



C/2026/1687

13.3.2026

## RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

de 9 de marzo de 2026

sobre el capital humano en la Unión Europea

(C/2026/1687)

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 148, apartado 4,

Visto el dictamen del Comité de Empleo,

Considerando lo siguiente:

- (1) El pilar europeo de derechos sociales, proclamado por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión en 2017 <sup>(1)</sup>, es una guía para la convergencia al alza de las condiciones de vida y de trabajo en la UE. Su primer principio afirma que «toda persona tiene derecho a una educación, formación y aprendizaje permanente inclusivos y de calidad, a fin de mantener y adquirir capacidades que les permitan participar plenamente en la sociedad y gestionar con éxito las transiciones en el mercado laboral».
- (2) La Comunicación sobre la Brújula para la Competitividad <sup>(2)</sup>, adoptada por la Comisión en enero de 2025, establece una hoja de ruta para reactivar el dinamismo económico de la UE e impulsar el crecimiento. La promoción de las capacidades se considera un facilitador fundamental, y se reconoce que una mano de obra altamente cualificada es la columna vertebral de la economía europea, un motor de la productividad, la innovación y el empleo de calidad, y un facilitador de una transición ecológica y digital justa. En marzo de 2025, la Comisión adoptó una Comunicación sobre la Unión de las Competencias <sup>(3)</sup>, en la que destacaba el papel crucial del capital humano y las competencias con proyección de futuro para mejorar la competitividad y la autonomía estratégica de la Unión, reforzar la preparación y favorecer una prosperidad sostenible. La Comisión también publicó en 2025 dos Comunicaciones sobre la inteligencia artificial (IA), en las que se destaca que las personas y las capacidades desempeñan un papel crucial <sup>(4)</sup> <sup>(5)</sup>.
- (3) Tal como se reconoce en la Comunicación de la Comisión sobre la Unión de las Competencias <sup>(6)</sup>, el enfoque integrado de la coordinación de las políticas y de la mejora de la supervisión multilateral en el marco del Semestre Europeo establece el régimen para orientar las reformas estructurales necesarias de los mercados de trabajo, que se sustentan en los sistemas de educación y formación y las inversiones en el desarrollo del capital humano.
- (4) La presente Recomendación tiene en cuenta la división de competencias entre la UE y los Estados miembros en los ámbitos de la educación y la formación, y especialmente las responsabilidades de los Estados miembros en cuanto a los contenidos de la enseñanza y a la organización de sus sistemas educativos y de formación, tal como figura en los artículos 165 y 166 del TFUE. De conformidad con el papel de la Unión y con el objetivo recogido en los Tratados, la Comisión Europea apoya el desarrollo de una educación de calidad en los Estados miembros, fomenta la cooperación entre ellos y facilita el aprendizaje mutuo, complementando su acción.
- (5) Desde 2021, la ambición principal de la cooperación europea en materia de educación y formación ha sido la consecución del Espacio Europeo de Educación. En este contexto, la educación y la formación se plantean desde una perspectiva holística para alcanzar el pleno potencial de los individuos y de la sociedad. Se ha demostrado recientemente que la cooperación en la UE para la consecución del Espacio Europeo de Educación ha dado lugar al desarrollo de importantes iniciativas a escala de la UE, al apoyo a reformas nacionales y al establecimiento de vías sostenibles para una cooperación europea más estrecha entre centros de enseñanza. Por consiguiente, esta cooperación también contribuye al desarrollo del capital humano.

<sup>(1)</sup> DO C 428 de 13.12.2017, p. 10.

<sup>(2)</sup> Comunicación de la Comisión, de 29 de enero de 2025, titulada «Una Brújula para la Competitividad de la UE», COM(2025) 30 final.

<sup>(3)</sup> Comunicación de la Comisión, de 5 de marzo de 2025, titulada «La Unión de las Competencias», COM(2025) 90 final.

<sup>(4)</sup> Comunicación de la Comisión, de 9 de abril de 2025, titulada «Plan de Acción “Continente de IA”», COM(2025) 165 final.

<sup>(5)</sup> Comunicación de la Comisión, de 8 de octubre de 2025, titulada «Estrategia de uso de la inteligencia artificial», COM(2025) 723 final, que presenta acciones sectoriales e intersectoriales, en particular en relación con la alfabetización, la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional en materia de IA y la inteligencia estratégica en el ámbito de las competencias, para aumentar la adopción de la IA en industrias clave y en el sector público.

<sup>(6)</sup> En consonancia con la Resolución del Consejo sobre educación y formación en el Semestre Europeo: garantizar debates fundamentados sobre las reformas y las inversiones, 2020/C 64/01.

