



Estudios sobre la Economía Española

Valorando las reformas del Plan de Recuperación: avances parciales y crecientes desequilibrios pendientes

JUDITH ARNAL

ÁNGEL DE LA FUENTE

JUAN PABLO RIESGO

Estudios sobre la Economía Española 2026/34

Octubre 2026

fedea

Las opiniones recogidas en este documento son las de sus autores y no coinciden necesariamente con las de Fedea.

Valorando las reformas del Plan de Recuperación: avances parciales y crecientes desequilibrios pendientes

Educación, empleo, vivienda y pensiones

Judith Arnal (Fedea), Ángel de la Fuente (Fedea) y Juan Pablo Riesgo (EY Insights)

Octubre de 2026

Resumen Ejecutivo

- **Este informe valora las reformas del Plan de Recuperación en cuatro ámbitos trascendentales que acompañan a una persona a lo largo de su vida: educación, empleo, vivienda y pensiones.** NextGenerationEU condicionó la financiación europea, 101.105 millones en el caso de España (101.303 sin descontar los 198 millones perdidos), al cumplimiento de hitos y objetivos, y el plan cierra en 2026. Para cada reforma se examina en qué consistió, qué dice la literatura y qué muestran los datos frente a la UE, con una conclusión explícita. El balance es de avances parciales y crecientes desequilibrios pendientes.
- **En las transferencias, España ha solicitado todas las asignadas, pero ya ha perdido 198 millones por no cumplir el hito de la fiscalidad del diésel y tiene otros 1.164 millones en riesgo.** Son 626,6 millones del hito de reducción de la temporalidad en el empleo público, cuya evaluación favorable retiró la Comisión tras una sentencia del Tribunal de Justicia de la UE, y 537 millones de la sexta solicitud, por tres objetivos de inversión que la Comisión no dio por cumplidos. En los préstamos la renuncia ha sido propia: España retuvo 21.449 de los 83.160 millones que había pedido. El plan se ha modificado nueve veces; sólo la revisión de cierre de agosto de 2026 afectó a 96 medidas, entre reformas e inversiones, y redujo el nivel de ejecución de treinta: parte de la ambición inicial se ajustó a la baja y al calendario de los fondos. Quedan aún unos 22.900 millones por recibir, netos de prefinanciación, a la espera de la evaluación por la Comisión de la última solicitud del Gobierno de España.
- **La condicionalidad ha sido menos exigente de lo que prometía el diseño.** Los hitos se han dado por cumplidos, en general, al comprobar que las normas aprobadas recogen los elementos descritos en la Decisión del Consejo que aprobó el plan, propuestos por el Gobierno y aceptados por la Comisión, sin evaluar en la mayoría de los casos su diseño económico, su aplicación ni sus resultados. La Comisión comprobó la correspondencia con las recomendaciones específicas de país al aprobar el plan, no al verificar su ejecución, y varias reformas se alejan de lo que esas recomendaciones pedían.
- **Educación: balance mixto, con el aprendizaje como principal problema.**
 - **La LOMLOE ha rebajado las exigencias de promoción y titulación y el aprendizaje ha empeorado.** El abandono temprano baja al 12,8 %, pero la brecha con la UE (9,1 %) no se cierra desde 2021. En PISA 2025 España obtiene sus peores resultados, queda por debajo de la OCDE en lectura, matemáticas y ciencias y retrocede bastante más que la media respecto a 2022 en las dos primeras; las diferencias entre comunidades autónomas son mayores que la distancia con la OCDE, y todas retroceden en lectura. No hay evaluación causal, pero la rebaja de exigencia es uno de los candidatos plausibles para explicar ese retroceso.
 - **La FP es la reforma educativa con más respaldo, ya que responde a una estrategia clara y de éxito probado en otros países; la incógnita es la calidad de las estancias en empresas.** La ley de

2022 generaliza la formación dual, que en la evaluación preliminar disponible para Madrid aumentó un 25 % los días trabajados y un 42 % los ingresos de los titulados. En el primer curso de la nueva ordenación, sin embargo, sólo el 1,5 % del alumnado optó por la modalidad intensiva, la más parecida a la evaluada (cifra que es una cota inferior, porque cuatro comunidades no distinguen la intensiva de la general). La inserción de la FP media sigue 11,4 puntos por debajo de la europea.

- **La LOSU cambia la carrera profesional de los docentes y apunta a un aumento de la financiación vía transferencias y no matrículas, pero no reforma la gobernanza, que es donde reside el problema central.** Más dinero no asegura mejor desempeño y, sin rendición de cuentas, la reforma protege a los *insiders* docentes y administrativos con independencia del servicio que presten a los estudiantes y a la sociedad. La inserción de los titulados ha mejorado y se acerca a la europea, pero ya lo hacía antes de la LOSU. No hay evidencia de mejoras atribuibles a la ley.
- **Empleo: el avance más visible.** La temporalidad privada ha caído a la mitad, del 25,7 % al 12,3 %, pero la mejora de la estabilidad efectiva ha sido mucho menor y la temporalidad pública sigue en el 27,3 %, con su hito europeo sin cumplir. El desempleo se ha reducido, aunque continúa por encima de la media de la UE. La Ley de Empleo mejora en alguna medida el diseño de su antecesora pero no fija los medios necesarios para implementar las mejoras ni establece criterios operativos de empleabilidad que puedan anclar las políticas activas. La subida de cotizaciones de la reforma de pensiones encarece el empleo.
- **Vivienda: el balance más desfavorable.** Los precios suben un 12,1 % interanual en el segundo trimestre de 2026 (4,7 % en la UE), el déficit acumulado es de unas 750.000 viviendas y la emancipación llega a los 30,2 años. Desde 1980 el precio real de la vivienda se ha multiplicado por 3,5, frente a 1,8 en la zona del euro, y para quien vive de alquiler comprar cuesta casi 7 años de renta. La Ley 12/2023 interviene las rentas cuando el problema es de oferta: donde se aplican los límites, la oferta anunciada de alquiler ha caído más de un 20 %, frente a una subida del 3,9 % en Madrid y una caída del 7 % en el conjunto de España sin Cataluña; la comparación es descriptiva, no causal. Las normas de octubre de 2026 refuerzan la intervención en materia de precios (tope del 2 % a las actualizaciones), duración y prórroga de los contratos, introduciendo además indemnizaciones por terminación y añadiendo incertidumbre, lo que previsiblemente reducirá aún más la oferta. Mientras que las medidas potencialmente útiles para incrementar la oferta son modestas, se introducen medidas importantes de apoyo a la demanda. Una demanda estimulada en ausencia de mayor oferta redundará en nuevos incrementos de precios.
- **Pensiones: más protección hoy con un coste de oportunidad creciente en términos de menores recursos para otras prioridades.** La reforma garantiza el poder adquisitivo de las pensiones, pero no resuelve su financiación a largo plazo. Los ingresos adicionales previstos son insuficientes ante el aumento proyectado del gasto, que pasará de alrededor del 13 % del PIB a entre el 16 % y el 17 % a mediados de siglo. La cláusula de salvaguarda se cumple por poco, con un desarrollo reglamentario que ha rebajado su exigencia, y el ahorro complementario no ha tomado el relevo: el deber de negociar planes de empleo sigue sin desarrollarse. Es necesario abrir un debate sobre el coste de oportunidad de destinar cada vez más recursos a pensiones, en detrimento de otras prioridades públicas, y acordar las posibles medidas antes de que una eventual activación de la cláusula de salvaguarda las imponga.
- **NextGenerationEU se acaba, pero el impulso reformista no debe parar.** La financiación europea termina en 2026 y las reformas quedan en manos nacionales. La siguiente etapa debe pasar de reformas diseñadas para cumplir hitos a reformas que cambien resultados: competencias básicas, calidad de la FP dual, gobernanza universitaria, medios y evaluación en los servicios de empleo, oferta de vivienda y un equilibrio entre la cuantía de las pensiones y otras prioridades de gasto.

1. Introducción

NextGenerationEU fue la respuesta de la Unión Europea a un shock asimétrico. La pandemia golpeó a todos los países, pero no con la misma intensidad ni con el mismo margen fiscal para responder. Para evitar que una crisis común dejara daños muy distintos, la UE acordó en 2020 un programa de 750.000 millones de euros a precios de 2018, financiado con una emisión conjunta de deuda: 390.000 millones en transferencias y 360.000 en préstamos. El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) es su principal instrumento (Unión Europea, 2021).

El MRR tiene tres rasgos que importan para este informe. Primero, financia planes nacionales que combinan reformas e inversiones que deberían abordar los desafíos identificados por el Consejo de la UE en el marco del semestre europeo: las reformas debían preparar el marco para que la inversión rindiera más. Segundo, el dinero no se paga por gastar, sino por cumplir: cada reforma e inversión se verifica con hitos y objetivos, y los desembolsos se condicionan a ellos, al menos en teoría. Tercero, la apropiación nacional. Cada Gobierno diseñó sus medidas, con una participación de su Parlamento que fue desde amplia hasta nula, como en el caso de España. La Comisión evaluó cada plan con los criterios del Reglamento y el Consejo lo aprobó, de modo que las medidas pasaron a ser compromisos con la UE. El plan español obtuvo la máxima calificación en todos los criterios salvo en la estimación de costes. Algunas reformas, como la LOMLOE, ya estaban aprobadas cuando se presentó el plan; su inclusión fue una decisión nacional asumida como compromiso europeo (Comisión Europea, 2021; Consejo de la Unión Europea, 2021; Busse, Caselli y Fotiou, 2026).

Por su tamaño y por el impacto de la crisis del Covid 19 en la actividad económica, España es la principal beneficiaria del MRR en transferencias y la segunda, tras Italia, si se cuentan los préstamos. Presentó su Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) el 30 de abril de 2021, con 102 reformas y 110 inversiones agrupadas en 30 componentes. Tiene asignados 79.854 millones de euros en transferencias, frente a los 71.800 de Italia, que en cambio pidió muchos más préstamos (Gobierno de España, 2021; Comisión Europea, 2026c; Consejo de la Unión Europea, 2026a).

España ha solicitado todas las transferencias, pero ya ha perdido 198 millones por incumplir el hito de reforma de la fiscalidad del diésel y tiene otros 1.164 millones en riesgo. La única pérdida definitiva hasta ahora son 198 millones. El 31 de julio de 2025 la Comisión suspendió 500,3 millones del quinto tramo de transferencias por dos hitos incumplidos: la digitalización de las administraciones autonómicas y locales (25,0 millones) y las medidas tributarias que debían elevar la recaudación en 0,3 puntos de PIB, entre ellas la fiscalidad del diésel (475,3 millones). El 3 de agosto de 2026 liberó 302,4 millones, porque el hito de digitalización se cumplió y las medidas tributarias alcanzaron 0,23 puntos, y redujo de forma definitiva los 198 millones restantes porque la reforma del diésel nunca entró en vigor. La reducción minora en 198 millones el importe que España podrá recibir; la asignación formal de 79.854 millones no cambia (Comisión Europea, 2025b y 2026e).

Quedan dos suspensiones vivas, por 1.164 millones, y sólo una afecta a las reformas de este informe. La primera son 626,6 millones del hito de reducción de la temporalidad en el empleo público, cuya evaluación favorable la Comisión retiró en julio de 2025 tras una sentencia del Tribunal de Justicia de la UE. La segunda son 537 millones de la sexta solicitud: 64 de sus 67 hitos y objetivos recibieron evaluación positiva y los tres pendientes son objetivos de inversión, no reformas (la FP bilingüe, la teleasistencia y los proyectos de emprendimiento y microempresas para colectivos vulnerables), que el Gobierno prevé reformular en una adenda técnica para la última solicitud (Comisión Europea, 2025b y 2026f).

El margen para cobrar lo suspendido es estrecho; lo ya cobrado sólo se devuelve si se revierten hitos o hay irregularidades. El Reglamento obliga a hacer todos los pagos antes del 31 de diciembre de 2026: lo que no se acredite a tiempo no se cobrará, y un importe suspendido se reduce de forma definitiva si el hito no se cumple en el plazo de seis meses que prevé el artículo 24.8, plazo que en la práctica la Comisión ha aplicado con flexibilidad: la suspensión de julio de 2025 no se resolvió hasta agosto de 2026 y la retirada de la evaluación del hito de temporalidad pública sigue abierta. En el cierre ya no caben nuevas suspensiones: los hitos debían cumplirse antes del 31 de agosto de 2026 y la última solicitud presentarse antes del 30 de septiembre, y lo que se haga después de agosto no puede tenerse en cuenta en la evaluación (Comisión Europea, 2025c). Lo ya cobrado sólo tendría que devolverse si la Comisión constatará que se ha revertido un hito dado por cumplido o irregularidades graves (artículos 22.5 y 24.3), y no consta ninguna decisión de ese tipo sobre las reformas que examina este informe (Unión Europea, 2021). Quedan aún unos 22.900 millones por recibir, netos de prefinanciación, a la espera de la evaluación por la Comisión de la última solicitud del Gobierno de España (Ministerio de Hacienda, 2026b). La Comisión debe evaluar el cumplimiento de los hitos y objetivos presentados, así como la no reversión en el cumplimiento de los anteriormente validados, entre otros los compromisos de no limitación de la oferta contemplados para la Ley de Vivienda, en el marco de la reciente aprobación de los Reales decretos Ley.

En los préstamos la renuncia ha sido propia. España los incorporó al plan en 2023, por 83.160 millones, y en la revisión de cierre de agosto de 2026 retuvo 21.449: renunció al 74 %. El BCE ya preveía a finales de 2024 que utilizaría en torno a la mitad (Bańkowski et al., 2024). Renunciar reduce deuda, pero deja sin financiación europea programas previstos, entre ellos vivienda social, vehículos eléctricos y semiconductores. El plan cierra con 101.303 millones de financiación europea asignada (79.854 de transferencias y 21.449 de préstamos), la cifra que maneja el Gobierno, y con 101.105 una vez descontados los 198 millones perdidos; el Gobierno había cobrado unos 78.000 millones al cierre del sexto desembolso, en agosto de 2026, y tenía pendiente una última solicitud de 25.861 millones brutos (Consejo de la Unión Europea, 2026a; Gobierno de España, 2026b; Ministerio de Hacienda, 2026a y 2026b).

El plan se ha modificado nueve veces entre 2023 y agosto de 2026, y en algunos casos ha rebajado la ambición. Cada modificación cambia medidas, es decir, reformas e inversiones, o los hitos y objetivos con que se verifican. La de 2023 añadió los préstamos y el capítulo REPowerEU. Las de enero y agosto de 2026 simplificaron condiciones de verificación, sustituyeron medidas y retiraron otras: sólo la de agosto modificó 96 medidas, entre reformas e inversiones, suprimió una reforma y redujo el nivel de ejecución de otras treinta medidas, entre ellas la construcción de vivienda social. El Consejo mantuvo su evaluación favorable, pero el cumplimiento final debe leerse frente a la ambición inicial (Consejo de la Unión Europea, 2023, 2026a y 2026c; Gobierno de España, 2026d).

Las reformas se concentraron al principio y las inversiones después. Esa secuencia respondía al diseño del mecanismo: preparar el marco antes de desplegar la inversión, aunque ambos procesos se solaparon (Comisión Europea, 2024; Busse, Caselli y Fotiou, 2026). En España la reforma escolar llegó en 2020; las reformas laboral y de pensiones empezaron en 2021; la nueva FP se aprobó en 2022; la ley de vivienda y el segundo paquete de pensiones, en 2023. Cumplir un hito no equivale a que la reforma funcione: muchos hitos consisten en aprobar una norma, sin entrar en sus efectos ni en su aplicación, y el Tribunal de Cuentas Europeo no encontró evidencia de resultados para cerca de la mitad de las reformas laborales que auditó en los planes nacionales (Arnal et al., 2026; Tribunal de Cuentas Europeo, 2025). El Reglamento exigía además que los planes respondieran a las recomendaciones específicas de país, y la Comisión comprobó esa

correspondencia en el diseño del plan, no en su ejecución. En los informes de pago se ha dado por cumplido el hito al comprobar que la norma aprobada se ajusta a lo pactado, sin evaluar su diseño económico ni sus resultados, y algunas de las reformas principales se alejan de lo que pedían las recomendaciones: la de 2019 pedía preservar la sostenibilidad del sistema de pensiones y la reforma de 2021-2023 eleva el gasto más que los ingresos, empeorando el equilibrio del sistema; en vivienda, la ley de 2023 interviene los precios cuando el problema es de oferta (Unión Europea, 2021; de la Fuente, 2024) y ha sido recientemente complementada con una serie de Reales Decretos Leyes que previsiblemente limitarán aún más la oferta (RDL 28/2026 y 29/2026).

Este informe valora las reformas en cuatro ámbitos que acompañan a una persona a lo largo de su vida: su formación, el trabajo al que accede, dónde puede vivir y la protección con la que se jubila. La formación abre oportunidades laborales; el empleo y la vivienda condicionan la emancipación; las carreras profesionales y la productividad sostienen las pensiones. Son también los ámbitos de las reformas más visibles del PRTR: la LOMLOE, que modifica la ley de educación, la ley de FP y la LOSU, que regula el sistema universitario (componentes 20 y 21), la reforma laboral y la nueva Ley de Empleo (componente 23, con la temporalidad pública en el 11), la Ley de Vivienda (componente 2) y la reforma de pensiones (componente 30). Las demás reformas e inversiones del plan (Gobierno de España, 2026a) quedan fuera de este balance.

Atribuir a las reformas los resultados observados es difícil, y por eso cada una se examina con el mismo esquema. Ha pasado poco tiempo, las reformas más recientes no han acompañado una trayectoria educativa o laboral completa y los indicadores recogen también reformas anteriores y el ciclo, favorable al empleo desde 2021. El esquema tiene tres partes: en qué ha consistido la reforma y qué pretendía; qué dicen la literatura y las evaluaciones disponibles, distinguiendo la evidencia favorable de la crítica; y cómo han evolucionado los indicadores relevantes en España frente a Europa, con una conclusión explícita. La comparación toma 2019 como referencia anterior a la pandemia y, cuando hay una ruptura de la serie en 2021, también la evolución desde ese año. Alemania, Francia, Italia y Portugal forman el grupo de comparación cuando hay datos. Los valores de los gráficos están en el anexo de datos (Comisión Europea, 2026b).

