

Apoyo de la política de cohesión al empleo juvenil

Aunque la UE trabaja en ello, aún queda mucho por hacer para garantizar el empleo duradero de las personas jóvenes



Índice

Apartados

01-19 | Mensajes principales

01-06 | ¿Por qué es importante este ámbito?

07-19 | Nuestras constataciones y recomendaciones

20-95 | Más detalles sobre nuestras observaciones

20-51 | La Comisión apoyó a los Estados miembros mediante estrategias y financiación de la UE, pero solo hace un seguimiento limitado de los efectos a largo plazo

20-25 | La Comisión recurrió a instrumentos políticos y legislativos para ayudar a los Estados miembros a luchar contra el desempleo juvenil

26-46 | Los esfuerzos de los Estados miembros por integrar a las personas jóvenes en el mercado laboral contaron con el apoyo de distintas fuentes de financiación de la UE

47-51 | La Comisión carece de información sobre los efectos a largo plazo de las medidas financiadas por la UE para apoyar el empleo juvenil

52-95 | Las medidas financiadas por la UE apoyaron la contratación de jóvenes, pero no se centraron en lograr resultados sostenibles ni en llegar a los colectivos vulnerables

52-56 | Una serie de medidas financiadas por la UE apoyaban el empleo juvenil

57-81 | Los incentivos a la contratación resultan por sí solos insuficientes para abordar eficazmente el desempleo juvenil

82-86 | La orientación profesional y el apoyo a la formación profesional facilitan la integración de las personas jóvenes en el mercado laboral

87-95 | Sigue siendo difícil llegar a las personas jóvenes inactivas

Anexos

Anexo I — Sobre la auditoría

Anexo II – Medidas auditadas en los tres Estados miembros seleccionados

**Anexo III – Personas jóvenes (de entre 15 y 29 años) inactivas
y desempleadas en 2014 y 2024 en la UE y en los veintisiete
Estados miembros**

Siglas y acrónimos

Glosario

Respuestas de la Comisión

Cronología

Equipo auditor

01

Mensajes principales

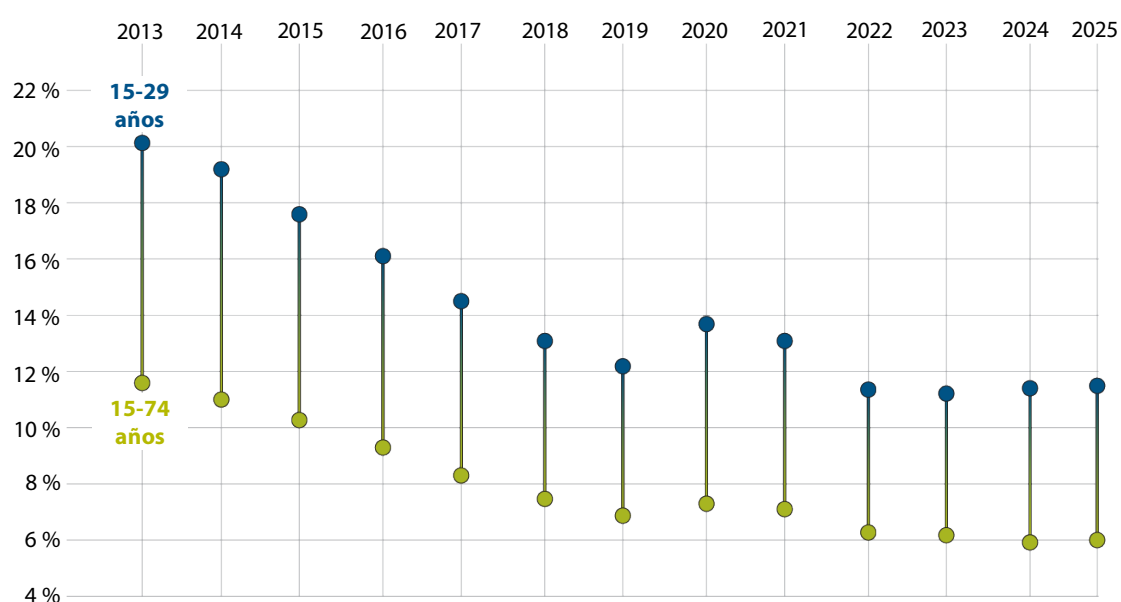
¿Por qué es importante este ámbito?

- 01** En los últimos diez años, ayudar a la juventud a acceder a un empleo sostenible ha sido uno de los mayores retos en materia de empleo para muchos Estados miembros de la UE. El empleo es, ante todo, responsabilidad de los Estados miembros: el gasto anual de estos en medidas relativas a políticas del mercado de trabajo para todos los grupos de edad se sitúa, en promedio, en torno a los 60 000 millones de euros desde 2014, sin incluir los máximos de la pandemia de aproximadamente 80 000 millones de euros en 2020 y 2021¹. La UE apoya y, en caso necesario, complementa la acción de los Estados miembros en este ámbito.
- 02** Desde 2014, se han destinado alrededor de 25 000 millones de euros de fondos de la política de cohesión específicamente a prevenir y combatir el desempleo juvenil y la inactividad, en particular a través del Fondo Social Europeo (FSE), la Iniciativa de Empleo Juvenil (IEJ) y el complemento de la Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (REACT-UE) para el período 2014-2020, así como del Fondo Social Europeo Plus (FSE+) y del Fondo de Transición Justa (FTJ) para 2021-2027.

¹ Eurostat, [gasto en políticas del mercado laboral por tipo de acción](#), total de las medidas relativas a políticas política del mercado laboral.

- 03** La tasa de desempleo de las personas jóvenes con edades comprendidas entre los 15 y 29 años en la UE se ha reducido del 20 % en 2013 a menos del 12 % en los últimos años. A pesar de esta mejora, desde 2013 se mantiene sistemáticamente entre 5 y 8 puntos porcentuales por encima de la tasa de desempleo global del conjunto de la población activa (personas de entre 15 y 74 años) (véase la *ilustración 1*). En 2025, se registraron en la UE 4,7 millones de personas jóvenes desempleadas, lo que representa el 11,6 % de la población activa de entre 15 y 29 años.

