# Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La igualdad de trato de la juventud en el mercado laboral»

**(Dictamen de iniciativa)**

(2023/C 293/08)

Ponente: **Michael MCLOUGHLIN**

| | |
|---|---|
| Decisión del pleno | 20.1.2022 |
| Base jurídica | Artículo 52, apartado 2, del Reglamento interno |
| | Dictamen de iniciativa |
| Sección competente | Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía |
| Aprobado en sección | 31.5.2023 |
| Aprobación en el pleno | 15.6.2023 |
| Pleno n.º | 579 |
| Resultado de la votación | |
| (a favor/en contra/abstenciones) | 217/0/6 |

## 1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1. La reciente Directiva sobre la adecuación de los salarios mínimos en la UE no ha considerado sustancialmente la cuestión de los «salarios mínimos de la juventud». No se trata de un enfoque único. Al contrario: como marco horizontal, tiene en cuenta las distintas tradiciones y puntos de partida y refuerza el papel de los interlocutores sociales y la negociación colectiva. Así pues, los «salarios mínimos de la juventud» reciben un trato diferente en los distintos Estados miembros, algo que no debe perderse de vista. El CESE recomienda que la Comisión Europea, los Estados miembros y los interlocutores sociales consideren esta cuestión en consonancia con la Directiva y siguiendo el espíritu de la propuesta de Recomendación del Consejo sobre el refuerzo del diálogo social en la UE. El CESE pide a los Estados miembros y los interlocutores sociales que ejerzan su facultad discrecional de manera no discriminatoria.

1.2. En opinión del CESE, el Año Europeo de la Juventud 2022 ofreció la oportunidad de examinar cuestiones importantes que afectan a los jóvenes y adoptar iniciativas políticas significativas que beneficien o intenten influir en su posición en la sociedad. Dada la importancia de la participación fructífera de los jóvenes en el mercado laboral, su primera experiencia debe ser positiva: son contraproducentes las medidas que los tratan de manera menos favorable solo por razón de su edad. A este respecto, el CESE valora positivamente el Año Europeo de las Competencias, lanzado oficialmente el 9 de mayo de 2023, como un impulso político para el aprendizaje permanente que ofrece un nuevo acicate de cara a los objetivos sociales de la UE para 2030.

1.3. Unas normas diferenciadas para los jóvenes sobre las prestaciones de desempleo y los pagos asistenciales pueden influir en la situación de los jóvenes en el mercado laboral y en su capacidad para ejercer su derecho a la libre circulación en la UE. Los Estados miembros tienen competencia para decidir sobre la estructura y el contenido de sus sistemas de seguridad social. El CESE les pide que, al ejercer esa competencia, respeten el principio de no discriminación, en particular en el caso de la libre circulación. El CESE recomienda que la Comisión, al examinar detenidamente esta cuestión, colabore estrechamente con los Estados miembros y los interlocutores sociales para recopilar los datos y las prácticas nacionales, también a la luz de la nueva propuesta de Recomendación del Consejo sobre el refuerzo del diálogo social en la UE.

1.4. Los períodos de prácticas en un entorno profesional que se ofrecen a los jóvenes suelen ser un paso decisivo para su integración profesional. Las prácticas que no se remuneran o no se compensan de alguna otra forma pueden tener un impacto muy negativo en la forma en que los jóvenes perciben el mercado laboral. Tomamos nota de la Resolución aprobada por el Comité en su pleno de diciembre de 2022 y de la Resolución aprobada por el Parlamento Europeo y recomendamos al resto de instituciones y órganos de la UE, incluida la Comisión, que se interesen más por este asunto como símbolo tangible de su compromiso con la juventud tras el Año Europeo de la Juventud. En ocasiones, la experiencia laboral de muy corta duración y las prácticas educativas oficialmente homologadas y aprobadas pueden no estar

remuneradas. No obstante, es menester remunerar los períodos de prácticas de más larga duración, que son análogos al trabajo realizado por los asalariados. Según la encuesta del Eurobarómetro, la mayoría de los trabajadores en prácticas estaban remunerados y tenían acceso a la protección social ([1]).

1.5. A raíz del Año Europeo de la Juventud y de otras iniciativas, últimamente se viene prestando más atención a las cuestiones relacionadas con la juventud. Una propuesta ha sido la idea de una evaluación desde el punto de vista de los jóvenes, que integraría la evaluación del impacto de cualquier nueva política en la juventud. La idea ha sido promovida por el Foro Europeo de la Juventud y fue objeto de un dictamen del CESE en 2022. El CESE apoya firmemente este enfoque de la elaboración de políticas, tal como se expone en nuestro Dictamen de 2022 ([2]).

1.6. La crisis de la COVID-19 y la guerra de Ucrania han socavado considerablemente la economía europea. Aunque las empresas han hecho todo lo posible por mantener el empleo, la situación ha tenido consecuencias para la ciudadanía europea y, en particular, para la juventud.

1.7. Los períodos de prácticas se han convertido en una importante puerta de entrada al mercado laboral para los jóvenes. Para facilitar el acceso al empleo, los períodos de prácticas deberían ofrecer contenidos didácticos de calidad y condiciones de trabajo adecuadas y no sustituir a los puestos de trabajo regulares ni ser una condición previa para una colocación. La situación actual apunta a una creciente preocupación, sobre todo entre la juventud, ante la posibilidad de que la crisis sanitaria y las consecuencias de la guerra de Ucrania puedan deteriorar las condiciones de los trabajadores en prácticas. El objetivo de la Comisión es evaluar si se está aplicando correctamente el marco de calidad para los períodos de prácticas.

