políticas conexas. Lo anterior requiere una acción política coordinada, ambiciosa y eficaz, tanto a nivel nacional como de la Unión, reconociendo al mismo tiempo el papel de los interlocutores sociales, de conformidad con el TFUE y con las disposiciones del Derecho de la Unión sobre gobernanza económica, teniendo en cuenta el pilar europeo de derechos sociales. Esta acción política debe incluir el estímulo a la inversión sostenible en todas las regiones de la Unión, un compromiso renovado con reformas e inversiones adecuadamente programadas que mejoren el crecimiento económico sostenible e integrador, las capacidades, el fomento de empleos de calidad, la productividad, la competitividad, unas condiciones de trabajo justas, la cohesión social y territorial, una convergencia socioeconómica al alza, la resiliencia y el ejercicio de responsabilidad presupuestaria. El apoyo debe provenir de los programas de financiación de la Unión existentes, y en particular del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia establecido por el Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽²⁶⁾ y de los fondos de la política de cohesión, incluido el Fondo Social Europeo Plus, establecido por el Reglamento (UE) 2021/1057 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽²⁷⁾, y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, regulado por el Reglamento (UE) 2021/1058
- ⁽¹⁹⁾ Decisión (UE) 2021/2316 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de diciembre de 2021, relativa al Año Europeo de la Juventud (2022) (DO L 462 de 28.12.2021, p. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2021/2316/oj>).
- ⁽²⁰⁾ Decisión (UE) 2023/936 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, relativa al Año Europeo de las Competencias (DO L 125 de 11.5.2023, p. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2023/936/oj>).
- ⁽²¹⁾ Directiva (UE) 2022/2041 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de octubre de 2022, sobre unos salarios mínimos adecuados en la Unión Europea (DO L 275 de 25.10.2022, p. 33, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2022/2041/oj>).
- ⁽²²⁾ Directiva (UE) 2022/2381 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de noviembre de 2022, relativa a un mejor equilibrio de género entre los administradores de las sociedades cotizadas y a medidas conexas (DO L 315 de 7.12.2022, p. 44, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2022/2381/oj>).
- ⁽²³⁾ Directiva (UE) 2023/970 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, por la que se refuerza la aplicación del principio de igualdad de retribución entre hombres y mujeres por un mismo trabajo o un trabajo de igual valor a través de medidas de transparencia retributiva y de mecanismos para su cumplimiento (DO L 132 de 17.5.2023, p. 21, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2023/970/oj>).
- ⁽²⁴⁾ Directiva (UE) 2024/2831 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2024, relativa a la mejora de las condiciones laborales en el trabajo en plataformas (DO L 2024/2831, 11.11.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/2831/oj>).
- ⁽²⁵⁾ Proclamación interinstitucional sobre el pilar europeo de derechos sociales (DO C 428 de 13.12.2017, p. 10).
- ⁽²⁶⁾ Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (DO L 57 de 18.2.2021, p. 17, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj>).
- ⁽²⁷⁾ Reglamento (UE) 2021/1057 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establece el Fondo Social Europeo Plus (FSE+) y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 1296/2013 (DO L 231 de 30.6.2021, p. 21, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1057/oj>).

del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽²⁸⁾, así como el Fondo Social para el Clima, establecido por el Reglamento (UE) 2023/955 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽²⁹⁾, y el Fondo de Transición Justa, establecido por el Reglamento (UE) 2021/1056 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽³⁰⁾. La acción política debe combinar medidas que incidan en el lado de la oferta y en el de la demanda, teniendo en cuenta al mismo tiempo las repercusiones económicas, medioambientales, laborales y sociales de tales medidas.

