



## REFLEXIONES SOBRE LA SITUACIÓN DEL EMPLEO JUVENIL Y EL FOMENTO DE SU EMPLEABILIDAD: MERCADO DE TRABAJO Y POLÍTICAS DE EMPLEO EN LA UNIÓN EUROPEA Y ESPAÑA\*

**José Eduardo López Ahumada\*\***  
*Universidad de Alcalá (Madrid, España)*

**SUMARIO:** 1. Introducción. –2. La preocupación por la situación del empleo juvenil desde la perspectiva de la OIT. –3. El impulso del fomento del empleo en la Unión Europea y la reorientación del programa de garantía laboral juvenil. –4. La difícil coyuntura del empleo juvenil en tiempos de pandemia. –5. El impacto de las nuevas formas de empleo en el trabajo de los jóvenes. –6. Políticas de fomento del empleo juvenil con motivo del Covid-19.

---

### RESUMEN

*El presente trabajo reflexiona de forma transversal sobre las medidas actuales de protección del empleo juvenil. Dichas medidas se han diseñado desde la Unión Europea y se han desarrollado subsiguientemente en el mercado de trabajo español. Especialmente se tiene en cuenta la necesidad de estimular la formación en el empleo mediante el aprendizaje a través del trabajo, así como la necesidad de intensificar las medias de acompañamiento en el mercado de trabajo. Estas medidas de tutela del empleo juvenil son actualmente necesarias, dados los efectos perniciosos de la actual crisis económica ligada a la pandemia. A lo largo del trabajo se resalta la necesidad de seguir manteniendo, e incluso aumentado, las medidas de fomento del empleo juvenil. Se trata, pues, de desarrollar políticas intervencionistas de fomento del empleo de los jóvenes, con vistas a corregir las altas tasas de desempleo juvenil. Incluso, se aboga por el desarrollo de nuevas medidas preventivas, que eviten el abandono de la formación por parte de los jóvenes. En este sentido, destaca la necesidad de fomentar nuevas salidas profesionales del colectivo juvenil en el mercado de trabajo.*

---

\* Recibido el 18 de noviembre de 2021. Aceptado el 26 de noviembre de 2021.

\*\* Profesor Titular (acreditado a Catedrático de Universidad) de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Alcalá (Madrid, España). Académico Correspondiente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de España. Investigador principal de la línea de investigación estable en Relaciones Laborales y Protección Social del Instituto Universitario de Investigación en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Alcalá (IELAT). Investigador titular del IELAT en las líneas de Derecho y de Relaciones Laborales-Protección Social.

**ABSTRACT**

*This paper analyzes transversally on current measures to protect youth employment. These measures have been designed from the European Union and have subsequently been developed in the Spanish labor market. In particular, the need to stimulate on-the-job training through learning through work is taken into account, as well as the need to intensify the accompanying measures in the labor market. These measures to protect youth employment are currently necessary, given the pernicious effects of the current economic crisis linked to the pandemic. This study highlights the need to continue maintaining, and even increasing, the measures to promote youth employment. It is, therefore, a matter of developing policies to promote youth employment on an interventionist basis and with a view to correcting the high rates of youth unemployment. It even advocates the development of new preventive measures, which prevent the abandonment of training by young people. In this sense, it highlights the need to promote new professional opportunities for young people in the labor market.*

**Palabras clave:** empleo juvenil, mercado de trabajo, políticas de empleo, garantía laboral juvenil, desempleo juvenil

**Key words:** youth employment, labor market, employment policies, youth employment guarantee, youth unemployment

---

**1. INTRODUCCIÓN**

Uno de los grandes retos de la sociedad se refiere a la protección del empleo juvenil y la garantía del acceso al empleo de este colectivo especialmente vulnerable en el mercado de trabajo. Con carácter general, los Estados están promoviendo medidas de tutela del trabajo de los jóvenes, pero no cabe duda de que los resultados no son positivos. La situación adversa del empleo juvenil hace necesario replantearse los medios de garantía de la formación, la asistencia a las personas jóvenes en los estudios, el fomento de su empleabilidad, así como el desarrollo de medidas que salven los obstáculos que se presentan en la práctica en relación al acceso de los jóvenes en el mercado de trabajo. En las siguientes páginas se analizan los principales aspectos que se refieren al fomento del empleo juvenil y a la protección de su empleabilidad, tomando como referencia las medidas estratégicas diseñadas por la Unión Europea y su asimilación en el mercado de trabajo español.

**2. LA PREOCUPACIÓN POR LA SITUACIÓN DEL EMPLEO JUVENIL DESDE LA PERSPECTIVA DE LA OIT**

La OIT se ha preocupado especialmente por la situación del empleo de las personas jóvenes. Ciertamente, en estos momentos de cambio y de incertidumbre, la atención a los colectivos más desfavorecidos es esencial en las políticas públicas sociales. La situación del empleo juvenil se desarrolla en un contexto internacional sumamente complejo, en el que las cifras mundiales de desempleo van a continuar creciendo en los próximos años. De igual modo, es preciso tener en cuenta que los períodos de desempleo de los trabajadores jóvenes se caracterizan por su aumento sostenido, con períodos más largos desempleo. Todo ello es aún más preocupante si tenemos en cuenta que venimos de dos ciclos de crisis económica intensos. Nos estamos refiriendo a la crisis económica de los años 2008 al 2014 y a la crisis económica actual, que nuevamente sigue castigando al desempleo juvenil por la vicisitud del coronavirus de los años 2020 y 2021. Esta situación se produce en los países en desarrollo, pero igualmente afecta a los países desarrollados, como sucede, por ejemplo, en los países de la OCDE. En estos países se experimentan períodos de desempleo con una duración superior a doce años, que afectan al 20 % de las personas jóvenes de su población activa<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Esta tendencia se aprecia en los principales textos institucionales de la OIT, que se refieren a la evolución del desempleo juvenil. En este sentido, conviene destacar el análisis de la crisis de 2008 a 2014 en el empleo de los

La OIT ha insistido en la necesidad de avanzar en un programa global de empleo juvenil. Se trata de un programa de asistencia a los Estados, que favorezca la remoción de los obstáculos que se encuentran los jóvenes en los mercados de trabajo nacionales. El programa de empleo juvenil de la OIT se desarrolla a través de una red internacional de especialistas, que prestan sus servicios en los departamentos técnicos de la organización internacional en Ginebra. En concreto, dicho servicio de la OIT se desarrolla en más de sesenta oficinas en todo el mundo y está orientado a recabar información sobre las necesidades de empleo juvenil y sobre las circunstancias presentes en los países de aplicación. Dicho servicio de la OIT está proporcionando asistencia efectiva a los países en el ámbito del desarrollo de las intervenciones coordinadas en materia de empleo juvenil.

Las acciones promovidas por la OIT se orientan a un estudio actual de las necesidades de las personas jóvenes en los mercados de trabajo. Esta acción supone recopilar datos sobre las características del empleo juvenil, el desempleo y el trabajo informal desarrollado en virtud de las nuevas formas de empleo. De igual modo, las acciones se orientan al estudio de la eficacia de las distintas políticas activas de empleo, así como de los programas nacionales relativos al desarrollo del empleo juvenil. En todas estas acciones existe un importante objetivo de asesoramiento y de asistencia técnica en relación a la ejecución de los programas nacionales de empleo juvenil. Con todo, es especialmente importante destacar el objetivo del programa de crear nuevas alianzas estratégicas en el ámbito del desarrollo del empleo juvenil<sup>2</sup>. Dicho objetivo se consigue en virtud de la promoción de redes nacionales y globales de atención a las necesidades de los jóvenes en los mercados de trabajo. Sin duda alguna, en esta materia es especialmente importante la cooperación institucional mediante la acción de Naciones Unidas, así como de otros organismos internacionales. No podemos olvidar tampoco la importante labor que supone la colaboración de los sectores público y privado, así como su intercomunicación constante, desde el punto de vista internacional, nacional y regional<sup>3</sup>.

La OIT destaca entre las principales preocupaciones, aquellas que afectan al empleo juvenil, el aumento considerable de la exclusión de los jóvenes de los mercados de trabajo y al déficit existente en materia de formación ante las nuevas realidades cambiantes y las nuevas exigencias laborales<sup>4</sup>. Ciertamente, la preocupación reside en el futuro incierto que observan los jóvenes, en un mercado de trabajo más atomizado, en el que existe un importante déficit del empleo en función de las cualificaciones y de la formación profesional de los jóvenes.

La OIT, en su informe relativo al empleo juvenil de 2021, destaca el aumento de jóvenes que no trabajan y que tampoco estudian, ni se encuentran en programas de formación. Los problemas que afectan al empleo de los jóvenes entre 15 y 24 años sitúan a este colectivo en una si-

---

jóvenes. Vid. ONU, *Population Facts. Youth Population Trends and Sustainable Development*, mayo de 2015, p. 7-9. OIT, *World Employment and Social Outlook: Trends 2019*, Ginebra, 2019, p. 17.