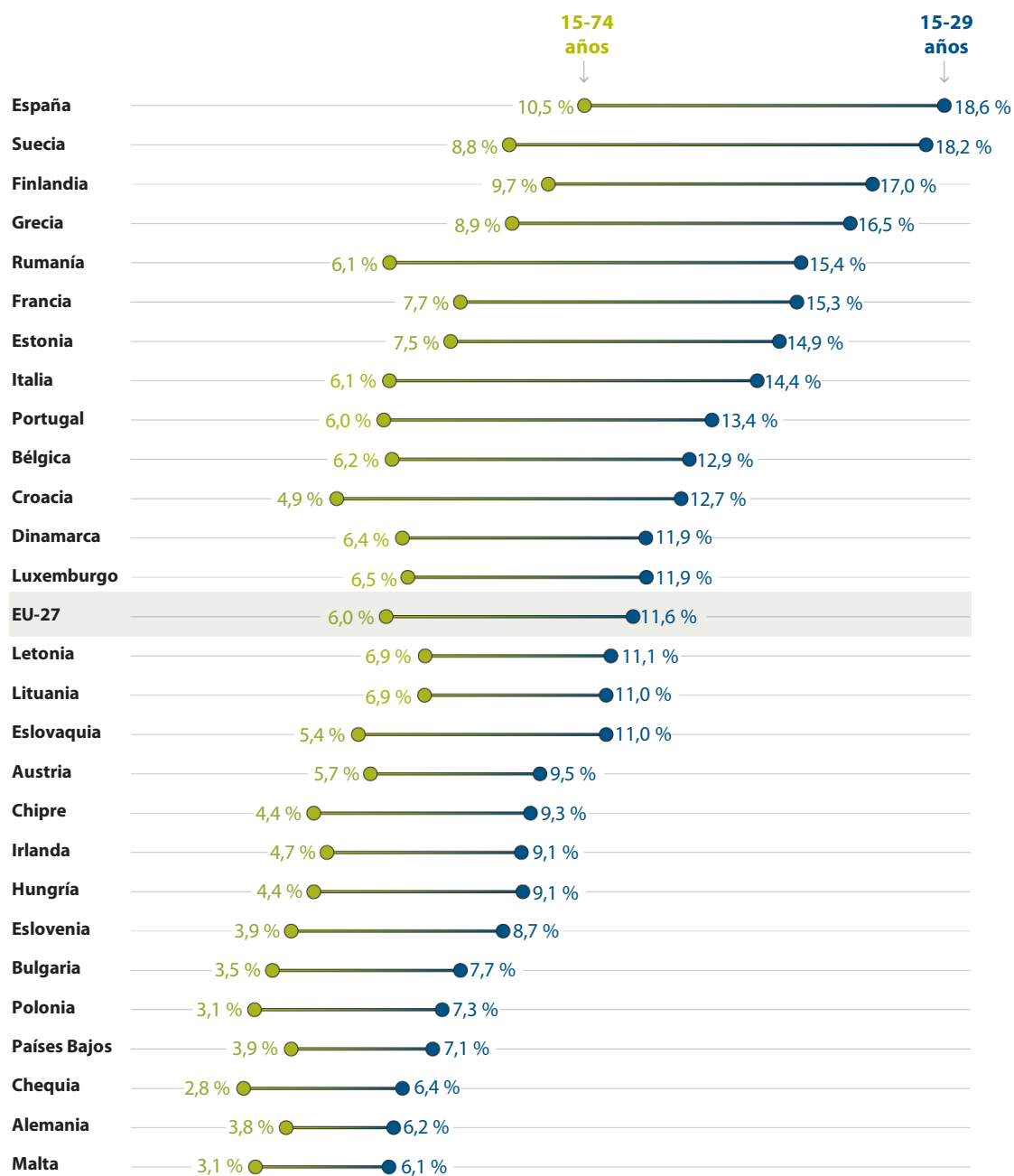
Ilustración 1 | El desempleo juvenil en la UE frente al desempleo global entre 2013 y 2025 (datos anuales)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de [datos de Eurostat](#) obtenidos el 25 de marzo de 2026.

- 04** Aunque en general se observa una tendencia a la baja, las tasas de desempleo juvenil siguen siendo elevadas en muchos Estados miembros. Las más altas se registran en España (18,6 %) y Suecia (18,2 %). Por el contrario, Malta y Alemania tienen las tasas más bajas (6,1 % y 6,2 % respectivamente) (véase la *ilustración 2*).

Ilustración 2 | Tasas de desempleo (juvenil y del conjunto de la población activa) en 2025



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de [datos de Eurostat](#) obtenidos el 25 de marzo de 2026.

- 05** El objetivo de nuestra auditoría era examinar cómo ha contribuido la UE a apoyar la integración sostenible de las personas jóvenes en el mercado laboral. Para ello, evaluamos la contribución de las políticas y la financiación de la UE a los esfuerzos de los Estados miembros durante los períodos de programación 2014-2020 y 2021-2027. En este contexto, examinamos:
- o cómo ayudó la Comisión a los Estados miembros a mejorar la situación laboral de las personas jóvenes y cómo supervisó los resultados;
 - o si las medidas financiadas por la UE facilitaron la integración sostenible de las personas jóvenes, incluidos los colectivos más vulnerables, en el mercado laboral.
- 06** La finalidad de nuestro informe es formular observaciones y recomendaciones que puedan contribuir a la planificación y a la ejecución de ayudas en el ámbito del empleo juvenil después de 2027. En el [anexo I](#) se ofrece más información general y detalles sobre el alcance y el enfoque de la auditoría.

Nuestras constataciones y recomendaciones

- 07** La Comisión hizo un uso adecuado de las herramientas a su disposición para apoyar a los Estados miembros en sus esfuerzos por abordar el desempleo juvenil entre 2013 y 2024. Sin embargo, los incentivos a la contratación que examinamos en los Estados miembros no se centraban lo suficiente en la integración a largo plazo de las personas jóvenes en el mercado laboral, y los esfuerzos realizados aún no han conseguido llegar de manera efectiva a los colectivos más vulnerables, en especial a quienes se encuentran inactivos.
- 08** La Comisión proporcionó un marco estratégico para ayudar a los Estados miembros a combatir el desempleo juvenil a través de la Garantía Juvenil y el Semestre Europeo (véanse los apartados [20](#) a [25](#)), junto con la financiación correspondiente de la UE (véanse los apartados [26](#) a [46](#)). Los programas operativos específicos del FSE y de la IEJ para el período de programación 2014-2020 ayudaron a los Estados miembros a diseñar y aplicar enfoques estratégicos frente al desempleo juvenil indicando qué medidas específicas requerían apoyo y proporcionando financiación específica (véanse los apartados [26](#) a [35](#)).