- (8) El pilar europeo de derechos sociales, establece veinte principios y derechos para apoyar el buen y justo funcionamiento de los mercados laborales y de los sistemas de bienestar, estructurados en torno a tres categorías: igualdad de oportunidades y de acceso al mercado de trabajo, condiciones de trabajo justas, y protección e inclusión social. Esos principios y derechos ofrecen una orientación estratégica a la Unión, garantizando que las transiciones hacia la neutralidad climática y hacia la sostenibilidad medioambiental y la digitalización y la repercusión del cambio demográfico sean socialmente equitativas y justas y preserven la cohesión territorial. El pilar europeo de derechos sociales, con el cuadro de indicadores sociales que lo acompaña, constituye una referencia para llevar a cabo el seguimiento del desempeño de los Estados miembros en los ámbitos social, de las capacidades y del empleo, incluida la convergencia social al alza en la Unión en el marco del Semestre Europeo, impulsar reformas e inversiones a nivel nacional, regional y local, y reconciliar las dimensiones social y de mercado en la economía moderna actual, fomentando también la economía social. El 4 de marzo de 2021, la Comisión presentó un Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales (en lo sucesivo, «Plan de Acción»), que incluye los objetivos principales de la Unión para 2030, de carácter ambicioso aunque realista, en materia de empleo (que al menos el 78 % de la población de entre 20 y 64 años de edad tenga un empleo), de capacidades (al menos el 60 % de todas las personas adultas deben participar en formaciones cada año) y de reducción de la pobreza (que se reduzca en al menos 15 millones el número de personas que están en riesgo de pobreza o exclusión social, incluidos 5 millones de niños) (en lo sucesivo, «objetivos principales de la Unión para 2030»), así como subobjetivos complementarios y un cuadro de indicadores sociales revisado.
- (9) Como reconocieron los Jefes de Estado o de Gobierno en la Cumbre Social de Oporto celebrada el 8 de mayo de 2021 (en lo sucesivo, «Cumbre Social de Oporto»), la aplicación del pilar europeo de derechos sociales reforzará el impulso de la Unión hacia una transición digital, ecológica y justa, y contribuirá a lograr una convergencia socioeconómica al alza, así como a responder a los retos demográficos. Subrayaron además que la dimensión social, el diálogo social y la participación activa de los interlocutores sociales constituyen el núcleo de una economía social de mercado altamente competitiva, y acogieron con satisfacción los nuevos objetivos principales de la Unión. Reiteraron que, tal como se había establecido en la Agenda Estratégica del Consejo Europeo para 2019-2024, estaban decididos a seguir profundizando en la aplicación del pilar europeo de derechos sociales a nivel nacional y de la Unión, teniendo debidamente en cuenta las competencias respectivas y los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Por último, destacaron la importancia de seguir de cerca, incluso al más alto nivel, los avances logrados en la aplicación del pilar europeo de derechos sociales y los objetivos principales de la Unión para 2030.
- (10) Los objetivos principales de la Unión para 2030 fueron acogidos favorablemente por los Jefes de Estado o de Gobierno en la Cumbre Social de Oporto y por el Consejo Europeo de junio de 2021. Estos objetivos contribuirán, junto con el cuadro de indicadores sociales, a supervisar los avances logrados en la aplicación de los principios del pilar europeo de derechos sociales como parte del marco de coordinación de políticas en el Semestre Europeo. Además, en la Cumbre Social de Oporto se hizo un llamamiento para que los Estados miembros se marcaran objetivos nacionales ambiciosos que, teniendo debidamente en cuenta el punto de partida de cada Estado miembro, han de contribuir de manera adecuada a la consecución de los objetivos principales de la Unión para 2030. La aplicación del pilar europeo de derechos sociales y los avances en relación con los objetivos principales y nacionales de la Unión para 2030 se supervisaron en el Informe Conjunto sobre el Empleo adoptado por el Consejo en marzo de 2025 (en lo sucesivo, «Informe Conjunto sobre el Empleo de 2025») y se integran en los instrumentos de seguimiento del Semestre Europeo. Desde su edición de 2024 ⁽³¹⁾, el Informe Conjunto sobre el Empleo contiene un «análisis por país en primera fase» sobre los posibles riesgos para la convergencia social al alza, en consonancia con el marco de convergencia social, en la que se determinan los Estados miembros que sufren riesgos potenciales que deben examinarse en un «análisis en segunda fase», de carácter más profundo. En el Informe Conjunto sobre el Empleo de 2025, se establecieron inicialmente diez Estados miembros, y la conclusión del análisis más profundo confirmó que no todos ellos se enfrentaban a retos generales.