El balance que se anticipa es de avances parciales y crecientes desequilibrios pendientes. Empleo es el ámbito con el avance más claro: la temporalidad privada ha caído a la mitad, aunque la estabilidad real mejora poco y la temporalidad pública sigue en el 27,3 %. El balance en materia de educación es mixto: la FP dual responde a una estrategia clara y probada en otros sitios y tiene además respaldo empírico en algunos estudios preliminares. Por lo demás, el abandono baja, pero el aprendizaje empeora más que en la OCDE tras una reforma escolar que rebajó la exigencia, y la universidad no muestra resultados, ni cabe esperarlos de una ley que no ha tocado la gobernanza. Vivienda presenta el balance más desfavorable: los precios y el nivel de esfuerzo de los inquilinos y compradores empeoran como resultado de la reducción de la oferta, mientras la edad de emancipación sigue subiendo. En pensiones se ha optado por garantizar la generosidad actual del sistema sin resolver quién la pagará mañana y sin contar el coste de oportunidad que ya tiene hoy para otras prioridades de gasto o el impacto en precios, salarios, empleo y competitividad de la subida de cotizaciones.

2. Educación: escuela, formación profesional y universidad

El componente 21 comprometió tres reformas: la LOMLOE (C21.R1), la modernización curricular (C21.R2) y la reforma universitaria (C21.R3), acompañadas de inversiones en educación infantil, apoyo al alumnado y digitalización. A ellas se añade la reforma de la FP del componente 20. Se

estudian las tres etapas porque los problemas de aprendizaje se trasladan a la formación posterior y a la inserción laboral (Gobierno de España, 2026a).

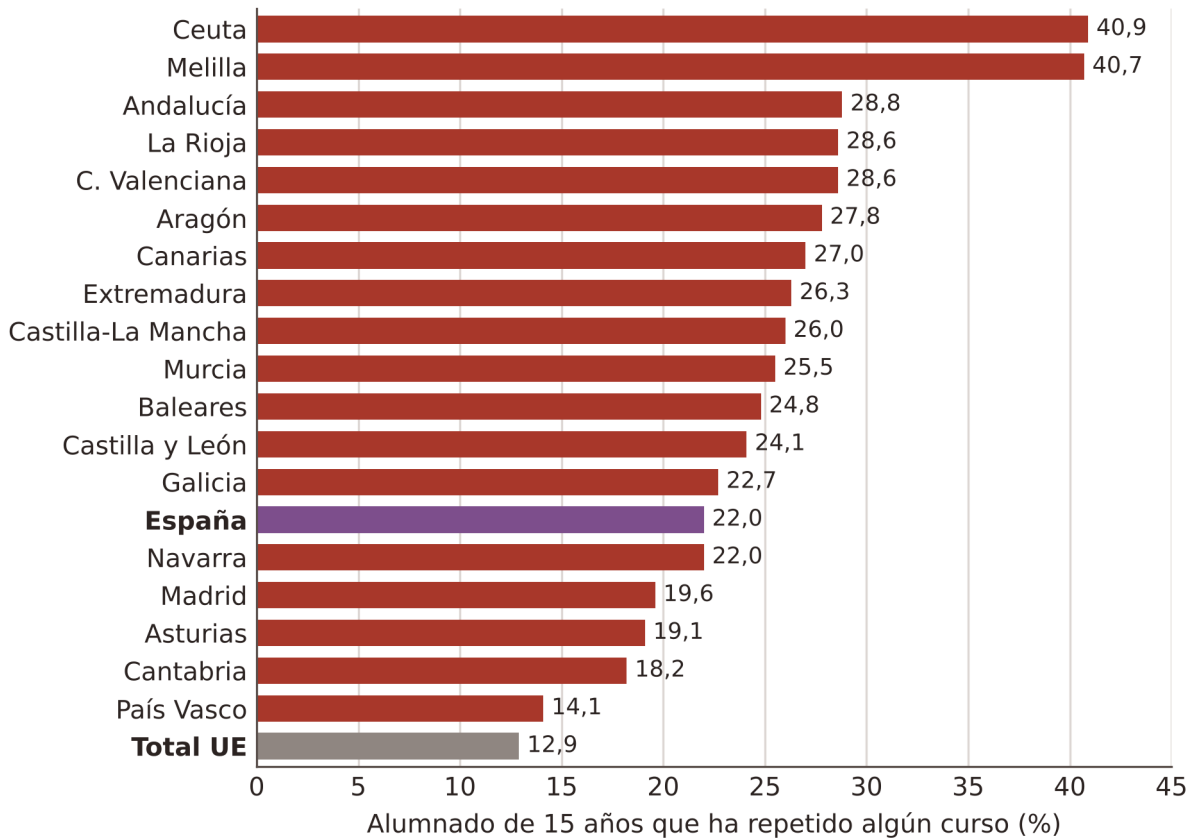
2.1 La LOMLOE y el nuevo currículo (C21.R1 y R2)

La LOMLOE revisó el currículo, la evaluación, la promoción y la escolarización. La Ley Orgánica 3/2020 modificó la Ley Orgánica de Educación. Los reales decretos de enseñanzas mínimas de 2022 (C21.R2) concretaron el nuevo currículo: menos contenidos, organizados por competencias, con criterios de evaluación por etapas y situaciones de aprendizaje. Las decisiones sobre promoción y titulación pasaron a ser colegiadas y la repetición quedó como medida excepcional. La LOMLOE suprimió también las evaluaciones finales externas que la reforma de 2013 exigía para obtener los títulos de ESO y bachillerato, que nunca llegaron a aplicarse con ese efecto porque se suspendieron en 2016 (España, 2016). La ley reforzó además la atención a la diversidad y la equidad en la escolarización (España, 2020 y 2022d).

El objetivo era que más alumnos terminaran la etapa con los aprendizajes básicos. Eso exige apoyo a quienes se rezagan, criterios de evaluación comprensibles y profesorado con tiempo y formación para aplicarlos. La discusión sobre la ley se ha centrado en cómo llevar sus objetivos al aula.

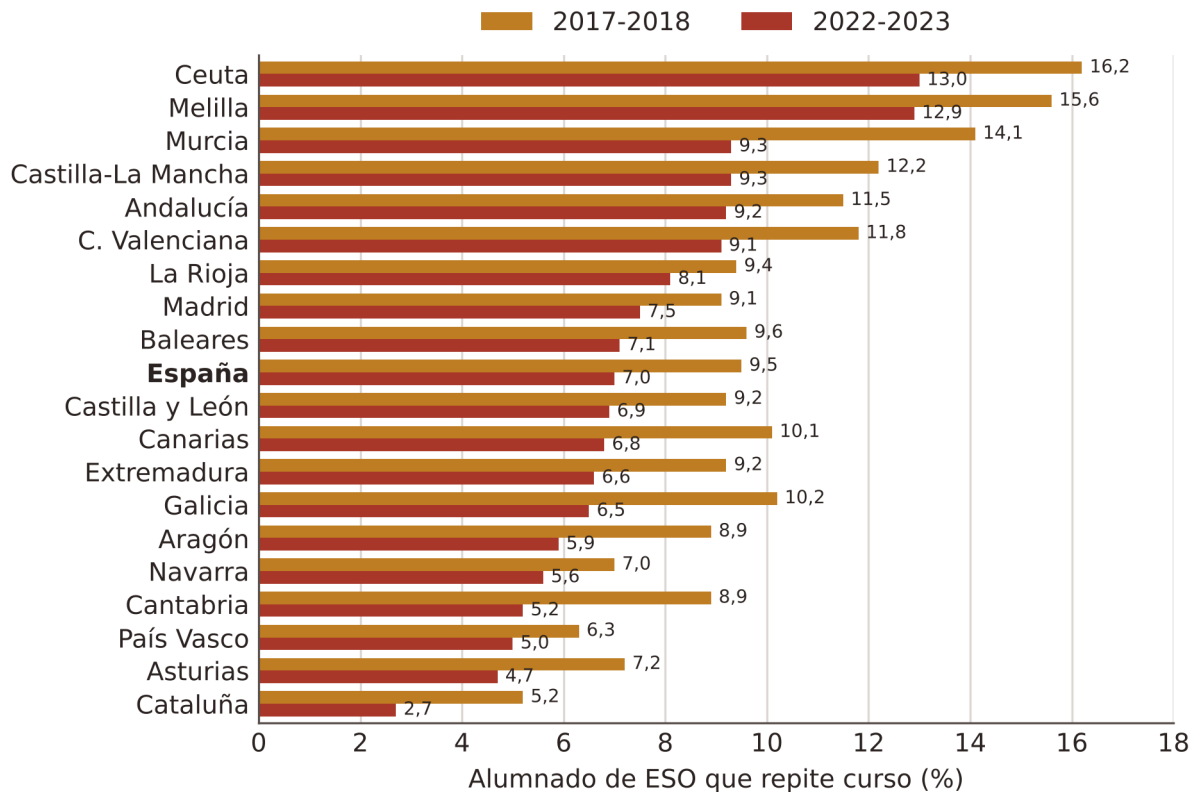
La literatura discrepa sobre el diseño curricular y no hay todavía evaluación causal. Las valoraciones favorables destacan la selección de aprendizajes esenciales, su aplicación a situaciones diversas y el margen para adaptar la enseñanza al alumnado; desde esa perspectiva, la LOMLOE abre una oportunidad de modernización que depende de la coordinación entre etapas y del apoyo a centros y docentes (Coll y Martín, 2021). Las críticas señalan la ambigüedad en la definición de las competencias, su relación poco clara con los conocimientos y la dificultad de convertirlas en criterios de evaluación (López Rupérez, 2022). La evidencia sobre la aplicación, basada en entrevistas a docentes de la Comunidad de Madrid, encuentra conocimiento limitado de la normativa, formación insuficiente, carga burocrática y falta de recursos para atender a la diversidad (Serrano, Vela Llauredó y Martín Martínez, 2025). Ninguno de estos trabajos mide efectos sobre el aprendizaje. La literatura internacional sí aporta evidencia sobre uno de los elementos que la ley descarta: los sistemas con pruebas externas con consecuencias para los alumnos obtienen mejores resultados (Bishop, 1997; Hanushek y Woessmann, 2011).

Los datos: la repetición baja, pero sigue muy por encima de la UE; el abandono no cierra la brecha y el aprendizaje empeora. La repetición es el único cambio de reglas con reflejo inmediato en los datos, pero su descenso no se atribuye a la ley. La proporción de alumnos de 15 años que han repetido alguna vez bajó entre PISA 2018 y PISA 2022 y se mantiene en torno al 22 % en PISA 2025, más del doble de la media de la OCDE y muy por encima del 12,9 % del conjunto de la UE que recoge el Gráfico 1. El descenso se asocia a las medidas excepcionales de la pandemia más que a la LOMLOE (Cobrerros et al., 2026). Como se ve en el Gráfico 1, en PISA 2025 la repetición supera la media de la UE (12,9 %) en todas las comunidades: va del 14,1 % del País Vasco al 28,8 % de Andalucía y pasa del 40 % en Ceuta y Melilla (Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes, 2026b).

Gráfico 1: Alumnado de 15 años que ha repetido algún curso por comunidad autónoma, PISA 2025

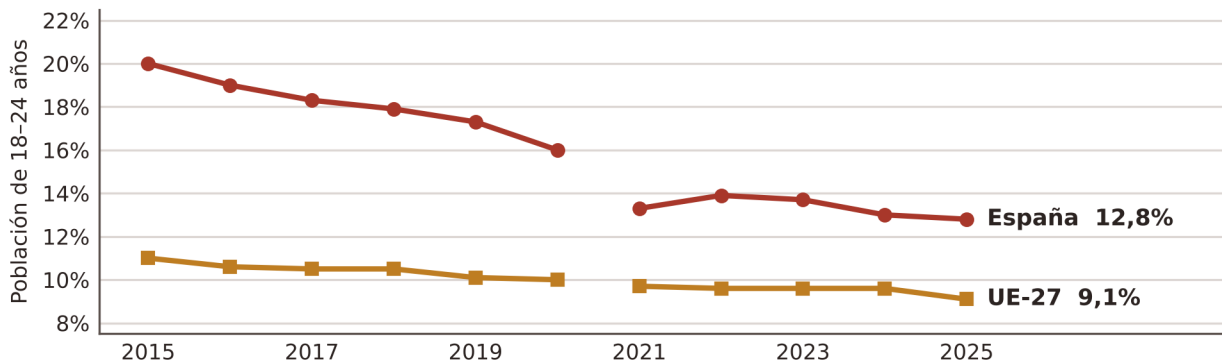
Fuente: Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes (2026b). Porcentaje de alumnos de 15 años que han repetido al menos un curso. Cataluña no se incluye porque su muestra no es representativa; los datos de Murcia deben tomarse con cautela por su tasa de exclusiones.

La estadística de cada curso confirma que la repetición ha bajado en todas las comunidades. Como se ve en el Gráfico 2, la tasa de repetición en la ESO pasó del 9,5 % en 2017-2018 al 7,0 % en 2022-2023 y bajó sobre todo en Murcia (del 14,1 % al 9,3 %), Cantabria y Galicia. La reducción excepcional se produjo en 2020-2021, por las medidas de la pandemia. Aun así, España era en 2021-2022 el segundo país de la UE con más repetición en la primera etapa de secundaria (INEE, 2025).

Gráfico 2: Tasa de repetición en la ESO por comunidad autónoma, 2017-2018 y 2022-2023

Fuente: INEE (2025), indicador R3.2. Alumnado de ESO que repite curso en cada curso escolar, en porcentaje de la matrícula del curso anterior; no es comparable con el dato de PISA, que mide quienes han repetido alguna vez.

El abandono sigue bajando, pero la brecha con la UE no se cierra desde 2021. Como se ve en el Gráfico 3, el abandono temprano (jóvenes de 18 a 24 años con bajo nivel educativo que no estudian) pasó del 17,3 % en 2019 al 12,8 % en 2025; en la UE, del 10,1 % al 9,1 %. La serie se rompe en 2021 por el cambio de base poblacional y del marco europeo de las encuestas de población activa, así que parte de la caída de ese año es estadística. En el periodo comparable, de 2021 a 2025, España baja del 13,3 % al 12,8 % y la UE del 9,7 % al 9,1 %: la brecha se mantiene en torno a 3,7 puntos. La Comisión sigue calificando la situación española como crítica (Eurostat, 2026a; INE, 2026a; Comisión Europea, 2026b).

Gráfico 3: Abandono temprano de la educación y la formación

Fuente: Eurostat (2026a). Población de 18-24 años. La línea se interrumpe en 2021 por la ruptura de serie; no se interpreta el salto como efecto de una reforma.

Por otro lado, los resultados de PISA ponen de manifiesto la existencia de problemas de aprendizaje que se han agravado en los últimos años. En PISA 2025, España obtiene los peores resultados de su serie, retrocede con fuerza respecto a 2022 y queda por debajo de la media de la OCDE en todas las materias. La OCDE (2026a) constata un retroceso generalizado en muchos de sus países

miembros que se inicia antes de la crisis del Covid y lo atribuye a una combinación de factores, incluyendo las disrupciones generadas por la pandemia y un creciente déficit de atención infantil, generado en parte por el mal uso de las nuevas tecnologías digitales.

Cuadro 1: Puntuaciones medias en PISA 2022 y 2025 y diferencias entre ellas

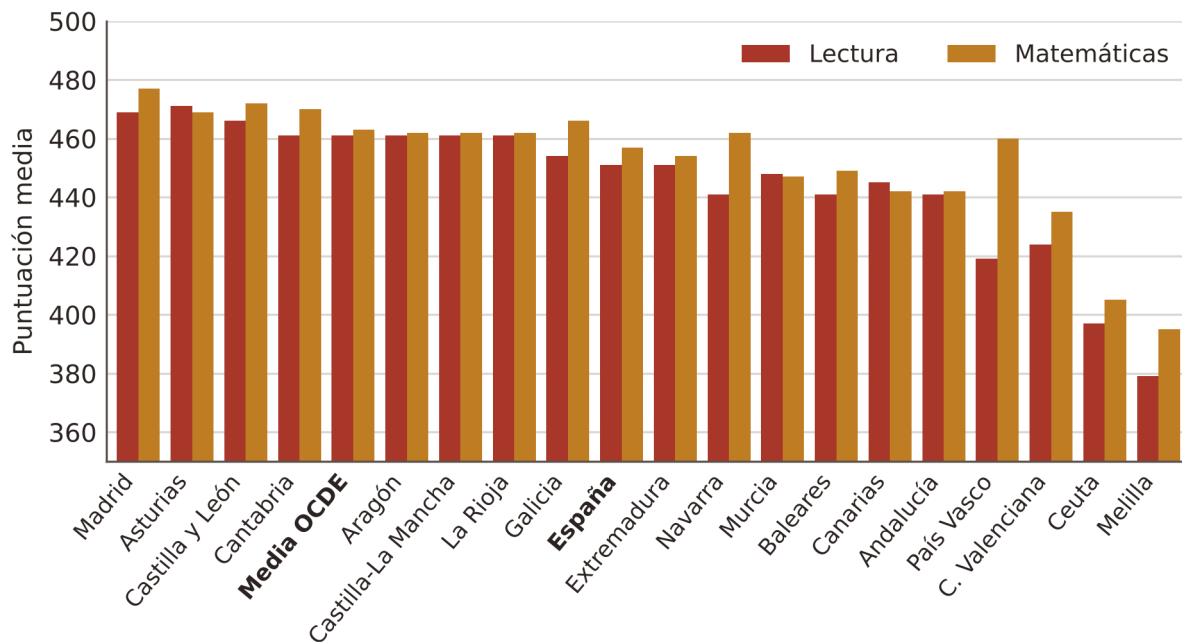
	<i>Lectura</i>			<i>Matemáticas</i>		
	2022	2025	<i>Dif</i>	2022	2025	<i>Dif</i>
Reino Unido	494	494	0	489	488	-1
Alemania	480	465	-15	475	464	-11
Francia	474	456	-18	474	458	-16
Italia	481	474	-7	471	468	-3
Portugal	477	462	-15	472	460	-12
España	474	451	-23	473	457	-16
<i>Media OCDE</i>	475	461	-14	472	463	-9

- Fuente: OCDE (2026a), Cuadro I.1

Como se aprecia en el Cuadro 1, sin embargo, los resultados varían mucho entre países, lo que es compatible con que las políticas adoptadas en cada caso hayan tenido un impacto relevante, aunque también influyen otros factores. Así, mientras que Italia y, sobre todo, el Reino Unido, aguantan razonablemente bien entre las pruebas de PISA de 2022 y 2025, España presenta un deterioro muy superior a la media de la OCDE. Nuestro país cae 16 puntos en matemáticas y 23 en lectura en tres años (en ciencias cae 7 puntos, hasta 477, una caída que la OCDE no considera estadísticamente significativa; esta materia no se incluye en el Cuadro 1), importantes descensos que corresponden a una pérdida de 0,8 y 1,2 años de aprendizaje respectivamente.¹ Un posible candidato para explicar este fuerte retroceso es precisamente la LOMLOE, que ya afecta a los evaluados en 2025. Aunque no hemos encontrado evidencia formal de carácter causal en este sentido, la hipótesis resulta plausible ante una norma que se ha traducido en una fuerte reducción del nivel de exigencia y renuncia a las pruebas externas con consecuencias para los estudiantes, cuya eficacia sí respalda la literatura internacional.