- (6) La presente Recomendación se ha concebido a modo de complemento de las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros, en concreto al tener en cuenta la dimensión del capital humano de dichas políticas de empleo. En ella se establecen ámbitos de interés común para la UE. Cuando proceda en el contexto de cada Estado miembro, estos ámbitos serán objeto de análisis posterior en los informes por país y podrán abordarse en las recomendaciones específicas por país formuladas como parte del ciclo del Semestre Europeo. Estas preocupaciones también tienen una importante dimensión territorial, con diferencias territoriales significativas en toda Europa en cuanto a capacidades y dotación de capital humano.
- (7) Cada año, los Estados miembros examinan en el Comité de Empleo previsto en el artículo 150 del TFUE todos los aspectos relacionados con los resultados en materia de empleo en la UE, a la luz del informe anual conjunto sobre la situación del empleo en la Unión y sobre la aplicación de las orientaciones para el empleo (artículo 148, apartado 5, del TFUE), y teniendo en cuenta la información recibida de los Estados miembros a través de sus informes anuales de situación (que también sirven para cumplir los objetivos del artículo 148, apartado 3, del TFUE).
- (8) La UE se enfrenta a una persistente escasez de trabajadores y competencias, que alcanza proporciones considerables en todos los Estados miembros, regiones y sectores y afecta a empresas de todos los tamaños. La tasa de vacantes de empleo de la UE, un indicador que mide la escasez de mano de obra, sigue siendo elevada —se sitúa en el 2,0 % (T3-2025)— y cercana al nivel que presentaba antes de la pandemia <sup>(7)</sup>. La falta de mano de obra cualificada también entorpece la inversión y la innovación: el 68 % de las empresas medianas calificaron la escasez de capacidades como un problema grave en 2023 <sup>(8)</sup>, y el 77 % de las empresas señalaron que constituyó un obstáculo para la inversión a largo plazo en 2024 <sup>(9)</sup>.
- (9) Algunos sectores y ocupaciones se enfrentan a una elevada escasez de mano de obra y competencias a escala de la UE. En 2024, las ocupaciones en las que más extendida estaba la escasez en la UE eran perfiles técnicos en la industria manufacturera y la construcción (como operadores de soldadura y oxicorte, electricistas de obra y afines, fontaneros e instaladores de tuberías, y chapistas) y profesiones sanitarias (profesionales de enfermería, médicos generalistas y especialistas, asistentes sanitarios y fisioterapeutas; se estima que en 2022 faltaban 1,2 millones de médicos, enfermeros y auxiliares de obstetricia en la UE <sup>(10)</sup>). Al mismo tiempo, solo el 12 % de los agricultores de la UE tienen menos de cuarenta años, lo que podría poner en peligro la seguridad alimentaria de la UE. El sector del transporte también se enfrenta a una escasez generalizada de profesionales formados en todos los modos de transporte (conductores de camiones pesados, de camiones, de autobuses y tranvías, así como gente de mar, en particular oficiales) <sup>(11)</sup> <sup>(12)</sup>. También existe una escasez generalizada de especialistas en TIC, ingenieros civiles y personal docente. Los especialistas en TIC solo representan el 5,0 % de la población activa, muy por debajo del objetivo de la Década Digital para 2030, fijado en el 10 %, con importantes desequilibrios de género. En relación con la transición ecológica, se ha determinado que existen veinticuatro ocupaciones con escasez de mano de obra en varios Estados miembros, como instaladores de aislamientos, ingenieros civiles y mecánicos de aire acondicionado y refrigeración (en catorce Estados miembros), técnicos de ingeniería civil (en doce Estados miembros) y techadores (en once Estados miembros). Europa tendrá que desarrollar competencias en tareas circulares básicas que deben adaptarse de los sistemas y mercados lineales a los circulares. Estas capacidades afectan todos los niveles, desde arquitectos e ingenieros hasta operadores de recogida y clasificación de residuos.
- (10) Los avances tecnológicos y las transiciones ecológica y digital aumentarán aún más la demanda de nuevas capacidades y competencias y agravarán la actual situación de escasez e inadecuación. Impulsada por el auge de la IA, las tecnologías energéticas renovables, la biotecnología y las necesidades en materia de defensa, espacio y seguridad, así como por el análisis de datos complejos, la demanda de profesionales de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (CTIM) va en aumento.

<sup>(7)</sup> La tasa media de vacantes de empleo entre 2013 y 2019 fue del 1,7 %.

<sup>(8)</sup> Eurobarómetro n.º 537, noviembre de 2023.

<sup>(9)</sup> BEI, Encuesta del BEI sobre Inversión 2024: Panorama general de la Unión Europea [https://www.eib.org/attachments/lucalli/20240238\\_econ\\_eibis\\_2024\\_eu\\_es.pdf](https://www.eib.org/attachments/lucalli/20240238_econ_eibis_2024_eu_es.pdf)

<sup>(10)</sup> Informe de la Comisión Europea y la OCDE sobre el estado de la salud en la UE titulado *Health at a Glance in Europe 2024* [La salud en Europa de un vistazo 2024].

<sup>(11)</sup> EURES: *Report on labour shortages and surpluses 2024* [Informe sobre la escasez y los excedentes de mano de obra, 2024].

<sup>(12)</sup> Comisión Europea, Movilidad y Transportes: Gente de mar.