⁽²⁸⁾ Reglamento (UE) 2021/1058 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y al Fondo de Cohesión (DO L 231 de 30.6.2021, p. 60, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1058/oj>).

⁽²⁹⁾ Reglamento (UE) 2023/955 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, por el que se establece un Fondo Social para el Clima y se modifica el Reglamento (UE) 2021/1060 (DO L 130 de 16.5.2023, p. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2023/955/oj>).

⁽³⁰⁾ Reglamento (UE) 2021/1056 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establece el Fondo de Transición Justa (DO L 231 de 30.6.2021, p. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1056/oj>).

⁽³¹⁾ Los debates tuvieron lugar en la reunión del Consejo (en su formación EPSCO) de junio de 2023 sobre un marco de convergencia social, con aportaciones en forma de mensajes clave del Comité de Empleo y del Comité de Protección Social, sobre la base del trabajo realizado por el Grupo de Trabajo conjunto COEM-CPS de octubre de 2022 a mayo de 2023. El Informe Conjunto sobre el Empleo de 2024 contenía, por vez primera, a modo de piloto, un «análisis inicial por país» sobre los posibles riesgos para la convergencia social al alza.

- (11) A raíz de la invasión rusa de Ucrania, el Consejo Europeo, en sus Conclusiones de 24 de febrero de 2022, condenó las acciones de Rusia, cuyo objetivo es menoscabar la seguridad y la estabilidad europeas y mundiales, y expresó su solidaridad con el pueblo ucraniano, destacando la violación del Derecho internacional y de los principios de la Carta de las Naciones Unidas por parte de Rusia. En el contexto actual, la protección temporal, concedida mediante la Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo ⁽³²⁾ y prorrogada por la Decisión de Ejecución (UE) 2024/1836 del Consejo ⁽³³⁾, ofrece asistencia en la Unión a las personas desplazadas procedentes de Ucrania y les permite disfrutar de derechos mínimos en toda la Unión, ofreciéndoles así un nivel de protección adecuado. Al participar en los mercados de trabajo de la Unión, las personas desplazadas desde Ucrania pueden seguir contribuyendo a reforzar la economía de la Unión y ayudar a apoyar a su país y sus habitantes. En el futuro, la experiencia y las capacidades adquiridas podrán ayudar a reconstruir Ucrania. La protección temporal confiere a los menores y adolescentes no acompañados el derecho a la tutela legal, así como acceso a la educación infantil y atención a la infancia. Los Estados miembros deben seguir implicando a los interlocutores sociales en el diseño, la aplicación y la evaluación de las medidas políticas destinadas a abordar los retos relacionados con el empleo y las capacidades, incluido el reconocimiento de las cualificaciones de las personas desplazadas desde Ucrania. Los interlocutores sociales desempeñan un papel fundamental a la hora de mitigar las repercusiones de dicha guerra en lo que atañe a la preservación del empleo y la producción.
- (12) Las reformas del mercado laboral, incluidos los mecanismos nacionales de fijación de salarios, deben tener en cuenta las prácticas nacionales de diálogo social y negociación colectiva, así como la autonomía de los interlocutores sociales, con vistas a ofrecer unos salarios justos que permitan un nivel de vida digno, también durante la jubilación, un crecimiento sostenible y una convergencia socioeconómica al alza. Estas reformas deben facilitar que se tengan ampliamente en cuenta los factores socioeconómicos, incluidas las mejoras en la sostenibilidad, la competitividad, la innovación, el fomento de empleos de calidad, unas condiciones de trabajo justas, la democracia en el trabajo, la igualdad de género, la prevención y reducción de la pobreza de los trabajadores, una educación, formación y capacidades de calidad, la salud pública, la protección y la inclusión social, el cambio demográfico y la promoción de las pensiones complementarias, así como los ingresos reales. En la Cumbre de Val Duchesse de 2024 y en el Pacto para el Diálogo Social Europeo, firmado en marzo de 2025, se reafirmó la importancia del diálogo social para hacer frente a los retos en el mundo del trabajo, en particular la escasez de mano de obra y de personal cualificado.
- (13) El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la Unión apoyan a los Estados miembros en la ejecución de reformas e inversiones alineadas con las prioridades de la Unión, haciendo que las economías y sociedades de la Unión sean más sostenibles y resilientes, y estén mejor preparadas para las transiciones ecológica y digital. La guerra de agresión de Rusia contra Ucrania ha agravado aún más los retos socioeconómicos que ya existían, como la pobreza energética, debido al aumento de los precios de la energía, mientras que las incertidumbres en el comercio mundial y, en términos más generales, las que resultan del contexto geopolítico ponen en peligro el crecimiento. Los Estados miembros y la Unión deben garantizar que se mitiguen las repercusiones sociales, laborales y económicas, así como por que las transiciones sean socialmente justas y equitativas, habida cuenta también de que una mayor autonomía estratégica abierta y una transición ecológica más rápida ayudarán a reducir la dependencia de las importaciones de energía y otros productos y tecnologías estratégicos. Es fundamental reforzar la resiliencia y aspirar a una sociedad inclusiva en la que las personas estén protegidas y empoderadas para anticipar y gestionar el cambio, así como para participar activamente en la sociedad y en la economía.
- (14) Es necesario contar con un conjunto coherente de políticas activas del mercado de trabajo, consistentes en incentivos temporales y específicos a la contratación y la transición, políticas relacionadas con las capacidades, incluido el aprendizaje para la transición ecológica y el desarrollo sostenible, y servicios de empleo específicos, eficaces y adaptables, para respaldar la integración y las transiciones en el mercado laboral. Por lo tanto es importante aprovechar plenamente su potencial sin explotar, en particular reteniendo a trabajadores mayores y fomentando vías flexibles de jubilación, también en consonancia con el enfoque de inclusión activa y a la luz de las transformaciones ecológicas y digitales destacadas, entre otras cosas, en la Declaración de La Hulpe de 2024 sobre el futuro del pilar europeo de derechos sociales ⁽³⁴⁾. Deben garantizarse unas condiciones de trabajo adecuadas, así como la salud y la seguridad en el trabajo, que incluye tanto la salud física como mental de los trabajadores.