## 2. **Introducción**

2.1. El año 2022 fue designado Año Europeo de la Juventud y en el correspondiente Dictamen del CESE el Comité expresó su deseo de que el Año se centrara en áreas políticas fundamentales para los jóvenes y fuera más allá de los actos y las oportunidades de publicidad. Los jóvenes han expresado sentimientos y opiniones similares, especialmente habida cuenta de la forma un tanto precipitada en la que se presentó el Año. La experiencia de los jóvenes al entrar y participar en el mercado laboral es sin lugar a dudas una de las cuestiones políticas determinantes para esa generación, tanto en el plano nacional como en el europeo.

2.2. En el mundo posterior a la pandemia de COVID-19 se vuelve a poner el énfasis en las necesidades cambiantes del mercado laboral, las nuevas formas de trabajo, las nuevas competencias, el reto del regreso al lugar de trabajo y el potencial entorno híbrido, con todas las oportunidades y riesgos que ello conlleva. Y lo que es más importante, sabemos que los jóvenes sufrieron mucho durante la pandemia de COVID-19 y este fue uno de los motivos que llevó a nombrar el 2022 Año Europeo de la Juventud. Los jóvenes se perdieron algunos hitos esenciales en su desarrollo personal y social durante la pandemia. Sin embargo, la pandemia también tuvo un notable impacto en la educación de los jóvenes y en su participación en el mercado laboral.

2.3. La Unión Europea cuenta con varias políticas relevantes pertinentes para los jóvenes destinadas a garantizar que se integren en la sociedad lo más posible y se beneficien de las mismas oportunidades que el resto de la sociedad. En la Declaración de Bratislava de 2016 los líderes de la UE pidieron crear un futuro económico prometedor para todos, salvaguardar nuestro modo de vida y ofrecer mejores oportunidades para los jóvenes. Del mismo modo, en el preámbulo del pilar de derechos sociales se manifestaba que «Los desafíos, como una desigualdad considerable, el desempleo juvenil y de larga duración o la solidaridad intergeneracional, suelen ser similares en todos los Estados miembros, aunque están presentes en distintos grados».

2.4. La política clave en relación con los jóvenes en la Unión Europea es la Estrategia de la UE para la Juventud. El objetivo principal de la Estrategia es empoderar a los jóvenes e impulsar su resiliencia centrándose en tres áreas de acción bajo los encabezados de «Involucrar, Conectar y Capacitar». La Estrategia reconoce que ofrecer vías de participación a los jóvenes en la vida democrática es vital para que la democracia funcione y para la sociedad en general. Bajo el encabezado «Involucrar», la Estrategia de la UE para la Juventud pretende apoyar la participación cívica, económica, social, cultural y política significativa de los jóvenes. La Estrategia considera que la movilidad de los jóvenes es una oportunidad para que:

— desarrollen y refuercen las competencias personales, sociales y cívicas;

— desarrollen el pensamiento crítico y la creatividad;

— mejoren su empleabilidad;

---

([1]) Encuesta reciente del Eurobarómetro *Integration of young people into the labour market with particular focus on traineeships*, abril de 2023 (europa.eu).

([2]) Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Evaluación de la UE desde el punto de vista de los jóvenes» (Dictamen de iniciativa) (DO C 486 de 21.12.2022, p. 46).

— se conviertan en ciudadanos europeos activos.

2.5. La Estrategia de la UE para la Juventud reconoce especialmente el papel del trabajo juvenil como «catalizador del empoderamiento» de los jóvenes, afirmando que el trabajo juvenil les aporta beneficios únicos en su transición a la edad adulta al proporcionarles un entorno seguro en el que aumentar su confianza en sí mismos y aprender de una forma no reglada ([3]).

2.6. El CESE expresó su opinión de que la Estrategia debería centrarse en el planteamiento intersectorial, adoptando una visión integral de los jóvenes y de sus necesidades y derechos en todos los ámbitos políticos, y de que el nuevo coordinador de juventud de la Unión debería dirigir principalmente el trabajo intersectorial. Además, expresó el deseo de que la política de juventud de la Unión forme parte del proceso del Semestre Europeo para centrarse más en la obtención de resultados, especialmente en los ámbitos intersectoriales ([4]).

2.7. El CESE recomienda que la Estrategia incluya objetivos ambiciosos para el trabajo intersectorial relativo a otros ámbitos políticos importantes de la Unión como, en particular, el empleo, la educación, la salud, la migración y la igualdad. Además, el Comité aboga por que la Estrategia preste más atención a las cuestiones de empleo y educación que afectan a los jóvenes, en particular en lo que se refiere al debate sobre el futuro del trabajo, al desarrollo de capacidades y a otras cuestiones sociales, como la salud mental y la igualdad.

## 3. **Los jóvenes, el mercado laboral y las capacidades**

3.1. Los jóvenes y sus perspectivas de empleo suelen ser objeto de mucha atención cuando se analiza el mercado laboral. Esto obedece principalmente a que las experiencias tempranas a las que se enfrentan las personas en relación con su participación en el mercado laboral pueden tener un impacto a largo plazo en años posteriores. Esto es lo que ha ocurrido en particular con el abandono escolar temprano. El abandono escolar también afecta a casi el 20 % de las personas con discapacidad, lo que representa más del doble de la tasa de abandono escolar de otros jóvenes de entre 18 y 24 años ([5]). También hemos visto con la COVID-19 y con la anterior crisis financiera que los jóvenes son más vulnerables a las dificultades y recesiones económicas, suelen ser los primeros en perder su empleo, trabajan en ambos casos en sectores como el de los servicios y están sobrerrepresentados en los empleos precarios. La OIT ha constatado que la mayoría de los trabajadores de plataformas son menores de treinta y cinco años y que los trabajadores jóvenes tienen una mayor precariedad laboral. El sector turístico griego emplea a la mayor parte de los trabajadores jóvenes, que se han visto gravemente afectados por la pandemia. En España, Italia y Portugal encontramos una proporción extremadamente elevada de contratos temporales entre los jóvenes (más del 60 %), lo que puede provocar un rápido desempleo en caso de crisis.