- 09** La financiación adicional proporcionada desde 2020 en el marco de REACT-UE contribuyó a las iniciativas de los Estados miembros encaminadas a combatir el desempleo juvenil, que había aumentado durante la pandemia de COVID-19. Este apoyo incluía medidas a corto plazo para mantener a las personas en sus puestos de trabajo (véanse los apartados [37](#) a [40](#)). La UE siguió apoyando las medidas de empleo juvenil durante el período de programación 2021-2027, esta vez a través del FSE+ y el FTJ. Sin embargo, el FSE+ experimentó un avance muy lento en sus primeros años de ejecución. Si bien la selección de proyectos en los Estados miembros se ha acelerado significativamente, persiste el riesgo de que, debido a la creciente presión por ejecutar la financiación antes de que concluya el período de programación estos se utilicen de manera menos eficaz (véanse los apartados [41](#) a [46](#)).
- 10** La Comisión dispone de poca información sobre los resultados a largo plazo del apoyo financiero de la UE al empleo juvenil. Es posible que este aspecto se aborde en futuras evaluaciones de políticas, pero no está claro si sucederá ni cuándo sucederá. La propuesta de la Comisión sobre un marco de rendimiento para el período posterior a 2027 incluye un indicador de resultado para ayudas específicas al empleo juvenil, pero sin una perspectiva a largo plazo. El marco de seguimiento de la ejecución de la Garantía Juvenil incluye indicadores de resultado a largo plazo con un tiempo de medición superior a seis meses, pero este marco es independiente del marco del FSE+ y abarca algunas medidas de fomento del empleo juvenil con cargo al FSE+, aunque no todas (véanse los apartados [47](#) a [51](#)).
- 11** Los Estados miembros son responsables de diseñar y aplicar las medidas destinadas a reducir el desempleo juvenil, y pueden hacerlo de diversas formas: mediante incentivos a la contratación, medidas de conservación del empleo u otras políticas activas del mercado laboral. La Comisión no ha llevado a cabo un análisis detallado que compare la repercusión de los diferentes tipos de ayudas centradas específicamente en el empleo juvenil (véanse a los apartados [52](#) a [56](#)).



Recomendación 1

Mejorar el seguimiento y la evaluación de la financiación de la política de cohesión destinada a apoyar el empleo juvenil

La Comisión debería:

- a) aprovechar los indicadores de seguimiento definidos en el marco de indicadores de la Garantía Juvenil para obtener información sobre los resultados a medio y largo plazo de las medidas de la política de cohesión que apoyan el empleo juvenil;
- b) en el marco de la evaluación *ex post* del FSE+, evaluar hasta qué punto las medidas de apoyo al empleo juvenil tienen efectos duraderos —también mediante un análisis comparativo de la repercusión de los distintos tipos de ayuda— y, a partir de dicha evaluación, ayudar a los Estados miembros a mejorar sus medidas correspondientes.

Fecha de aplicación prevista: final de 2027 para la letra a), y final de 2031 para la letra b)

12 Junto con los regímenes de conservación del empleo, las subvenciones generales a la contratación pueden actuar como mecanismos de respuesta rápida en caso de recesión, como la provocada por la pandemia de COVID-19, cuando la prioridad es apoyar la demanda de mano de obra y evitar contracciones a corto plazo más profundas. A largo plazo, los incentivos a la contratación pueden ser más eficaces para crear empleos duraderos si:

- o tienen en cuenta las necesidades del mercado laboral;
- o se combinan con formación en el lugar de trabajo, a fin de mejorar la empleabilidad de las personas jóvenes y hacer frente a la escasez de personal cualificado;
- o disponen de salvaguardias adecuadas para garantizar que los nuevos puestos de trabajo perduren una vez finalizado el apoyo de la UE (véanse a los apartados [60](#) a [63](#)).

- 13** Las autoridades nacionales responsables de diseñar los incentivos objeto de la presente auditoría disponían de herramientas para evaluar la situación y las necesidades del mercado laboral. Sin embargo, en lugar de utilizarlos para orientar la ayuda, los concedían a casi todos los sectores sin distinción. En los sectores con una grave escasez de personal cualificado —que cuentan con candidatos, pero que posiblemente carezcan de experiencia o necesiten mejorar sus capacidades—, los incentivos a la contratación son más eficaces si incluyen un componente de formación sólido. Los incentivos a la contratación examinados no estaban vinculados a procesos de formación en el lugar de trabajo que pudiesen impulsar el desarrollo de las capacidades pertinentes (véanse a los apartados [64](#) a [67](#)).
- 14** España e Italia aplicaban mecanismos para promover la creación de empleo y prorrogar la relación laboral más allá del período subvencionado (cuando disponían de financiación), en particular mediante contratos indefinidos obligatorios o períodos mínimos de retención. No todos los trabajadores se quedaron en su puesto de trabajo. Por ejemplo, una cuarta parte de las personas jóvenes con contratos subvencionados en virtud de una medida auditada en Italia acabó por dimitir. Una situación similar se observó en España, donde dos de cada diez contratos de la muestra correspondiente a otra medida concluyeron por el mismo motivo. Ambos Estados miembros carecían de instrumentos eficaces —como entrevistas de salida— para evaluar las razones subyacentes de la resolución anticipada de los contratos, que podrían haber arrojado luz sobre sus particularidades frente a la tendencia general del mercado laboral (véanse a los apartados [68](#) a [71](#)).
- 15** En los programas operativos que auditamos no se definía claramente cuándo podría considerarse que una persona joven se ha integrado de manera satisfactoria en el mercado laboral. Esto implica el riesgo de que la asignación y el uso de los fondos de la UE que respaldan el empleo juvenil carezcan de objetivos suficientemente específicos y mensurables, lo que dificulta todavía más el diseño de un apoyo eficaz y la medición de los resultados (véanse a los apartados [72](#) a [74](#)).
- 16** Si no están bien diseñados, los incentivos al empleo pueden dar lugar a un gasto innecesario de fondos públicos, sobre todo si los puestos de trabajo subvencionados habrían sido creados o mantenidos de todas maneras. Se trata del denominado «*efecto de peso muerto*». Tanto en Italia como en España, los evaluadores han señalado la necesidad de definir mejor la población objetivo y han recomendado ajustar los criterios de subvencionabilidad a quienes son más vulnerables o tienen menos probabilidades de encontrar un trabajo sin un incentivo. Sin embargo, esto sigue dependiendo en gran medida de cómo se diseñen las peticiones de fondos (véanse los apartados [59](#), y [75](#) a [81](#)).