⁽³²⁾ Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo, de 4 de marzo de 2022, por la que se constata la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania en el sentido del artículo 5 de la Directiva 2001/55/CE y con el efecto de que se inicie la protección temporal (DO L 71 de 4.3.2022, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2022/382/oj).

⁽³³⁾ Decisión de Ejecución (UE) 2024/1836 del Consejo, de 25 de junio de 2024, por la que se prorroga la protección temporal introducida por la Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 (DO L, 2024/1836, 3.7.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2024/1836/oj).

⁽³⁴⁾ Firmada por el Reino de Bélgica en nombre de veinticinco Estados miembros.

- (15) Es necesario combatir la discriminación en todas sus formas, garantizar la igualdad de género y apoyar el empleo de los jóvenes y de otros grupos infrarrepresentados en el mercado laboral. Debe garantizarse la igualdad de acceso y de oportunidades para todos, así como reducirse la pobreza y la exclusión social, sobre todo entre los menores, las personas con discapacidad y la población gitana, en particular garantizando un funcionamiento eficaz de los mercados de trabajo y la existencia de unos sistemas de protección social adecuados e inclusivos, tal como se establece en las Recomendaciones del Consejo de 8 de noviembre de 2019⁽³⁵⁾ y de 30 de enero de 2023⁽³⁶⁾. Además, deben eliminarse los obstáculos para que la educación, la formación, el aprendizaje permanente y la participación en el mercado laboral sean inclusivos, de alta calidad y estén orientados al futuro. Los Estados miembros deben invertir en educación infantil y atención a la infancia, en consonancia con la Recomendación del Consejo (UE) 2021/1004⁽³⁷⁾ y la Recomendación sobre los «objetivos de Barcelona para 2030»⁽³⁸⁾, en hacer que la educación y la formación profesionales sean más atractivas e inclusivas, siguiendo la Recomendación del Consejo de 24 de noviembre de 2020⁽³⁹⁾, y en las capacidades digitales y ecológicas, con arreglo al Plan de Acción de Educación Digital y las Recomendaciones relativas al aprendizaje para la transición ecológica y el desarrollo sostenible y sobre los caminos hacia el éxito escolar. El acceso a una vivienda asequible y adecuada, también a través de viviendas sociales, es una condición necesaria para garantizar la igualdad de oportunidades. El *sinhogarismo* debe abordarse específicamente mediante medidas preventivas y promoviendo el acceso a una vivienda permanente y la prestación de servicios de apoyo facilitadores basándose en conceptos como la Vivienda primero. El acceso oportuno e igualitario a unos cuidados de larga duración de alta calidad asequibles, en consonancia con la Recomendación del Consejo de 8 de diciembre de 2022⁽⁴⁰⁾, y a servicios de asistencia sanitaria, incluidas la prevención y la promoción de la salud, son especialmente pertinentes, a la luz de los posibles riesgos futuros para la salud y en un contexto de envejecimiento de las sociedades. Debe aprovecharse en mayor medida el potencial de las personas con discapacidad para contribuir al crecimiento económico y al desarrollo social, en consonancia con la Estrategia sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que invita a los Estados miembros a establecer objetivos de empleo y aprendizaje de adultos para las personas con discapacidad. El marco estratégico de la UE para los gitanos que figura en la Comunicación de la Comisión⁽⁴¹⁾ de 7 de octubre de 2020, titulada «Una Unión de la Igualdad: Marco estratégico de la UE para la igualdad, la inclusión y la participación de los gitanos» y la Recomendación del Consejo de 12 de marzo de 2021 destacan la capacidad de las comunidades gitanas marginadas para reducir la escasez de mano de obra