3.2. Nuestra prioridad actual debe ser restaurar la economía europea aplicando coherentemente el plan nacional de recuperación ([6]) y creando condiciones que permitan a las empresas volver a crecer y generar empleos de calidad. En un momento en que las empresas sufren escasez de mano de obra y capacidades y se enfrentan a graves dificultades de contratación, les interesa aprovechar el potencial de todas las personas, incluidos los jóvenes.

3.3. Una de las mayores fuentes de seguridad y perspectivas de vida para la mayoría de las personas, pero especialmente para los jóvenes, son las oportunidades de empleo y las correspondientes capacidades. La pandemia de COVID-19 y la guerra de Ucrania han afectado no solo a la ciudadanía sino también a las empresas, socavando su capacidad de generar valor y empleo y garantizar una transición eficaz entre un empleo y otro.

3.4. Se puede observar que los jóvenes que no realizan la transición de la escuela o la universidad al lugar de trabajo pueden tener dificultades en los años siguientes. Si bien el desempleo presenta retos para cualquier persona que pase por esta experiencia, estos retos pueden ser mucho mayores para los jóvenes, ya que es posible que no dispongan del mismo nivel de conexiones necesarias para progresar en un mercado laboral en constante cambio. Del mismo modo, tener desocupada una cantidad desproporcionada de un determinado segmento de la sociedad repercute en la cohesión social y en nuestros valores democráticos y, en circunstancias extremas, podría ocasionar un posible desorden social, como ha ocurrido en algunas regiones en desarrollo del mundo.

---

([3]) Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el Año Europeo de la Juventud 2022 [COM(2021) 634 final — 2021/0328 (COD)] (DO C 152 de 6.4.2022, p. 122).

([4]) Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el Año Europeo de la Juventud 2022 [COM(2021) 634 final — 2021/0328 (COD)] (DO C 152 de 6.4.2022, p. 122).

([5]) https://www.disability-europe.net/downloads/1046-ede-task-2-1-statistical-indicators-tables-eu-silc-2018

([6]) Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Cómo garantizar un trabajo digno a los jóvenes y garantizar la inclusión de los ninis mediante la elaboración adecuada de planes nacionales de recuperación» (Dictamen de iniciativa) (DO C 152 de 6.4.2022, p. 27), ninis y planes nacionales de recuperación y resiliencia.

3.5. Por lo tanto, es importante considerar la igualdad de trato de los jóvenes en el mercado laboral como parte de una necesidad más amplia de participación cívica y democrática. Al igual que vemos la necesidad de que los jóvenes formen parte de la comunidad y participen en actividades deportivas como ciudadanos activos, su capacidad para comprender su papel y su lugar en el mercado laboral, e incluso defenderse por sí mismos, es un elemento importante de la ciudadanía. Del mismo modo, el mercado laboral debe ser un lugar de solidaridad intergeneracional en el que exista un equilibrio adecuado entre la vida profesional y la vida privada y en el que las personas puedan sentir que contribuyen a la sociedad. Si bien es cierto que el desempleo juvenil es un problema estructural en muchos países, en lugares como España se conceden ayudas para la jubilación tardía (de hasta 12 000 EUR) para hacer sostenible el sistema de pensiones. De este modo, la economía corre el riesgo de no absorber la mayor productividad que pueden generar los jóvenes, tal como se afirma en el Dictamen. Además, existen empleos en los que es muy difícil trabajar más allá de los sesenta y cinco años.

3.6. En el ámbito económico, el elevado desempleo juvenil y la ausencia de enfoques intergeneracionales eficaces en la esfera empresarial pueden dar lugar a una menor productividad, al haber menos trabajadores jóvenes que introduzcan nuevas capacidades e innovación en los procesos productivos. También hay que tener en cuenta el coste económico que representa para el Estado la existencia de un elevado número de desempleados, en términos de pérdida de ingresos fiscales, prestaciones sociales y costes de planes relacionados. Eurofound ha determinado que los costes económicos de los jóvenes sin empleo, educación o formación («nini») se situaron en torno a 153 000 millones EUR en 2011. Estas preocupaciones se han visto reflejadas en el Dictamen «Trabajo precario y salud mental» ([7]) y el Dictamen «Democracia en el trabajo» ([8]). Por último, la tasa de desempleo de los jóvenes con discapacidad de entre 25 y 34 años es casi el doble que la de las personas sin discapacidad (18 % frente al 9,7 %) ([9]).

3.7. En el plano individual, los efectos del desempleo juvenil pueden incluir problemas de salud mental y bienestar, así como tasas inferiores de felicidad, y pueden ocasionar un aumento de la demanda de servicios de salud pública. Además, existe un mayor riesgo de fragmentación de la sociedad como consecuencia de las diversas formas de exclusión social que pueden experimentar los jóvenes desempleados. Estar desempleado cuando se es joven aumenta las posibilidades de estarlo también más adelante, y tiene un efecto negativo en la cantidad de dinero que se gana en los años siguientes, cuando se consigue (si es que se consigue) un empleo. Los jóvenes desempleados también tienen más probabilidades de experimentar la descualificación o la exclusión social en una serie de ámbitos. Las repercusiones de la COVID-19 en la salud mental de la juventud están bien documentadas.