- 17** Además, la orientación laboral y el apoyo a la formación profesional han repercutido positivamente en la mejora de las perspectivas de empleo de los participantes. Pueden servir como un primer paso necesario para identificar una oferta de trabajo adecuada o para aumentar la empleabilidad de las personas (véanse los apartados [82](#) a [86](#)).



Recomendación 2

Mejorar la eficacia de los incentivos a la contratación de personas jóvenes financiados por la UE y mitigar el riesgo de efecto de peso muerto

La Comisión debe colaborar con los Estados miembros que utilizan incentivos a la contratación de personas jóvenes financiados por la UE para garantizar que el enfoque y los objetivos de estas medidas estén claramente definidos y bien orientados, y se destinen a lograr una integración duradera de las personas jóvenes en el mercado laboral y a reducir el riesgo de efecto de peso muerto.

Por ejemplo, esta colaboración podría incluir, como buenas prácticas, la recopilación, el análisis y la difusión de información pertinente, y abarcar los siguientes aspectos:

- cómo vincular los incentivos a la contratación a procesos de formación en el lugar de trabajo que aumenten la empleabilidad futura de las personas jóvenes y reduzcan la escasez de personal cualificado;
- cómo centrar los incentivos a la contratación en las personas con mayores dificultades para encontrar trabajo, como, por ejemplo, a través de criterios de subvencionabilidad específicos o de apoyo a distintos niveles;
- qué mecanismos pueden establecerse para alentar a los empleadores a aumentar el empleo neto y retener al personal cuando termina la subvención.

Fecha de aplicación prevista: final de 2027

- 18** Entre las personas jóvenes que ni estudian ni trabajan ni reciben formación figuran tanto las desempleadas como las inactivas (véase el [recuadro 1](#) del [anexo I](#)). Las personas jóvenes que ni estudian ni trabajan ni reciben formación y que están inactivas suelen enfrentarse a barreras institucionales que dificultan su incorporación al mercado laboral, lo que indica que sus dificultades superan el ámbito de las meras políticas del mercado de trabajo. Durante el período 2014-2020, disminuyeron en la UE tanto la tasa de personas jóvenes que ni estudian ni trabajan ni reciben formación como el número absoluto de estas desempleadas e inactivas. Sin embargo, el número de las inactivas se redujo mucho menos que el de las desempleadas (un 16 % frente al 50 %). Al examinar los tres Estados miembros auditados, observamos que, en realidad, el número de las inactivas llegó a aumentar en Alemania y España. En general, la composición de la población de personas jóvenes que ni estudian ni trabajan ni reciben formación en la UE ha cambiado significativamente y, en la actualidad, está principalmente integrada por personas jóvenes inactivas, a las cuales es más difícil llegar (véanse los apartados [87](#) a [91](#)).
- 19** Esto demuestra que las personas jóvenes inactivas siguen siendo un grupo objetivo complicado de atender. En los tres Estados miembros auditados, los evaluadores y las partes interesadas han insistido en que se necesitan actividades de divulgación adecuadas para alentar la colaboración con los grupos más vulnerables y desfavorecidos. En el marco legislativo de cohesión para 2021-2027, la Comisión introdujo disposiciones específicas que exigen que los Estados miembros establezcan estrategias de comunicación para llegar a las personas jóvenes. Sin embargo, todavía es pronto para concluir si estas disposiciones han producido resultados importantes (véanse los apartados [92](#) a [95](#)).



Recomendación 3

Prestar un apoyo más específico a las personas jóvenes inactivas en el marco de la política de cohesión

La Comisión debería:

- a) en el actual período de programación, prestar más apoyo a los Estados miembros en sus esfuerzos por mejorar la detección de personas jóvenes inactivas y fomentar su participación en medidas financiadas por la UE a fin de facilitar su integración en el mercado laboral;
- b) en el marco de la evaluación *ex post* del FSE+, y sobre la base de las evaluaciones realizadas por los Estados miembros, evaluar si la divulgación llevada a cabo por los Estados miembros en el período de programación 2021-2027 ha sido satisfactoria;
- c) a partir de esta evaluación, recopilar, analizar y difundir ejemplos de buenas prácticas con el objetivo de ayudar a los Estados miembros a mejorar sus medidas correspondientes.

Fecha de aplicación prevista: final de 2027 para la letra a) y final de 2031 para las letras b) y c)

Más detalles sobre nuestras observaciones

La Comisión apoyó a los Estados miembros mediante estrategias y financiación de la UE, pero solo hace un seguimiento limitado de los efectos a largo plazo

La Comisión recurrió a instrumentos políticos y legislativos para ayudar a los Estados miembros a luchar contra el desempleo juvenil