- (11) En el informe sobre el estado de la Década Digital de 2025 (SDD25) se destaca que la brecha entre la demanda del mercado laboral y el talento disponible sigue aumentando, especialmente en campos como la IA, la ciberseguridad, el análisis de datos y las tecnologías de semiconductores. La UE necesitará entre 6,2 y 7 millones de trabajadores relacionados con la IA de aquí a 2027, y alrededor del 60 % de la mano de obra necesitará competencias en esta materia <sup>(13)</sup>. En el campo de la ciberseguridad, se ha detectado que faltan unos 300 000 especialistas, mientras que en el de los semiconductores será necesario colmar una brecha de cerca de 100 000 nuevos profesionales, si se mantienen las tendencias actuales. Las hojas de ruta nacionales de los Estados miembros muestran que se presta cada vez mayor atención a la educación digital y al aprendizaje permanente, pero los esfuerzos realizados siguen siendo fragmentados y desiguales, con un alcance limitado para los grupos poco cualificados e infrarrepresentados. Las proyecciones indican que, sin una acción conjunta más firme y una inversión sostenida, la UE no alcanzará los objetivos en materia de capacidades y competencias digitales <sup>(14)</sup>.
- (12) Desde 2023, las reestructuraciones y las reducciones de empleo previstas han ido gradualmente en aumento. Las distintas reestructuraciones y los cambios a corto plazo han contribuido a que cada vez se tome más conciencia de la necesidad de adoptar medidas urgentes. En 2024, las reducciones de empleo previstas afectaban aproximadamente a 65 000 puestos de trabajo en toda la UE, concentrados en sectores y regiones específicos <sup>(15)</sup>. La industria automovilística, las telecomunicaciones y los servicios postales eran los sectores más afectados. Entre 2019 y 2024, el sector de automoción perdió aproximadamente 240 000 puestos de trabajo en toda la UE <sup>(16)</sup>. El sector siderúrgico europeo también se enfrenta a una presión cada vez mayor, con una reducción de 18 000 puestos de trabajo en 2024, mientras que el sector químico ha perdido unos 15 000 empleos en 2023 y 2024. Esto es especialmente preocupante por el papel fundamental del sector en la producción de capacidades de defensa y espaciales. En general, la perturbación de los flujos comerciales, el debilitamiento de la demanda mundial y el aumento de los costes de la energía afectan negativamente al mercado laboral.
- (13) Se espera que la transición hacia la neutralidad climática, que ya afecta al crecimiento del empleo, genere entre 1 y 2,5 millones de puestos de trabajo adicionales de aquí a 2030, si va acompañada de políticas eficaces. En el Reglamento sobre la industria de cero emisiones netas <sup>(17)</sup> se estima un aumento de 350 000 puestos de trabajo en el sector manufacturero de las industrias de cero emisiones netas para 2030. Además, a fin de cumplir los objetivos de la UE en el campo de la energía eólica y solar, de aquí a 2030 se necesitan entre 130 000 y 145 000 trabajadores cualificados adicionales y una inversión correspondiente en competencias de entre 1 100 y 1 400 millones EUR. Se esperan 4,2 millones de ofertas de empleo en el sector de la construcción de aquí a 2035, que incluyen la sustitución de trabajadores que abandonan el sector y 88 000 nuevos empleos, propiciados también por la renovación de edificios. <sup>(18)</sup> Asimismo, se espera que las fuerzas armadas y la industria de la defensa aumenten significativamente las cifras de empleo, en particular de personas con formación en CTIM y de las provenientes de la educación y formación profesionales (EFP).
- (14) Es probable que la considerable escasez de mano de obra y de capacidades en los sectores mencionados y en regiones de toda la Unión se intensifique en los próximos años, potenciada por el envejecimiento de la población y la creciente demanda de mano de obra en sectores de importancia estratégica para la Unión, como por ejemplo: i) las tecnologías digitales avanzadas, ii) la transición limpia y la descarbonización industrial, incluida la economía circular, iii) la salud y la biotecnología, la agricultura y la pesca/acuicultura, y la bioeconomía, y iv) la industria de la defensa y el espacio. Estos retos ejercerán una presión significativa sobre las economías y los mercados laborales, lo que pone de relieve la urgente necesidad de actuar de forma proactiva. Por lo tanto, es fundamental mantener y mejorar el capital humano de la UE en la actualidad a través de políticas e inversiones específicas y ágiles en educación, formación, mejora de las competencias y reciclaje profesional, en consonancia con políticas industriales pertinentes. Con el fomento de una mano de obra preparada para asumir los avances tecnológicos, adaptarse a la evolución de las necesidades de la industria y aprovechar las oportunidades emergentes, la UE no solo puede mitigar las brechas actuales y futuras en materia de empleo y de capacidades, sino también reforzar su resiliencia económica a largo plazo y su competitividad mundial. Además, el acceso a una vivienda asequible también puede facilitar la movilidad laboral y educativa y sustentar el desarrollo del capital humano y la competitividad.

<sup>(13)</sup> Configurar y reforzar el talento europeo en materia de IA, 2025.

<sup>(14)</sup> En el informe sobre el estado de la Década Digital de 2024 se estimó que, sin nuevas medidas, solo el 59,8 % de la población adulta tendría al menos capacidades y competencias digitales básicas para 2030, muy por debajo del objetivo del 80 %.

<sup>(15)</sup> Comisión Europea: Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, *Labour Market and Wage Developments in Europe — Annual review 2025* [Evolución del mercado laboral y de los salarios en Europa: revisión anual de 2025], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2025, <https://data.europa.eu/doi/10.2767/1810636>.