y de personal cualificado, y tienen por objeto reducir al menos a la mitad la brecha de empleo existente entre la población gitana y la población general. Las nuevas tecnologías y la evolución de los lugares de trabajo en toda la Unión permiten fórmulas de trabajo más flexibles, así como una mejora de la productividad y el equilibrio entre la vida profesional y la vida privada, al tiempo que contribuyen a los compromisos ecológicos de la Unión. Estos cambios también plantean nuevos retos a los mercados laborales, que afectan a las condiciones de trabajo de las personas, a la salud y la seguridad en el trabajo, y al acceso efectivo a una protección social adecuada para los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia. Los Estados miembros, en colaboración con los interlocutores sociales, deben garantizar que las nuevas formas de organización del trabajo se traduzcan en empleos de calidad y en unos lugares y condiciones de trabajo que presenten unos niveles adecuados de salud y seguridad, así como en un mejor equilibrio entre la vida profesional y la vida privada y un envejecimiento activo y saludable, manteniendo los derechos laborales y sociales establecidos y reforzando el modelo social europeo.
- (16) Las orientaciones integradas deben constituir la base de las recomendaciones específicas por país que el Consejo dirija a los Estados miembros. Los Estados miembros deben utilizar plenamente el Fondo Social Europeo Plus, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la Unión, como el Fondo Social para el Clima, el Fondo de Transición Justa e InvestEU, establecido por el Reglamento (UE) 2021/523 del Parlamento Europeo y del Consejo⁽⁴²⁾, así como el instrumento de apoyo técnico, a fin de impulsar el empleo de calidad y las inversiones sociales, luchar contra la pobreza y la exclusión social, combatir la discriminación, garantizar la accesibilidad y la inclusión, y promover las oportunidades de perfeccionamiento y reciclaje profesional de los trabajadores, el aprendizaje permanente y una educación y una formación de alta calidad para todos, incluidas la alfabetización y las capacidades digitales, con el fin de capacitar a la ciudadanía con los conocimientos y cualificaciones que resultan necesarios para una economía digital, ecológica y competitiva. Las
- ⁽³⁵⁾ Recomendación del Consejo, de 8 de noviembre de 2019, relativa al acceso a la protección social para los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia (DO C 387 de 15.11.2019, p. 1).
- ⁽³⁶⁾ Recomendación del Consejo, de 30 de enero de 2023, sobre una renta mínima adecuada que procure la inclusión activa (DO C 41 de 3.2.2023, p. 1).
- ⁽³⁷⁾ Recomendación (UE) 2021/1004 del Consejo, de 14 de junio de 2021, por la que se establece una Garantía Infantil Europea (DO L 223 de 22.6.2021, p. 14, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reco/2021/1004/oj>).
- ⁽³⁸⁾ 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, (DO C 484 de 20.12.2022, p. 1).
- ⁽³⁹⁾ Recomendación del Consejo, de 24 de noviembre de 2020, sobre la educación y formación profesionales (EFP) para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia (DO C 417 de 2.12.2020, p. 1).
- ⁽⁴⁰⁾ Recomendación del Consejo, de 8 de diciembre de 2022, sobre el acceso a cuidados de larga duración de alta calidad asequibles (DO C 476 de 15.12.2022, p. 1).
- ⁽⁴¹⁾ Recomendación del Consejo, de 12 de marzo de 2021, sobre la igualdad, la inclusión y la participación de la población gitana (DO C 93 de 19.3.2021, p. 1).
- ⁽⁴²⁾ Reglamento (UE) 2021/523 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de marzo de 2021, por el que se establece el Programa InvestEU y se modifica el Reglamento (UE) 2015/1017 (DO L 107 de 26.3.2021, p. 30, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/523/oj>).