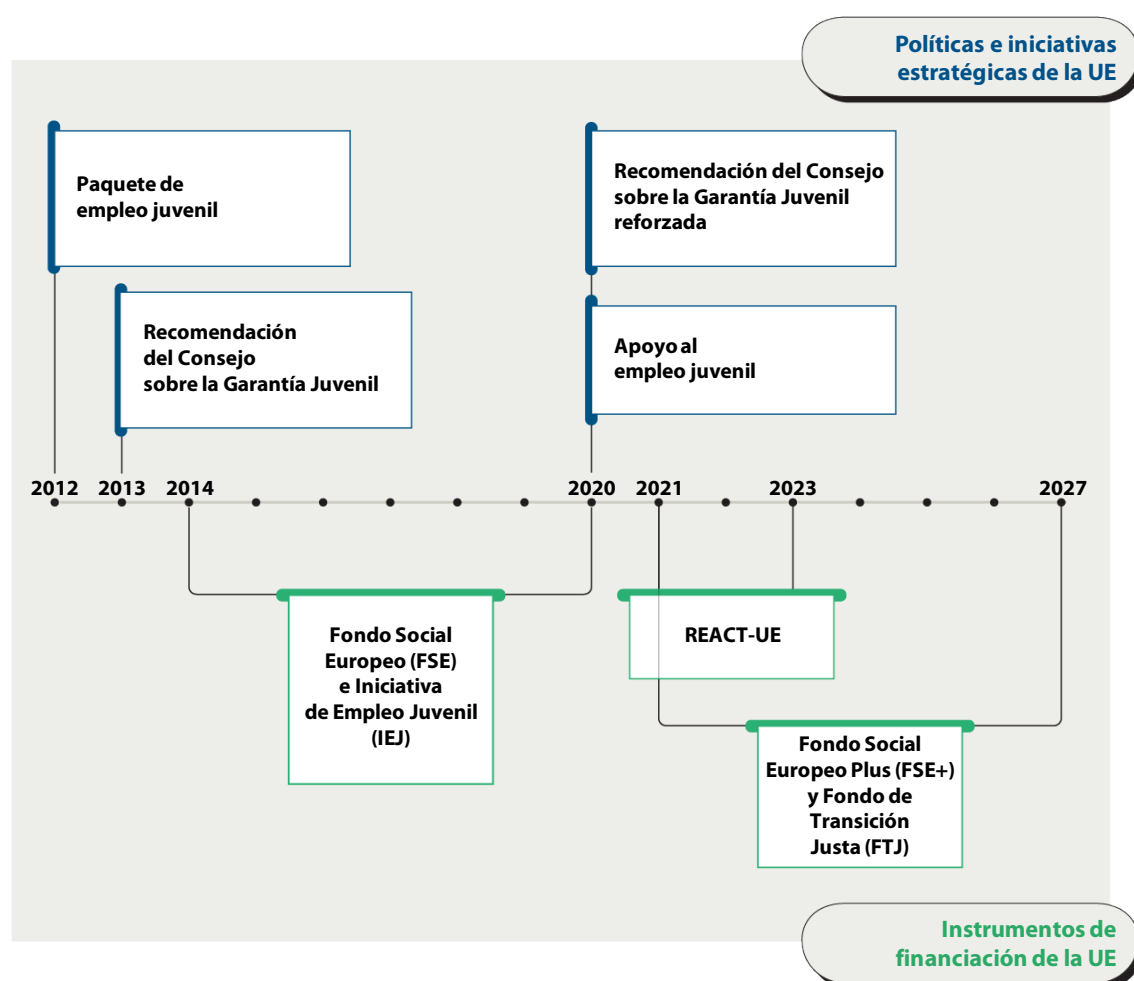
- 20** La política social y de empleo es, ante todo, responsabilidad de los Estados miembros. El papel de la Comisión, dentro del ámbito de aplicación establecido por los Tratados² y la [Estrategia europea de empleo](#), es proponer prioridades políticas, ofrecer orientaciones adaptadas y garantizar la coordinación en los ámbitos del empleo y la inclusión social, especialmente para la población joven. En el marco del proceso del Semestre Europeo, la Comisión debe abordar las cuestiones relativas al desempleo juvenil, informar al respecto en los informes por país y proponer recomendaciones específicas por país.

² Artículo 3, apartado 3, del [Tratado de la Unión Europea](#), y artículos 9 y 145 a 161 del [Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea](#).

21 Examinamos las actividades llevadas a cabo por la Comisión en el ámbito del desempleo juvenil desde 2012, desde el lanzamiento de un paquete de medidas sobre empleo juvenil ese mismo año hasta la creación, en 2013, de una iniciativa específica (la **Garantía Juvenil**) y una nueva herramienta de financiación (la **Iniciativa de Empleo Juvenil o IEJ**).

La **ilustración 3** ofrece una visión general de las iniciativas y los instrumentos de financiación de la UE establecidos entre 2012 y 2024 para abordar el desempleo juvenil. Ofrecemos más detalles sobre el uso de los instrumentos de financiación de la UE en los apartados **26** a **46**.

Ilustración 3 | Iniciativas e instrumentos de financiación de la UE establecidos para luchar contra el desempleo juvenil, 2012-2024



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

- 22** Las distintas iniciativas políticas y estratégicas de la UE se han desarrollado para reflejar la evolución de las necesidades. La [Garantía Juvenil](#), establecida en 2013 por una Recomendación del Consejo, ha configurado las políticas de empleo juvenil en los ámbitos nacional y de la UE. En 2020, para mitigar los efectos negativos de la pandemia de COVID-19 entre la juventud, la Comisión adoptó el paquete de apoyo al empleo juvenil³, que incluía una propuesta para [reforzar la Garantía Juvenil](#) (véase el [recuadro 1](#)).

Recuadro 1

Garantía Juvenil en su forma inicial y reforzada

La **Garantía Juvenil** fue una iniciativa de la UE introducida en 2013 para abordar el desempleo y la inactividad juvenil y garantizar que, en un plazo de cuatro meses tras quedar desempleadas o acabar la educación formal, las personas jóvenes menores de veinticinco años recibieran una de las siguientes prestaciones:

- o una oferta de empleo de calidad;
- o educación continua;
- o una formación de aprendiz;
- o un período de prácticas.

Entre sus características principales cabe mencionar la promoción de oportunidades que propiciasen su integración duradera en el mercado laboral.

La **Garantía Juvenil reforzada** de 2020, que sustituye a la iniciativa original, constituye una versión actualizada de esta. Se presentó como parte de los esfuerzos de la Comisión por seguir luchando contra el desempleo juvenil, principalmente en respuesta a los retos derivados de la pandemia de COVID-19 y las condiciones económicas cambiantes. Fue concebida para proporcionar un apoyo más completo y adaptable, a fin de ayudar a la población joven a encontrar oportunidades que se ajustasen a las necesidades actuales y futuras del mercado laboral. Ampliaba la Garantía Juvenil a las personas jóvenes con edades comprendidas entre los 15 y los 29 años, y tenía por objeto mejorar la divulgación entre los colectivos vulnerables.

³ [COM\(2020\) 276](#).

- 23** Desde 2014, los Estados miembros aplican la Garantía Juvenil mediante **planes de ejecución de la Garantía Juvenil** nacionales. Los planes determinan las medidas necesarias para llevar a cabo las reformas en materia de empleo juvenil y detallan cómo se financiarán las actividades correspondientes, lo que permite adoptar un enfoque más estructurado al abordar el desempleo juvenil. En consecuencia, se han mejorado la mayoría de los servicios públicos de empleo, que han ampliado sus servicios a la juventud y han asumido un abanico más amplio de responsabilidades en la gestión, la coordinación y la prestación directa de servicios para la Garantía Juvenil⁴. Además, se pidió a los Estados miembros que designaran coordinadores nacionales de la Garantía Juvenil.
- 24** La Comisión ha utilizado sistemáticamente el proceso del Semestre Europeo para subrayar la necesidad de que los Estados miembros, en particular aquellos con una elevada tasa de desempleo juvenil, se centren e inviertan en las personas jóvenes. Muchos informes por país elaborados para el Semestre Europeo reconocen que la juventud sigue enfrentándose a retos considerables en el mercado laboral. Así lo indican los informes por país de 2025 relativos a [España](#) e [Italia](#), a pesar de las mejoras sustanciales realizadas por ambos Estados miembros en la mayoría de los indicadores de empleo juvenil. La situación en [Alemania](#) es más prometedora, con una tasa de desempleo juvenil y una proporción de personas jóvenes que ni estudian ni trabajan ni reciben formación por debajo de la media de la UE.
- 25** En el marco de sus funciones de apoyo y capacitación, la Comisión ha definido la dirección estratégica general de la política social y de empleo de la UE y ha contribuido a advertir sobre el desempleo juvenil a través del proceso anual del Semestre Europeo, animando a los Estados miembros a intensificar sus esfuerzos para combatirlo.