<sup>2</sup> Desde esta perspectiva, la OIT ha considerado que los jóvenes necesitan un nuevo marco de atención desde el punto de vista de las políticas de empleo. Esto se debe a que “los jóvenes, que deben afrontar un elevado índice de desempleo y subempleo, y son más vulnerables frente a una disminución de la demanda de mano de obra, como se constató a raíz de la última crisis financiera mundial”. Vid. OIT, “El Covid-19 y el mundo del trabajo: repercusiones y respuestas”, *Observatorio de la OIT*, 1.ª edición, 18 de marzo de 2020, p. 7.

<sup>3</sup> Con carácter general, se entiende que la colaboración público-privada es un elemento esencial para atender la situación del empleo de los jóvenes. Se debe reorientar con ello las políticas públicas para combatir el desempleo juvenil de formas más efectiva. Vid. GARCÍA SOLANA, M. J., “La colaboración público-privada: capacidades públicas para la gestión del modelo desarrollado por el Servicio Público de Empleo Estatal y las Agencias privadas de colocación”, *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 4-2, 2017.

<sup>4</sup> En relación con el análisis de los retos del empleo juvenil desde una perspectiva global, recomendamos el análisis de los siguientes estudios de referencia. Vid. ILO, *World Employment and Social Outlook: Trends 2021*, Ginebra, 2021. ILO, *World Employment Social Outlook, Trends for Youth*, Geneva, 2016. ILO, *A Snapshot of the Joint EC-ILO Action on Youth Employment Policies-Youth Guarantee Component*, marzo 2017. ILO, *World Employment Social Outlook. Trends*, Ginebra, 2019.

tuación de mayor riesgo laboral en relación a los trabajadores de mayor edad. Existe un importante problema relativo a la desvinculación de los jóvenes respecto de la formación y de su orientación hacia el mercado de trabajo. Se estima que, en torno a 1300 millones de jóvenes en el mundo, no están ni en el mercado de trabajo, ni están desarrollando medidas de formación profesional. Igualmente, conviene destacar que casi 190 millones de mujeres jóvenes se encuentran afectadas por los problemas de acceso al mercado de trabajo. Especialmente, se apunta el problema que tienen las mujeres jóvenes de acceder al mercado de trabajo, puesto que concurren en una posición doblemente desfavorable, por su edad y por cuestión de género.

En el informe de la OIT de 2021 sobre el empleo juvenil se destaca la preocupación respecto de aquellos jóvenes titulados que no encuentran una salida en el mercado laboral y que en muchos casos tienen una sobre formación, que no se adapta a la oferta de los trabajos existentes. Estos trabajos se caracterizan por su mayor precariedad y por la existencia de una merma salarial considerable respecto del empleo de los trabajadores de mayor edad. Precisamente, al no crearse empleos suficientes para estos trabajadores jóvenes formados, se desaprovecha efectivamente el potencial del colectivo juvenil en la sociedad y con ello se merma la propia capacidad de este colectivo.

Evidentemente, si se quiere cambiar esa tendencia y si se pretende superar los problemas que plantean los nuevos riesgos para las personas jóvenes, es necesario promover renovadas medidas de fomento del empleo juvenil. Los actuales riesgos laborales se proyectan especialmente sobre el trabajo juvenil, concretamente, nos referimos al progresivo avance tecnológico y su impacto en el empleo, al cambio climático, a las condiciones crecientes de desigualdad, a los efectos perniciosos en la evolución de la demografía, etc. Todo ello nos sitúa en un contexto en el que difícilmente se puede garantizar empleo decente y de calidad para las personas jóvenes. Las medidas de protección del empleo juvenil son necesarias, sí efectivamente queremos revertir la situación. No se deben desaprovechar las capacidades de los jóvenes y las inversiones públicas realizadas en materia de enseñanza y formación profesional en los últimos años<sup>5</sup>. Se requiere, pues, un nuevo contrato social, que permita el desarrollo de políticas sociales orientadas hacia el empleo juvenil. Dichas políticas deben fomentar el desarrollo de sistemas de formación flexibles, basados en el diálogo entre los gobiernos y los agentes sociales. Dicho contexto de entendimiento y de concertación social se necesita a escala global, implicando un entendimiento internacional en el ámbito del trabajo, que trascienda posteriormente a los ámbitos nacionales y regionales<sup>6</sup>.

### 3. EL IMPULSO DEL FOMENTO DEL EMPLEO EN LA UNIÓN EUROPEA Y LA REORIENTACIÓN DEL PROGRAMA DE GARANTÍA LABORAL JUVENIL

El programa europeo de garantía laboral juvenil se ha desarrollado como una respuesta a las necesidades de fomento del empleo de los jóvenes<sup>7</sup>. Se trata de un instrumento necesario

<sup>5</sup> Efectivamente, el aspecto inversor es especialmente importante en el fomento del empleo juvenil, siendo necesario canalizar las inversiones públicas en materia de enseñanza y de formación profesional. Dichas inversiones deben estar vinculadas a las necesidades del colectivo juvenil en el mercado de trabajo. Vid. GARCÍA VIÑA, J., "Situación del empleo de los jóvenes y una propuesta de políticas públicas para afrontar el desempleo juvenil", en *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 26, enero-junio, 2020, pp. 65-94.

<sup>6</sup> Desde esta perspectiva, se resalta la necesidad de promover el diálogo y la concertación social, tanto a nivel internacional como nacional y regional. Es preciso conseguir la mayor implicación posible de los agentes sociales en el desarrollo de las políticas laborales y educativas de los jóvenes. Vid. OIT, *Trabajar para un futuro más prometedor. Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo*, Ginebra, OIT, 2019, pp. 11-12. OIT, *Soluciones eficaces. Políticas activas del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe*, Ginebra, OIT, 2016, p. 9.

<sup>7</sup> Con carácter general, se recomienda el análisis transversal del siguiente trabajo de investigación, en relación con el acceso al empleo y a las medidas laborales y de protección social adoptadas tradicionalmente respecto del empleo juvenil. Vid. AA.VV., *Jóvenes y empleo. Una mirada desde el derecho, la sociología y la economía* (Dir. Escudero Rodríguez, R.), Centro Reina Sofía sobre Adolescencia y Juventud. Fundación de Ayuda contra la Drogadicción (FAD), Madrid, 2016.

y en un primer momento definido de forma coyuntural<sup>8</sup>. El desafío de afrontar el desempleo juvenil se encuentra hoy día presente e incluso intensificado. La garantía juvenil se configura como una iniciativa permanente y plenamente estable. Estamos ante un frente de acción que permite combatir el desempleo juvenil de carácter estructural en un contexto caracterizado por un nuevo escenario de crisis<sup>9</sup>.

Desde la Unión Europea el objetivo de impulsar el empleo juvenil se ha desarrollado especialmente en virtud de los programas de garantía juvenil. Dichos programas han venido a estimular el trabajo de los jóvenes menores de veinticinco años. El sistema garantía juvenil ha permitido a los Estados y a las regiones la posibilidad de recibir ayudas financieras, e igualmente ha favorecido el desarrollo de programas de movilidad laboral para los jóvenes. De esta manera, se han elaborado medidas orientadas a que los jóvenes puedan desarrollar períodos de formación en sus propios países e igualmente se ha permitido la posibilidad de realizar estas fases de formación en otros países de la Unión Europea.

Las iniciativas europeas contra el desempleo juvenil tienen importantes precedentes. Ya es un primer momento, el programa juventud en movimiento 2010 vino a identificar las principales medidas de apoyo a la creación de empleo. Dicho programa se refería a aquellas medidas que más eficazmente permitieran asegurar mejores condiciones de empleabilidad laboral para los jóvenes. De igual modo, se realizaba un esfuerzo de seguimiento de la situación de los jóvenes, especialmente de aquellos que ni trabajaban ni estudiaban. Ello dio lugar a una experiencia de aprendizaje mutuo para los servicios públicos de empleo de Europa, siendo una de sus principales claves el refuerzo del diálogo político regional en materia de empleo juvenil. Dicho programa fue seguido de la iniciativa de oportunidades para la juventud del año 2011, involucrando con especial protagonismo al Fondo Social Europeo.