<sup>(16)</sup> Eurostat, [Ífisa\_egan22d] *Employed persons by detailed economic activity (NACE Rev. 2 two-digit level) (2008-2026)*. [Personas empleadas por actividad económica detallada (nivel de dos dígitos de la NACE Rev. 2)]

<sup>(17)</sup> Reglamento (UE) 2024/1735 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se establece un marco de medidas para reforzar el ecosistema europeo de fabricación de tecnologías de cero emisiones netas y se modifica el Reglamento (UE) 2018/1724.

<sup>(18)</sup> Cedefop, 2023. *The greening of the EU construction sector* [La ecologización del sector de la construcción de la UE] Series sobre estudios de datos.

- (15) Los sistemas europeos de educación y formación se enfrentan a dificultades a la hora de proporcionar a todos los aprendientes, en particular a los que provienen de contextos socioeconómicos desfavorecidos, a las personas con bajas cualificaciones, a los migrantes, a las personas con discapacidad y a la población gitana, unas bases de competencias sólidas que les permitan participar activamente en el mercado laboral. El rendimiento en matemáticas, lectura y ciencias ha disminuido en las últimas décadas. En 2022, el 30 % de los jóvenes de quince años obtuvieron malos resultados en matemáticas y el 25 %, en lectura y ciencias. Ese mismo año, solo el 16 % de los estudiantes desfavorecidos obtuvieron buenos resultados en lectura, matemáticas o ciencias, lo que supone un descenso con respecto al 21 % de 2015 <sup>(19)</sup>. Los estudiantes de origen migrante tienen el doble de probabilidades de abandonar el sistema de educación y formación con cualificaciones bajas o ninguna cualificación <sup>(20)</sup>. Estos retos se ven exacerbados por las disparidades en el acceso a una educación y formación inclusivas y de calidad en las regiones menos desarrolladas y en zonas desfavorecidas, rurales y remotas. Más del 40 % de los alumnos de la primera etapa de educación secundaria carecen de capacidades y competencias digitales básicas <sup>(21)</sup>. El refuerzo de las capacidades digitales es esencial para que la transformación digital tenga éxito, en particular mediante la utilización de aprendizaje digital, herramientas de evaluación y el empleo eficaz, responsable, inclusivo y ético de la IA. Al mismo tiempo, será importante prestar atención a las posibles consecuencias perniciosas del empleo de dispositivos digitales, especialmente para aprendientes jóvenes. Las dificultades en la infancia también se trasladan a la edad adulta: una de cada cinco personas adultas lee y escribe con dificultad. La educación y la formación desempeñan un papel clave a la hora de preparar a los aprendientes para convertirse en ciudadanos activos, participar en la vida democrática, discernir la desinformación y manejar las tecnologías digitales de forma segura, responsable y sostenible. El 73 % de los jóvenes (de quince a treinta años) declara que su educación les ha dotado del nivel de capacidades necesario para detectar la desinformación.
- (16) A pesar de la elevada tasa de empleo de los recién titulados en EFP (cuatro de cada cinco en 2024), el atractivo de la EFP y la formación de aprendices sigue estando en tela de juicio, y muchos programas de formación profesional se enfrentan a estereotipos y a un reconocimiento social general limitado. En 2023, 3,75 millones de estudiantes de EFP de toda la UE se matricularon en programas CTIM, lo que representa el 36,3 % de todos los alumnos de EFP de nivel medio. Esta cifra sigue alejada del objetivo mínimo propuesto en el plan estratégico para la formación en las CTIM de la Comisión del 45 % a escala de la UE de aquí a 2030, para lo cual sería necesario —si se mantienen los niveles de matriculación actuales— que otros 900 000 alumnos de EFP pasaran a un campo CTIM. En la EFP de nivel medio, las mujeres están significativamente infrarrepresentadas en los campos de estudio CTIM.
- (17) En la educación terciaria, a pesar de la elevada demanda en muchos campos CTIM, alrededor de la mitad de los Estados miembros registraron una disminución de la matriculación en CTIM entre 2015 y 2023, que se sitúa actualmente en el 26,9 % de los estudiantes, lejos del objetivo establecido por la Comisión Europea para 2030 en el plan estratégico para la formación en las CTIM de que al menos el 32 % de los estudiantes opten por campos CTIM de nivel terciario. En comparación con otras economías avanzadas, la UE tiene la segunda proporción más baja de titulados superiores en CTIM por cada millar de jóvenes (14,3 %). A nivel de doctorado, casi cuatro de cada diez estudiantes se matriculan en campos CTIM, pero solo una proporción muy pequeña en TIC. La infrarrepresentación de las mujeres en las CTIM agrava el problema. Las TIC son el campo con menor participación femenina de todos los ámbitos educativos: solo una de cada cinco estudiantes es mujer. El abandono de la educación superior sigue siendo motivo de preocupación, en particular en el nivel de grado, ya que solo el 63 % de los estudiantes de educación terciaria completan un título de CTIM en los tres años que teóricamente duran los estudios.
- (18) La escasez de profesores cualificados en muchos Estados miembros, regiones, ciudades y zonas remotas y rurales plantea un riesgo significativo para la calidad de la educación. En 2024, alrededor de uno de cada cinco profesores <sup>(22)</sup> trabajaba en escuelas que presentaban escasez de profesores cualificados, lo que limitaba la calidad de la enseñanza. Además, el envejecimiento del personal docente reducirá el número de profesores disponibles en los próximos años. En 2023, el 25 % de los profesores entre los niveles de enseñanza primaria y secundaria superior tenía cincuenta y cinco años o más (lo que equivale a más de 1 300 000). Aparte de esto, la percepción de falta de atractivo y de consideración social de la profesión, así como los bajos ingresos (en comparación con otras profesiones a las que el título puede dar acceso), contribuyen a la escasez de profesores en toda la UE. La importante falta de profesores de CTIM contribuye a agravar estos retos. La falta de atractivo de determinados territorios también puede afectar a la retención de profesores en zonas desfavorecidas, rurales y remotas. La preparación de los profesores para encargarse de alumnos con discapacidad o necesidades educativas especiales o desventajas socioeconómicas es una preocupación adicional. Además, la incoherencia en el uso de la tecnología en las escuelas, la evaluación insuficiente de las capacidades y competencias digitales y la diferente preparación de los profesores han frenado las mejoras en los niveles de capacidades y competencias digitales de los jóvenes, a pesar del aumento de las inversiones en infraestructuras y educación digitales en todos los Estados miembros y regiones.