Los esfuerzos de los Estados miembros por integrar a las personas jóvenes en el mercado laboral contaron con el apoyo de distintas fuentes de financiación de la UE

- 26** Los Tratados establecen fondos destinados a mejorar las posibilidades de empleo de los trabajadores y encomiendan su administración a la Comisión⁵. Los Estados miembros son responsables de planificar el uso de los fondos de la política de cohesión de la UE, mientras que la Comisión, encargada en última instancia del buen empleo del presupuesto de la UE, debe supervisar adecuadamente este proceso para garantizar un gasto eficaz y eficiente.

⁴ Véase la publicación de Red Europea de Servicios Públicos de Empleo [2021 PES Capacity Questionnaire Part II: Monitoring of PES support of the reinforced Youth Guarantee](#).

⁵ Artículos 162 a 164, del [Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea](#).

- 27** Examinamos el apoyo prestado en el marco de la política de cohesión a la integración sostenible de las personas jóvenes en el mercado laboral. Analizamos varios instrumentos de financiación de la UE desplegados en virtud de la política de cohesión, así como una serie de programas seleccionados, a fin de extraer conclusiones sobre el apoyo de la Comisión a los esfuerzos de los Estados miembros por integrar a la juventud en el mercado laboral.
- 28** Constatamos que las medidas adoptadas por los Estados miembros para luchar contra el desempleo juvenil habían contado con el apoyo de varios fondos de la política de cohesión. Los principales instrumentos del período 2014-2020 fueron el **Fondo Social Europeo (FSE)**⁶ y, en el caso de los veinte Estados miembros con tasas de desempleo juvenil superiores al 25 %, la **Iniciativa de Empleo Juvenil (IEJ)**⁷. La IEJ respaldó el apoyo del FSE y las medidas nacionales centradas en el desempleo juvenil y se destinó exclusivamente a las personas jóvenes que ni estudian ni trabajan ni reciben formación.
- 29** Entre 2021 y 2023, los Estados miembros podían complementar los recursos disponibles para apoyar a las personas jóvenes con financiación adicional de la UE procedente de la **Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (REACT-UE)**⁸.
- 30** Además, el **Fondo Social Europeo Plus (FSE+)** exigía a los Estados miembros que, para el período comprendido entre 2021 y 2027, asignasen un importe adecuado de sus recursos a acciones específicas y reformas estructurales **para apoyar el empleo juvenil** (en particular mediante la aplicación de iniciativas en el marco de la Garantía Juvenil)⁹.
- 31** Los Estados miembros conservan un margen de discrecionalidad en cuanto a la manera de asignar los recursos de la política de cohesión a medidas específicas que abarcan prioridades y objetivos, incluyendo los que abordan el desempleo juvenil. Sin perjuicio del requisito mínimo de concentración temática del FSE+ (véase el apartado **41**), la financiación destinada a medidas relacionadas con la juventud es principalmente un reflejo de las decisiones estratégicas nacionales o subnacionales, las condiciones del mercado laboral en el momento de la asignación, el tamaño de la población juvenil y el importe global asignado a cada Estado miembro.

⁶ Reglamento (UE) 1304/2013.

⁷ Ibid., capítulo IV, artículo 16.

⁸ Reglamento (UE) 2020/2221.

⁹ Reglamento (UE) 2021/1057, artículo 7, apartado 6.