modificaciones introducidas por el Reglamento (UE) 2024/795 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽⁴³⁾, y la reciente Comunicación de la Comisión titulada «Una política de cohesión modernizada: revisión intermedia» tienen por objeto adaptar el apoyo prestado a las nuevas prioridades estratégicas, en particular para hacer frente a la escasez de capacidades en determinados sectores, como las necesarias para el desarrollo y la fabricación de tecnologías esenciales, la industria de la defensa y los sectores afectados por la descarbonización y las transiciones ecológica y digital. Asimismo, los Estados miembros han de utilizar plenamente el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización para Trabajadores Despedidos, establecido por el Reglamento (UE) 2021/691 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽⁴⁴⁾ para ayudar a los trabajadores despedidos a raíz de grandes reestructuraciones, tales como las transformaciones socioeconómicas que son resultado de tendencias mundiales y de cambios tecnológicos y medioambientales. Aunque las orientaciones integradas se dirigen a los Estados miembros y a la Unión, deben aplicarse conjuntamente con las autoridades nacionales, regionales y locales, y en estrecha colaboración con los parlamentos nacionales, así como con los interlocutores sociales y los representantes de la sociedad civil.

- (17) El Comité de Empleo y el Comité de Protección Social han de supervisar el modo en que se aplican las políticas pertinentes a la luz de las orientaciones para el empleo, de conformidad con los mandatos respectivos establecidos en virtud de los artículos 150 y 160 del TFUE. Dichos Comités y los organismos preparatorios del Consejo que intervengan en la coordinación de las políticas económicas y sociales han de colaborar estrechamente. Es necesario mantener un diálogo de orientación entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, en especial en relación con las orientaciones para el empleo.
- (18) Se ha consultado al Comité de Protección Social.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

Se mantienen para 2025 las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros que figuran en el anexo de la Decisión (UE) 2024/3134, que los Estados miembros tendrán en cuenta en sus políticas de empleo y programas de reforma.

Artículo 2

Los destinatarios de la presente Decisión son los Estados miembros.

Hecho en Luxemburgo, el 27 de octubre de 2025.

Por el Consejo

El Presidente

J. JENSEN

⁽⁴³⁾ Reglamento (UE) 2024/795 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de febrero de 2024, por el que se crea la Plataforma de Tecnologías Estratégicas para Europa (STEP) y se modifican la Directiva 2003/87/CE y los Reglamentos (UE) 2021/1058, (UE) 2021/1056, (UE) 2021/1057, (UE) n.º 1303/2013, (UE) n.º 223/2014, (UE) 2021/1060, (UE) 2021/523, (UE) 2021/695, (UE) 2021/697 y (UE) 2021/241 (DO L, 2024/795, 29.2.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/795/oj>).

⁽⁴⁴⁾ Reglamento (UE) 2021/691 del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de abril de 2021 relativo al Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización para Trabajadores Despedidos (FEAG) y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 1309/2013 (DO L 153 de 3.5.2021, p. 48, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/691/oj>)