De igual modo, podemos destacar el paquete de empleo juvenil 2012, donde se vino a enfatizar la necesidad de crear una alianza europea para la formación de aprendices<sup>10</sup>. Especialmente importante fue el año 2013, momento en el que el Consejo de Ministros de Empleo y Asuntos Sociales estableció la garantía juvenil, concretamente, el 28 de febrero de 2013. Se trataba de crear institucionalmente la iniciativa de empleo juvenil, que venía a dar apoyo financiero a las acciones desarrolladas por los países con mayores tasas de desempleo. Debemos destacar la importante labor realizada por la Unión Europea desde el punto de vista de la coordinación y la financiación de las políticas nacionales orientadas a la defensa del empleo juvenil. La aprobación de la iniciativa denominada “juventud en movimiento”, suponía un especial desarrollo y puesta en marcha de la estrategia Europa 2020. Se preveía concretamente un marco

---

<sup>8</sup> Especialmente importante ha sido el programa de garantía juvenil europeo, que se presenta como la única experiencia internacional que ha desarrollado una estrategia supranacional orientada al fomento del empleo. Esta iniciativa supone la combinación de instrumentos que permiten una transición del sistema educativo al mercado de trabajo. Se trata, además, de un ambicioso programa que está especialmente dotado de una inversión pública desde la perspectiva de las políticas sociales europeas. Desde el punto de vista de su valoración, en atención a su desarrollo y a los especiales desafíos de futuro. *Vid.* ESCUDERO VASCONEZ, V. - LÓPEZ MOURELO, E., “El sistema de garantía juvenil en Europa: características, desarrollo y desafíos”, *Revista de Economía*, núm. 881, 2014, pp. 83 y ss.

<sup>9</sup> En relación a los problemas específicos derivados del desempleo juvenil estructural y teniendo en cuenta una perspectiva económica. *Vid.* AGUINAGA, J. - COMAS, D., *El paro juvenil y la crisis*. Madrid: Fundación Encuentro, 2014. BBVA Research, “Desempleo juvenil en España: causas y soluciones”. *Documentos de trabajo*, n.º 11/30. Fundación 1.º de Mayo, 2011. Gil, E., “Trayectorias y transiciones. ¿Qué rumbos?”. *Revista Estudios de Juventud*, n.º 87. Instituto de la Juventud, 2009. ZÁRRAGA, J. L., *Informe Juventud España. La inserción de los jóvenes en la sociedad*. Ministerio de Cultura. Instituto de la Juventud, Madrid, 1985.

<sup>10</sup> Respecto del análisis de las medidas europeas desarrolladas en el ámbito de la formación de los aprendices. *Vid.* NIETO ROJAS, P., “La formación como elemento diferencial en la inserción laboral de los jóvenes poco cualificados. Un enfoque comparado”, en *Jóvenes y empleo. Una mirada desde el derecho, la sociología y la economía*, Centro Reina Sofía sobre Adolescencia y Juventud. Fundación de Ayuda contra la Drogadicción (FAD), Madrid, 2016, pp. 148 y ss.

específico para promover el empleo de las personas jóvenes, orientado especialmente a la mejora de sus oportunidades de movilidad en la formación. Dicho programa estaba dirigido a países con tasas elevadas de empleo, como ocurría en los casos de España, Grecia o Italia. Las tasas de desempleo de estos países superaban el 40 % de desempleo juvenil. Junto a ello, destacaba en su momento el porcentaje alarmante de jóvenes desempleados, que no estudiaban, ni tenían voluntad de trabajar, que se encontraba entre el 10 y el 12 % de promedio, y en algunos países, como en España, se situaba en la alarmante cifra del 14 %<sup>11</sup>.

Actualmente, el gran reto es determinar si esta garantía juvenil va a poder seguir siendo eficaz. La Comisión Europea sigue impulsando las iniciativas de promoción del empleo juvenil. En estos momentos, con la presentación de un nuevo conjunto de medidas, se incluye el refuerzo de la garantía juvenil, que deberá venir acompañado de su ratificación por parte del Consejo. Se pretende con ello avanzar en su definición y determinar sus subsiguientes fases de desarrollo. En ese sentido, y en la línea de aprovechar este contexto de ayuda al empleo juvenil, es necesario igualmente que este programa institucional venga acompañado de una política coordinada desde el ámbito europeo, en apoyo del empleo juvenil. Dichas políticas europeas de apoyo al empleo juvenil deben servir de directrices para el conjunto de los Estados miembros de la Unión.

La garantía juvenil europea se aprobó formalmente en el Consejo Europeo de 22 de abril de 2013<sup>12</sup>. Se trataba entonces de un programa que contempla un conjunto de directrices dirigidas desde la Comisión Europea a los distintos Estados miembros. La finalidad de dicho programa era desarrollar acciones dirigidas a los jóvenes en su acceso al mercado de trabajo. El principal motivo de su aprobación fue la alarmante preocupación por el número elevado de personas de entre 15 y 24 años que presentaban grandes déficits de formación. Dichas deficiencias formativas se reflejaban en sus especiales dificultades de acceso al empleo. Dicha situación presentaba y presenta a los jóvenes como un colectivo especialmente vulnerable en el mercado de trabajo. Precisamente, la recomendación del Consejo Europeo de 22 de abril de 2013 contemplaba criterios generales en relación a la adopción de la garantía juvenil. Se concedía un gran margen de acción a los Estados miembros, los cuales podían adaptar dichas directrices a sus realidades nacionales, de forma voluntaria y con un alto grado de flexibilidad en su desarrollo.

En el sistema de garantía juvenil destacan como objetivos generales de tutela la defensa de la formación, el mantenimiento de las personas jóvenes en los estudios, el fomento de la empleabilidad, así como la remoción de los obstáculos que se presentan en la práctica para el acceso de los jóvenes al mercado laboral. Y todo ello en la necesidad de alcanzar un gran entendimiento entre empleadores y agentes sociales, así como con los entes públicos y privados. Todos ellos deben trabajar conjuntamente en el mercado de trabajo con el fin de estimular las oportunidades de empleo de los jóvenes. De igual modo, se perseguía un estímulo de la

---

<sup>11</sup> En respuesta a esta situación, la política europea de empleo puso en marcha, ya a finales de 2011, la Iniciativa de Oportunidades para la Juventud (IOJ). El propósito de esta iniciativa era fomentar una acción concertada entre la Unión Europea, los Estados miembros y los interlocutores sociales. Dicho programa se proyectaba sobre cuatro ámbitos concretos: 1) prevención del abandono escolar prematuro; 2) desarrollo de competencias; 3) ayuda para la primera experiencia profesional; 4) facilitar el acceso al primer empleo. La Comisión Europea, por su parte, se comprometía a proporcionar Comisión Europea, Juventud en movimiento, COM (2010) 477 final.

<sup>12</sup> Conviene destacar la relevancia de la Recomendación del Consejo Europeo de 22 de abril de 2013, relativa a la garantía juvenil europea. Dicha recomendación contemplaba una serie de precedentes, que se enmarcaban en las políticas de empleo previas adoptadas por el Consejo Europeo. En concreto, podemos destacar la Decisión de 21 de octubre de 2010 del Consejo, así como las directrices en materia de empleo previstas previamente, en el marco de los denominados objetivos de la Estrategia Europea de 2020. Esta acción representaba una manifestación del soft law aplicable al ámbito del Derecho del Empleo, puesto que no se configuraban como reglas obligatorias, sino que se presentaban como directrices dirigidas a los Estados miembros de la Unión Europea. La finalidad era propiciar la transposición a los ordenamientos internos de los principios esenciales previstos en materia de fomento del empleo juvenil.

formación en el empleo mediante el aprendizaje y las prácticas laborales<sup>13</sup>. En definitiva, se trata de realizar una intervención preventiva, con vistas a evitar el abandono de la formación por parte de los jóvenes y fomentar sus salidas profesionales en el mercado de trabajo. De igual modo, uno de los objetivos importantes, ligados a la idea de fomento de la libertad de circulación de personas en la Unión Europea, se refiere a la movilidad juvenil en las regiones y en los países del continente. Se trata de un objetivo esencial, que se plasmaba en el desarrollo de políticas orientadas a la movilidad laboral juvenil. Todo ello se apoyaba con la previsión de los fondos de la Unión Europea, dirigidos especialmente a financiar dichas acciones. Asimismo, esta garantía juvenil europea se aprobó con un espíritu continuista en el tiempo, previendo su evaluación constante y la mejora continua del sistema de garantía juvenil.

En el año 2013, y en aplicación de la recomendación anteriormente citada, se aprobaron fondos específicos de la Unión Europea dirigidos a financiar las diferentes acciones del plan de choque de fomento del empleo juvenil. El Consejo Europeo aprobó la iniciativa sobre el empleo juvenil, contando presupuestariamente con una partida de 6000 millones de euros a ejecutar en el período comprendido entre el año 2014 y el 2020<sup>14</sup>. Evidentemente este ambicioso programa requería de una importante inversión dirigida a los países y a las regiones, especialmente aquellas que se encontraban especialmente afectadas por el nivel de desempleo juvenil. En concreto, se estimó que el índice de protección se activaría especialmente en aquellos ámbitos en los que el empleo juvenil tuviera una tasa superior al 25 %. Asimismo, la Unión Europea instaba a los Estados a recurrir a los instrumentos de financiación de la política de cohesión europea, con el fin de reforzar y apoyar decididamente el sistema de garantía juvenil. Ello suponía igualmente acudir a las posibilidades de financiación de subvenciones específicas dirigidas al fomento de la contratación, en aplicación del Fondo Social Europeo.