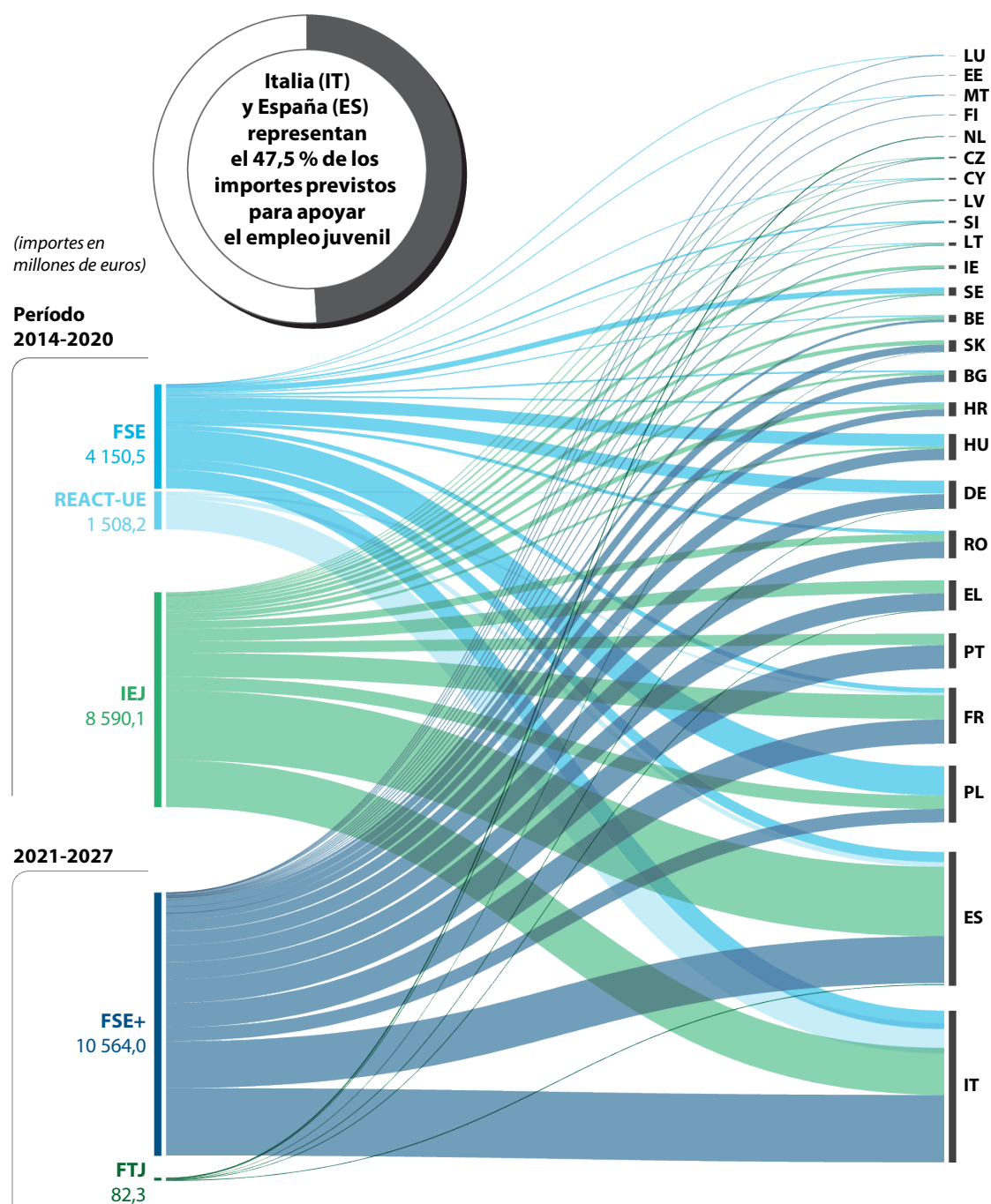
- 32** La financiación destinada específicamente a apoyar el empleo juvenil se asignó a través de una prioridad de inversión durante el período 2014-2020 y una prioridad específica durante el período 2021-2027¹⁰. La financiación también puede rastrearse a través de un «código de intervención» específico (103 – *Integración sostenible en el mercado laboral de jóvenes*)¹¹ durante el período 2014-2020, y a través de un «ámbito de intervención» similar (136 – *Ayuda específica para el empleo juvenil y la integración socioeconómica de los jóvenes*)¹² durante el período 2021-2027. El empleo juvenil también puede respaldarse con financiación procedente de otros códigos y ámbitos de intervención, aunque de manera indirecta o sin centrarse exclusivamente en este grupo destinatario.
- 33** Según nuestro cálculo, en el que hemos utilizado los códigos de intervención seleccionados, los Estados miembros asignaron una financiación total de la UE de 14 200 millones de euros procedentes del **FSE** (incluidos los complementos REACT-UE) o la **IEJ** en el marco del código de intervención 103 (véanse la *ilustración 4* y el *cuadro 1* del *anexo I*). Italia (con 3 900 millones de euros) y España (con 3 400 millones de euros) fueron los Estados miembros con el mayor porcentaje de asignación. Por lo que respecta al **FSE+**, la financiación total de la UE prevista en el ámbito de intervención 136 fue de 10 600 millones de euros. Italia (con 2 700 millones de euros) y España (con 1 900 millones de euros) fueron de nuevo los dos Estados miembros con la mayor asignación destinada a este ámbito de intervención. Durante el período 2021-2027, seis Estados miembros también decidieron asignar financiación del **FTJ** por un importe total de 82 millones de euros al ámbito de intervención 136. Las asignaciones ascendieron a 24 900 millones de euros para los dos períodos de programación combinados.

¹⁰ Reglamento (UE) 1304/2013, artículo 3), apartado 1, letra a), inciso ii), y Reglamento (UE) 2021/1057, artículo 11.

¹¹ Reglamento de Ejecución (UE) 215/2014 de la Comisión, anexo I.

¹² Reglamento (UE) 2021/1060, anexo I.

Ilustración 4 | Importes del FSE, la IEJ, REACT-UE, el FSE+ y el FTJ asignados al código de intervención 103 y al ámbito de intervención 136



Notas: Dinamarca y Austria no tenían prevista ninguna financiación en el marco del código de intervención 103 ni del ámbito de intervención 136. Los importes de la UE se presentan sin la cofinanciación de los Estados miembros. En los datos para el período 2014-2020 queda excluido el Reino Unido.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los datos obtenidos de la [plataforma de datos abiertos sobre la cohesión](#) el 10 de febrero de 2026 y el SFC.

Los programas operativos específicos reforzaron la atención prestada a la lucha contra el desempleo juvenil durante el período 2014-2020

- 34** Los programas operativos acordados entre la Comisión y los Estados miembros para el FSE o la IEJ ofrecieron enfoques estratégicos en relación con las medidas que debían apoyarse y la asignación global de fondos dirigidos a abordar el desempleo juvenil.
- 35** Para el período 2014-2020, los programas específicos en materia de empleo juvenil, como *Empleo juvenil* en España e *Iniziativa Occupazione Giovani* en Italia, ayudaron a las autoridades nacionales a mejorar la coordinación de la acción nacional mediante medidas específicas y un seguimiento de las personas jóvenes, lo que no ocurrió en períodos de programación anteriores.
- 36** Cinco Estados miembros (Dinamarca, Estonia, los Países Bajos, Austria y Finlandia) no tenían prevista financiación del FSE ni de la IEJ en el código de intervención relativo al empleo juvenil (103). De hecho, ninguno de estos Estados miembros afrontaba retos importantes ni recibió recomendaciones específicas por país relacionadas con este ámbito estratégico¹³ en el momento de la asignación de los fondos. Solo en los últimos años, la situación del desempleo juvenil ha empeorado en algunos de estos Estados miembros (véase el [Informe conjunto sobre el empleo](#) más reciente).

REACT-UE proporcionó financiación adicional para contratar a jóvenes o mantenerlos empleados

- 37** En 2020, se pusieron a disposición recursos adicionales a través de REACT-UE para hacer frente a las repercusiones de la pandemia de COVID-19. Una proporción significativa (23 %) de los recursos de REACT-UE se destinó a apoyar el empleo¹⁴. Estos recursos se utilizaron principalmente para respaldar el mantenimiento de los trabajadores, incluidas las personas jóvenes, en sus puestos de trabajo, mediante el apoyo adicional de regímenes de reducción del tiempo de trabajo, la creación empleo para personas en situación de vulnerabilidad y medidas específicas de empleo juvenil.

¹³ SWD(2020) 216, pp. 14-16.

¹⁴ Informe Especial 02/2023.

- 38** El importe de la financiación de REACT-UE asignada por los Estados miembros a apoyar la integración sostenible de las personas jóvenes en el mercado laboral (en el marco del **código de intervención 103**) ascendió a **1 500 millones de euros**. Constatamos que solo cuatro Estados miembros asignaron financiación con arreglo a este código de intervención: Italia (1 230 millones de euros), España (193 millones de euros), Alemania (47 millones de euros) y Francia (33 millones de euros) (véanse los ejemplos del [recuadro 2](#)).