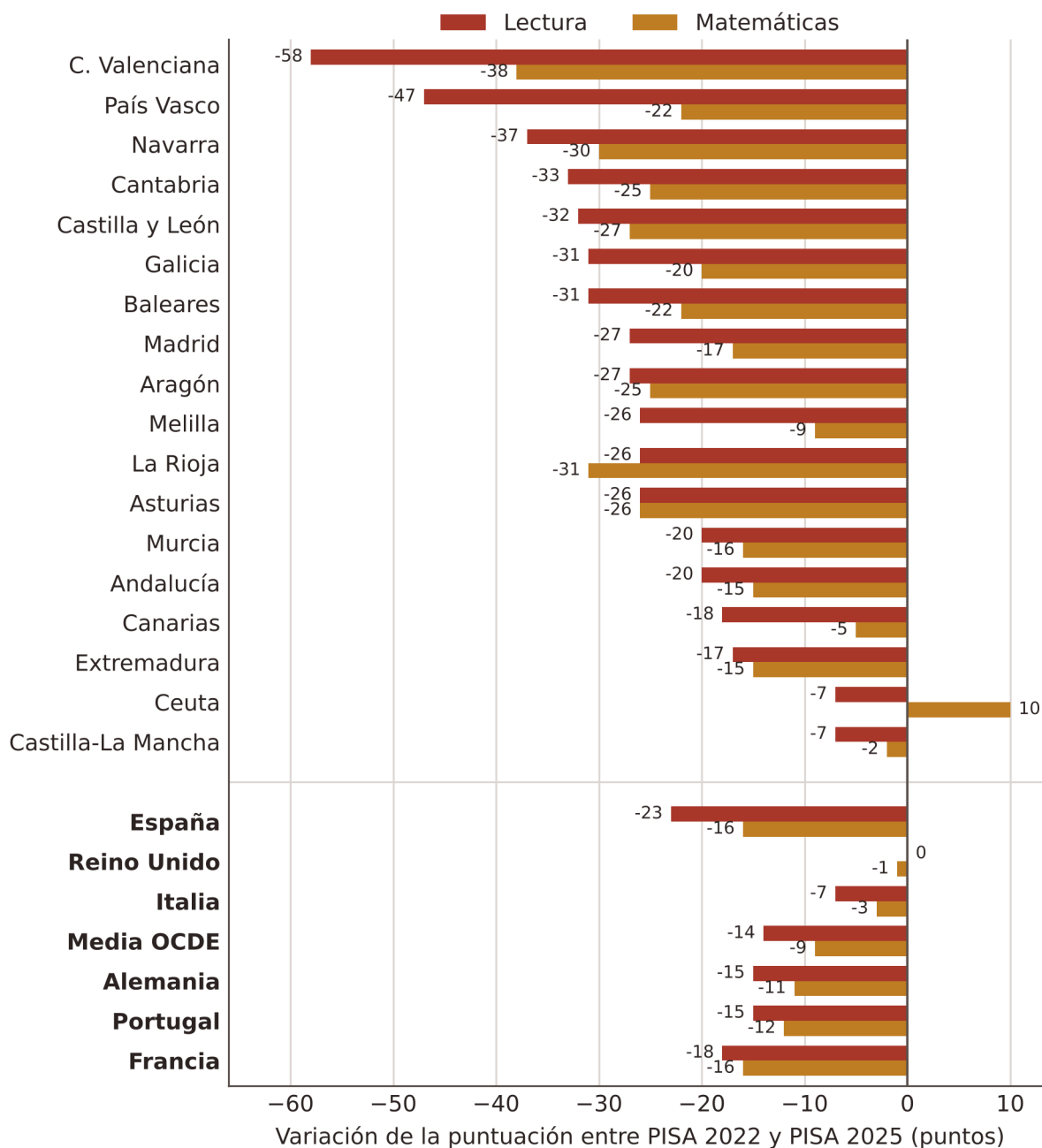
Las diferencias entre comunidades autónomas son mayores que la distancia con la OCDE. En el Gráfico 4 se ve que, en 2025, Asturias (471), Madrid (469) y Castilla y León (466) superan a la OCDE en lectura, mientras que la Comunitat Valenciana (424) y el País Vasco (419) quedan más de 35 puntos por debajo, y Ceuta y Melilla, más de 60. En matemáticas la dispersión es algo menor: de los 477 puntos de Madrid a los 395 de Melilla. Los datos de Cataluña no son comparables por la falta de representatividad de su muestra; la cifra nacional de PISA 2025 sí la incluye, de modo que la exclusión afecta sólo a la comparación por comunidades (Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes, 2026b).

¹ OCDE (2026a, p. 24) indica que el incremento esperado del resultado de PISA con un año adicional de aprendizaje es de 20 puntos.

Gráfico 4: Puntuaciones en PISA 2025 por comunidad autónoma

Fuente: Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes (2026b). Comunidades ordenadas por la suma de lectura y matemáticas. El eje vertical empieza en 350 puntos. Cataluña no se incluye porque su muestra no es representativa; los datos de Murcia deben tomarse con cautela.

La caída entre 2022 y 2025 alcanza a todas las comunidades. El Gráfico 5 muestra que el retroceso que recoge el Cuadro 1 para España se repite en todas ellas. Todas pierden entre 7 y 58 puntos en lectura: catorce caen más que Francia, el país del cuadro que más retrocede (18 puntos), y sólo Castilla-La Mancha y Ceuta caen menos que la media de la OCDE (14 puntos). Las mayores caídas se dan en la Comunitat Valenciana (58 puntos), el País Vasco (47) y Navarra (37). En matemáticas sólo mejora Ceuta, y la mayor caída vuelve a ser la de la Comunitat Valenciana (38 puntos). Que la caída sea general es coherente con un factor común, como la nueva ley, aunque estos datos descriptivos no permiten separarlo de otros factores comunes y la intensidad de la caída varía mucho entre comunidades (Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes, 2023 y 2026b; OCDE, 2026a).

Gráfico 5: Variación de las puntuaciones entre PISA 2022 y PISA 2025: comunidades autónomas y países del Cuadro 1

Fuente: Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes (2023 y 2026b) para las comunidades; OCDE (2026a), Cuadro I.1, para España, los países de comparación y la media de la OCDE. Puntuación media en PISA 2025 menos la de PISA 2022. Cataluña no se incluye porque sus datos de 2025 no son comparables; los de Murcia deben tomarse con cautela.

El balance de la LOMLOE es desfavorable. El abandono sigue bajando, pero sin cerrar la brecha con la UE, y los resultados de PISA son los peores de la serie, con caídas en todas las comunidades. No hay evaluación causal, pero nada indica que la rebaja de exigencia haya ayudado a frenar el retroceso. La prioridad son las competencias básicas, con apoyo a quienes se rezagan y una evaluación externa de los aprendizajes.

2.2 La formación profesional (C20.R1 y R2)

La Ley Orgánica 3/2022 integra la FP educativa y la FP para el empleo en un único sistema y generaliza la formación en la empresa. El componente 20 contiene dos reformas: el plan de modernización de la FP (C20.R1) y el sistema integrado (C20.R2), con inversiones en

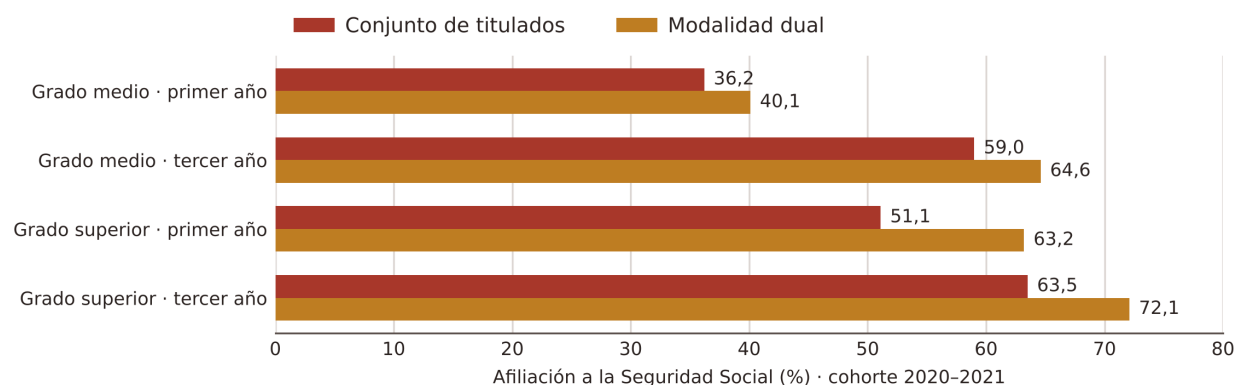
recualificación, digitalización y capacidad formativa. La ley conecta la formación inicial, la actualización profesional y la acreditación de competencias adquiridas mediante la experiencia. Establece ofertas acumulables, desde formaciones breves hasta ciclos y cursos de especialización, de modo que mejorar la cualificación no exige empezar un itinerario completo. El Real Decreto 659/2023 desarrolla la organización de las enseñanzas y la colaboración con las empresas (Gobierno de España, 2026a; España, 2022a y 2023a).

Toda la FP pasa a ser dual, en dos modalidades. La dual general prevé entre un 25 % y un 35 % de la formación en la empresa, sin contrato laboral. La intensiva eleva ese peso, en general, hasta entre el 35 % y el 50 %, con contrato de formación en alternancia y un régimen transitorio de becas. El punto de partida era reducido: en el curso 2021-2022 solo el 4,4 % del alumnado de FP cursaba la modalidad dual (Cedefop y Fundae, 2023). El objetivo es que la formación en la empresa mejore la inserción sin perder calidad ni igualdad de acceso (España, 2022a y 2023a).

La literatura respalda el modelo dual y fija las condiciones para extenderlo. La evidencia disponible es favorable, aunque limitada: una evaluación de las primeras cohortes de FP dual de grado superior en Madrid, que enlaza registros educativos y vidas laborales y usa la distancia a los centros para corregir la selección del alumnado, estima un 25 % más de días trabajados y un 42 % más de ingresos acumulados en los dos años posteriores a la graduación (Bentolila y Jansen, 2019; Bentolila, Cabañes y Jansen, 2023). El resultado corresponde al despliegue inicial del sistema, pequeño y selectivo, no a la generalización de 2022. La comparación con Alemania y Austria identifica lo que hace falta para extender el modelo: implicar a las pymes, preparar tutores, coordinar a las administraciones y dar a las empresas un papel en la definición de los aprendizajes, sin renunciar a la igualdad de acceso ni a la posibilidad de seguir estudiando (Arnal y Palacios, 2023). El riesgo está en la calidad: una pyme forma bien si tiene apoyo para organizarlo y un territorio con poco tejido productivo puede no reunir plazas suficientes. El número de convenios con empresas no mide esa calidad.

Los titulados duales de la cohorte 2020-2021, la última anterior a la ley, tienen más afiliación al tercer año: 64,6 % frente al 59,0 % en grado medio y 72,1 % frente al 63,5 % en grado superior. Como se ve en el Gráfico 6, la ventaja aparece ya en el primer año: 40,1 % frente a 36,2 % en grado medio y 63,2 % frente a 51,1 % en grado superior. Es una comparación descriptiva: el conjunto incluye a los propios duales y no hay ajuste por selección. Aun así, apunta en la misma dirección que la evaluación de Madrid, que sí corrige la selección (Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes, 2025).

Gráfico 6: Afiliación de la cohorte anterior a la nueva ley de FP

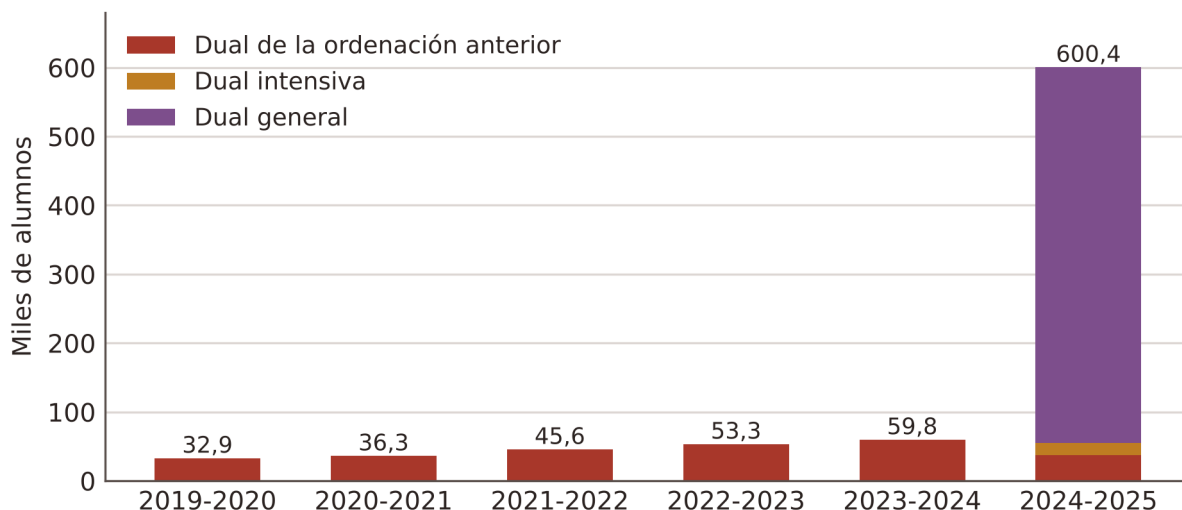


Fuente: Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes (2025). Graduados en 2020-2021. El conjunto de titulados incluye la modalidad dual; comparación descriptiva, sin ajuste por selección.

Los datos: la FP crece, pero la dual intensiva es marginal y la inserción sigue lejos de la europea. La matrícula alcanzó 1.211.062 alumnos en 2025-2026, 30.092 más que el curso anterior,

según los datos provisionales (Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes, 2026a). Como recoge el Gráfico 7, el alumnado en FP dual pasó de 32.919 en 2019-2020 a 59.777 en 2023-2024. En 2024-2025, primer curso de la nueva ordenación, la mitad del alumnado de FP ya cursaba en modalidad dual (600.422 alumnos), pero sólo 17.841 constaban en la intensiva, la de mayor presencia en la empresa, con contrato de formación, y la más parecida al modelo evaluado en Madrid: el 1,5 % del total. Es una cota inferior: cuatro comunidades (Andalucía, Galicia, Navarra y La Rioja) incluyen su alumnado intensivo dentro del régimen general. La gran mayoría, 545.467, estaba en la dual general, y otros 37.114 seguían en la dual de la ordenación anterior (Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes, 2026c; Observatorio de la FP, 2026). La tasa de empleo de los titulados recientes de FP de grado medio (personas de 20 a 34 años tituladas entre uno y tres años antes y que ya no estudian) era del 68,6 % en 2024, frente al 80,0 % en la UE: 11,4 puntos menos. La brecha refleja dificultades de inserción y también las condiciones de cada mercado de trabajo (Comisión Europea, 2025a).

Gráfico 7: Alumnado matriculado en FP dual por modalidad



Fuente: Observatorio de la FP (2026), con datos de MEFP-Educabase, de 2019-2020 a 2023-2024; Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes (2026c) para 2024-2025. Todos los grados y cursos de especialización. En 2024-2025, la dual de la ordenación anterior corresponde al alumnado que aún la cursa. El régimen intensivo de 2024-2025 está infraestimado porque cuatro comunidades no lo distinguen del general. El salto de 2024-2025 refleja un cambio de definición legal, no un aumento equivalente de la formación en empresa.

El balance preliminar de la FP es favorable en diseño y en evidencia; la incógnita es si la calidad resistirá la generalización, si la modalidad intensiva gana peso y el impacto de los proyectos reglamentarios en curso que desarrollan la reforma. La tarea inmediata es asegurar la formación en empresas donde hay menos plazas y tutores, y seguir la inserción por modalidad, titulación y territorio.

2.3 La universidad: la LOSU (C21.R3)

La LOSU reorganiza la carrera académica, limita la temporalidad y fija un objetivo de financiación. La Ley Orgánica 2/2023 del Sistema Universitario desarrolla C21.R3. Ordena la carrera docente en tres etapas (ayudante doctor, profesor permanente y catedrático, con dos vías paralelas, funcionarial y laboral, a nivel de titular y catedrático), fija un máximo del 8 % de profesorado temporal en las universidades públicas, sin contar ayudantes doctores ni asociados de Ciencias de la Salud, y establece el objetivo de que Estado, comunidades autónomas y universidades alcancen en 2030 un gasto público en universidades públicas del 1 % del PIB. Abre la formación permanente, con microcredenciales, y la conexión con la FP superior, y limita el mandato del rector a seis años (España, 2023e, arts. 55 y 64).