La protección del empleo juvenil tiene un importante apoyo en el impulso de las iniciativas europeas promovidas durante el contexto de crisis económica. Sin duda, el marco europeo de política de empleo juvenil ha sido un auténtico espaldarazo a la promoción del empleo de dicho colectivo. La política social europea ha mostrado un especial interés en la materia. Esta línea de acción se puede resumir en más formación para la empleabilidad, más promoción del empleo y medidas especiales para combatir el desempleo juvenil<sup>15</sup>. Efectivamente, se trata de tres ejes de acción básicos en un contexto de crisis económica. Dichos objetivos se han intentado promocionar y desarrollar desde una perspectiva europea, a pesar de que las competencias en materia de política de empleo las detentan los Estados miembros.

El empleo juvenil se presenta como un problema capital en el ámbito de la política social de la Unión Europea. Ello lo demuestra la alta tasa de desempleo que presenta este colectivo. Según los datos de Eurostat, casi se llega a duplicar la tasa general de desempleo, con importantes diferencias desde el punto de vista regional. Este dato persistente evidencia, por otro lado, un grave problema de cohesión social. Podemos destacar la tasa de desempleo de Ale-

---

<sup>13</sup> Precisamente, uno de los ámbitos de mayor conflictividad se presenta en el desarrollo de las acciones formativas orientadas al empleo, combinando medidas de aprendizaje y prácticas laborales. Vid. ESCUDERO RODRÍGUEZ, R., "El sistema nacional de garantía juvenil: entre un amplio número de medidas y unos resultados aún insuficientes", en *Jóvenes y empleo. Una mirada desde el derecho, la sociología y la economía*, Centro Reina Sofía sobre Adolescencia y Juventud. Fundación de Ayuda contra la Drogadicción (FAD), Madrid, 2016, pp. 52-53.

<sup>14</sup> Ciertamente, esta línea de trabajo de la Unión Europea, desde el punto de vista del fomento de la flexibilidad laboral, se vincula a la garantía de los derechos de los trabajadores. Este planteamiento se contextualiza en un profundo debate de carácter internacional. Se trata de un análisis transversal e internacional unido a la noción de garantía laboral universal. En este sentido se recomienda el estudio del informe desarrollado conjuntamente por la OIT y Eurofound: *Working anytime, anywhere: The effects on the world of work*. Luxemburgo y Ginebra, 2017.

<sup>15</sup> Entre todas estas medidas de fomento del empleo juvenil destacamos la necesidad de la promoción de acciones formativas orientadas a la empleabilidad. Para un estudio en profundidad de la empleabilidad laboral de los jóvenes. Vid. MORENO, A., "La empleabilidad de los/las jóvenes en España: El desajuste entre educación y empleo", *Revista Jóvenes y más*, FAD, 2012.

mania que se encuentra en torno a un 8% o de Austria, que está en esos mismos umbrales. En el otro extremo tenemos las tasas de desempleo más altas como ocurre en el caso de Grecia o España, que se encuentran entorno 37%. En la Unión Europea de los 27 existe un grave problema ligado al desempleo, que se centra en la falta de formación. En ese sentido, podemos destacar que las tasas de abandono escolar prematuro están aumentando y son ciertamente elevadas, especialmente entre los jóvenes comprendidos entre 18 y 24 años. Dicho colectivo abandona la educación reglada prematuramente. Concretamente, se estima que en torno a seis millones de jóvenes abandona sus estudios.

La falta de oportunidades que encuentran los jóvenes y la desatención de su potencial es un problema estructural para la sociedad. El estímulo del empleo juvenil permitiría el crecimiento de la economía y el desarrollo social. Evidentemente, el colectivo juvenil encuentra importantes obstáculos a su empleabilidad. El cambio de esta situación pasa, en gran medida, por mejorar su nivel de cualificación profesional. Especialmente podríamos destacar que la transición de la formación reglada al mercado laboral es un objetivo esencial y un frente necesario para considerar las posibilidades de inserción laboral de los jóvenes en los mercados de trabajo. Precisamente, los Estados que arrojan mejores resultados de empleo juvenil son aquellos en los que se ha conseguido una mejor y más eficaz coordinación entre la educación y el mercado de trabajo. En estos países de la Unión Europea se están desarrollando tasas más reducidas de desempleo, como ocurre en el caso de Austria, Alemania, Dinamarca o Países Bajos.

La Comisión Europea viene instando a los Estados miembros a adoptar medidas que reduzcan el abandono prematuro de la formación por parte de los jóvenes. Incluso en los casos en los que los jóvenes se encuentren trabajando, generalmente con contratos precarios, se aprecia la necesidad de seguir combinando el trabajo con las fórmulas de aprendizaje permanente. En este contexto se enmarca la iniciativa de la Comisión Europea, representada en la comunicación titulada "iniciativas de oportunidades para la juventud", que intenta reaccionar contra el deficitario comportamiento del empleo juvenil en la Unión Europea. Desde esa perspectiva, se insta a los Estados miembros a que trabajen con el fin de prevenir el abandono escolar prematuro. Dichas medidas nacionales desarrolladas en virtud de políticas sociales, han sido acompañadas por el pacto europeo para la juventud. Ello supone el compromiso de los Estados de la Unión Europea de aumentar las tasas de empleo juvenil y de reducir la tendencia al alza del abandono escolar. Sin duda, ello supone reforzar la política educativa como un instrumento básico de atención a las posibilidades de inserción laboral de los jóvenes. Dichas medidas educativas se combinan con acciones de fomento del empleo, facilitando la búsqueda de la orientación y la formación en el mercado de trabajo. Estamos, pues, ante una serie de medidas básicas, especialmente dirigidas a los jóvenes que no cuentan con cualificación profesional.

Actualmente, el objetivo del fomento del empleo juvenil se sigue mostrando como una manifestación de la política social europea. Estamos ante un objetivo prioritario desde la perspectiva de la estrategia europea del empleo. Con carácter general, el problema del empleo juvenil difícilmente se puede abordar desde una visión unitaria y homogénea en el marco de la Unión Europea, dadas las distintas realidades nacionales y regionales existentes en el espacio europeo. Sin embargo, se han venido realizando recomendaciones a los sistemas educativos y a los mercados de trabajo para propiciar una mejor empleabilidad del colectivo juvenil. Este reto depende en gran medida de conseguir un mejor nivel de cualificación profesional, propiciando la denominada transición de la escuela al trabajo.

Precisamente, esta idea se ha traducido en distintas fórmulas nacionales que permiten desarrollar la exigencia comunitaria relativa a la garantía laboral juvenil. Dicha iniciativa europea se sigue traduciendo, en líneas generales, en que todos los jóvenes menores de veinticinco años reciban una oferta de empleo o una formación. Nos referimos a una formación del tipo que sea, continua de aprendizaje o en prácticas, al finalizar su formación o bien al estar en situación legal de desempleo. Este objetivo ha sido igualmente acompañado de una alianza europea para la formación de aprendices, pretendiendo con ello combatir el desempleo juvenil mediante la mejora de la calidad, así como mejorando la oferta de formación de los aprendices en el ámbito de la Unión Europea.

Es importante reflexionar sobre los problemas actuales que se proyectan sobre el empleo juvenil, así como sobre el aumento del desempleo estructural que está sufriendo dicho colectivo. Actualmente, la atención al trabajo juvenil tiene que ser uno de los ejes esenciales del Derecho y del desarrollo de las distintas políticas públicas de carácter social. Este tipo de estudios permiten comprender de qué modo los problemas actuales existentes en los mercados de trabajo afectan especialmente a la población menor de treinta años. En Europa, y especialmente en España, en los últimos años se han producido importantes cambios legislativos. Dichas modificaciones legales no han supuesto directamente un giro en las tendencias y en los problemas que presenta el desempleo juvenil. Estos cambios tampoco han permitido una mejora sustancial de las condiciones de trabajo de los jóvenes y, en concreto, del desarrollo del concepto de trabajo digno para dicho colectivo laboral. En el caso concreto de España, es preciso valorar las distintas reformas laborales, así como las medidas específicas adoptadas en el ámbito del fomento del empleo juvenil. El objetivo de todas estas medidas ha sido la mejora de la inserción laboral de los jóvenes en el mercado de trabajo español y con ello reducir la tasa estructural de desempleo que padecen las personas jóvenes. En muchos casos, se trata de medidas que cuentan con una larga tradición<sup>16</sup>.