3.8. Asimismo, es importante abordar la situación de los trabajadores jóvenes «desalentados» y de los jóvenes que tienen grandes dificultades para integrarse profesionalmente. El abandono escolar prematuro y los cambios en la escolarización son un reto. Como consecuencia de ello, los jóvenes pueden perder el contacto con la realidad del mercado laboral.

3.9. Una de las maneras de aumentar la actividad económica de los jóvenes es motivarlos para que se conviertan en empresarios apoyando su mentalidad empresarial, su creatividad y sus enfoques innovadores. Las actividades del Año Europeo de las Competencias pueden integrar la educación sobre el espíritu empresarial y basarse en algunos modelos de buenas prácticas, como los programas y concursos para jóvenes emprendedores.

3.10. La UE se ha tomado el reto del empleo juvenil en serio y su principal respuesta política es la Garantía Juvenil «reforzada». En un principio, la finalidad de la Garantía Juvenil era asegurar a los jóvenes de dieciocho a veinticuatro años que se les ofreciese un empleo, una experiencia laboral, un aprendizaje, una formación, o una combinación de trabajo y formación, en un plazo definido después de dejar los estudios o de perder su empleo. La Comisión Europea recomendó que la Garantía Juvenil se ofreciera a los jóvenes en los cuatro meses siguientes a la pérdida de su empleo. La Garantía Juvenil reforzada es un compromiso de todos los Estados miembros cuyo objetivo es velar por que todos los jóvenes menores de treinta años reciban una buena oferta de empleo, educación continua, formación de aprendiz o períodos de prácticas.

3.11. Para garantizar una transición eficaz entre un empleo y otro es necesario promover la reforma educativa abordando el desajuste de capacidades y centrándose en el aprendizaje permanente, la educación de adultos, el reciclaje profesional y la mejora de las capacidades. El CESE toma nota de los avances de la Comisión a la hora de crear un espacio europeo de educación, fomentar el marco para la cooperación europea en materia de EFP e impulsar la aplicación del Plan de Acción de Educación Digital.

3.12. El CESE también toma nota de la nueva iniciativa de la Comisión sobre cuentas de aprendizaje individuales, en particular los microcréditos y el nuevo paquete de universidades. Hay un nuevo empeño por dotar a los jóvenes de las capacidades adecuadas y apoyar la movilidad de los jóvenes estudiantes, aprendices y empresarios.

---

([7]) Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Trabajo precario y salud mental» (Dictamen exploratorio a petición de la Presidencia española) (DO C 228 de 29.6.2023, p. 28).

([8]) Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Democracia en el trabajo» (Dictamen exploratorio a petición de la Presidencia española) (DO C 228 de 29.6. 2023, p. 43).

([9]) https://www.disability-europe.net/downloads/1046-ede-task-2-1-statistical-indicators-tables-eu-silc-2018

4. **Repercusión de la COVID-19**

4.1. Según Eurostat, los jóvenes han resultado más seriamente afectados por la pandemia de COVID-19 que las personas de más edad. La tasa de empleo en la UE entre los jóvenes (de quince a veintinueve años) en el tercer trimestre de 2020 fue de — 2,8 puntos porcentuales en comparación con el tercer trimestre de 2019, antes de la pandemia. Sin embargo, en el tercer trimestre de 2021 se produjo una recuperación, con una tasa de empleo que bajó 0,1 puntos porcentuales en comparación con el tercer trimestre de 2019. Si se compara el tercer trimestre de 2020 con el tercer trimestre de 2019, todos los países registraron un descenso en la tasa de empleo juvenil.

4.2. Eurostat también constató una diferencia dentro de la UE en estas tendencias. En el tercer trimestre de 2021, la mayoría de los Estados miembros de la Unión (dieciséis de veintisiete) aún no mostraban una recuperación total, puesto que la tasa de empleo juvenil seguía siendo inferior a la registrada en el tercer trimestre de 2019. Los mayores descensos se produjeron en Portugal, Bulgaria, Letonia, República Checa y Polonia (todos ellos con una disminución de al menos tres puntos porcentuales en el tercer trimestre de 2021 en comparación con el tercer trimestre de 2019). En cambio, los mayores aumentos en la cuota de personas empleadas de entre quince y veintinueve años en el tercer trimestre de 2021, en comparación con la situación previa a la pandemia de COVID-19, se observaron en Irlanda, Francia y Eslovenia (todos ellos con un incremento de al menos dos puntos porcentuales en el tercer trimestre de 2021 en comparación con el tercer trimestre de 2019).

4.3. Eurofound ha informado de que, a pesar de los esfuerzos de las políticas de la Unión y de los Estados miembros dirigidas a apoyar a los jóvenes tras la crisis financiera de 2008, los jóvenes también fueron los más golpeados por la pérdida de empleo durante la crisis de la COVID-19. Están sobrerrepresentados en los sectores más afectados por las restricciones de la pandemia y tienen más probabilidades de trabajar a tiempo parcial o con contratos temporales; el 12 % de los jóvenes de dieciocho a veintinueve años que respondieron a al menos dos tandas de la encuesta electrónica Vida, trabajo y COVID-19 manifestaron haber perdido su empleo, y el 12 % de los estudiantes también estaban desempleados. Se han documentado efectos similares con respecto al ahorro, la salud mental y la pobreza.

4.4. Según una encuesta del Insee ([10]), el primer confinamiento producto de la epidemia de COVID-19, en la primavera de 2020, provocó una caída histórica de la actividad: durante ese período el 73 % de las empresas declararon un descenso de las ventas superior al 10 %, y el 35 % un descenso superior al 50 %. Un tercio de las empresas cerraron durante un período medio de cincuenta y siete días, en la mayoría de los casos como consecuencia de las restricciones administrativas a la admisión del público (65 %), pero también por cuestiones relacionadas con el suministro (8 %) o las oportunidades de mercado (7 %). Esta suspensión de la actividad afectó principalmente a actividades que implican un contacto más estrecho con el público: servicios de comidas y bebidas, alojamiento, servicios personales, actividades culturales y recreativas y transporte aéreo. En septiembre de 2020, el 1 % de las empresas seguían cerradas.