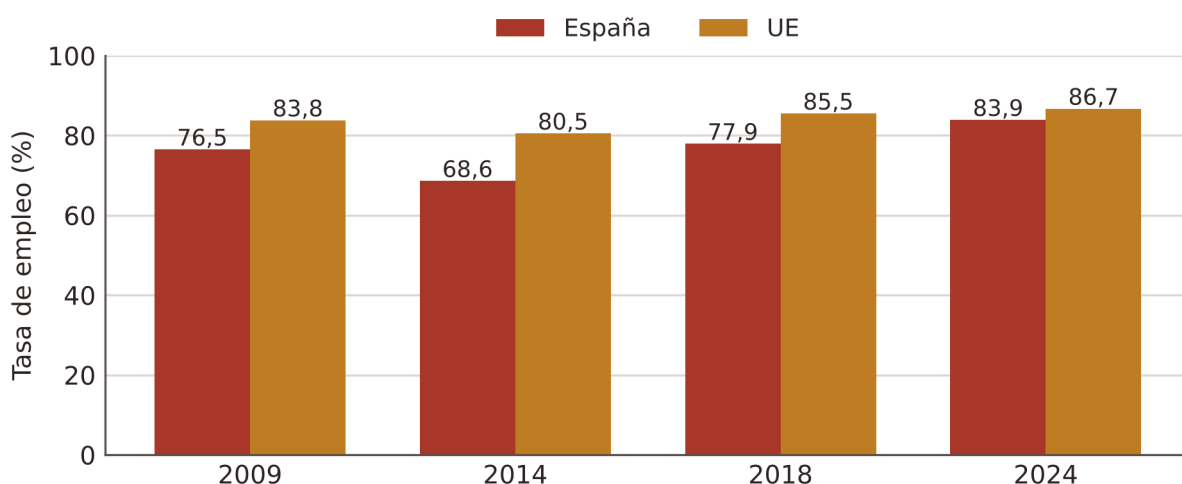
El objetivo era reducir la precariedad y abrir la universidad a la formación a lo largo de la vida. El 1 % del PIB es un objetivo, no una financiación transferida. Los informes de referencia sobre el sistema sitúan la financiación pública universitaria por debajo de las medias de la UE y de la OCDE (Hernández Armenteros y Pérez García, 2025; Fundación CYD, 2026).

La literatura duda de que las nuevas reglas basten para cambiar los incentivos de las universidades. El análisis del proyecto advertía de que estabilizar contratos sin corregir las prácticas de contratación y la gobernanza puede reproducir la precariedad (da Rocha, 2022). Una valoración posterior señala la fragilidad de un objetivo de financiación que depende de varios niveles de gobierno y reclama cambios en la asignación y gestión de los recursos (Lostao Crespo, 2025). La crítica de fondo apunta a la gobernanza: la universidad pública tiene un sistema de autogobierno colegial con un grave déficit de rendición de cuentas, y la LOSU lo deja intacto mientras asegura más financiación pública sin ligarla a resultados. El texto final eliminó incluso el procedimiento alternativo de elección del rector que preveía el anteproyecto (Arruñada, 2022). No hay evaluaciones de resultados posteriores a la ley.

Los datos: muchos titulados, inserción algo menor que la europea y mucha sobrecualificación. En 2024 el 52,6 % de los jóvenes de 25 a 34 años tenía titulación terciaria, frente al 44,1 % en la UE. El 35,0 % de los ocupados con educación terciaria estaba sobrecualificado, es decir, trabajaba en una ocupación que no la requiere, frente al 21,3 % en la UE. Los indicadores incluyen universidad y FP superior: describen el entorno de la reforma, no su efecto (Comisión Europea, 2025a; Eurostat, 2025).

La inserción de los titulados superiores ha mejorado y la distancia con la UE se ha reducido, pero la mejora es anterior a la ley. Como se ve en el Gráfico 8, la tasa de empleo de los titulados superiores recientes cayó del 76,5 % en 2009 al 68,6 % en 2014 y desde entonces ha subido hasta el 77,9 % en 2018 y el 83,9 % en 2024. En la UE pasó del 83,8 % al 80,5 %, el 85,5 % y el 86,7 %. La distancia con la UE se redujo de casi 12 puntos en 2014 a menos de 3 en 2024, sobre todo después de 2018 y antes de que se aprobara la LOSU en 2023 (Comisión Europea, 2018, 2019 y 2025a).

Gráfico 8: Tasa de empleo de los titulados superiores recientes, España y UE



Fuente: Comisión Europea (2018, 2019 y 2025a), Education and Training Monitor, a partir de Eurostat. Personas de 20 a 34 años con educación terciaria (ISCED 5-8), tituladas entre uno y tres años antes y que ya no estudian. UE-28 en 2009, 2014 y 2018; UE-27 en 2024.

El seguimiento de los universitarios muestra mejoras de inserción y grandes diferencias por titulación. Entre 2013 y 2023 mejoró la inserción y creció el empleo cualificado; las oportunidades dependen de los estudios cursados y de la demanda de las empresas, y la media nacional oculta esa

diversidad (Pérez y Aldás, 2024). La calidad de la docencia, la investigación y la transferencia necesitan indicadores propios.

El balance de la LOSU queda abierto. Ha cambiado las reglas de organización y carrera, pero no hay todavía evidencia de mejoras atribuibles a ella. Que las haya depende menos de la financiación que de la gobernanza: más dinero no asegura por sí solo mejor desempeño y, sin rendición de cuentas, la reforma protege a quienes ya están dentro de la universidad sin exigirles un mejor servicio a la sociedad. Hacen falta además una selección y promoción del profesorado orientadas a la calidad y el seguimiento de titulaciones y formación permanente (Arruñada, 2022).

3. Empleo

3.1 La reforma laboral de 2021 (C23.R4, R6, R8 y R9)

La reforma de 2021 no derogó la de 2012: cambió la contratación y la negociación colectiva y mantuvo el despido. El componente 23 reúne once reformas, desde el trabajo a distancia hasta la digitalización de los servicios de empleo. El análisis se concentra en la reforma laboral (C23.R4, R6, R8 y R9) y en la Ley de Empleo (C23.R5), por su relación directa con la estabilidad y la inserción. El acuerdo de coalición de 2019 anunciaba la derogación de la reforma de 2012; la negociación con los interlocutores sociales terminó en una revisión acotada, aprobada por el Real Decreto-ley 32/2021. El Recuadro 1 resume lo que cambió y lo que se mantuvo (Gobierno de España, 2026a; PSOE y Unidas Podemos, 2019; Ministerio de Trabajo y Economía Social, 2021).

Recuadro 1: Qué cambia y qué no con la reforma laboral de 2021

Materia	Marco procedente de 2012	Reforma de 2021
Despido improcedente	33 días por año; máximo general de 24 mensualidades, con régimen transitorio.	Se mantiene.
Despido objetivo y colectivo	20 días por año y máximo de 12 mensualidades; sin autorización administrativa previa general para el colectivo.	Se mantienen los parámetros esenciales.
Flexibilidad interna	Mayor margen de adaptación y de inaplicación de condiciones del convenio.	Se conserva lo sustancial.
Convenio de empresa	Prioridad aplicativa también sobre el salario.	Se elimina la prioridad salarial frente al convenio sectorial; no toda la prioridad del convenio de empresa.
Ultraactividad	Límite legal de un año, salvo pacto.	Se recupera la continuidad indefinida mientras se negocia, salvo pacto.
Contratación temporal	Amplio uso de obra o servicio, modalidad anterior a 2012.	Se suprime obra o servicio; se restringen las causas temporales y el encadenamiento.
Trabajo intermitente	Ámbito más limitado del fijo discontinuo.	Se amplía su ámbito y se refuerzan reglas de llamamiento.
ERTE, RED y subcontratación	Mecanismos de ajuste temporal ya existentes.	Se consolidan ERTE, se crea RED y se precisan reglas de convenio en subcontratas.

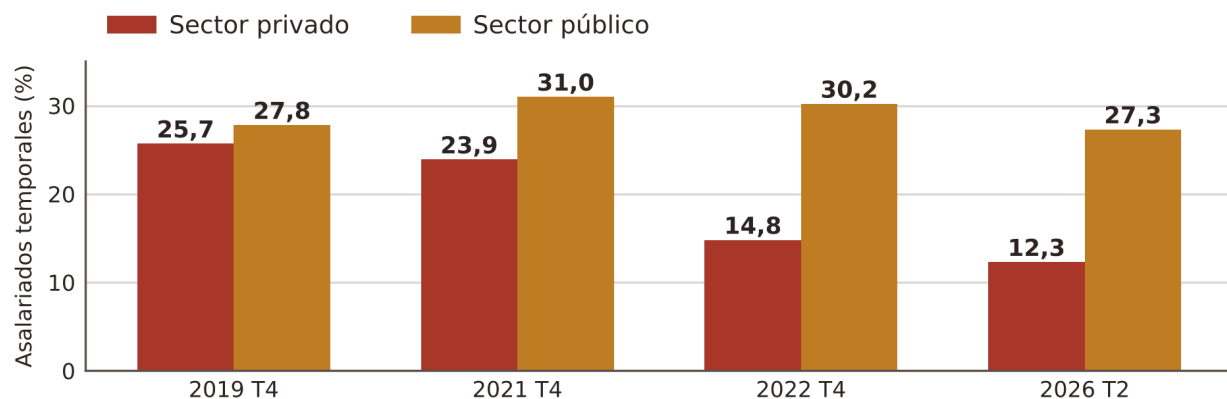
Fuentes: España (2012 y 2021b). Comparación jurídica sintética, no inventario exhaustivo. Los ERTE precedían a ambas reformas y se reforzaron durante la pandemia.

La reforma tenía cuatro objetivos: reducir la temporalidad, que era el central, ofrecer alternativas al despido, reequilibrar la negociación colectiva y limitar la competencia por salarios en la subcontratación. El primero se buscaba con la supresión del contrato por obra o servicio, la restricción de las causas de temporalidad y la ampliación del fijo discontinuo, para que el contrato indefinido fuera la norma. El segundo, con los ERTE y el mecanismo RED, que debían permitir ajustar el empleo ante perturbaciones sin despedir. El tercero, con la ultraactividad indefinida y la prioridad salarial del convenio sectorial. El cuarto, con la regla de que a las contratas se les aplique el convenio de la actividad que realizan. El despido y buena parte del modelo de flexibilidad interna de la Reforma de 2012 siguen vigentes (España, 2012 y 2021b).

La literatura coincide: como era de esperar, la temporalidad contractual cae mucho al limitar severamente el uso de ciertos tipos de contratos, pero la estabilidad real mejora poco. Las primeras evaluaciones con exposición provincial a la temporalidad detectaron un aumento del empleo indefinido sin efecto apreciable sobre el empleo total (Martínez y Victoria, 2022). La temporalidad «contractual» bajó mucho más que la «empírica», medida por la duración de los episodios de empleo (Conde-Ruiz et al., 2023). La rotación de los fijos discontinuos se duplicó y la supervivencia a doce meses de los nuevos indefinidos ordinarios descendió (Banco de España, 2024; Felgueroso, 2024; Hernanz e Izquierdo, 2026). Un estudio con vidas laborales de menores de 30 años que entran por primera vez en el empleo privado confirma mejoras pequeñas en sus primeras trayectorias (Felgueroso et al., 2026).

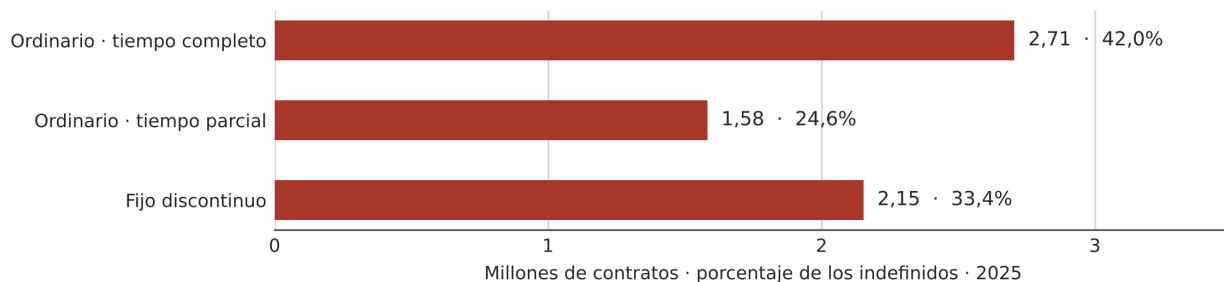
Los datos: la temporalidad privada ha caído a la mitad; la pública, no. Como se ve en el Gráfico 9, en el sector privado la tasa de temporalidad era del 25,7 % a finales de 2019 y del 23,9 % a finales de 2021; bajó al 14,8 % un año después y al 12,3 % en el segundo trimestre de 2026. En el sector público pasó del 27,8 % al 31,0 %, el 30,2 % y el 27,3 % en las mismas fechas. La Ley 20/2021 (C11.R1) fijaba para el empleo público un objetivo del 8 % de plazas estructurales ocupadas temporalmente. La Comisión retiró en julio de 2025 su evaluación favorable de ese hito, tras una sentencia del Tribunal de Justicia de la UE sobre el personal público interino, y mantiene suspendidos 626,6 millones (INE, 2026b; España, 2021c; Comisión Europea, 2025b).

Gráfico 9: La temporalidad cae sobre todo en el sector privado



Fuente: INE, Encuesta de Población Activa; 2019-2022 según Alujas Ruiz (2023) y 2026 según BBVA Research (2026). Hasta 2022 se reproduce la base poblacional de la publicación original; 2026 usa la base posterior. Trimestres seleccionados, sin ajuste estacional.

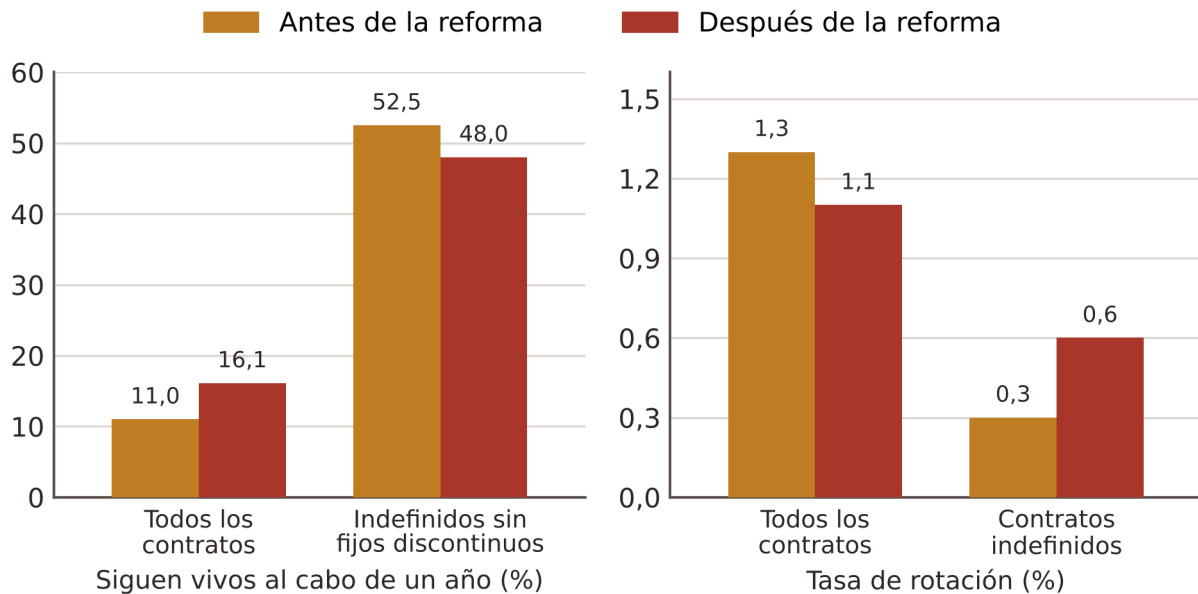
La contratación indefinida se ha extendido más allá del fijo discontinuo. En 2025 se firmaron 6,44 millones de contratos indefinidos, el 41,2 % del total: un tercio fijos discontinuos y dos tercios ordinarios. En el Gráfico 10 se aprecia el reparto: 2,71 millones fueron ordinarios a tiempo completo (42,0 %), 1,58 millones ordinarios a tiempo parcial (24,6 %) y 2,15 millones fijos discontinuos (33,4 %). Son flujos de contratos, no personas: una misma persona puede firmar varios en el año (SEPE, 2026).

Gráfico 10: Composición de los contratos indefinidos firmados

Fuente: SEPE (2026), acumulado de 2025. Porcentajes sobre 6.443.446 contratos indefinidos. Fijos discontinuos calculados por diferencia; flujos de contratos, no personas ni puestos netos.

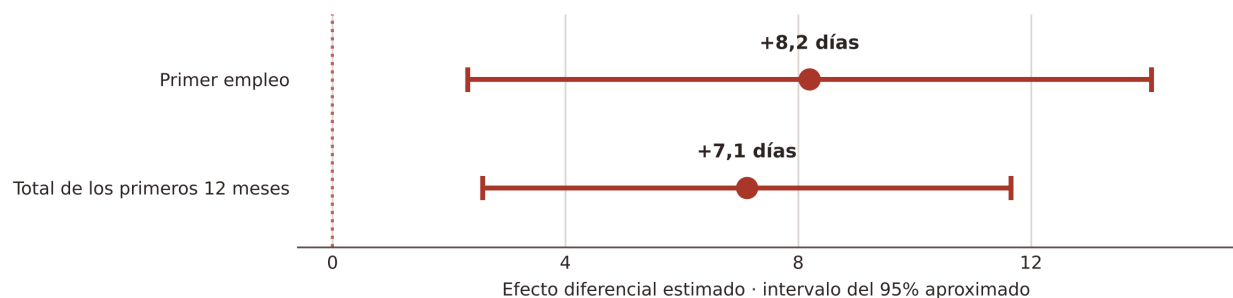
El fijo discontinuo es indefinido, pero no garantiza actividad ni salario todo el año. Mantiene la relación laboral entre periodos de actividad y da derecho al llamamiento. Por eso, junto al tipo de contrato, hay que mirar los días de alta, los intervalos de inactividad y los ingresos anuales, también en los indefinidos ordinarios, que pueden terminar al poco de empezar (España, 2021b).