Este objetivo requiere evidentemente una amplia colaboración de los distintos sujetos del sistema educativo y del mercado de trabajo, afectando a las administraciones educativas, a las autoridades laborales, a los agentes sociales y muy especialmente a las propias empresas interesadas. En efecto, son las empresas, a la postre, las que generan el empleo y deben beneficiarse del mismo. Desde esta perspectiva, se considera que los contratos de aprendizaje pueden y deben seguir prestando un servicio especial para combatir el desempleo juvenil. Los contratos formativos pueden proveer a los jóvenes de las capacidades y de las experiencias profesionales que precisa el mercado de trabajo y que irremediablemente necesitan las empresas. Los datos evidencian que la apuesta por la formación y el trabajo en aprendizaje son básicos para que los jóvenes no abandonen prematuramente la escuela y para que las tasas de desempleo juvenil sean más reducidas en comparación con las tasas de desempleo generales.

#### 4. LA DIFÍCIL CONYUNTURA DEL EMPLEO JUVENIL EN TIEMPOS DE PANDEMIA

La crisis del coronavirus está provocando un aumento del desempleo juvenil. Actualmente, los datos de desempleo son inseguros y fluctuantes. Esta situación impide observar con rigor la evolución del empleo juvenil durante la pandemia. Efectivamente, la propia evolución de la crisis es incierta a nivel global y dicha apreciación se puede realizar igualmente respecto de la realidad española. No cabe duda de que la repercusión inicial del desempleo en los jóvenes ha sido muy elevada, con una mayor incidencia en proporción al conjunto de la población activa. Según ha ido avanzando la mejora de la situación económica, la coyuntura del empleo juvenil ha mejorado también de forma progresiva. Así, por ejemplo, en el segundo trimestre del año 2020 se estimaba en función de la EPA que el desempleo juvenil había aumentado 5,2 puntos porcentuales respecto del año anterior. Ello daba lugar a que el desempleo juvenil se encontrara por encima del 30 %, mientras que en el conjunto de la población activa había crecido solamente 1,3 puntos y se encontraba en torno al 15 %. De este modo, es preciso entender que la crisis

---

<sup>16</sup> Incluso podríamos decir que muchas de ellas son previas al año 2010, momento en el que se produce una importante reforma laboral en España, posteriormente seguida por la reforma laboral de 2012. Igualmente, debemos destacar otro hito sumamente importante. Concretamente, en el año 2014 se instauró en España, aplicando programas de acción de la Unión Europea, el denominado sistema nacional de garantía juvenil. Debemos decir, con carácter general, que se trata de un sistema orientado a la mejora de la formación de los jóvenes en clave laboral, por ejemplo, impulsando las becas y las prácticas no laborales, realizando cambios en los sistemas de contratación laboral de los jóvenes con una clara orientación flexibilizadora, así como el impulso de medidas concretas orientadas al autoempleo juvenil. También podríamos destacar como una medida clave, con clara influencia europea, el desarrollo del modelo alemán de formación dual en el sistema español de fomento del empleo juvenil.

del coronavirus ha provocado un rápido descenso del empleo juvenil, muy asociado al impacto que ha tenido la pérdida del empleo en la contratación temporal, que ha afectado especialmente a los jóvenes.

Una vez más, tenemos presente el fuerte efecto de la temporalidad en el mercado de trabajo español. Sin duda, la base de la creación del empleo juvenil debe fundamentarse en el desarrollo de un modelo de crecimiento económico de carácter sostenible basado en la productividad y la competitividad. Dicho presupuesto debe ir acompañado de medidas especiales de atención al colectivo juvenil, orientadas a la recuperación del empleo de los jóvenes durante la pandemia y con posterioridad a la misma. Precisamente, estas medidas relativas a la presencia del Covid-19 tienen que dar lugar a la consideración del fuerte impacto que ha tenido en el empleo juvenil la situación provocada por la crisis del coronavirus. Asimismo, dichas medidas activas de fomento del empleo tienen que tener en cuenta, junto a los nuevos factores de riesgos ligados a la pandemia, las características subyacentes al desempleo juvenil. Estos factores son previos y han venido afectando al empleo de los jóvenes de forma estructural<sup>17</sup>.

Las personas jóvenes tienen especiales problemas de transición hacia una estabilidad laboral. El colectivo juvenil tiene un importante hándicap respecto a sus perspectivas de cara a la vida adulta. Sin duda, es un reto esencial fomentar la participación laboral de las personas jóvenes en nuestras sociedades, como faceta clave de un bienestar digno. Efectivamente, no cabe duda de que es una obligación de las sociedades garantizar la renovación generacional desde el punto de vista de las capacidades personales y sociales de un país. En este sentido, las distintas formas de participación de los jóvenes en la sociedad determinan sus propias condiciones de vida, así como las expectativas futuras de un desarrollo personal y familiar. Evidentemente, dicha mejora está indisolublemente ligada al propio desarrollo y promoción profesional hacia un trabajo estable y digno. Por otro lado, no cabe duda de que la promoción personal y profesional tiene evidentemente profundos efectos colectivos a medio y largo plazo, definiendo con ello las posibilidades de desarrollo de un país.

Desde esa perspectiva, el objetivo de la integración social de la población juvenil es esencial. Esta meta trasciende a la propia situación del mercado de trabajo. Ello no supone que debamos obviar la propia problemática de índole laboral, presente en los mercados de trabajo. Sin embargo, este planteamiento confirma la necesidad de buscar medidas y soluciones transversales, que trascienden en muchos casos el puro tratamiento laboral de los problemas. El objetivo de la inserción laboral y social de las personas jóvenes es esencial actualmente. Las acciones deben orientarse a la consecución del acceso al bienestar económico y social, que debe seguir manteniéndose intergeneracionalmente. Este planteamiento supone referirse esencialmente al cumplimiento de la expectativa vital relativa a la emancipación, la formación de una familia y el desarrollo personal en una sociedad con oportunidades y sensible a la justicia social.

Con carácter general, debemos destacar que los jóvenes ya tenían problemas estructurales derivados de la crisis financiera y económica iniciada a finales del año 2007 y comienzo del 2008. Esta gran recesión, que se extendió agresivamente durante un ciclo de seis años, ha supuesto para este colectivo una brecha importante desde el punto de vista de la destrucción del empleo. Dicha crisis económica, sin precedentes, ha afectado al colectivo joven de forma mucho más intensa. Con carácter general, se ha producido la interrupción del proceso lógico de acceso al empleo y la promoción profesional. Por tanto, la situación actual que sufren los jóvenes tiene

---

<sup>17</sup> Según datos de oficiales de Eurostat, España finalizó el año 2020 con una tasa de desempleo de los menores de 25 años situada en torno a un 40,7 %. Se trataba de la tasa de desempleo juvenil más alta de toda la Unión Europea. En esos momentos, la tasa de desempleo juvenil se encontraba a más de veinte puntos por encima de la media de la Unión Europea, que se situaba en un 17,8 %, así como cinco puntos más alta que la registrada en Grecia, el segundo país con más tasa de desempleo, con un total de 35 %. Con carácter general, la tasa de desempleo de la eurozona finalizó en el año 2020 con un 8,3 %. Por su parte, el desempleo general en España se situaba en un 16,2 %, siendo la segunda tasa más alta por detrás de Grecia, con un 16,7 %.

sus precedentes en décadas pasadas y se encuentra intensificada por los efectos derivados de la crisis actual vinculada a la pandemia. Los efectos negativos socialmente de la gran recesión se han multiplicado actualmente con las graves consecuencias derivadas de la crisis económica y social del Covid-19.

Con carácter general, se ha producido un retraso en el ciclo lógico de inserción laboral en la población juvenil. La prolongación de los períodos de formación, unido a la caída del empleo y el consiguiente aumento del desempleo desde la perspectiva de la Seguridad Social, dan lugar a una situación ciertamente anómala y atípica para el fomento del empleo juvenil. A ello deberíamos unir otros aspectos igualmente estructurales, como son el recurso incesante a la temporalidad y la existencia de unas relaciones precarias que impiden cualquier tipo de proyecto vital de futuro. Se produce, pues, un contexto de incertidumbre y de difícil atención a los intereses personales desde el punto de vista del acceso al empleo y de la integración social. Este retraso en la incorporación al mercado de trabajo está contextualizado por el impacto de las coyunturas económicas de crisis. Esta situación ha venido a intensificar la cuestión social del empleo juvenil. Estamos, efectivamente, ante un problema social estructural, consolidado y enquistado de forma crónica en nuestra sociedad<sup>18</sup>.

Desde el punto de vista de la participación laboral de los jóvenes, el desempleo es el principal problema en nuestro mercado de trabajo. Ya en el año 2019, la tasa de desempleo juvenil se encontraba en el 25 %, si tomamos en consideración el colectivo de menores de 30 años. Esta situación contrastaba radicalmente con el 14 % que representaba el desempleo en el colectivo de edad situada por debajo de los 65 años de edad. Esta situación reafirma que el desempleo juvenil es el gran problema de nuestro mercado de trabajo.