4.5. Para hacer frente a la repentina caída de la actividad, más de cuatro de cada cinco empresas solicitaron el apoyo de las autoridades públicas: reducción de jornada (70 % de las empresas), aplazamiento del pago de las cotizaciones a la seguridad social (53 %) y préstamos garantizados por el Estado (41 %) El sector de los servicios de comidas y bebidas (97 %), el sector del comercio y la reparación del automóvil (96 %) y el sector del alojamiento (95 %) recurrieron a estas medidas con especial frecuencia.

4.6. En 2021 se produjo otra oleada de la pandemia y, en febrero de 2022, la economía europea se vio afectada por el conflicto militar en Ucrania y los elevados precios de la energía aparejados, el acceso limitado a las materias primas, la escasez de la cadena de suministro y la elevada tasa de inflación resultante.

4.7. A pesar de estos hechos, las empresas que operan en el mercado único de la UE hicieron todo lo posible por mantener los puestos de trabajo y crear otros nuevos.

4.8. En cuanto a la educación, el Foro Europeo de la Juventud informó de que la calidad de la educación a distancia durante la pandemia fue variable, puesto que casi uno de cada diez jóvenes estudiantes no recibió ningún curso, enseñanza, ni se sometió a ningún examen. Alrededor de dos tercios de los estudiantes creen que aprendieron «un poco menos» o «bastante menos». Tres cuartas partes de los jóvenes marginados creen que aprendieron «un poco menos» o «bastante menos». Sin embargo, las circunstancias individuales pueden haber variado considerablemente. La incertidumbre educativa y los retos del aprendizaje en línea fueron una causa de estrés y problemas de bienestar para los jóvenes. Aunque la dimensión de las repercusiones está clara, es probable que la interrupción de la actividad educativa tenga efectos negativos a largo plazo en el empleo, los resultados académicos y la salud y el bienestar. Existe la posibilidad de que esta situación también tenga efectos secundarios positivos y abra la puerta a un sistema educativo combinado que utilice diferentes formas de aprendizaje y herramientas tecnológicas accesibles a todos los jóvenes, incluidos los jóvenes con discapacidad y los que habitan en regiones remotas.

([10]) Instituto Nacional de Estadística y Estudios Económicos, https://www.insee.fr/en/statistiques/5018508.

4.9. Sin embargo, algunos de los efectos más dramáticos de la pandemia de COVID-19 se han visto en la salud mental de los jóvenes. Están aumentando los síntomas de depresión, como la ansiedad, el agotamiento, el aislamiento y los pensamientos suicidas. El futuro es motivo de preocupación. Las investigaciones realizadas en Austria muestran que la mayoría de esos jóvenes no han recibido ninguna ayuda, lo que se debe a la falta de conocimientos sobre estas oportunidades, pero también a las desigualdades regionales y económicas. El suicidio se ha convertido en la principal causa de muerte entre los más jóvenes de España. La pandemia ha puesto al descubierto el sufrimiento psicológico, con 3 941 suicidios en 2020, de los cuales trescientos tenían entre catorce y veintinueve años. Los sistemas de salud pública no disponen de los recursos necesarios para ayudar a los jóvenes con problemas de salud mental. La última fase de un estudio longitudinal sobre jóvenes y niños en Irlanda ha puesto de manifiesto que la depresión y las enfermedades mentales entre los jóvenes se han duplicado.

4.10. Del mismo modo, es evidente que los jóvenes en el mercado laboral que tengan discapacidad mental o física no deben recibir un trato menos favorable por razón de su edad ni de su discapacidad. Asimismo, hay que prestar atención a las personas procedentes de zonas rurales remotas y a las que son objeto de discriminación por razón de género.

4.11. Los datos estadísticos sobre el empleo de los jóvenes discapacitados también son incompletos: los indicadores cuantitativos, como la tasa de desempleo, deberían completarse con otros indicadores, como el nivel de formación, la naturaleza de los contratos ofrecidos (de duración determinada, indefinidos, temporales), la tasa de empleo en un entorno ordinario, la tasa de empleo con apoyo o la tasa de desempleo de larga duración, combinados con la situación social y financiera de estos jóvenes.

## 5. **La igualdad de trato de la juventud en el mercado laboral**

5.1. La igualdad es uno de los principios y derechos clave de la UE: se basa en el Tratado y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión y se sustenta en el Derecho derivado de la UE. La Directiva 2000/78/CE del Consejo ([11]) establece un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, que sigue siendo adecuado para su finalidad.

5.2. Así pues, comprobamos que el futuro de los jóvenes es una de las principales preocupaciones de la Unión y que las perspectivas del mercado laboral juvenil son una parte muy importante de su desarrollo. La Unión cuenta con una serie de políticas e instrumentos dirigidos a los jóvenes y a su posición en el mercado laboral. De conformidad con el TFUE y con el principio de subsidiariedad, los Estados miembros tienen competencias en muchas de estas cuestiones, por lo que sus políticas son un objetivo clave del presente informe.