<sup>(19)</sup> Véase el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE (PISA).

<sup>(20)</sup> Eurostat, [edat\_lfse\_02] *Early leavers from education and training by country of birth* [Abandono prematuro de la educación y formación por país de nacimiento].

<sup>(21)</sup> Véase el Estudio Internacional sobre Competencia Digital (ICILS).

<sup>(22)</sup> En los veintidós Estados miembros de la UE participantes en TALIS 2024. OCDE (2025), *Results from TALIS 2024: The State of Teaching* [Resultados de TALIS 2024: el estado de la docencia], TALIS, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/90df6235-en>.

- (19) Adaptar los programas de educación y formación a la evolución de la demanda del mercado laboral sigue siendo un reto para los sistemas de educación y formación en toda la UE. Las academias de capacidades sectoriales y otras iniciativas similares, como también se pide en la Comunicación sobre el Pacto por una Industria Limpia <sup>(23)</sup>, pueden apoyar el desarrollo de contenido de aprendizaje y programas de aprendizaje pertinentes <sup>(24)</sup>. Algunos Estados miembros han emprendido reformas adecuadas, pero persisten diferencias significativas entre las competencias que adquieren los estudiantes y las que exigen los empleadores. Por ejemplo, mientras el 90 % de los puestos de trabajo requieren capacidades y competencias digitales básicas, solo el 55,6 % de los adultos de la UE poseen este tipo de competencias. Esto también supone un reto para los jóvenes de la UE. Dado que el 42,5 % de los alumnos de octavo curso tienen unas capacidades y competencias digitales básicas insuficientes, son necesarios grandes avances para alcanzar el objetivo de la UE de reducir esta cifra a menos del 15 % <sup>(25)</sup>. Con el auge de la IA, la alfabetización digital básica es cada vez más insuficiente y constantemente aparecen nuevos puestos de trabajo de nivel inicial para jóvenes titulados que requieren capacidades y competencias avanzadas en materia de IA y pensamiento crítico y estratégico. En este contexto de desajuste entre las capacidades y competencias necesarias para el empleo y las disponibles, es fundamental garantizar la pertinencia para el mercado laboral de la EFP, contando también para ello con la participación activa de los interlocutores sociales, y lo mismo ocurre con la educación superior. Los programas de estudio desempeñan un papel crucial para responder a la evolución de las necesidades de capacidades con proyección de futuro, multidisciplinares e intersectoriales; lo que es esencial para desarrollar y explotar nuevos conocimientos y tecnologías. En lo que respecta a los jóvenes, la integración del aprendizaje en el trabajo en los programas de educación y formación suele aumentar la empleabilidad de los titulados: la tasa de empleo de los recién titulados en EFP que habían tenido alguna experiencia de aprendizaje en el trabajo se situó en el 84,3 % en 2024, frente al 69,7 % de los que no habían tenido ninguna <sup>(26)</sup>.
- (20) El aprendizaje permanente, que comprende, entre otros, la mejora de las competencias y el reciclaje profesional, es esencial para mantenerse al día en un mercado laboral en rápida evolución, en particular para pasar de sectores en declive a sectores en crecimiento. Sin embargo, en 2022 solo el 39,5 % de los adultos habían participado en actividades educativas el año anterior, más de veinte puntos porcentuales por debajo del objetivo principal de la UE para 2030, del 60 % <sup>(27)</sup>. La participación de los adultos poco cualificados, que serían los que más se beneficiarían de la formación, es significativamente inferior (11,3 %). La participación es menor en las regiones menos desarrolladas y en las zonas estancadas, incluidas las rurales y remotas, así como en el caso de los grupos vulnerables que se enfrentan a obstáculos adicionales para acceder a la formación. Colmar esta brecha es fundamental para hacer del aprendizaje permanente una realidad tangible para todos, y requiere una acción acelerada y coordinada por parte de los Estados miembros, las empresas y los interlocutores sociales, respetando al mismo tiempo su función y su autonomía. Los niveles de alfabetización financiera observados en la UE son muy bajos actualmente. Según la encuesta del Eurobarómetro de 2023, alrededor de una cuarta parte (el 26 %) de la ciudadanía de la UE tiene un nivel alto de conocimientos financieros.
- (21) La orientación permanente desempeña una función decisiva a la hora de permitir a las personas gestionar las transiciones en sus carreras y adaptarse a las condiciones cambiantes del mercado laboral. Es un proceso continuo que permite a los ciudadanos de cualquier edad identificar sus capacidades, competencias e intereses, tomar decisiones fundamentadas en lo que respecta a su educación, formación y empleo y gestionar sus propias trayectorias vitales. La integración de la orientación permanente en las estrategias de aprendizaje permanente refuerza las capacidades de gestión profesional, facilita el acceso de toda la ciudadanía a servicios de orientación y garantiza el aseguramiento de la calidad y la coordinación entre las partes interesadas. Estos principios resultan clave para apoyar el desarrollo del capital humano y para fomentar la resiliencia y la adaptabilidad en vista de las transiciones tecnológica, ecológica y demográfica. La Recomendación del Consejo de 16 de junio de 2022 relativa a las cuentas de aprendizaje individuales establece que la orientación forma parte de las condiciones de un marco facilitador más amplio para el acceso efectivo a los derechos de formación individuales. La Recomendación del Consejo de 16 de junio de 2022 relativa a un enfoque europeo de las microcredenciales establece un principio esencial en relación con la orientación.
- (22) Los sistemas de educación y formación preparados para el futuro requieren una financiación adecuada. La inacción sale cara: los costes sociales anuales de las personas que abandonan prematuramente los estudios y la formación ascenderán a seis billones USD en todo el mundo de aquí a 2030 <sup>(28)</sup>. La disminución de los niveles de capacidades básicas entre los jóvenes podría reducir el crecimiento de la productividad multifactorial a largo plazo en alrededor de un 3 % en el conjunto de los países de la OCDE. La inversión en capital humano, incluida la salud de la población y las políticas que la apoyan, contribuye a una mayor productividad y a un crecimiento económico sostenible.