Hay más contratos indefinidos, pero la estabilidad del empleo mejora poco. El Gráfico 11 lo muestra con dos indicadores. El primero es la proporción de relaciones laborales que siguen vivas un año después de empezar. Para el conjunto de contratos sube del 11 % en las iniciadas en marzo de 2017 y 2018 al 16,1 % en las de marzo de 2022. La mejora se debe sobre todo a que cambia la mezcla de contratos: antes de la reforma la mayoría eran temporales y muy cortos, y ahora muchos de esos mismos empleos se firman como indefinidos. Por eso, dentro de los indefinidos sin fijos discontinuos, la proporción que sigue viva al año baja del 52,5 % al 48 %: el contrato indefinido incluye ahora empleos que antes eran temporales y que siguen durando poco. El segundo indicador es la rotación, las altas y bajas en relación con el número de asalariados. Para el conjunto de contratos baja del 1,3 % de media en 2015-2019 al 1,1 % en 2022-2024, pero en los indefinidos sube del 0,3 % al 0,6 %. El aumento se debe sobre todo a los fijos discontinuos, cuya tasa de baja se ha duplicado desde 2022 hasta superar la de los temporales. Medida por personas, la estabilidad apenas cambia: el 80 % de quienes empezaron un empleo en marzo de 2022 seguía ocupado un año después, en la misma o en otra empresa, frente al 79,2 % en 2017 y 2018 (Banco de España, 2024 y 2025).

Gráfico 11: Estabilidad de los contratos antes y después de la reforma laboral

Fuente: Banco de España (2024), recuadro 3.1, y Banco de España (2025), gráfico 3.11. Supervivencia: porcentaje de relaciones laborales iniciadas en marzo que siguen vivas un año después; indefinidos, sin fijos discontinuos; antes de la reforma, media de marzo de 2017 y 2018; después, marzo de 2022. Rotación: media mensual de altas y bajas sobre el total de asalariados con ese contrato; indefinidos, incluidos los fijos discontinuos; antes, media de 2015-2019; después, media de 2022-2024.

Para los jóvenes que entran en el empleo privado, la reforma añade ocho días al primer empleo y siete días trabajados en el primer año. El Gráfico 12 recoge las dos estimaciones, 8,2 y 7,1 días, con intervalos de confianza amplios pero que no incluyen el cero. Son efectos diferenciales, estimados comparando provincias con distinta exposición previa a la temporalidad, no un efecto uniforme para todos los trabajadores. El acceso al contrato indefinido cambia mucho más que la continuidad efectiva. La duración media de los nuevos indefinidos ordinarios cae cerca de cien días, pero por el cambio de composición: empleos antes temporales pasan a ese grupo. No significa que la reforma acorte el empleo de trabajadores comparables (Felgueroso et al., 2026).

Gráfico 12: Mejoras estimadas en las primeras trayectorias laborales

Fuente: Felgueroso et al. (2026), tablas 3 y 4, primera especificación. Menores de 30 años, primeras entradas al empleo privado. Efectos diferenciales por exposición provincial; intervalo aproximado: coeficiente $\pm 1,96 \times$ error estándar.

Balance por objetivos: temporalidad privada, conseguido; estabilidad efectiva, a medias; temporalidad pública, pendiente. La temporalidad privada ha caído a la mitad. La continuidad del empleo mejora poco: el empleo estacional sigue siendo estacional, aunque la relación con la empresa se prolongue entre campañas. La temporalidad pública sigue en el 27,3 % y su reforma propia no ha superado el examen europeo. Sobre los otros tres objetivos, las alternativas al despido, la negociación colectiva y la subcontratación, no hay todavía evaluaciones comparables.

3.2 La Ley de Empleo (C23.R5)

La Ley 3/2023 de Empleo reorganiza las políticas activas en torno a la atención personalizada. Crea un catálogo de servicios garantizados, prevé transformar el SEPE en la Agencia Española de

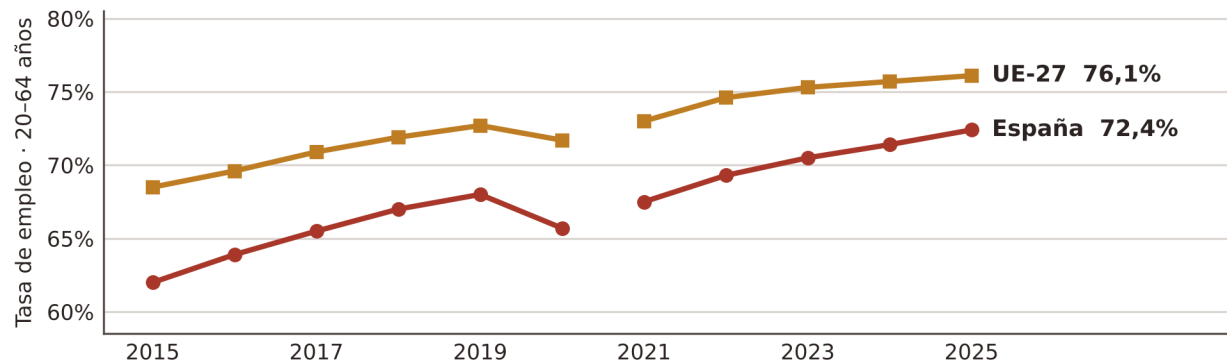
Empleo y adapta la orientación, la formación y la intermediación al perfil de cada demandante. El objetivo es que quien busca empleo lo encuentre antes y mejor (España, 2023b). El Real Decreto 438/2024 desarrolló la cartera común de servicios y fijó plazos: el perfil de cada demandante en tres meses y el itinerario personalizado un mes después. En teoría, la ley garantiza derechos y plazos, pero no fija los medios, las plantillas ni la financiación necesarios para cumplirlos (España, 2024).

El texto mantiene en lo esencial la estructura existente del Sistema Nacional de Empleo (SNE), sus instrumentos de planificación y sus órganos de gobernanza. Tampoco hay grandes cambios de fondo en cuanto a la cartera de servicios del SNE o el listado de colectivos prioritarios, aunque sí un mayor detalle en su regulación y la introducción de ciertos compromisos explícitos sobre los plazos en los que algunos de ellos han de ofrecerse. Una novedad positiva importante es que el texto busca potenciar el desarrollo y utilización de herramientas de apoyo basadas en el análisis estadístico de los datos administrativos del propio SNE. También positivo es el foco en el concepto de *empleabilidad* y la elección de su mantenimiento o mejora como objetivo central de las actuaciones del SNE. Sin embargo, la definición del concepto es mejorable² y poco operativa de cara a su medición a través de un nuevo indicador, la *tasa de empleabilidad*, cuya definición se remitía en principio a un futuro reglamento que no parece haberse desarrollado en este sentido (de la Fuente, 2023c, sección 2.2).

La literatura sitúa el problema principal en los medios más que en el diseño. El análisis del proyecto advertía de que el catálogo de servicios garantizados no iba acompañado de una previsión de medios, plantillas ni evaluación (García Díaz, 2022). La OCDE reconoce avances en la atención individualizada y en herramientas digitales como Send@, pero señala una dotación insuficiente de orientadores y la necesidad de extender las prácticas eficaces entre territorios (OCDE, 2025b). La AIREF ya había identificado esas carencias antes de la ley (AIREF, 2019). El informe de país de la Comisión mantiene las advertencias sobre capacidad, información y evaluación (Comisión Europea, 2026b).

Los datos: la tasa de empleo converge con la europea, pero la convergencia no es atribuible a la ley. Como se ve en el Gráfico 13, la tasa de empleo de 20 a 64 años alcanzó el 72,4 % en 2025, frente al 76,1 % en la UE. Desde 2021 subió 4,9 puntos, frente a 3,1 en la UE, y la brecha se redujo de 5,5 a 3,7 puntos. La Comisión clasifica la situación española como débil, pero mejorando. La evolución recoge el ciclo y el conjunto de la economía (Eurostat, 2026b; Comisión Europea, 2026b).

² La *empleabilidad* se define (en los arts. 3 y 34) como “el conjunto de competencias y cualificaciones transferibles que refuerzan la capacidad de las personas para aprovechar las oportunidades de educación y formación que se les presenten con miras a encontrar y conservar un trabajo decente, progresar profesionalmente y adaptarse a la evolución de la tecnología y de las condiciones del mercado de trabajo.”

Gráfico 13: La tasa de empleo española se acerca a la europea

Fuente: Eurostat (2026b). Media anual, población de 20-64 años. Ruptura de serie en 2021. La convergencia observada no identifica por sí sola un efecto de las reformas.

Medir el efecto de la ley exige enlazar los servicios recibidos con las trayectorias posteriores. Qué personas encuentran trabajo, cuánto dura y con qué ingresos. Esa información permitiría ampliar los programas que funcionan y corregir los que no. El vínculo con la FP y la universidad es inmediato: la orientación ayuda a elegir formación útil y los centros necesitan conocer la inserción de sus titulados.

4. Vivienda

4.1 La Ley 12/2023 por el derecho a la vivienda (C2.R3)

El componente 2 comprometió siete reformas e inversiones en vivienda social; el análisis se centra en la Ley 12/2023 y en la oferta asequible que debía acompañarla. Las reformas abarcan la Agenda Urbana, la estrategia de rehabilitación, la Ley de Vivienda, la calidad de la arquitectura, las oficinas de rehabilitación y su financiación, y las medidas para promover la oferta de alquiler. Las inversiones incluyen la construcción de vivienda social (C2.I2) y líneas de financiación (C2.I7). Rehabilitar inmuebles no amplía por sí solo las viviendas disponibles (Gobierno de España, 2026a).

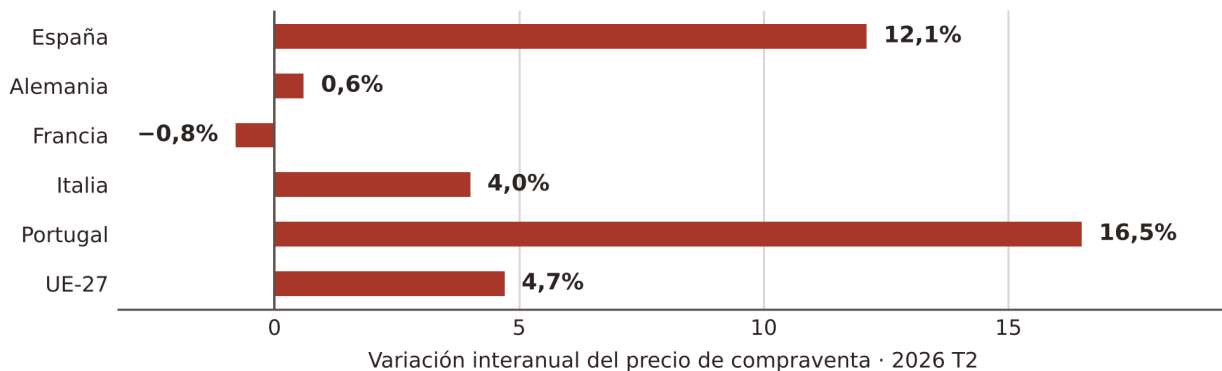
La ley regula el alquiler en las zonas tensionadas y protege el parque público. Permite a las comunidades autónomas declarar zonas de mercado residencial tensionado. En ellas limita la renta de los nuevos contratos: al alquiler anterior para los pequeños propietarios y al índice de referencia para los grandes tenedores. Fija topes a la actualización anual de los contratos vigentes, blinda de forma permanente el parque público, modifica incentivos fiscales y refuerza garantías para el arrendatario. Los límites solo se aplican donde las comunidades declaran zonas tensionadas, posiblemente a petición de los municipios, y Cataluña concentra la aplicación hasta ahora (España, 2023d; Pinto, 2026).

La literatura acredita que los controles moderan algunas rentas y advierte de costes de oferta y de acceso. La evidencia favorable procede de la regulación catalana de 2020: con contratos registrados y comparación entre municipios, las rentas bajaron entre un 4 % y un 6 % sin una caída agregada de la oferta en el horizonte observado (Jofre-Monseny, Martínez-Mazza y Segú, 2023). La evidencia crítica, sobre la misma regulación, encuentra una reducción cercana al 5 % en las rentas y del 10 % en los nuevos contratos, concentrada en la salida del segmento más caro, y advierte de que parte del beneficio se concentra en los inquilinos de las viviendas que antes eran más caras (Monràs y García-Montalvo, 2025). Las revisiones de la experiencia internacional coinciden: los controles contienen las rentas reguladas y tienen efectos secundarios sobre la oferta y el acceso (López-Rodríguez y Matea, 2020; Kholodilin, 2024). Ninguno de estos trabajos evalúa

la ley de 2023. El análisis del proyecto de la ley estatal advirtió de riesgos para la oferta y de mayor incertidumbre para el arrendador (de la Fuente, 2023a). El primer balance, con datos de anuncios, observa en Cataluña menor crecimiento de las rentas, menos oferta anunciada y más contactos por anuncio (Pinto, 2026).

Los datos: el acceso ha empeorado, en compra y en alquiler. Como se ve en el Gráfico 14, los precios de compraventa subieron un 12,1 % interanual en el segundo trimestre de 2026, frente al 4,7 % en la UE; en las economías de comparación, solo en Portugal crecen más (16,5 %), mientras que en Alemania apenas suben (0,6 %) y en Francia bajan un 0,8 %. Detrás hay un desajuste de oferta: el Banco de España estima un déficit acumulado de unas 750.000 viviendas entre 2021 y 2025, de las que más de la mitad (52,5 %) se concentran en seis provincias (Eurostat, 2026c; Banco de España, 2026).

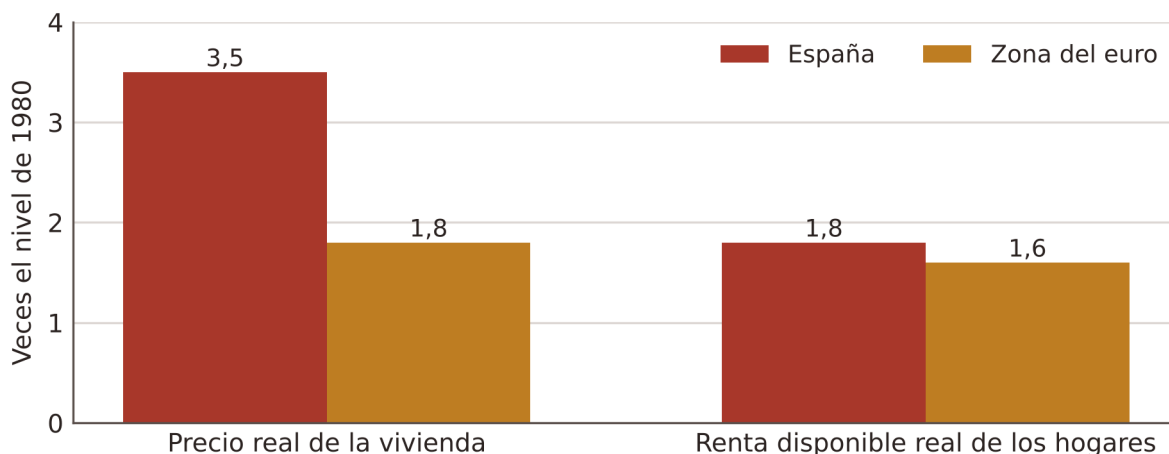
Gráfico 14: El encarecimiento de la vivienda en perspectiva europea



Fuente: Eurostat (2026c). Segundo trimestre de 2026 frente al mismo trimestre de 2025. Índice de precios de compraventa; no es un indicador de alquiler ni del nivel de asequibilidad.

La distancia entre precios y rentas viene de lejos. Como se ve en el Gráfico 15, desde 1980 el precio real de la vivienda se ha multiplicado por 3,5 en España, el doble que en la zona del euro (1,8). La renta disponible real de los hogares, en cambio, se ha multiplicado por 1,8, apenas más que en la zona del euro (1,6). Tras la caída posterior a 2007, los precios reales han vuelto a niveles de 2005 y su crecimiento se ha acelerado desde 2024 (Banco de España, 2026).

Gráfico 15: Precio real de la vivienda y renta real de los hogares desde 1980

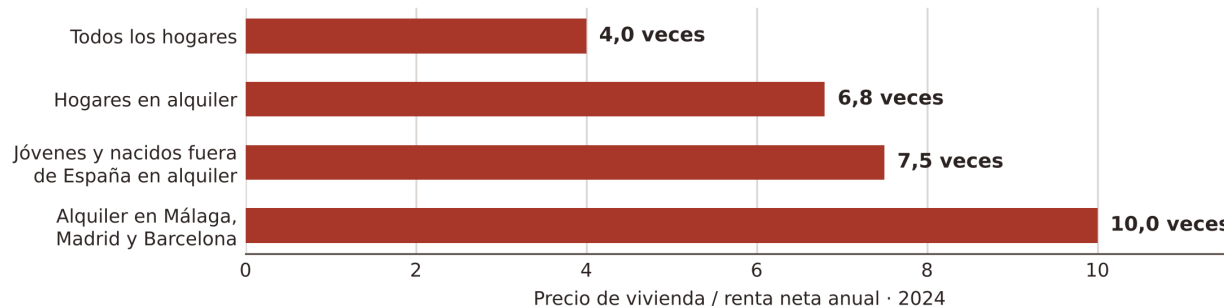


Fuente: Banco de España (2026), a partir de OCDE, Analytical House Price Indicators. Número de veces que se ha multiplicado cada variable desde 1980 hasta 2025. Renta disponible neta de los hogares por habitante, en términos reales.