5.3. Los jóvenes sufrieron la pandemia más que otros grupos, y de diferentes formas. Por lo tanto, dada la importancia que se concede a este asunto, sería justo examinar los aspectos específicos de la política del mercado laboral y, a partir de estas pruebas, determinar si los jóvenes reciben un trato menos favorable que otros por razón únicamente de su edad. Dada la amplitud potencial de este asunto, es importante tener claro qué es lo que se examina en este Dictamen. Lo primordial en este caso es el tratamiento más obvio y directo, menos favorable, de los jóvenes en las leyes o en las políticas basado de manera exclusiva en la edad. Inevitablemente, se presta más atención a aquellas áreas en las que se dispone de más información y claridad. Son las siguientes: salarios mínimos, normas de seguridad y asistencia social y, en menor medida (debido al trabajo ya realizado), prácticas no remuneradas.

## 6. **Salarios mínimos**

6.1. En consonancia con el TFUE ([12]) y el principio de subsidiariedad, los salarios mínimos son competencia de los Estados miembros, pero la Unión Europea puede adoptar medidas destinadas a fomentar la cooperación entre los Estados miembros, incluidas las Directivas. Al preparar la Directiva (UE) 2022/2041 del Parlamento Europeo y del Consejo ([13]), ya aprobada, sobre unos salarios mínimos adecuados en la Unión Europea, la Comisión afirmó que, en la mayoría de los Estados miembros, la adecuación del salario mínimo es insuficiente o existen lagunas en la cobertura de la protección del salario mínimo, si bien tal protección existe en todos los Estados miembros de la UE, ya sea a través de disposiciones legislativas («salarios mínimos por ley») o de convenios colectivos. La propuesta surge del pilar europeo de derechos sociales.

6.2. La Directiva tiene por objeto garantizar que los trabajadores de la UE dispongan de la protección de unos salarios mínimos adecuados que les permitan vivir dignamente dondequiera que trabajen. Con el fin de alcanzar este objetivo general, la propuesta establece un marco para mejorar la adecuación de los salarios mínimos y aumentar el acceso de los

([11]) Directiva 2000/78/CE del Consejo de 27 de noviembre de 2000 relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación (DO L 303 de 2.12.2000, p. 16).
([12]) Artículo 153 del TFEU, apartado 2, letras a) y b).
([13]) Directiva (UE) 2022/2041 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de octubre de 2022, sobre unos salarios mínimos adecuados en la Unión Europea (DO L 275 de 25.10.2022, p. 33)

trabajadores a la protección del salario mínimo. Estos objetivos son pertinentes para los sistemas que se rigen por un salario mínimo legal y para los que dependen de la negociación colectiva. La Directiva está concebida para alcanzar estos objetivos teniendo en cuenta y respetando plenamente las particularidades de los sistemas nacionales, las competencias nacionales, la autonomía de los interlocutores sociales y la libertad contractual.

6.3. Los salarios mínimos son uno de los ámbitos en los que existe una importante desigualdad de trato hacia los jóvenes en los Estados miembros de la Unión. Los jóvenes son especialmente dependientes del salario mínimo: según el Foro Europeo de la Juventud, más de uno de cada cuatro cobran el salario mínimo, frente a uno de cada diez adultos. Varios Estados miembros fijan «salarios mínimos para jóvenes» específicos, que, en todos los casos, son inferiores al salario mínimo general para grupos de edad específicos, mientras que otros dejan fuera de la legislación sobre el salario mínimo a los menores de dieciocho años. Esto es lo que ocurre en Bélgica, Francia, Irlanda, Luxemburgo, Alemania, Malta y Países Bajos. Es posible que las disposiciones francesas no estén excesivamente orientadas a la edad, pero por lógica afectan a muchos jóvenes. Existen otras tasas reducidas para el aprendizaje, pero no se analizan en este informe y suelen determinarse mediante acuerdo entre los interlocutores sociales. En el Reino Unido también existen salarios inferiores al mínimo para los jóvenes. En el anexo se ofrecen los detalles completos.

6.4. Estos salarios mínimos para jóvenes no tienen en cuenta el derecho de estas personas a la igualdad de remuneración por el mismo trabajo, mientras que las investigaciones de la OIT han demostrado en repetidas ocasiones que también son ineficaces a la hora de impulsar las tasas de empleo juvenil. La cuestión fundamental es la igualdad de retribución para un mismo trabajo. De hecho, los propios jóvenes han informado a las organizaciones juveniles de que, tras un período de empleo, pueden supervisar o formar a compañeros mayores que ellos en el mismo trabajo, pero que reciben un salario inferior, o incluso se les pide que asuman funciones de supervisión con un salario inferior al de sus compañeros debido a estas normativas.

6.5. Por tanto, aunque en estos Estados miembros los jóvenes pueden conducir, votar y alistarse en el ejército, y se les trata como adultos en todos los demás sentidos, no tienen derecho a cobrar el salario mínimo completo que sí perciben los adultos. El salario mínimo de los jóvenes es apenas el 30 % de la escala del salario mínimo de los adultos en el grupo de edad más joven de los Países Bajos, lo que supone un grave obstáculo para su capacidad de independizarse y disfrutar de un nivel de vida digno. A pesar de que la UE declaró que 2022 era el Año de la Juventud, la posición política acordada en el proceso legislativo no tuvo en cuenta sustancialmente las cuestiones diferenciales para los jóvenes.

6.6. Un reciente metanálisis de la OIT sobre el impacto de los salarios mínimos para los jóvenes, en el que se examinaron cuarenta y tres artículos científicos publicados desde 1990, concluyó que, en la inmensa mayoría de los casos, los efectos de los salarios mínimos sobre el empleo de los jóvenes son nulos o muy escasos. En algunos casos, el aumento de la escala del salario mínimo para los jóvenes incluso aumentó la tasa de empleo de los jóvenes. En su evaluación de impacto de la Directiva, la Comisión Europea describió las conclusiones de las investigaciones realizadas en Portugal, Bélgica y Países Bajos, que demuestran que el salario mínimo juvenil no tiene efectos significativos en las tasas de empleo juveniles.