<sup>(23)</sup> Comunicación de la Comisión, de 26 de febrero de 2025, titulada «Pacto por una Industria Limpia: una hoja de ruta conjunta para la competitividad y la descarbonización», COM(2025) 85 final.

<sup>(24)</sup> Los informes anuales del Programa de la Década Digital establecen las reformas clave que deben emprender los Estados miembros para hacer frente a los retos en este ámbito.

<sup>(25)</sup> Estudio Internacional sobre Competencia Digital (ICILS) de 2023, realizado por la Asociación Internacional para la Evaluación del Rendimiento Educativo (IEA).

<sup>(26)</sup> Sobre la base de la Encuesta Europea de Población Activa, extracción especial de datos.

<sup>(27)</sup> Participación en aprendizaje de adultos, sin incluir formación dirigida en el lugar de trabajo, según la encuesta sobre la educación de adultos.

<sup>(28)</sup> Brunello, G., Rocco, L., Eck, M., 2024, *El precio de la inacción: El costo global privado, fiscal y social de que los niños, niñas y jóvenes no aprendan*, UNESCO

- (23) El gasto público por sí solo no puede satisfacer la magnitud de las necesidades de mejora de las competencias y reciclaje profesional, habida cuenta de los retos transformadores a los que se enfrenta la UE. En el caso de los adultos, la principal forma de aprendizaje es la formación relacionada con el trabajo (cuatro de cada cinco aprendientes adultos en 2022). Esta formación está financiada principalmente por los empleadores (casi el 90 % de todo el aprendizaje de adultos relacionado con el trabajo). Sin embargo, una de cada tres empresas no imparte cursos u otras modalidades de formación a ningún miembro de su personal, siendo el coste uno de los principales obstáculos citados (junto con la carga de trabajo y las limitaciones de tiempo). Los incentivos para un gasto privado eficaz en capacidades, en particular cuando se vincula la contratación pública a los compromisos de formación, animan a las empresas a asumir una mayor responsabilidad en el desarrollo de las capacidades de sus trabajadores. Las normas sobre ayudas estatales permiten el apoyo a la formación, la mejora de las competencias y el reciclaje profesional por parte de los proveedores de servicios, incluidas las pequeñas y medianas empresas, siempre que se cumplan las condiciones pertinentes. La Comunicación sobre la Unión de las Competencias pide una evaluación de las disposiciones pertinentes, a fin de garantizar que ofrezcan mejores incentivos para que la industria, incluida la economía social, invierta en la mejora de las competencias y el reciclaje profesional de los trabajadores. Las asociaciones público-privadas pueden movilizar inversiones adicionales en capacidades y competencias y promover la cooperación y ofrecer mejores incentivos a la industria, incluida la economía social, para invertir en la mejora de las competencias y el reciclaje profesional de los trabajadores y promover la cooperación.
- (24) A pesar de las importantes inversiones públicas en educación inicial durante las últimas décadas, la calidad de la educación en algunos Estados miembros y regiones se ha estancado o deteriorado. Para maximizar la eficacia y la eficiencia de las inversiones en educación, formación y capacidades, es fundamental realizar evaluaciones de impacto —preferiblemente antes, durante y después de ejecutar dichas inversiones— con la participación de todas las partes interesadas pertinentes y utilizando datos administrativos oportunos y fiables siempre que sea posible <sup>(29)</sup>. La creación de un Centro de Conocimientos sobre Inversión Social y la integración de las cuentas satélite de educación y formación acordadas internacionalmente (CEPE) <sup>(30)</sup> en las cuentas nacionales pueden mejorar la evaluación de las políticas y proporcionar una cuantificación más precisa del rendimiento de la inversión en capital humano. La Comisión también ha creado el Laboratorio de Aprendizaje sobre la Inversión en una Educación y Formación de Calidad <sup>(31)</sup>, que apoya a los Estados miembros en la realización de evaluaciones de las políticas en el ámbito de la educación y la formación para que su gasto público en estos ámbitos sea más eficaz en términos de costes y se base en datos contrastados.