Comprar cuesta cuatro años de renta neta al hogar medio y diez a los inquilinos de Málaga, Madrid y Barcelona. Como recoge el Gráfico 16, la ratio entre el precio de una vivienda y la renta neta anual del hogar era en 2024 de 4 años para el promedio de los hogares, de 6,8 para los que

viven de alquiler, de 7,5 para los jóvenes y nacidos fuera de España que alquilan y de 10 para quienes alquilan en Málaga, Madrid y Barcelona (Banco de España, 2026). La ratio indica cuántos años de renta íntegra costaría la vivienda, sin contar la entrada, los impuestos ni los intereses de la hipoteca. El promedio de cuatro años incluye a los propietarios, que tienen más renta; el dato relevante para el acceso es el de los inquilinos, que son quienes necesitan comprar.

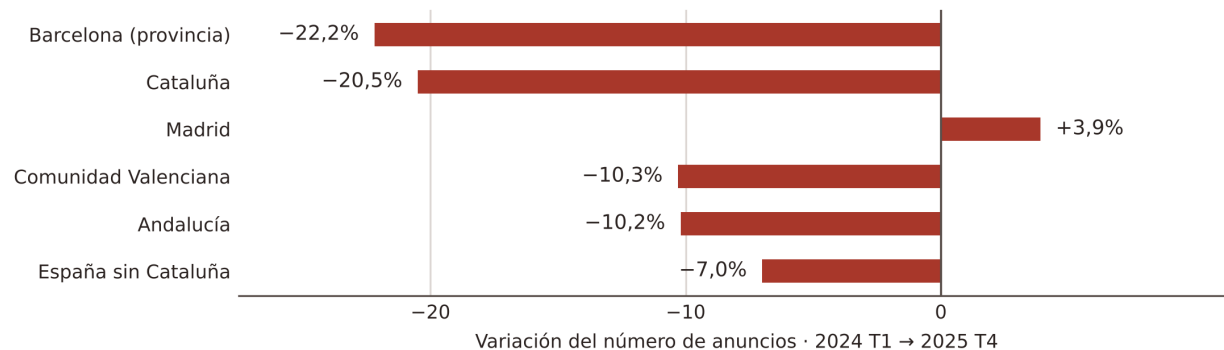
Gráfico 16: La compra resulta más difícil para quienes viven de alquiler



Fuente: Banco de España (2026), capítulo 2. Datos de 2024. Se reproducen los grupos de la fuente; no son categorías mutuamente excluyentes. Múltiplos de renta neta, no años de devolución de una hipoteca.

Donde se aplican los límites hay menos oferta anunciada. El Gráfico 17 muestra que entre el primer trimestre de 2024 y el cuarto de 2025 los anuncios de alquiler cayeron un 22,2 % en la provincia de Barcelona y un 20,5 % en Cataluña; en Madrid subieron un 3,9 %; en la Comunitat Valenciana y Andalucía bajaron algo más de un 10 %, y en el conjunto de España sin Cataluña, un 7,0 %. Son anuncios en portales, no el parque arrendado (Pinto, 2026). Que la Comunitat Valenciana y Andalucía, sin zonas tensionadas, también pierdan más del 10 % indica que operan factores comunes además de la regulación; el contraste más limpio es Cataluña frente a Madrid.

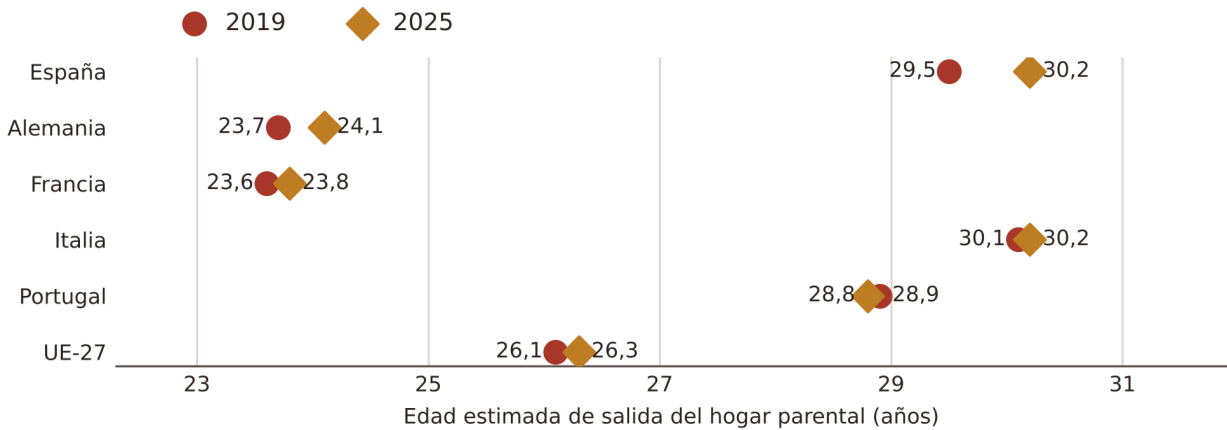
Gráfico 17: Variación de la oferta anunciada de alquiler



Fuente: Pinto (2026), tabla 4; cálculos sobre niveles publicados. Primer trimestre de 2024 a cuarto de 2025. Barcelona es la provincia; se solapa con Cataluña. Anuncios, no parque total; sin identificación causal.

Las rentas anunciadas crecen menos en Cataluña, con mucha más presión por anuncio. El precio anunciado subió un 5,7 % en Barcelona y Cataluña, frente al 8,5 % en Madrid. Cada anuncio recibió 462 contactos en Barcelona y 103 en Madrid en sus primeros diez días. La comparación entre territorios no aísla todos los factores de oferta, pero apunta a un coste de acceso para quien busca vivienda (Pinto, 2026).

Gráfico 18: España mantiene una emancipación tardía



Fuente: Eurostat (2026d). Edad estimada de salida del hogar parental. La comparación 2019-2025 atraviesa una ruptura estadística en 2021; no sigue a una misma cohorte.

La emancipación sigue siendo tardía: 30,2 años en 2025, frente a 26,3 en la UE. Como se ve en el Gráfico 18, en 2019 eran 29,5 y 26,1, así que la distancia ha aumentado. España está al nivel de Italia (30,2 años) y por encima de Portugal (28,9), muy lejos de Alemania (24,1) y Francia (23,8). La distancia, cercana a cuatro años, se explica por vivienda, empleo, ingresos y pautas familiares (Eurostat, 2026d).

4.2 Las revisiones de octubre de 2026 y los compromisos europeos

El marco de 2023 volvió a cambiar durante el cierre de este informe. Los reales decretos-leyes 26/2026 y 27/2026, de 29 de septiembre, no fueron convalidados por el Congreso el 2 de octubre. El Gobierno aprobó dos textos nuevos el 6 de octubre, los reales decretos-leyes 28/2026 y 29/2026, publicados el día 7 y pendientes de convalidación por la Diputación Permanente. El 5 de octubre se disolvieron las Cortes y se convocaron elecciones generales para el 29 de noviembre, por lo que la convalidación corresponde a la Diputación Permanente del Congreso, que tiene prevista la votación el 12 de noviembre; según los apoyos anunciados, el RDL 28/2026 no cuenta hoy con mayoría. El análisis corresponde a la situación del 25 de octubre de 2026 (Gobierno de España, 2026c y 2026e). El Cuadro 2 resume su contenido y su situación.

Cuadro 2: Reales decretos-leyes de vivienda de octubre de 2026

Norma	Contenido relevante	Situación al 25-10-2026
RDL 28/2026	Prórrogas sucesivas de cinco o siete años; preavisos y compensaciones por determinadas no renovaciones.	Entrada general en vigor prevista el 15 de noviembre. Pendiente de convalidación (votación prevista el 12-11-2026).
RDL 29/2026	Tope del 2 % a la actualización de rentas hasta 2027 y prórroga extraordinaria de hasta dos años; medidas sobre alquiler temporal y por habitaciones; protección del inquilino y parque público; financiación de acceso a vivienda, entre otras.	Entrada general el 8 de octubre, con excepciones. Pendiente de convalidación (votación prevista el 12-11-2026).

Fuentes: España (2026a y 2026b). Se resumen medidas seleccionadas; deben atenderse las condiciones y excepciones de cada texto.

Los nuevos textos (España, 2026a y 2026b) refuerzan la intervención en el alquiler, no la retiran, también sobre el precio. (Véase Pinto y Calvo, 2026 para un análisis más detallado) Incluyen un tope del 2 % a la actualización de las rentas hasta 2027, una prórroga extraordinaria de hasta dos años, prórrogas obligatorias de cinco o siete años, preavisos y compensaciones por no renovar, reglas para el alquiler de temporada y por habitaciones, protección del parque público y financiación del acceso. Parte de estas medidas responde al desplazamiento de la oferta hacia el

alquiler de temporada y por habitaciones, que en Barcelona pasó del 2,3 % al 14,4 % de los anuncios entre 2019 y 2023 (Raya, 2025). El RDL 29/2026 añade además medidas de apoyo a la demanda, como una deducción estatal del 10 % del alquiler en el IRPF y la línea TU CASA de préstamos al 0 % para financiar hasta el 20 % de la compra de la primera vivienda, que, sin un aumento paralelo de la oferta, tenderán a trasladarse a los precios. La sucesión de normas añade incertidumbre sobre las reglas que quedarán. Sus efectos no aparecen todavía en los indicadores de este informe.

Una reversión del hito C2.R3 tendría que declararla la Comisión, y no consta. El Reglamento del MRR exige comprobar que no se revierten hitos ya cumplidos. En las fuentes examinadas no hay ninguna decisión de la Comisión que califique así las normas de octubre. Valorar negativamente sus resultados y declarar un incumplimiento jurídico son cosas distintas (Unión Europea, 2021) pero la evaluación de la última solicitud de transferencias y créditos está abierta.

La ambición en vivienda social también se ha recortado. La decisión de cierre reduce el nivel de ejecución previsto de la construcción de vivienda social (C2.I2) y de la línea de préstamos del ICO (C2.I7). Aunque el Consejo lo haya aprobado, el balance debe medir cuántas viviendas asequibles llegan a estar disponibles frente a lo comprometido en 2021 (Consejo de la Unión Europea, 2026a).

El balance de acceso es desfavorable. El encarecimiento de la compra, el creciente esfuerzo de los inquilinos y la emancipación tardía muestran que el objetivo central sigue pendiente. La crisis tiene causas más amplias que la Ley 12/2023, pero los instrumentos que debían aliviarla no lo han hecho. La prioridad es ampliar de forma duradera la oferta en las zonas de mayor exceso de demanda y comprobar que la protección llega también a quienes buscan vivienda por primera vez.

5. Pensiones

5.1 La reforma de pensiones de 2021-2023 (C30)

La reforma se hizo en dos paquetes y los dos combinan más gasto con más cotizaciones. El componente 30 comprometía sostenibilidad financiera y protección del poder adquisitivo. El Cuadro 3 agrupa las medidas en cinco bloques (poder adquisitivo y suficiencia, jubilación y cálculo, cotizaciones, fuentes de financiación y previsión complementaria) e indica qué debe evaluarse de cada uno (Gobierno de España, 2026a; España, 2021a, 2022b, 2022c y 2023c).

El primer paquete, de 2021 y 2022, garantizó el poder adquisitivo y empezó a subir las cotizaciones. La Ley 21/2021 tiene cuatro piezas. Revaloriza las pensiones con el IPC. Deroga el no nato factor de sostenibilidad, que habría ligado la pensión inicial a la esperanza de vida. Retoca de forma limitada los incentivos a retrasar la jubilación y las penalizaciones por anticiparla. Y crea el Mecanismo de Equidad Intergeneracional (MEI), que, pese a su nombre, es una subida de cotizaciones sobre el empleo actual (de la Fuente, García Díaz y Sánchez Martín, 2022). Se completó con el Real Decreto-ley 13/2022, que inició una transición de hasta nueve años para que los autónomos coticen por sus rendimientos, y con la Ley 12/2022, que impulsó los planes de pensiones de empleo después de que los Presupuestos de 2021 y 2022 redujeran la aportación deducible a los planes individuales de 8.000 a 1.500 euros (de la Fuente, 2022).

El segundo paquete, el Real Decreto-ley 2/2023, subió los ingresos, pero también el gasto. Por el lado de los ingresos, elevó el MEI, subió las bases máximas de cotización por encima del IPC y creó la cuota de solidaridad sobre los salarios que las superan. Por el lado del gasto, mejoró las pensiones mínimas y el complemento de brecha de género e introdujo un doble periodo de cálculo,

que sólo puede elevar la pensión inicial porque cada trabajador elige la opción más favorable. Añadió además una cláusula de salvaguarda, que se analiza en el apartado 5.2 (España, 2023c).

Cuadro 3: Principales medidas de la reciente reforma de pensiones

Parte de la reforma	Cambios principales	Cuestión que debe evaluarse
Poder adquisitivo y suficiencia	Revalorización con el IPC; supresión del factor de sostenibilidad; mejoras de mínimos y de determinadas lagunas de cotización.	Protección de prestaciones y coste presupuestario.
Jubilación y cálculo	Incentivos a demorar el retiro; revisión de reglas de acceso y transición del periodo de cálculo.	Respuesta efectiva y distribución entre carreras laborales.
Cotizaciones	MEI; bases máximas por encima del IPC; cuota de solidaridad; cotización de autónomos por rendimientos.	Ingresos adicionales e incidencia sobre trabajo y salarios.
Fuentes de financiación	Aumento de los gastos financiados mediante transferencias del Estado.	Equilibrio de la Seguridad Social y de las cuentas públicas consolidadas.
Previsión complementaria	Impulso de planes de pensiones de empleo, reducción de incentivos a los planes individuales	Cobertura real, aportaciones y continuidad del ahorro.

Fuentes: Gobierno de España (2026a); España (2021a, 2022b, 2022c y 2023c). La elevación general a 67 años en 2027 procede de la reforma de 2011 y no se atribuye aquí a NGEU.

El objetivo era doble: proteger las prestaciones y financiarlas sin tocar las reglas de acceso. La revalorización con el IPC protege a los pensionistas frente a la inflación y, junto con la supresión del factor de sostenibilidad, pondrá una fuerte presión al alza sobre el gasto, a la que contribuirán también entre otros factores las mejoras de las pensiones mínimas y la cobertura de lagunas de cotización, que atienden problemas de suficiencia. El equilibrio exigiría que las nuevas obligaciones se cubrieran con nuevos ingresos, y no es lo que indican las estimaciones disponibles.

La financiación adicional descansa en las cotizaciones y no cubre el nuevo gasto. El MEI pasa del 0,6 % en 2023 al 0,9 % en 2026 y al 1,2 % en 2029. Las bases máximas suben por encima del IPC y la cuota de solidaridad grava las remuneraciones que las superan. Estos recursos recaen formalmente sobre empresas y ocupados; su incidencia final sobre salarios y empleo es otra cuestión (España, 2022b y 2023c). Aun contando todas las medidas de ingresos, su efecto estimado es de 1,6 puntos de PIB de media entre 2022 y 2050. El aumento del gasto hasta 2050 supera los tres puntos de PIB según la AIREF y el Ageing Report (AIREF, 2025b y 2026; Comisión Europea y Comité de Política Económica, 2024), y llega a cinco puntos según Fedea (Sánchez Martín, de la Fuente y García Díaz, 2025). Las cifras no son directamente comparables, porque los ingresos son un promedio del periodo y el gasto se mide como aumento al final, pero tanto la AIREF como Fedea concluyen que los nuevos ingresos no bastan para garantizar la sostenibilidad del sistema.

5.2 La cláusula de salvaguarda y la evidencia sobre sostenibilidad

La cláusula de salvaguarda obliga a revisar la reforma si el gasto esperado en pensiones, neto de los nuevos ingresos generados por la reciente reforma, supera el 13,3 % del PIB en promedio entre 2022 y 2050. La disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 2/2023 establece evaluaciones trienales desde 2025 que deberán basarse en las proyecciones de gasto en pensiones del último Informe de Envejecimiento disponible en cada momento y en las proyecciones de la AIREF de los nuevos ingresos derivados de la reforma, calculadas bajo los mismos supuestos macro del informe de envejecimiento. Si se supera el umbral, el Gobierno debe proponer medidas: negocia con los interlocutores sociales y envía un proyecto de ley antes del 30 de septiembre, con

medidas en vigor el 1 de enero siguiente. Si no hay ley correctora, el MEI sube para compensar dos décimas partes del exceso estimado, con subidas adicionales anuales hasta corregirlo o aprobar otra respuesta. Es un 20 % del exceso, no una subida del 20 % del tipo de cotización (España, 2023c).

El desarrollo reglamentario de la cláusula ha rebajado su exigencia. El Real Decreto 100/2025 concreta la metodología de la evaluación en dos aspectos que condicionan su resultado. Por el lado de los ingresos, permitía, hasta su modificación en julio de 2025, computar como recursos adicionales atribuibles a la reforma los aumentos de las transferencias del Estado a la Seguridad Social, sin exigir que guardasen relación con las medidas aprobadas. Por el lado del gasto, introduce una corrección a posteriori de la proyección del Informe de Envejecimiento que reduce el gasto computado. Ambos elementos reducen el indicador neto sin que cambie la situación financiera subyacente del sistema y, en la práctica, relajan apreciablemente la condición de sostenibilidad (España, 2025; de la Fuente, 2025). La AIREF considera arbitrario el diseño de la regla y cuestiona las restricciones metodológicas que el decreto impone a sus cálculos (AIREF, 2025a).

Cuadro 4: Evaluación de la regla de gasto de pensiones en 2026

Concepto	% del PIB	Qué mide
Gasto bruto medio estimado	14,6	Promedio 2022-2050 usado en la evaluación de 2026.
Efecto de medidas de ingresos	-1,6	Recursos computados por la regla.
Indicador neto	13,0	14,6 menos 1,6.
Umbral de referencia neto	13,3	Equivalente a 15,0 menos 1,7.
Margen respecto al umbral	0,3	Cumplimiento formal; no es un saldo presupuestario.

Fuentes: España (2023c) y AIREF (2026). Todos los valores se refieren a la métrica de la regla, no al gasto observado de un año concreto.