7. **Pagos por desempleo**

7.1. Otro ámbito en el que puede haber un trato diferenciado de los jóvenes es durante los períodos de desempleo. Una vez más, se trata en gran medida de competencias de los Estados miembros, sobre todo en lo que respecta a las tasas de pago, los plazos de pago y los criterios. Los sistemas nacionales en Europa presentan un alto grado de diversidad y complejidad. Sin embargo, podemos imaginar situaciones en las que estas diferencias afectarán a cuestiones como el empleo y la libre circulación dentro de la Unión. Los jóvenes también pueden verse perjudicados por los sistemas de prestaciones por desempleo, ya que podrían no haber completado el período de carencia de retribución necesario para acceder a los sistemas pertinentes.

7.2. Más allá de estos regímenes, los Estados miembros proporcionan prestaciones de asistencia social que varían considerablemente y los sistemas de asistencia social también son competencia nacional. Algunos están sujetos a la investigación de los medios económicos y otros, no. Por otra parte, existe un panorama bastante complejo en lo que se refiere a la edad, y ni estos pagos y ni este informe pueden hacer justicia a esa cuestión. Es inevitable que haya variaciones en los períodos de carencia y en la duración, así como en algunos otros factores. Sin duda, se necesitan datos mejores y más claros para poder investigar más a fondo. Se pueden realizar algunas observaciones breves:

— En algunos sistemas se incluyen disposiciones especiales para los mayores de cuarenta y cinco años u otros grupos de edad. Un número limitado de países ofrece períodos de carencia más cortos para los menores de veinticinco años.

— En Suecia, a los jóvenes desempleados (de dieciocho a veinticuatro años) que participan en programas de políticas del mercado laboral y que reciben una «beca de actividad» (*aktivitetsstöd* en sueco), con un derecho subyacente a percibir prestaciones por desempleo, se les aplicará una disminución más pronunciada de la cuantía de las prestaciones garantizadas, según lo dispuesto en el plan de prestaciones por desempleo.

— En Luxemburgo, se concede un subsidio del 70 % y el 40 % del salario social mínimo (*salaire social minimum* en francés) para jóvenes de dieciocho y de dieciséis/diecisiete años, respectivamente, tras un período de espera de treinta y seis semanas, que puede reducirse a veintiséis semanas si el solicitante está cursando estudios.

— El subsidio para demandantes de empleo de Irlanda (una ayuda económica) es aproximadamente el 60 % del subsidio para adultos y está destinado a personas de dieciocho a veinticuatro años que no están «independizadas». Se paga la tarifa completa a quienes siguen los cursos y la formación pertinentes.

8. **Prácticas no remuneradas**

8.1. El Parlamento Europeo ha pedido que se prohíban las prácticas no remuneradas y el Comité de Derechos Sociales del Consejo de Europa ha determinado que las lagunas de la legislación belga permiten explotar a los jóvenes como mano de obra gratuita por medio de prácticas no remuneradas. La sentencia del Comité, que se produjo a raíz de una reclamación colectiva presentada por el Foro Europeo de la Juventud, determinó que los sistemas de inspección de trabajo actuales con los que cuenta Bélgica no ofrecen suficiente protección a los trabajadores jóvenes vulnerables y desfavorecidos.

Los marcos reglamentarios de los Estados miembros en general y el rigor de la normativa en particular varían mucho tanto entre los distintos tipos de prácticas como entre los Estados miembros. En algunos Estados miembros no existe una definición jurídica de los períodos de prácticas.

8.2. La Recomendación del Consejo sobre el marco de calidad para los períodos de prácticas, aprobada en 2013, tiene por objeto garantizar que estos períodos faciliten eficazmente la transición de la educación al trabajo, aumentando de este modo la empleabilidad de los jóvenes. La propuesta establece una serie de directrices que permiten garantizar contenidos didácticos de calidad y condiciones de trabajo adecuadas.

8.3. Las prácticas no remuneradas pueden definirse como períodos de trabajo, similares a los realizados por empleados remunerados, que no están vinculados a un proceso formalizado y explícito de educación, formación, voluntariado o colocación.

8.4. Si bien la experiencia laboral y el aprendizaje a través de la experiencia son esenciales para los jóvenes que se incorporan por primera vez al mercado laboral, aquellos que piden que se actúe en relación con las prácticas no remuneradas creen que hay demasiados jóvenes encerrados en un círculo vicioso de prácticas no remuneradas y experiencia laboral de baja calidad, lo que genera una importante desilusión sobre el mercado laboral en este grupo de edad.

8.5. El Foro Europeo de la Juventud examinó una selección de países y sus políticas con respecto a las prácticas no remuneradas. En Francia, las prácticas laborales no están reguladas de forma estricta y solo pueden realizarse dentro de los planes de estudio de la educación reglada. Las prácticas de dos meses o menos integradas en el marco de la educación pueden ser no remuneradas. En Rumanía, las prácticas están muy reguladas con una legislación específica. Los becarios tienen derecho al 50 % del salario mínimo. Las prácticas no remuneradas en el mercado laboral abierto son ilegales, si bien con frecuencia se eluden las leyes.

8.6. Las prácticas en el mercado laboral abierto no están definidas ni reguladas por ley y tampoco son habituales en Croacia, pero existen otras formas de prácticas que sí están sujetas a regulación. En Bulgaria, las prácticas no remuneradas que se llevan a cabo fuera del marco de la legislación específica en materia de prácticas laborales son legales y habituales. En el caso de las prácticas en el mercado laboral abierto que se ajustan a la legislación sobre prácticas laborales, los becarios tienen derecho a percibir al menos el salario mínimo del país.