- (25) En la formulación de políticas de educación y formación eficaces y preparadas para el futuro es esencial disponer de una inteligencia estratégica en el ámbito de las competencias que sea accesible, fácil de entender, específica y actualizada. Sin embargo, la inteligencia estratégica en el ámbito de las competencias sigue estando fragmentada en la UE, lo que dificulta la toma de decisiones fundamentadas. A pesar de que se utilizan métodos de previsión de capacidades y competencias en todos los Estados miembros, persisten retos significativos, como la diversidad de taxonomías, la complejidad de las fuentes de datos y metodologías y las limitaciones en términos de fiabilidad y granularidad de los datos, que pueden dificultar el uso de la información. Las previsiones de la demanda futura de una ocupación determinada tienden a presentar diferencias sustanciales, como reflejo de distintas hipótesis sobre el alcance de la automatización de las tareas y el contexto económico y demográfico en general. La comparación y combinación de estas fuentes es necesaria para una política mejor fundamentada.
- (26) Casi uno de cada tres empleados de la UE ocupa puestos de trabajo que no se ajustan a sus capacidades y competencias, lo que indica que no se aprovecha todo el potencial de la mano de obra de forma óptima. Si bien se reconoce la importancia de mantener normas de calidad para salvaguardar los objetivos de interés general y de cumplir con la legislación de la UE, la excesiva rigidez en la regulación de determinadas profesiones y la complejidad de los procedimientos de reconocimiento crean obstáculos a la entrada y reducen la movilidad en el mercado laboral, contribuyendo así a las brechas de competencias y a la escasez de mano de obra tanto a nivel nacional como de la UE.
- (27) Los empresarios europeos tienen dificultades para contratar a trabajadores de fuera de la UE. Menos de una de cada diez pequeñas y medianas empresas ha contratado a trabajadores de terceros países en respuesta a la escasez de capacidades, y la mayoría de las que lo han hecho creen que el proceso ha sido difícil. Los nacionales de terceros países se enfrentan a menudo a procedimientos fragmentados y lentos para el reconocimiento de sus cualificaciones y experimentan problemas de sobrecualificación y brechas de competencias. Las tasas de sobrecualificación de los nacionales de terceros países pueden duplicar las de los nacionales de la UE.

RECOMIENDA a los Estados miembros que, de conformidad con sus competencias nacionales y teniendo en cuenta las circunstancias nacionales, actúen en el período 2026-2027 con el fin de:

<sup>(29)</sup> Véanse las Conclusiones del Consejo tituladas «El papel del mercado de trabajo, las capacidades y las políticas sociales para unas economías resilientes», de 20 de junio de 2024, y los Principios rectores voluntarios para la evaluación por los Estados miembros de la UE de los efectos económicos de las reformas e inversiones en los ámbitos del mercado laboral, las capacidades y la política social. Junio de 2024.

<sup>(30)</sup> Las cuentas satélite son marcos complementarios que amplían las cuentas nacionales básicas facilitando detalles adicionales sobre ámbitos específicos. Las cuentas satélite sobre educación y formación cuantifican la inversión en capital humano con mediciones de gasto en educación formal, formación profesional y aprendizaje no formal.

<sup>(31)</sup> <https://education.ec.europa.eu/focus-topics/improving-quality/learning-lab?etrans=es>