Las dos evaluaciones de la AIREF (2025a y 2026) dan la regla por cumplida, con poco margen, pero advierten que esto no garantiza la sostenibilidad del sistema, que muestra síntomas claros de creciente estrés financiero (véase también AIREF, 2025b). La primera evaluación, de marzo de 2025, situó el indicador neto en el 13,2 %, una décima por debajo del umbral. La segunda, de mayo de 2026, que recoge el Cuadro 4, estima un gasto bruto corregido medio del 14,6 % y un efecto de ingresos del 1,6 %, lo que deja un 13,0 % neto y un margen de tres décimas.

Los estudios académicos que han analizado la reforma utilizando modelos de equilibrio tampoco encuentran una mejora material de la sostenibilidad y sí un traslado de cargas a las generaciones jóvenes. Tanto Díaz-Giménez y Díaz-Saavedra (2026) como la simulación de Fedea con el modelo MSSP-OLG (Sánchez Martín, de la Fuente y García Díaz, 2025) apuntan en la dirección de fuertes pérdidas de bienestar para las cohortes más jóvenes. El Banco de España y la OCDE reconocen la protección del sistema y advierten de la presión del envejecimiento (Banco de España, 2024; OCDE, 2025a).

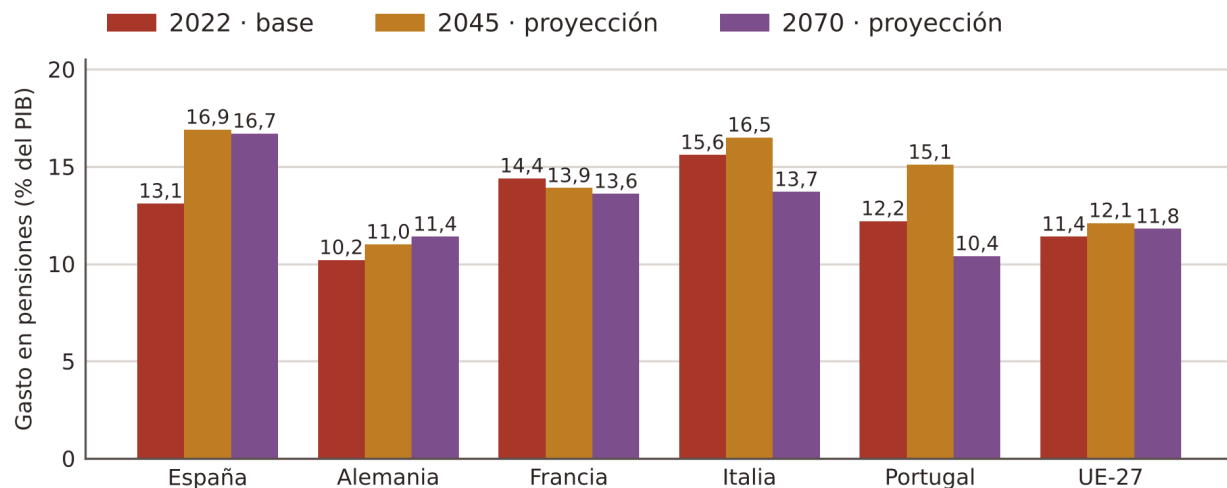
Si la cláusula se activa y no se acuerdan otras medidas, el ajuste recaerá sobre el trabajo, con nuevas subidas del MEI. Por eso importa examinar los efectos de más cotizaciones sobre salarios, empleo, competitividad y generaciones futuras, además del ingreso contable que aportan al sistema.

5.3 Las proyecciones europeas de gasto

Los datos: con una metodología común, España es el país de la comparación donde más crece el gasto en pensiones. Las proyecciones del Ageing Report 2024 las elabora cada país con su propio modelo, a partir de hipótesis demográficas y macroeconómicas acordadas en el Comité de

Política Económica y específicas de cada país: la metodología es común, no las hipótesis. El informe proyecta el gasto público bruto en pensiones de cada año, con 2022 como punto de partida. La cláusula de salvaguarda española mide otra cosa: el promedio del gasto en 2022-2050 una vez descontado el efecto de las medidas de ingresos ligadas a la reforma. Las dos cifras no son comparables entre sí (Comisión Europea y Comité de Política Económica, 2024).

Gráfico 19: Proyección del gasto en pensiones en el Ageing Report 2024



Fuente: Comisión Europea y Comité de Política Económica (2024), tabla I.1.6. Metodología común; proyecciones nacionales con hipótesis específicas de cada país. Gasto anual bruto, distinto del indicador neto medio de la cláusula española; proyecciones, no resultados observados.

Como se ve en el Gráfico 19, **el gasto español pasa del 13,1 % del PIB en 2022 al 16,9 % en 2045 y al 16,7 % en 2070; el europeo, del 11,4 % al 12,1 % y al 11,8 %**. Italia parte de un nivel mayor y baja al final del horizonte; Francia baja; España se mantiene alta. Son proyecciones condicionadas a las hipótesis del informe y no aíslan el coste de las reformas NGEU (Comisión Europea y Comité de Política Económica, 2024).

La proyección propia de la AIREF apunta en la misma dirección. En su opinión de marzo de 2025 sitúa el gasto en pensiones en el 12,7 % del PIB en 2022 (frente al 13,1 % del Ageing Report, por diferencias de perímetro) y en el 16,1 % en 2050, 3,4 puntos más, y advierte de que la cifra es sensible a las hipótesis de crecimiento y demografía (AIREF, 2025b).

El envejecimiento explica buena parte del aumento del gasto; las reglas de acceso, cálculo y actualización, el resto. La proyección mide la presión conjunta. Los modelos que comparan marcos normativos son los que aproximan el efecto de la reforma.

Balance: más protección presente, con un coste de oportunidad creciente. Proteger el poder adquisitivo de las pensiones es un objetivo legítimo, pero tiene un coste, y la reforma sólo ha previsto cubrirlo en parte con más cotizaciones. El resto tendrá que financiarse con transferencias del Estado, es decir, con impuestos o deuda, y eso deja menos recursos para otras políticas que también sostienen el bienestar a lo largo de la vida, como la educación, el empleo o la vivienda que se analizan en este informe. La revalorización con el IPC es más fácil de sostener cuando las pensiones parten de niveles sostenibles y existe un mecanismo que compense su coste si las circunstancias cambian. La cuestión pendiente es encontrar un equilibrio razonable entre la cuantía de las pensiones y otras prioridades de gasto, con un reparto de las cargas sostenible entre generaciones (Sánchez Martín, de la Fuente y García Díaz, 2025; AIREF, 2026).

El ahorro previsional complementario no ha tomado el relevo. La Ley 12/2022 (C30.R5) creó los planes de empleo simplificados y los fondos de promoción pública, y estableció que las empresas deben negociar y, en su caso, acordar sistemas de previsión social de empleo «en la forma que se determine en la legislación laboral». Ese desarrollo no se ha producido: el Estatuto de los

Trabajadores no se ha modificado y el deber de negociar no es exigible en la práctica (España, 2022c). Al mismo tiempo, la aportación deducible a los planes individuales bajó a 1.500 euros. Las aportaciones a planes individuales cayeron de 4.314 millones de euros en 2020 a 1.585 millones en 2025, mientras que las de los planes de empleo sólo pasaron de 1.223 a 1.660 millones (Inverco, 2021, 2022 y 2026). Este ahorro no financia las obligaciones ya existentes del sistema público, pero sí complementa la renta de los futuros jubilados y aporta financiación estable a largo plazo para la inversión productiva. España depende casi por completo del sistema de reparto, con obligaciones de pensiones no financiadas cercanas al 500 % del PIB, y la decisión de desarrollar un pilar de capitalización es nacional (Arnal, 2026). Las prioridades son desarrollar en el Estatuto de los Trabajadores el deber de negociar que la ley dejó pendiente y recuperar una deducción razonable para los planes individuales, de modo que el trato fiscal del ahorro previsional no dependa de que la empresa ofrezca o no un plan (de la Fuente, 2022). Separar el límite de aportación del límite de deducción, hoy ambos en 1.500 euros, permitiría aumentar el ahorro previsional sin ampliar las deducciones fiscales actuales.

6. Conclusiones: avances parciales y desequilibrios pendientes

Las reformas examinadas dejan avances relevantes, aunque insuficientes para dar por cumplida la ambición transformadora del PRTR. La reducción de la temporalidad contractual en el sector privado es el cambio más visible, aunque la estabilidad efectiva del empleo ha mejorado poco. La FP dual tiene respaldo empírico y las pensiones están protegidas frente a la inflación, a un coste que la reforma no ha decidido quién asume y que ya desplaza otras prioridades de gasto. Persisten, sin embargo, dificultades de aprendizaje, inserción, vivienda y financiación futura que condicionan las oportunidades de los jóvenes. El Cuadro 5 resume los resultados principales y la lectura del balance de cada ámbito.

Cuadro 5: Resultados principales y lectura del balance por ámbito

Ámbito	Resultado principal	Lectura del balance
Educación	Abandono: 12,8 % frente a 9,1 % en la UE. Empleo de titulados recientes de FP media: 68,6 % frente a 80,0 %. Sobrecualificación terciaria: 35,0 % frente a 21,3 %.	Balance mixto. Potencial de la FP dual; dificultades de aprendizaje se agravan y las de inserción se mantienen. LOSU no aborda la gobernanza y refuerza a los insiders
Empleo	Temporalidad privada: 12,3 %; pública: 27,3 %. Tasa de empleo: 72,4 % frente a 76,1 % en la UE.	El avance más claro: menor temporalidad privada y convergencia en empleo. La continuidad mejora menos; persiste la temporalidad pública.
Vivienda	Precios: +12,1 % frente a +4,7 % en la UE. Emancipación: 30,2 frente a 26,3 años.	Balance desfavorable de acceso. Oferta asequible insuficiente y sucesivas revisiones del marco; no se atribuye toda la crisis a la ley.
Pensiones	Regla neta: 13,0 % frente a umbral de 13,3 %. Gasto proyectado en 2045: 16,9 % frente a 12,1 % en la UE.	Mayor protección presente, con un coste de oportunidad creciente. La regla se cumple con presión fiscal futura todavía elevada.

Periodos: abandono, empleo y emancipación, 2025; inserción FP y educación superior, 2024; temporalidad y precios, 2026 T2; regla, evaluación de 2026; proyecciones, Ageing Report 2024. Fuentes en los apartados y en el anexo de datos.

En educación, el marco de la escuela y de la FP ha cambiado; el de la universidad, apenas en lo que importa. En la escuela, los pésimos resultados de aprendizaje no hacen pensar que el cambio haya sido a mejor. En la FP, la evidencia en favor del modelo dual anterior respalda su extensión si se preserva la calidad de la formación. La reducción del abandono a largo plazo convive con

resultados preocupantes de aprendizaje. La LOSU plantea objetivos de estabilidad y formación permanente, pero su efectividad depende de la selección del profesorado, de la conexión entre titulaciones y oportunidades profesionales y, sobre todo, de una reforma de la gobernanza que la ley no aborda, para que las universidades rindan cuentas a la sociedad y no se gestionen en beneficio de quienes ya están dentro (Arruñada, 2022; Bentolila, Cabrales y Jansen, 2023; Pérez y Aldás, 2024; OCDE, 2026b).

En empleo, la valoración de la reforma de 2021 es favorable por la reducción de la temporalidad privada, pero el listón debe ser más alto: el plan se comprometía a reducir el paro estructural y el juvenil y a corregir la dualidad, y España sigue con una tasa de paro del 10 %, frente al 6,1 % en la UE, y del 22,7 % entre los menores de 25 años, frente al 15,4 % (Consejo de la Unión Europea, 2021; Eurostat, 2026f). La estabilidad efectiva de los contratos mejora menos, persisten periodos de inactividad y la temporalidad pública sigue elevada. La Ley de Empleo mejora el diseño sin grandes cambios, con servicios garantizados y plazos, pero no los medios: sin más orientadores y sin evaluación de lo que funciona, las garantías quedan sobre el papel, como señalan la OCDE y el informe de país (García Díaz, 2022; OCDE, 2025b; Comisión Europea, 2026b). Tampoco acierta a formular un concepto operativo de empleabilidad que pueda anclar las políticas activas. Consolidar los avances exige reforzar la orientación y la formación, seguir los ingresos anuales y actuar sobre el empleo público con instrumentos propios (Conde-Ruiz et al., 2023; Felgueroso et al., 2026; OCDE, 2025b).

Vivienda presenta el balance más desfavorable en términos de acceso. Los precios y la emancipación se alejan del objetivo comprometido mientras se revisan la regulación y las inversiones. Sin atribuir toda la crisis a la ley, la respuesta no ha sido sólo insuficiente: la intervención sobre las rentas y la mayor inseguridad para el arrendador van en la dirección contraria a la que exige un problema de oferta (de la Fuente, 2023a y 2024). La prioridad es ampliar la oferta social y asequible, desbloquear la construcción donde se necesita y dar estabilidad al marco normativo, evaluando tanto las rentas como las posibilidades de conseguir contrato (Monrás y García-Montalvo, 2025).

En pensiones, la mayor protección presente tiene un coste de oportunidad elevado y creciente: cada punto de PIB adicional destinado a pensiones es un punto menos para otras prioridades, y la sostenibilidad sigue pendiente de resolver. Las medidas de ingresos son insuficientes y la cláusula de salvaguarda no está bien diseñada. Confiar únicamente en el aumento automático de cotizaciones concentra la respuesta sobre el trabajo y aplaza la necesaria discusión sobre un tema crucial que tiene que ver con el diseño de una cesta equilibrada de bienes y servicios públicos y con la equidad intergeneracional (Sánchez Martín, de la Fuente y García Díaz, 2025; Díaz-Giménez y Díaz-Saavedra, 2026; AIREF, 2026). El reparto debe acordarse con antelación, considerando empleo, productividad, jubilación, gasto y financiación y buscando el mayor consenso político posible.

La agenda de temas pendientes está en buena parte identificada. Las recomendaciones del Consejo a España de 2026 piden ampliar el parque de viviendas, revisando el marco normativo y reforzando la vivienda asequible y social, y reequilibrar el gasto social entre generaciones, con la formación profesional y el abandono escolar entre las prioridades (Consejo de la Unión Europea, 2026d). El informe de país insiste en las competencias básicas y en la capacidad de los servicios públicos de empleo, la información y el diseño y evaluación de las políticas activas, que es donde está el problema de la Ley de Empleo (Comisión Europea, 2026b; OCDE, 2025b). A ello se añade la temporalidad en el empleo público, un hito europeo todavía sin cumplir. En pensiones la recomendación europea se limita a reequilibrar el gasto social entre generaciones: la advertencia más directa la hace la autoridad fiscal cuando asevera que cumplir la regla no garantiza la

sostenibilidad y que el reparto del ajuste conviene acordarlo antes de que lo imponga la cláusula de salvaguarda, lo que exigiría un consenso político amplio (AIReF, 2026).

El cierre del MRR no cierra esta agenda. La financiación europea termina y las reformas quedan en manos nacionales. La renuncia a los préstamos y la rebaja de hitos muestran que parte de la ambición se ajustó a la baja y al calendario de los fondos. La siguiente fase debería pasar de reformas diseñadas para cumplir hitos a reformas diseñadas para cambiar resultados. Esa es también la lección para el instrumento europeo que suceda al MRR: ampliar consensos y niveles de exigencia en el diseño, mejorar eficacia en la ejecución, y medir la aplicación y los resultados de las reformas, no solo la aprobación de las normas, estén o no bien diseñadas (de la Fuente, 2024, Arnal et al., 2026). El balance mejorará de forma duradera cuando las oportunidades de formación y empleo permitan emanciparse y sostener la protección social de las generaciones siguientes.

Referencias

Referencias citadas en el texto. Los enlaces, las notas de datos y los recuentos de las adendas están en el anexo de datos (archivo Excel complementario).