Sin duda, uno de los grandes retos es analizar las causas estructurales que impiden el acceso al empleo de los jóvenes y la búsqueda de las correspondientes medidas de resolución de dicho problema social. Ciertamente, después de un período de tímido de crecimiento continuado, desde el punto de vista de la actividad económica y del empleo en España, que se desarrolló entre los años 2014 a 2019, se comenzó a observar una tendencia a la mejora del empleo juvenil con carácter previo a la pandemia. Con todo, y ante los efectos de la crisis del Covid-19, se ha evidenciado que esta coyuntura de bonanza no ha removido los obstáculos que presentan los jóvenes en el mercado de trabajo. Al contrario, las personas jóvenes han seguido soportando las mismas tasas de desempleo, y se ha seguido doblando la media europea desde el punto de vista de los índices de desempleo juvenil. Comparativamente contrasta como en un mismo ámbito económico, cómo es la eurozona, se desarrollan tasas diametralmente diferentes. Con carácter general, la media europea de desempleo juvenil es sensiblemente inferior a la española<sup>19</sup>.

Evidentemente, son muchos y variados los problemas que inciden en la difícil transición de las personas jóvenes a la vida adulta en nuestro país. Concurren, pues, múltiples factores de distinta naturaleza, cuya interacción convergen en los problemas de inserción laboral y social de los jóvenes en España. Cabe destacar las cuestiones relativas al desarrollo del sistema educativo y su desconexión con la formación desde el punto de vista profesional. Esta situación viene a imposibilitar, en muchos casos, la necesaria transiciones entre la educación y el empleo.

---

<sup>18</sup> En este sentido, podemos destacar la posición del Consejo Económico y Social de España desde el punto de vista del retraso en el acceso al trabajo por parte de los jóvenes y su participación en el mercado de trabajo. Desde esta perspectiva, y teniendo en cuenta especialmente el período de crisis 2008-2013, cabe destacar las observaciones del informe CES 6/2005, relativo al papel de la juventud en el sistema productivo español. Este informe ya destacaba la peor situación de España en términos comparativos con la Unión Europea, especialmente respecto de los grupos de jóvenes de menor edad. Dentro de este colectivo se llamaba la atención respecto del impacto de la coyuntura económica en el empleo juvenil femenino.

<sup>19</sup> En relación con las diferencias del desempleo juvenil español con la media de la Unión Europea y sus efectos en nuestro mercado de trabajo. *Vid.* BAIZÁN, P., "La difícil integración de los jóvenes en la edad adulta", *Documento de Trabajo 33/2003*, Fundación Alternativas, 2003, pp. 28 y ss.

Se trata de profundos desajustes en el ámbito educativo, que dan lugar a una evidente deficiencia en la configuración de las cualificaciones de las personas jóvenes, así como a una desconexión con la demanda del trabajo por parte del sector productivo<sup>20</sup>.

Estamos, pues, ante cuestiones ciertamente recurrentes que tienen efectos no solamente en el acceso al trabajo y la correlativa inserción laboral, sino que repercuten igualmente desde el punto de vista de las condiciones de trabajo y empleo. Del mismo modo, existe un gran problema de acceso del colectivo juvenil a la protección social. Esta situación se debe especialmente al modelo consolidado de temporalidad laboral. Se trata, pues, de una situación que retroalimenta los problemas estructurales del colectivo juvenil. La falta de acceso al empleo impide un modelo de trabajo digno y con derechos desde el punto de vista de la protección social. Igualmente, este modelo de protección es difícilmente alcanzable, en tanto en cuanto el trabajo juvenil tiene un protagonismo marginal. Esta situación conlleva el empeoramiento de sus condiciones desde el punto de vista del mercado de trabajo. Podemos observar, una vez más, el difícil encaje de las medidas de solución ante un problema de naturaleza crónica y estructural. Sin duda el modelo de fomento del empleo ligado al sistema nacional de garantía juvenil ha sido especialmente importante. La garantía juvenil ha mostrado una renovada sensibilidad por el problema del empleo juvenil. El sistema nacional de garantía juvenil ha cumplido ya un ciclo importante desde su implantación y, sin duda, ha marcado un nuevo contexto normativo y de política social para las medidas activas de empleo juvenil.

## 5. EL IMPACTO DE LAS NUEVAS FORMAS DE EMPLEO EN EL TRABAJO DE LOS JÓVENES

Otro aspecto importante de reflexión se centra en la situación de las personas jóvenes ante las nuevas formas de empleo. En efecto, estas tipologías de trabajo vienen impulsadas por los cambios tecnológicos y están en la base de la propia transformación de los procesos productivos<sup>21</sup>. Se trata de un contexto que está transformando sustancialmente las condiciones de trabajo y de empleo. En su conjunto se está llevando a cabo una modificación estructural del sistema de relaciones laborales. Estamos, pues, ante el gran reto de la digitalización de la economía y sus efectos en el trabajo. Este proceso se está desarrollando en un contexto global que se refiere al propio futuro del trabajo y a la viabilidad del sistema de trabajo protegido y con derechos<sup>22</sup>.

Precisamente, se está produciendo el desarrollo de nuevos modelos de negocio que se dirigen a conectar la oferta y la demanda de bienes y servicios a través de las plataformas digitales. En relación a las nuevas formas de trabajo a través de las plataformas digitales y sus características, se destaca el papel de estas nuevas herramientas tecnológicas como instrumentos que permiten coordinar los procesos productivos. Este proceso se consigue en gran

<sup>20</sup> En este ámbito podemos destacar la desconexión entre el ámbito formativo y las necesidades del sector productivo. Este ha sido uno de los problemas esenciales relativos a la empleabilidad de los jóvenes. Este factor se ha puesto de manifiesto en el informe CES 3/2015, relativo a las competencias profesionales y empleabilidad.

<sup>21</sup> Con todo, se aprecia mayoritariamente un recurso al empleo juvenil en el ámbito de las nuevas formas de empleo y la economía digital. Efectivamente, estas nuevas formas de empleo impactan directamente en el ámbito de la ocupación laboral de las personas jóvenes. Vid. SUSO ARAICO, A., "El impacto de las plataformas digitales sobre el mercado de trabajo", en AA.VV., *Plataformas digitales y mercado de trabajo*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 2019, pp. 36-37. Sin duda, todo ello ha dado lugar a un importante desarrollo de las nuevas formas de organización del trabajo, potenciadas por el uso de las plataformas digitales. Vid. MARTÍN CARRETERO, J. M., "Las plataformas digitales como modelo de negocio", en AA.VV., *Plataformas digitales y mercado de trabajo*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 2019, pp. 17-19.

<sup>22</sup> Este debate ha tenido una importante difusión en el ámbito de la Unión Europea, donde se ha producido una reflexión institucional desde el punto de vista del impacto de las nuevas formas de empleo en la organización del trabajo. Vid. Eurofound, *New forms of employment*, Publications Office of the European Union, Luxemburgo, 2015. Con carácter general, se señalan nueve tipos o modelos nuevos de relaciones de empleo entre un empleador y un trabajador.

parte sustituyendo aspectos de la organización productiva en base a los sistemas de software. Se destaca especialmente su importante presencia en el ámbito de las pequeñas tareas, los denominados microtads, que se afectan a segmentos concretos de un sistema de producción. Sin embargo, realizando estos cambios a gran escala ello tiene un impacto general y transversal en la forma de organizar la actividad productiva<sup>23</sup>.

Ello ha dado lugar al diseño de nuevas formas de empleo que se caracterizan por el desarrollo del trabajo en base a recursos de innovación tecnológica. Evidentemente, este modelo presenta ventajas y en muchos casos nuevas oportunidades. Sin embargo, la clave se encuentra en la viabilidad de estas nuevas formas de empleo enmarcadas en un contexto de trabajo protegido y con derechos y que está afectando especialmente al empleo juvenil. Estamos ante una vía de acceso de los jóvenes al mercado de trabajo, que tiene que seguir respetando el modelo de trabajo protegido. Este modelo de actividad laboral con protección social supone un evidente coste laboral para las empresas. Sin embargo, ello responde a una respuesta de intervención necesaria para asegurar el gasto social en beneficio de las personas desde el punto de vista de la protección social. Respecto del empleo juvenil, se ha pensado que esta flexibilidad en la organización del trabajo de base tecnológica puede dar lugar a una mayor accesibilidad al empleo. Se trata de un nuevo ámbito de actividad laboral, que puede beneficiar especialmente a colectivos que tengan dificultades de empleabilidad, como ocurre con las personas jóvenes o los desempleados de larga duración. Sin embargo, dicho modelo de trabajo tiene que observar el modelo social de derechos y obligaciones laborales desde el punto de vista de la protección jurídico-laboral.