1. Abordar la escasez de competencias en sectores estratégicos
  - Orientar las acciones para hacer frente a la escasez de competencias, centrándose en las ocupaciones, en particular las que requieren competencias en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (CTIM), incluidas las TIC y la IA, en sectores de importancia estratégica para la competitividad y la resiliencia (como por ejemplo, sector digital y tecnología limpia, economía circular y descarbonización industrial, salud y biotecnología, agricultura y pesca/acuicultura, bioeconomía, industria de la defensa y espacio).
  - Reforzar la prestación acelerada y a más largo plazo de competencias con proyección de futuro y pertinentes para el mercado laboral en ámbitos de importancia estratégica, fomentando las asociaciones entre los proveedores de educación y formación, los servicios públicos de empleo, los interlocutores sociales y empresas concretas, así como los organismos públicos, también a escala regional y local.
  - Reducir las barreras de acceso a las profesiones reguladas y tomar medidas para promover un reconocimiento más rápido de las cualificaciones en sectores estratégicos para los nacionales de la UE y de terceros países, respetando al mismo tiempo las normas de calidad.
2. Reforzar las capacidades básicas con el fin de construir unas bases sólidas para alcanzar una mayor competitividad
  - Reforzar la adquisición de competencias de alfabetización, matemáticas (también alfabetización financiera), científicas, digitales y ciudadanas desde una edad temprana y en toda la vida adulta y todos los niveles y tipos de educación y formación, con especial atención a los grupos socioeconómicamente desfavorecidos y a las personas con discapacidad, pero apoyando también a aquellos con más talento. Tomar medidas para alcanzar los objetivos a escala de la UE acordados con arreglo al Espacio Europeo de Educación para estudiantes de hasta quince años de edad con bajo rendimiento en capacidades básicas.
  - Asegurar un acceso equitativo a la educación infantil y atención a la infancia de alta calidad como medio para reducir las diferencias de resultados.
  - Garantizar incentivos adecuados para incrementar el atractivo de la profesión docente, especialmente de las asignaturas CTIM. Apoyar el desarrollo profesional inicial y permanente a todos los niveles, en particular enfoques didácticos inclusivos y sensibles en cuanto a género.
  - Reforzar las capacidades y competencias digitales de los estudiantes, los aprendices y los aprendientes a lo largo de toda la vida, incluida la alfabetización en materia de inteligencia artificial (IA) y pensamiento crítico, aplicar herramientas de evaluación de las competencias digitales para supervisar los avances, y formar a profesores para el aprendizaje potenciado por la tecnología. Fomentar el uso eficaz, responsable, inclusivo y ético de la IA.
  - Identificar desafíos y abordar la incidencia del uso de los dispositivos digitales en el rendimiento académico y el bienestar mental y físico.
3. Mejorar la educación y formación profesionales (EFP)
  - Impulsar la calidad y el atractivo de la EFP y la formación de aprendices, en particular abordando las percepciones negativas, reforzando la inclusión de los grupos desfavorecidos y combatiendo los estereotipos de género, especialmente en los programas CTIM.
  - Crear y aplicar políticas o estrategias dirigidas a mejorar la proporción de aprendientes de EFP inicial de nivel medio que se matricula en campos CTIM, en particular la proporción de mujeres, y lograr que al menos el 12 % <sup>(32)</sup> de los aprendientes de EFP participen en experiencias de aprendizaje en el extranjero.
  - Promover una oferta suficiente en particular de profesores y formadores en CTIM e incentivar el aprendizaje en el trabajo en cooperación con las empresas.
4. Mejorar los resultados de la educación terciaria en CTIM
  - Aumentar la capacidad, la pertinencia y el atractivo de los programas CTIM de educación terciaria para los jóvenes (incluidos los programas de formación profesional de nivel superior), especialmente en los campos de las TIC y la IA, en ámbitos con importantes carencias de mano de obra y capacidades y en ámbitos estratégicos. Promover medidas para empoderar a las mujeres estudiantes en estos ámbitos.
  - Promover la alfabetización en materia de IA y el pensamiento crítico y estratégico de los titulados, fomentar enfoques transdisciplinares y mejorar la internacionalización de los programas CTIM de nivel terciario (en particular programas de formación profesional de nivel superior), en especial mediante programas transnacionales conjuntos.

<sup>(32)</sup> Véase la Recomendación del Consejo, de 13 de mayo de 2024, «Europa en movimiento»: oportunidades de movilidad para el aprendizaje para todos.

5. Inversión en educación, formación y competencias

- Promover un gasto público eficaz y eficiente en educación y competencias proporcional a los retos detectados y a los objetivos y metas acordados, en particular aprovechando los fondos de la política de cohesión, incluido el Fondo Social Europeo Plus.
- Promover la inversión privada en la mejora de las competencias y el reciclaje profesional de alta calidad, así como la utilización del eje de actuación para inversión social y capacidades de InvestEU, y asegurar las sinergias con la inversión pública.
- Supervisar y evaluar periódicamente las inversiones en educación y capacidades a escala nacional, regional y local, utilizando metodologías de evaluación y de evaluación de impacto sólidas y adaptadas, al tiempo que se evita una carga administrativa excesiva. Aplicar, cuando se considere útil, los principios rectores voluntarios refrendados por el Consejo <sup>(33)</sup> para fundamentar la elaboración de políticas basadas en datos contrastados.
- Garantizar el uso de datos administrativos para evaluar la eficacia y la eficiencia del gasto público y privado en educación y formación.

6. Inteligencia estratégica en el ámbito de las competencias para gestionar correctamente las transiciones en el mercado laboral

- Desarrollar y aplicar metodologías para el uso de los macrodatos y la IA, a fin de proporcionar inteligencia estratégica en el ámbito de las competencias de mejor calidad y más oportuna, aprovechando y complementando las fuentes ya existentes de inteligencia estratégica en el ámbito de las competencias cuantitativa y cualitativa.
- Seguir integrando y aumentando el uso periódico de la inteligencia estratégica en el ámbito de las competencias en el diseño (o rediseño) de las competencias nacionales, regionales y locales y de estrategias de desarrollo económico, en los ámbitos de la orientación profesional permanente, la reorientación y la transición entre situaciones laborales, así como en el diseño y elaboración de programas de educación y formación.

Hecho en Bruselas, el 9 de marzo de 2026.

*Por el Consejo*

*El Presidente*

M. MOUSHOUTTAS

---

<sup>(33)</sup> <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10779-2024-INIT/es/pdf>.