- AIReF (2019). Evaluación del gasto público 2018. Estudio: Programa de políticas activas de empleo. Spending Review, fase I, junio.
- AIReF (2025a). Informe de evaluación de la regla de gasto de pensiones. Informe 2/25, 31 de marzo.
- AIReF (2025b). Opinión sobre la sostenibilidad de las Administraciones Públicas a largo plazo: la incidencia de las pensiones. 31 de marzo.
- AIReF (2026). Estudio de evaluación de la regla de gasto de pensiones. Estudio 1/2026, 29 de mayo.
- Alujas Ruiz, J. A. (2023). Efectos de la reforma laboral de 2021 sobre la contratación y la temporalidad. *Revista de Trabajo y Seguridad Social*. CEF, 475, 75–106. DOI: 10.51302/rtss.2023.18601.
- Arnal, J. (2026). The Missing Foundations of EU Private Capital Mobilisation. *Intereconomics*, 61(1), 17-25. <https://doi.org/10.2478/ie-2026-0005>
- Arnal, J. y Palacios, P. (2023). Cómo impulsar la Formación Profesional en España: recomendaciones sobre la base de los modelos alemán y austriaco. *Elcano Policy Paper*, diciembre.
- Arnal, J., Riesgo, J. P., Niño, I. y Escobar, C. (2026). The Day After NextGenerationEU: What Could the EU Do? *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 64(3), 1256–1271. DOI: 10.1111/jcms.70034.
- Arruñada, B. (2022). Universidad pública y rendición de cuentas. *Apuntes*, 2022/23. Análisis del proyecto de ley.
- Banco de España (2024). Informe Anual 2023, abril. Capítulo 2 (retos del sistema público de pensiones), capítulo 3 y recuadro 3.1 (estabilidad del empleo tras la reforma laboral) y capítulo 4 (mercado de la vivienda).
- Banco de España (2025). Informe Anual 2024, mayo. Sección 3 y gráfico 3.11 (rotación en el mercado laboral).
- Banco de España (2026). Informe Anual 2025, capítulo 2, «Los retos del mercado de la vivienda: problemas de accesibilidad y restricciones de oferta», 18 de junio.
- Bańkowski, K., Benalal, N., Bouabdallah, O., De Stefani, R., Dorrucci, E., Jacquinet, P., Modery, W., Nerlich, C., Rodríguez-Vives, M., Szörfi, B., Zorell, N., Zwick, C. y Huber, C. (2024). Four years into NextGenerationEU: what impact on the euro area economy? *ECB Occasional Paper*, 362, diciembre.
- BBVA Research (2026). España: Encuesta de Población Activa del segundo trimestre de 2026. 28 de julio.
- Bentolila, S., Cabrales, A. y Jansen, M. (2023). Does Dual Vocational Education and Training Pay Off? *Estudios sobre la Economía Española*, 2023/34; CEMFI Working Paper 2307.
- Bentolila, S. y Jansen, M. (2019). La implantación de la FP dual en España: la experiencia de Madrid. *Estudios sobre la Economía Española*, 2019/32.
- Bishop, J. H. (1997). The effect of national standards and curriculum-based examinations on achievement. *American Economic Review*, 87(2), 260–264.
- Busse, M., Caselli, F. y Fotiou, A. (2026). The EU's Recovery and Resilience Facility: Experience and Lessons for the Next Multiannual Financial Framework. *IMF Working Paper* 2026/114.
- Cedefop y Fundae (2023). Vocational education and training in Europe: Spain. System description. Base de datos VET in Europe, Cedefop/ReferNet.
- Cobrerros, L., Gortázar, L., Gairal, M. y del Moral, C. (2026). Todo lo que debes saber de PISA 2025 sobre equidad. *EsadeEcPol y Save the Children*, septiembre.
- Coll, C. y Martín, E. (2021). La LOMLOE, una oportunidad para la modernización curricular. *Avances en Supervisión Educativa*, 35, 1–22. DOI: 10.23824/ase.v0i35.731.
- Comisión Europea (2018). Education and Training Monitor 2018: Spain. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- Comisión Europea (2019). Education and Training Monitor 2019: Spain. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- Comisión Europea (2021). Analysis of the recovery and resilience plan of Spain. SWD(2021) 147 final, 16 de junio.
- Comisión Europea (2024). Mid-term evaluation of the Recovery and Resilience Facility. COM(2024) 82 final, 21 de febrero.
- Comisión Europea (2025a). Education and Training Monitor 2025: Spain.
- Comisión Europea (2025b). Decisión de Ejecución C(2025) 5442 final, de 31 de julio, relativa a la suspensión parcial del desembolso del quinto tramo de la ayuda no reembolsable a España: 500.348.248 euros, de los que 25.025.731 corresponden al hito 167, de digitalización de las administraciones autonómicas y locales, y 475.322.517 al hito 388, de medidas tributarias, entre ellas la fiscalidad del diésel. En julio de 2025 la Comisión retiró también la evaluación favorable del hito 144, de reducción de la temporalidad en el empleo público, y suspendió 626.615.891 euros de desembolsos posteriores.
- Comisión Europea (2025c). NextGenerationEU: The road to 2026. Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo, 4 de junio, y preguntas y respuestas que la acompañan.
- Comisión Europea (2026a). Propuesta COM(2026) 435 final, de 7 de agosto, de modificación de la decisión relativa al plan de España. Adoptada por el Consejo el 27 de agosto de 2026.
- Comisión Europea (2026b). 2026 Country Report: Spain. SWD(2026) 209 final, 3 de junio. Anexo 14: Social Scoreboard for Spain.

- Comisión Europea (2026c). Italy's recovery and resilience plan. Ficha de país.
- Comisión Europea (2026d). Recovery and Resilience Scoreboard: common indicators.
- Comisión Europea (2026e). Decisión de Ejecución C(2026) 5643 final, de 3 de agosto, que modifica la Decisión de Ejecución C(2025) 5437 y autoriza 302.376.420 euros adicionales del quinto tramo, y decisión de la misma fecha, adoptada conforme al artículo 24.8 del Reglamento (UE) 2021/241, que reduce la contribución financiera en 197.971.828 euros por el hito 388. La evaluación preliminar favorable de los dos hitos se comunicó el 2 de julio de 2026.
- Comisión Europea (2026f). Evaluación preliminar positiva del cumplimiento de los hitos y objetivos del sexto tramo de la ayuda no reembolsable, solicitado por España el 3 de marzo de 2026 y transmitida al Comité Económico y Financiero el 2 de julio: 64 de 67 hitos y objetivos cumplidos y 537 millones de euros suspendidos. Decisión C(2026) 4778.
- Comisión Europea y Comité de Política Económica (2024). The 2024 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2022–2070). Institutional Paper 279.
- Conde-Ruiz, J. I., García, M., Puch, L. A. y Ruiz, J. (2023). Reforming Dual Labor Markets: «Empirical» or «Contractual» Temporary Rates? Estudios sobre la Economía Española, 2023/36.
- Consejo de la Unión Europea (2021). Decisión de Ejecución relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de España. Documento ST 10150/21 y ADD 1, adoptada el 13 de julio de 2021.
- Consejo de la Unión Europea (2023). Decisión de Ejecución por la que se modifica la Decisión de Ejecución de 13 de julio de 2021 relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de España (incorporación de los préstamos y del capítulo REPowerEU), 17 de octubre. Inventario: 111 reformas y 142 inversiones.
- Consejo de la Unión Europea (2026a). Decisión de Ejecución que modifica el plan de recuperación de España. Documento ST 12355/26, adoptado el 27 de agosto; en particular, considerandos 1–10 y 23–25.
- Consejo de la Unión Europea (2026b). Resultado del procedimiento escrito: adopción de once decisiones de recuperación, incluida España. Comunicación CM 3650/26, 27 de agosto.
- Consejo de la Unión Europea (2026c). Decisión de Ejecución que modifica el plan de recuperación de España. Documento ST 17031/25, adoptado el 20 de enero de 2026; considerandos 3–10.
- Consejo de la Unión Europea (2026d). Recomendación del Consejo, de 10 de julio de 2026, relativa a las políticas económicas, sociales, de empleo, estructurales y presupuestarias de España. Propuesta de la Comisión: COM(2026) 209 final, de 3 de junio.
- da Rocha, J. M. (2022). ¿Reducirá la LOSU la «precariedad»? Apuntes, 2022/21. Análisis del proyecto de ley.
- de la Fuente, Á. (2022). Comentario al proyecto de ley para el impulso de los planes de pensiones de empleo. Apuntes, 2022/06.
- de la Fuente, Á. (2023a). Notas sobre el proyecto de ley de vivienda. Apuntes, 2023/12.
- de la Fuente, Á. (2023b). Los efectos presupuestarios de la reforma de pensiones de 2021-23: iii) Impacto total y la cláusula de salvaguarda del MEI. Estudios sobre la Economía Española, 2023/13.
- de la Fuente, Á. (2023c). Boletín FEDEA nº 20. Seguimiento de las reformas e inversiones del Plan de Recuperación. Estudios sobre la Economía Española, 2023/02.
- de la Fuente, Á. (2024). The Reforms component of Spain's Recovery Plan. Estudios sobre la Economía Española, 2024/08.
- de la Fuente, Á. (2025). Sobre la aplicación de la cláusula de salvaguarda del MEI: algunas dudas metodológicas. Apuntes, 2025/18.
- de la Fuente, Á., García Díaz, M. Á. y Sánchez Martín, A. R. (2022). El Mecanismo de Equidad Intergeneracional: una disposición poco equitativa, insuficiente y confusa. Apuntes, 2022/02.
- Díaz-Giménez, J. y Díaz-Saavedra, J. (2026). Pensions in Spain: A Reform that Backfires. International Tax and Public Finance, 33(2), 668–704. DOI: 10.1007/s10797-025-09914-8.
- España (2012). Ley 3/2012, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.
- España (2016). Real Decreto-ley 5/2016, de 9 de diciembre, de medidas urgentes para la ampliación del calendario de implantación de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa.
- España (2020). Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica de Educación (LOMLOE).
- España (2021a). Ley 21/2021, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social.
- España (2021b). Real Decreto-ley 32/2021, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo.
- España (2021c). Ley 20/2021, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público.
- España (2022a). Ley Orgánica 3/2022, de ordenación e integración de la Formación Profesional.
- España (2022b). Real Decreto-ley 13/2022, nuevo sistema de cotización para trabajadores por cuenta propia.
- España (2022c). Ley 12/2022, de regulación para el impulso de los planes de pensiones de empleo.
- España (2022d). Reales Decretos 95/2022, 157/2022, 217/2022 y 243/2022, por los que se establecen la ordenación y las enseñanzas mínimas de la educación infantil, la educación primaria, la educación secundaria obligatoria y el bachillerato.
- España (2023a). Real Decreto 659/2023, por el que se desarrolla la ordenación del Sistema de Formación Profesional.
- España (2023b). Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo.
- España (2023c). Real Decreto-ley 2/2023, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones.
- España (2023d). Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda.

- España (2023e). Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario (LOSU).
- España (2024). Real Decreto 438/2024, de 30 de abril, por el que se regula la cartera común de servicios del Sistema Nacional de Empleo.
- España (2025). Real Decreto 100/2025, de 18 de febrero, sobre el Fondo de Reserva de la Seguridad Social y la evaluación de la sostenibilidad financiera del sistema público de pensiones. BOE de 19 de febrero.
- España (2026a). Real Decreto-ley 28/2026, de 6 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes para reforzar la estabilidad de los contratos de arrendamiento de vivienda habitual. BOE-A-2026-20822.
- España (2026b). Real Decreto-ley 29/2026, de 6 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes para la protección de la función social de la vivienda y la ampliación de la oferta de vivienda asequible. BOE-A-2026-20823.
- Eurostat (2025). EU's employment rate reached almost 76% in 2024. Publicación de 15 de abril; indicador de sobrecualificación, `lfsa_eoqgan`.
- Eurostat (2026a). Abandono temprano de la educación y la formación, población de 18 a 24 años (`edat_lfse_14`).
- Eurostat (2026b). Tasa de empleo de la población de 20 a 64 años (`lfsi_emp_a`).
- Eurostat (2026c). House prices, second quarter of 2026. Euro indicators, 1 de octubre (`pre_hpi_q`).
- Eurostat (2026d). Estimated average age of young people leaving the parental household (`yth_demo_030`).
- Eurostat (2026f). Euro area unemployment at 6.4%. Euro indicators, 1 de octubre (`une_rt_m`).
- Felgueroso, F. (2024). ¿Cuántos son los trabajadores fijos discontinuos? Estudios sobre la Economía Española, 2024/10.
- Felgueroso, F., García-Pérez, J. I., Jansen, M., Jiménez-Martín, S. y Pérez-Gutiérrez, D. (2026). Does limiting temporary work improve employment stability? Evidence for young workers in Spain. Estudios sobre la Economía Española, 2026/22.
- Fundación CYD (2026). Informe CYD 2025. Barcelona, marzo.
- García Díaz, M. Á. (2022). Algunos comentarios sobre el proyecto de ley de empleo. Apuntes, 2022/30.
- Gobierno de España (2021). Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia: plan original, presentado el 30 de abril de 2021.
- Gobierno de España (2026a). Fichas del Plan de Recuperación: componentes 2, 11, 20, 21, 23 y 30. Consultadas el 9 de octubre de 2026. Recuento de bloques de reforma de las fichas vigentes.
- Gobierno de España (2026b). Cierre del PRTR. Presentación de la comparecencia en el Congreso, 1 de octubre.
- Gobierno de España (2026c). Medidas de los reales decretos-leyes de vivienda de octubre de 2026.
- Gobierno de España (2026d). Adenda de cierre del PRTR. Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de julio; Resolución publicada como BOE-A-2026-16555 y comunicación del Plan de Recuperación.
- Gobierno de España (2026e). Real Decreto 806/2026, de 5 de octubre, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones.
- Hanushek, E. A. y Woessmann, L. (2011). The Economics of International Differences in Educational Achievement. En E. A. Hanushek, S. Machin y L. Woessmann (eds.), *Handbook of the Economics of Education*, vol. 3, 89–200. Ámsterdam: North-Holland.
- Hernández Armenteros, J. y Pérez García, J. A. (dirs.) (2025). La Universidad Española en Cifras. Año 2023 y curso 2023/2024. CRUE Universidades Españolas.
- Hernanz, V. e Izquierdo, M. (2026). Contrato fijo discontinuo: impacto de la reforma laboral por género. Papeles de Economía Española, 188, 59–80.
- INE (2026a). Abandono temprano de la educación y la formación: definición y notas metodológicas.
- INE (2026b). Encuesta de Población Activa, segundo trimestre de 2026.
- INEE (2025). Sistema estatal de indicadores de la educación 2025. Indicador R3.2: alumnado repetidor. Instituto Nacional de Evaluación Educativa, Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes.
- Inverco (2021). Evolución de los planes de pensiones en 2020. Nota de prensa, enero.
- Inverco (2022). Planes de pensiones del sistema individual. Datos a 31 de diciembre de 2021.
- Inverco (2026). Datos de fondos de pensiones a 31 de diciembre de 2025.
- Jofre-Monseny, J., Martínez-Mazza, R. y Segú, M. (2023). Effectiveness and supply effects of high-coverage rent control policies. *Regional Science and Urban Economics*, 101, 103916. DOI: 10.1016/j.regsciurbeco.2023.103916.
- Kholodilin, K. A. (2024). Rent control effects through the lens of empirical research: An almost complete review of the literature. *Journal of Housing Economics*, 63, 101983.
- López-Rodríguez, D. y Matea, M. de los Ll. (2020). La intervención pública en el mercado del alquiler de vivienda: una revisión de la experiencia internacional. Banco de España, Documentos Ocasionales, 2002.
- López Rupérez, F. (2022). El enfoque del currículo por competencias. Un análisis de la LOMLOE. *Revista Española de Pedagogía*, 80(281), 55–68. DOI: 10.22550/REP80-1-2022-05.
- Lostao Crespo, F. (2025). Características de la financiación del sistema universitario español: precariedad y falta de estímulo a la competencia: posibles alternativas. *European Public & Social Innovation Review*, 10, 1–20. DOI: 10.31637/epsir-2025-1480.
- Martínez Jorge, Á. y Victoria, C. (2022). ¿Está reduciendo la temporalidad la reforma laboral de 2021? Una primera evaluación. *EsadeEcPol Insight*, 35, abril.

- Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes (2023). PISA 2022. Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes. Informe español. INEE, 5 de diciembre.
- Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes (2025). Estadística de inserción laboral y seguimiento educativo de los graduados en Formación Profesional. Publicación de 26 de noviembre.
- Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes (2026a). Estadística de las enseñanzas no universitarias. Datos avance del curso 2025-2026. Publicación de 31 de julio.
- Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes (2026b). PISA 2025. Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes. Informe español. INEE, 8 de septiembre.
- Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes (2026c). Estadística de las Enseñanzas de Formación Profesional. Curso 2024-2025. Nota resumen. Tabla 4: alumnado matriculado en Formación Profesional Dual.
- Ministerio de Hacienda (2026a). Nota de prensa sobre el pago del sexto desembolso del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, 11 de agosto.
- Ministerio de Hacienda (2026b). Nota de prensa sobre la solicitud del séptimo desembolso del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, 30 de septiembre.
- Ministerio de Trabajo y Economía Social (2021). Acuerdo con los agentes sociales sobre la reforma laboral, 23 de diciembre.
- Monrás, J. y García-Montalvo, J. (2025). The Effect of Rent Controls along the «Excess» Price Distribution. CEPR Discussion Paper 20018. Síntesis de los autores: The impact of rent controls: Lessons from Catalonia, 2 de abril.
- Observatorio de la FP (2026). Estudiantes matriculados en FP Dual en España. Indicadores destacados. CaixaBank Dualiza, a partir de MEFP-Educabase.
- OCDE (2025a). OECD Economic Surveys: Spain 2025, 26 de noviembre. Capítulo «Sustaining growth and achieving fiscal sustainability».
- OCDE (2025b). Improving Active Labour Market Policies in Spain: Lessons from a Qualitative Assessment. Connecting People with Jobs, 30 de octubre.
- OCDE (2026a). PISA 2025 Results (Volume I): Future-Ready Students, 8 de septiembre. Tabla I.1.
- OCDE (2026b). PISA 2025 Results (Volume I): Country Notes, Spain, 8 de septiembre.
- Pérez, F. y Aldás, J. (dirs.) (2024). La inserción laboral de los universitarios 2013–2023: evolución, diferencias por estudios y brechas de género. Fundación BBVA e Ivie. DOI: 10.12842/URANKING_INSERTION_LABORAL_2024.
- Pinto, F. (2026). La Ley 12/2023 por el derecho a la vivienda: un primer balance a partir de la aplicación desigual del control de rentas en España. Apuntes, 2026/15.
- Pinto Hernández, F., y Calvo, S. (2026). Los decretos-leyes de vivienda de octubre de 2026: análisis económico de su incidencia. FEDEA, Colección Apuntes no. 2026-24. Madrid.
- PSOE y Unidas Podemos (2019). Coalición progresista. Un nuevo acuerdo para España.
- Raya, J. M. (2025). El nuevo mercado de alquiler: nuevas fórmulas, viejos objetivos. EsadeEcPol, Monográficos: Vivienda, marzo.
- Sánchez Martín, A. R., de la Fuente, Á. y García Díaz, M. Á. (2025). Los efectos de la reforma de pensiones de 2021-23: un análisis con el modelo MSSP-OLG. Estudios sobre la Economía Española, 2025/21. De próxima publicación en *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics*.
- SEPE (2026). Datos de los registros del Servicio Público de Empleo Estatal: diciembre de 2025.
- Serrano, L., Vela Llauradó, E. y Martín Martínez, L. (2025). El impacto de la LOMLOE en los procesos de atención educativa a la diversidad: perspectivas del profesorado. *European Public & Social Innovation Review*, 10, 1–18. DOI: 10.31637/epsir-2025-671.
- Tribunal de Cuentas Europeo (2025). Labour market reforms in the national recovery and resilience plans: some results, but not sufficient to address structural challenges. Informe Especial 10/2025, marzo.
- Unión Europea (2021). Reglamento (UE) 2021/241, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.