Efectivamente, no cabe duda de que esa flexibilidad no puede dar lugar a una merma de derechos<sup>24</sup>, sino que los trabajadores deben tener garantizadas condiciones mínimas en clave de trabajo decente. Concretamente, nos estamos refiriendo a la necesaria estabilidad en el empleo, la suficiencia de los ingresos con un salario mínimo, una protección adecuada de seguridad y salud en el trabajo y un especial interés por la dignificación del trabajo a través de tiempos de servicio y el descanso mínimo. De igual modo, debemos destacar el fomento necesario de la formación profesional para empleo y en el empleo. La formación tiene claramente una perspectiva preventiva y defensiva en el mercado de trabajo. Desde el punto de vista de la protección social, conviene destacar que el ingreso en el mercado de trabajo durante la etapa juvenil debe seguir garantizando un acceso futuro a un nivel de protección social básico. Ello se traduce directamente en el acceso a la protección por desempleo, la incapacidad temporal y permanente, así como en el futuro beneficio de las pensiones de jubilación.

En el ámbito de la Unión Europea esta lucha por la justicia social y por la garantía de un modelo de trabajo protegido se aprecia en la Directiva 2019/1152, de 20 de junio, relativa a unas condiciones laborales transparentes y previsibles en la Unión Europea. Dicha disposición tiene como finalidad adaptar determinadas previsiones de garantía de los derechos laborales, con el fin de no perder el acervo de protección laboral consolidado en Europa, especialmente durante los años ochenta y noventa. Se trata de un modelo de resistencia frente a los profundos cambios que se han venido produciendo en los mercados de trabajo en los últimos tiempos. Estamos ante una apuesta que intenta conjugar la modernidad en la organización del trabajo con los estándares laborales europeos.

---

<sup>23</sup> En efecto, la transición del empleo juvenil a las nuevas formas de trabajo tiene su explicación en los actuales sistemas de organización de la actividad productiva. Dichos sistemas están transformando el modelo clásico de trabajo dependiente y por cuenta ajena. Vid. BERG, J. et al., *Digital labour platforms and the future of work. Towards decent work in the online world*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra 2018, p. 6.

<sup>24</sup> En relación con el análisis jurídico-laboral de la situación de precariedad de los jóvenes y el déficit de protección social de los servicios prestados en el ámbito de las plataformas digitales. Vid. AA.VV. (Dir. S. Del Rey Guanter), *Proyecto Technos. Economía de plataformas, Blockchain y su impacto en los recursos humanos y en el marco regulatorio de las relaciones laborales*, Wolters Kluwer, Madrid, 2019, pp. 109-117.

En definitiva, es necesario realizar un balance justo respecto del desarrollo de las nuevas formas de empleo flexible, sin que se produzcan déficits de protección laboral y de Seguridad Social para los trabajadores jóvenes. Es necesario reafirmar el modelo de trabajo por cuenta ajena protegido y con derechos que se ha desarrollado en España, como en otros países de nuestro entorno, a través de la respuesta judicial. Precisamente, en los últimos años se han dictado distintas resoluciones judiciales en relación con la tutela del trabajo subordinado en las plataformas digitales. Dichas sentencias han analizado las condiciones de prestación de servicios en este ámbito de actividad productiva. Mayoritariamente, las sentencias se han pronunciado reconociendo el presupuesto de laboralidad, frente al canon de interpretación del trabajo por cuenta propia o autónomo. Dicha solución ha sido finalmente confirmada por el propio Tribunal Supremo de España en septiembre de 2020<sup>25</sup>. Concretamente, la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de septiembre de 2020 ha declarado el carácter laboral de la relación existentes entre las empresas de plataforma digital (Glovo) respecto de las personas que prestan servicios a las mismas como repartidores. A pesar de las posturas iniciales titubeantes en el ámbito de la justicia, actualmente ya disponemos de una importante doctrina judicial que se decanta claramente por la naturaleza jurídico-laboral de los servicios prestados a través de plataformas digitales.

## 6. POLÍTICAS DE FOMENTO DEL EMPLEO JUVENIL CON MOTIVO DEL COVID-19

El factor edad es sumamente importante a la hora de delimitar las acciones de fomento del empleo para el colectivo juvenil. Con carácter general, se considera que el colectivo central de atención se encuentra en el segmento de personas jóvenes comprendidos entre 16 y 30 años de edad. Y desde el punto de vista de su análisis, y de sus posibles diferencias, con carácter general se han identificado distintas horquillas de edad, representando a colectivos entre 16 y 19 años, o, por su parte, jóvenes entre 20 y 24 años. Finalmente, un último colectivo juvenil es el representado por los jóvenes comprendidos entre 25 y 30 años. Evidentemente, estos umbrales de edad pueden cambiar en función del Estado y de sus propias particularidades, pero, en general, estos tramos de edad se encuentran reflejados en las medidas contenidas en los propios presupuestos, así como en las previsiones generales contempladas en el sistema de garantía juvenil europeo.

De igual modo, conviene apuntar que estas observaciones desde el punto de vista de las franjas de edad se utilizan como índice para la adopción de medidas en clave de transición hacia la edad adulta. Ello permite una atención diferenciada en función de la fase y del colectivo objeto de atención. A pesar de todo ello, se viene destacando que estos umbrales son ciertamente difusos y que no delimitan con precisión el colectivo joven a tutelar. En ese sentido, se ha indicado que incluso habría un grupo posterior que está en una fase transitoria, que abarcaría al colectivo comprendido entre 30 y 35 años, que igualmente presenta importantes problemas desde el punto de vista de su empleabilidad. Este último colectivo tiene asimismo grandes dificultades desde el punto de vista del abandono de la etapa juvenil hacia su plena consolidación en la vida adulta y su permanencia plena en el mercado de trabajo.

---

<sup>25</sup> Este reconocimiento vino precedido de una importante labor en el ámbito de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas, que han venido generalmente confirmando la concurrencia de las notas definitorias de la relación laboral (art. 1.1 ET). A sensu contrario, ello suponía la imposibilidad de deducir la prestación de actividad dentro de la figura del trabajador autónomo económicamente dependiente (trade). Se trata de sentencias que han fallado a favor de la relación de laboral, dependiente y por cuenta ajena, al entender que existía una organización de servicios en el ámbito de organización y dirección de las empresas. Se apreciaba en estas resoluciones que concurrían efectivamente las notas de dependencia y ajenidad, que vienen a definir el contrato de trabajo en nuestra legislación laboral (arts. 1.1 y 8 ET). *Vid.* STSJ de Madrid de 19-09-2019 (rec. 195/2019), STSJ de Asturias de 25-07-2019 (rec. 1143/2019), STSJ de Madrid de 27-11-2019 (rec. 588/2019), STSJ de Madrid de 18-12-2019, STSJ de Madrid de 17-01-2020, STSJ de Madrid de 3-02-2020 y la STSJ de Cataluña de 21-02-2020.

Desde el punto de vista laboral, el gran problema se centra en las altas tasas de desempleo ligada a las dificultades de estímulo de la colocación. Como hemos indicado, esta situación se ha visto agravada con la pandemia, que ha venido a enfatizar los malos resultados desde el punto de vista de la empleabilidad existentes en la etapa posterior a la crisis de 2008 a 2014. La alta tasa de temporalidad y las características de la rotación en el empleo de las personas jóvenes dan lugar a un contexto ciertamente adverso desde el punto de vista de la calidad en el empleo. A ello se une igualmente los efectos del desarrollo de un modelo intenso de trabajo a tiempo parcial. Las fórmulas de trabajo a tiempo parcial se desarrollan en muchos casos de forma no voluntaria. Este contexto promueve el desarrollo de condiciones de empleo devaluadas, que viene acompañado de una presencia acusada de bajos salarios, caracterizando así una situación precaria del empleo juvenil. Pero, por si fuera poco, esta situación se encuentra especialmente agravada ante la falta de capacidad que encuentra el colectivo juvenil de adaptarse a las propias transformaciones del mercado de trabajo. Las personas jóvenes no tienen la posibilidad de adquirir las competencias demandadas por las empresas, que se desarrollan en un sector productivo cada vez más competitivo y exigente. Desde esa perspectiva, el colectivo juvenil tiene el gran reto de sufrir los problemas ligados a la transición de la educación al empleo, debiendo adquirir la práctica y la experiencia profesional, en un mercado de trabajo precario e injusto respecto de sus intereses. Este mercado de trabajo, más allá de su precariedad, desarrolla un modelo ligado a una transición cada vez más prolongada e insegura desde el punto de vista de la promoción profesional<sup>26</sup>.