8.7. En Austria, las prácticas en el mercado laboral abierto deberían, en teoría, estar remuneradas según los convenios colectivos del sector. Sin embargo, las prácticas en el mercado laboral abierto pueden ser por ley no remuneradas si están clasificadas como una relación educativa, lo que es algo habitual. El trabajo no remunerado es ilegal en Irlanda, pero la ley no se suele aplicar en el caso de las prácticas laborales: es habitual que no estén remuneradas y a menudo se anuncian de forma pública.

Bruselas, 15 de junio de 2023.

*El Presidente*
*del Comité Económico y Social Europeo*
Oliver RÖPKE

*ANEXO* ([1])

*Tabla*

**Tasas inferiores al salario mínimo en determinados Estados miembros de la Unión y el Reino Unido a partir de enero de 2021**

| País | Grupos de trabajadores | % con respecto a la tarifa completa | Nivel de salario mínimo en 2021 (en euros, salvo que se indique lo contrario) |
|---|---|---|---|
| **Bélgica** | Personas empleadas de dieciséis años o menos (sin contrato de estudiante) | 70 | 1 138/mes |
| | Personas empleadas de diecisiete años (sin contrato de estudiante) | 76 | 1 236/mes |
| | Personas empleadas de dieciocho años (con contrato de estudiante) | 82 | 1 333/mes |
| | Personas empleadas de diecinueve años (con contrato de estudiante) | 88 | 1 431/mes |
| | Personas empleadas de veinte años (con contrato de estudiante) | 94 | 1 528/mes |
| **Francia** | Personas empleadas de quince y dieciséis años con menos de seis meses de experiencia en el sector; personas empleadas menores de dieciséis años que trabajan durante las vacaciones de verano | 80 | 1 244/mes |
| | Personas empleadas de diecisiete años con menos de seis meses de experiencia en el sector | 90 | 1 399/mes |
| | Jóvenes con contratos profesionales alternos ([1]) según la edad y las cualificaciones anteriores | De 55 a 100 | De 855 a 1 555/mes |
| | Aprendices, según la edad, la antigüedad y el convenio sectorial aplicable | De 27 a 78 | De 420 a 1 213/mes |
| | Becarios ([2]) | n/p | 3,70/hora |
| | Personas empleadas con discapacidad que trabajan en centros específicos dedicados a la inclusión de dichos trabajadores | De 55 a 100 | De 855 a 1 555/mes |
| **Alemania** | El salario mínimo no es aplicable a los menores de dieciocho años. | n/p | 550/mes |
| **Irlanda** | Personas empleadas menores de dieciocho años | 70 | 7,14/hora |
| | Personas empleadas de dieciocho años | 80 | 8,16/hora |
| | Personas empleadas de diecinueve años | 90 | 9,18/hora |
| **Letonia** | Personas condenadas (que han cumplido la sentencia en la cárcel) | 50 | 250/mes |

([1]) Adaptado de: https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef21015en.pdf

| País | Grupos de trabajadores | % con respecto a la tarifa completa | Nivel de salario mínimo en 2021 (en euros, salvo que se indique lo contrario) |
|---|---|---|---|
| **Luxemburgo** | Personas empleadas de quince a menos de diecisiete años | 75 | 1 651/mes; 9,55/hora |
| | Personas empleadas de diecisiete a menos de dieciocho años | 80 | 1 762/mes<br>10,18/hora |
| | Personas empleadas no cualificadas de dieciocho años y más | 100 | 2 202/mes<br>12,73/hora |
| **Malta** | Personas empleadas menores de diecisiete años | 95 | 171/semana |
| | Personas empleadas de diecisiete años | 96 | 174/semana |
| **Países Bajos** | Personas empleadas de quince años | 30 | 505/mes |
| | Personas empleadas de dieciséis años | 34,5 | 581/mes |
| | Personas empleadas de diecisiete años | 39,5 | 666/mes |
| | Personas empleadas de dieciocho años | 50 | 842/mes |
| | Personas empleadas de diecinueve años | 60 | 1 011/mes |
| | Personas empleadas de veinte años | 80 | 1 348/mes |
| | Personas empleadas de veintiún años | 100 | 1 685/mes |
| **Portugal** | Personas empleadas en formación y prácticas | 80 | 621/mes |
| | Personas empleadas con discapacidad | 50 | 388/mes |
| **Reino Unido** | Personas empleadas menores de dieciocho años | 47,6 | 4,15 GBP (4,62 EUR)/ hora |
| | Personas empleadas de dieciocho a veinte años | 52,2 | 4,55 GBP (5,06 EUR)/ hora |
| | Personas empleadas de veintiuno a veinticuatro años | 74 | 6,45 GBP (7,17 EUR)/ hora |
| | Aprendices menores de diecinueve años, o de diecinueve años o más en el primer año de su aprendizaje | 94 | 8,20 GBP (9,12 EUR)/ hora |

([1]) En Francia, estos contratos permiten a los jóvenes empleados adquirir una cualificación profesional e impulsar su integración o reinserción profesional.

([2]) Puede ser no remunerado, si es inferior a dos meses.

*Notas:* Alemania no ha incluido las tarifas por hora ni la comparación de estas con los niveles de salario mínimo. Esto se debe a que la cuantía mínima se calcula por mes, no por hora. La remuneración de las prácticas laborales no se considera un salario en Alemania. Las prácticas laborales incluyen la educación escolar. Desde el punto de vista jurídico, la remuneración de las prácticas laborales es comparable a las becas de los estudiantes universitarios. n/p = no procede.

*Fuente:* Red de corresponsales de Eurofound, a partir de fuentes oficiales nacionales