De igual modo, los problemas del empleo juvenil se contextualizan en el ámbito de la nueva economía, que acrecienta las dosis de inseguridad y precariedad. Esta nueva realidad económica está relacionada con el desarrollo de un nuevo modelo de trabajo digital. Dicho modelo está teniendo igualmente un fuerte impacto en los empleos tradicionales. Sin duda, se demanda una respuesta adecuada a los intereses de empleabilidad y de promoción profesional de los jóvenes. El reto consiste en dar respuesta a los nuevos retos ligados a la economía digital<sup>27</sup>. Las reformas producidas en España en virtud del desarrollo del modelo de garantía juvenil europeo han dado lugar a importantes avances. Estas mejoras se han producido tanto en el ámbito educativo como laboral. Con ello, se ha producido una importante revisión del modelo de educación orientado al empleo, a pesar de que todavía quede muchísimo camino por andar.

Sin duda, uno de los grandes logros ha sido despertar la sensibilidad por la necesaria conexión entre el sistema educativo y de formación profesional en clara conexión con las exigencias del mercado de trabajo. Entre muchos otros aspectos cabe destacar una cierta revisión de la oferta educativa y de su diversidad, así como un nuevo marco para el acceso a la formación, mejorando también la información y la transparencia. De igual modo, se ha desarrollado una reorientación de las políticas laborales, reconfigurando su ámbito de acción especial hacia el colectivo juvenil. Desde esa perspectiva, el modelo ha sido ciertamente fiel a los postulados del programa europeo de garantía juvenil. En esencia, se ha venido a desarrollar un modelo que apoya decididamente la modernización de los sistemas educativos y de formación profesional en observancia a los fines de la garantía juvenil. A estos efectos, se prevé un programa de inversión ambicioso, orientado a apoyar los objetivos de conexión de la educación y del trabajo con específicos fondos europeos<sup>28</sup>.

Los efectos sobrevenidos por la pandemia han dado lugar a nuevas medidas orientadas a la contención del desempleo en el mercado de trabajo. La pandemia evidentemente ha tenido

<sup>26</sup> Para un estudio en profundidad de los efectos de la crisis económica en el acceso al mercado de trabajo de los jóvenes y su evolución en el desempleo juvenil. *Vid.* Banco de España, "Cambios en la decisión de participación laboral de los jóvenes tras la crisis", *Boletín Económico* 3/2019, pp. 34-37.

<sup>27</sup> Sobre el impacto de la nueva realidad ligada al contexto de la economía digital y a la necesidad de transformar los empleos. *Vid.* Informe CES 3/2017 y 3/2018, relativos a la digitalización de la economía y el futuro del trabajo.

<sup>28</sup> *Vid.* Comunicación de la Comisión Europea, *Apoyo al empleo juvenil: un puente hacia el empleo para la próxima generación*, COM (2020) 276 final, Bruselas 1/07/2020.

un carácter global, y al igual que en otros países, en España se han tenido que adoptar importantes medidas laborales que compensaran la situación provocada por la crisis económica y social. Se ha producido una crisis con profundas consecuencias humanitarias, que ha venido a paralizar el tramo de recuperación económica y del empleo posterior a la crisis financiera de 2008 a 2014. Esta coyuntura sitúa a la población juvenil en un contexto ciertamente aciago. Se trata de una situación dramática, que está teniendo riesgos que potencian los problemas previos a la pandemia. Existe un riesgo evidente de consolidación y de intensificación de los problemas tradicionales del empleo juvenil. Este nuevo ciclo de recesión económica va a desembocar en una situación de destrucción de empleo especialmente preocupante para la población juvenil. Precisamente, la OIT ha venido a destacar que en la situación actual los jóvenes son uno de los grupos de población especialmente vulnerables ante la crisis del Covid-19.

Con la llegada del Covid-19, se ha producido evidentemente una caída preocupante del empleo juvenil. Se trata de un problema que repercute en la ya de por sí baja tasa de participación laboral del colectivo juvenil. Las tasas de actividad laboral y el empleo juvenil se encuentran en unos registros excesivamente bajos en España, si lo comparamos con el promedio de edad. Estos datos son todavía inferiores a las cotas de empleo juvenil del conjunto de la eurozona. La participación laboral juvenil es muy baja respecto de la experimentada en el ámbito de la Unión Europea de los 27. Y eso que comparativamente los resultados relativos al empleo y al paro juvenil en España en los años 2018 y 2019 fueron positivos. Se trataba de un comportamiento favorable, que se enmarcaba en un contexto al alza en la creación de empleo, pero que ha sido trastocado sustancialmente por la crisis del Covid-19. Junto a esta proyección del desempleo juvenil, se debe seguir apuntando el mal endémico de la temporalidad. A ello se une la presencia de situaciones consolidadas en el tiempo, donde está presente un alto grado de involuntariedad en dichas situaciones de presencia en el mercado de trabajo o de salida del mismo. La crisis del coronavirus está produciendo un repunte al alza de la temporalidad en el empleo juvenil, con el recurso a los contratos de duración determinada de corta duración, como una de las derivas del impacto actual de la crisis del Covid-19.

Con carácter general, los efectos del Covid-19 han provocado que el avance de desempleo se centre en la destrucción de los contratos temporales. Por ejemplo, a principios del año 2020, y teniendo en cuenta la tendencia en la afiliación promedio en el régimen general de la Seguridad Social, podemos destacar como la evolución del empleo del colectivo de menores de 30 años, según el tipo de contrato, se encontraba en una situación de claro descenso. Precisamente, desde el mes de marzo de 2020 se producía un aumento de la contratación temporal. Desde el punto de vista de la destrucción de empleo se aprecia una caída mensual en el empleo de unas 96000 personas comprendidas en la franja de edad entre 16 y 20 años en marzo, subiendo dicha cifra a 182000 en el mes de abril. Ello daba muestra del fuerte impacto del coronavirus en la situación del empleo juvenil. Precisamente, y según el dato de afiliación en el colectivo juvenil, se produce un 90% de caída en las cifras del mes de marzo, siendo del 84% en el mes de abril en atención al número de afiliados con contratos temporales. Esta primera fase del coronavirus vino a evidenciar cómo la crisis sanitaria tuvo un impacto intenso en la situación del empleo juvenil. Se producía una importante salida del mercado de trabajo del colectivo. Esta salida del mercado de trabajo ha sido muy rápida y especialmente flexible, dada la alta presencia de la temporalidad en el empleo del colectivo joven.

Desde el punto de vista de la protección social, se aprecia en el colectivo juvenil un gran problema de vulnerabilidad social, así como de desigualdad. Estamos ante un problema que tiene una trayectoria consolidada desde hace décadas. Se trata de una situación endémica provocada con carácter previo a la crisis económica y financiera de 2008 a 2014. En este contexto es cuando se alcanzó una de las tasas de pobreza más altas en la Unión Europea, que igualmente tuvo un reflejo importante en las personas jóvenes<sup>29</sup>. Durante la crisis económica, el co-

<sup>29</sup> Con carácter general, conviene indicar que, desde el punto de vista de los estándares europeos, se considera que son trabajadores en riesgo de pobreza aquellos que han trabajado durante un año y cuya renta disponible se encuentre comprendida por debajo del 60 % de la renta promedio del país.

lectivo joven padeció un gran aumento del riesgo de exclusión social debido a los bajos ingresos, a las dificultades de acceso al empleo y a la falta de renta disponible<sup>30</sup>. En cualquier caso, se considera que las medidas adoptadas durante la pandemia, que se han presentado como medidas extraordinarias y de urgente necesidad, han tenido un efecto positivo en la contención de los efectos negativos en el empleo. Destacan especialmente las medidas orientadas a la protección por desempleo aprobadas en el contexto de crisis del coronavirus. Dichas reformas han permitido reducir a corto plazo los efectos negativos de la pandemia en las personas más jóvenes. No obstante, dichas medidas deberán ser complementadas con otras de mayor calado y con una voluntad de estabilidad y de permanencia en el tiempo. De igual modo, dichas medidas deberán ser revisadas desde el punto de vista de la garantía de su eficacia, en función de la evolución de la crisis. Con todo, conviene tener presente la magnitud de la situación actual. Se trata de un contexto estructural, que se traduce en una situación más difícil de acceso al trabajo para la población joven trabajadora y con ello se impide la posibilidad de acceder a la acción protectora de la Seguridad Social.

---

<sup>30</sup> En este sentido, conviene destacar que desde el período de expansión previo a la crisis económica y financiera se ha producido un aumento del nivel de pobreza de las personas jóvenes. Este aumento de la pobreza del colectivo juvenil se cifra en torno a un 20 %. Ello se ha producido incluso en un momento de bonanza previa, en el que se produjo un aumento de los ingresos y una mejora desde el punto de vista del aumento de la acción protectora del sistema de protección social. *Vid.* Informe CES 1/2017, *Políticas públicas para combatir la pobreza en España*, así como el Informe CES 3/2013, *La distribución de la renta en España: desigualdad, cambios estructurales y ciclos*.