Recuadro 2

Medidas de REACT-UE para luchar contra el desempleo juvenil en Alemania, España e Italia

En Alemania, Renania-Palatinado asignó a su programa operativo del FSE 26 millones de euros de financiación de REACT-UE, de los cuales 5,8 millones se destinaron específicamente al empleo juvenil. Auditamos una medida (**Jump**) dirigida a las personas jóvenes que necesitaban ayuda en su transición de la escuela al trabajo. La ayuda se destinó a quienes se enfrentaban a dificultades para encontrar una formación de aprendiz o un empleo mediante la prestación servicios como asesoramiento, formación en aptitudes interpersonales y apoyo a la colocación profesional.

En 2021, **España** destinó 700 millones de euros de financiación de REACT-UE a un programa operativo del FSE 2014-2020 para Cataluña. El importe, que superó la ayuda del FSE y de la IEJ recibida por Cataluña para todo el período 2014-2020, tenía como objetivo apoyar la recuperación de la crisis en el contexto de la pandemia de COVID-19 y de sus consecuencias sociales. El Servicio Público de Empleo de Cataluña desarrolló un proyecto para impulsar específicamente el empleo juvenil (**Ayudas a la contratación para jóvenes**, por valor de 125 millones de euros) mediante la concesión de una subvención a los empleadores que ofreciesen contratos de trabajo a tiempo completo a menores de treinta años. La ayuda se concedió independientemente del tipo de contrato, siempre que este durara al menos un año.

En 2021, **Italia** asignó 4 500 millones de euros de financiación de REACT-UE —que posteriormente se incrementaron a 6 000 millones de euros— a su programa operativo nacional «Empleo» (**Sistemi di politiche attive per l'occupazione**), cuyo objetivo era reforzar las políticas activas del mercado laboral, mejorar la empleabilidad y reducir el desempleo, especialmente en las regiones menos desarrolladas. Entre las medidas introducidas, figuraba **Esonero giovani under 36**, que se destinó específicamente a apoyar el empleo juvenil a través de incentivos a la contratación, con una asignación inicial de 200 millones de euros para 2021 que se incrementaron a 1 200 millones de euros en los años posteriores.

- 39** Los Estados miembros podían recurrir a la financiación de REACT-UE para apoyar no solo a las personas jóvenes que ni estudian ni trabajan ni reciben formación, sino también al conjunto de la población joven, en respuesta a la situación específica del mercado laboral provocada por la pandemia de COVID-19.
- 40** Las autoridades nacionales que entrevistamos en Alemania, España e Italia consideraron como elementos positivos tanto la disponibilidad oportuna de REACT-UE como el elevado porcentaje de cofinanciación (importe de la financiación de la UE complementaria a los recursos nacionales). REACT-UE distribuyó recursos adicionales a todos los Estados miembros para su utilización en 2023; de hecho, proporcionó una «financiación puente» entre los períodos de 2014-2020 y 2021-2027. Sin embargo, la puesta a disposición de esta financiación adicional retrasó la ejecución de medidas con objetivos similares en el marco del FSE+ (véase el apartado [45](#)).

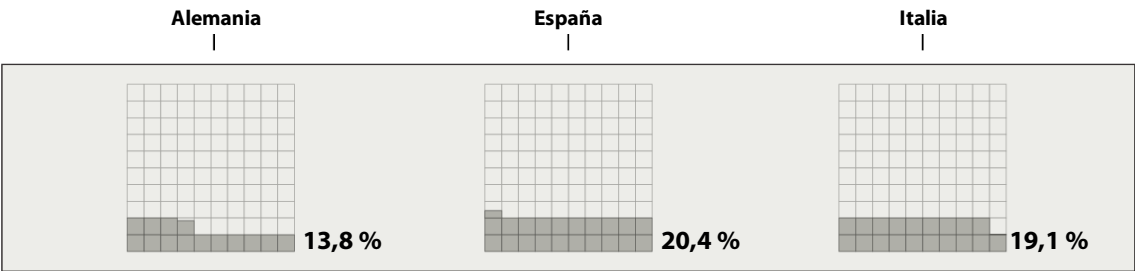
La lucha contra el desempleo juvenil sigue siendo un objetivo clave del FSE+ 2021-2027, pero su ejecución se retrasó

- 41** Durante el período 2021-2027 se introdujo, en el Reglamento del FSE+¹⁵, la «concentración temática», a saber, la priorización de las medidas que abordan retos específicos. En relación con el desempleo juvenil, los Estados miembros en los que el número de personas jóvenes que ni estudian ni trabajan ni reciben formación fue superior a la media de la UE entre 2017 y 2019 deben asignar el 12,5 % de los recursos del FSE+ a acciones específicas y reformas estructurales para apoyar el empleo juvenil, la educación y la formación profesionales¹⁶.
- 42** Entre los tres Estados miembros que examinamos en detalle para la presente auditoría, España e Italia debían cumplir el requisito de concentración temática mínima del 12,5 %. En cambio, Alemania no estaba sujeta a dicha obligación, ya que la población de personas jóvenes que ni estudian ni trabajan ni reciben formación en su territorio se situaba por debajo de la media de la UE. La [ilustración 5](#) muestra las asignaciones correspondientes del FSE+ al empleo juvenil en estos tres Estados miembros en diciembre de 2025, según los datos facilitados por la Comisión.

¹⁵ Reglamento (UE) 2021/1057, artículo 7.

¹⁶ *Ibid.*, artículo 7, apartado 6, y artículo 11.

Ilustración 5 | Asignaciones del FSE+ para apoyar el empleo juvenil en Alemania, España e Italia en diciembre de 2025



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos facilitados por la Comisión.

43 La ejecución de los programas de la política de cohesión para el período 2021-2027 se enfrentó a desafíos que provocaron retrasos en comparación con períodos de programación anteriores¹⁷. Los recursos asignados a proyectos seleccionados para ser financiados mediante el ámbito de intervención 136 en los programas del FSE+ auditados por el Tribunal en España e Italia aumentaron significativamente en 2025, pero el gasto declarado fue muy inferior (véase la *ilustración 6*).

Ilustración 6 | Valor de los proyectos seleccionados y gastos declarados en los programas del FSE+ auditados en diciembre de 2024 y diciembre de 2025, en comparación con los importes previstos

(importes en millones de euros)	Importes previstos en el programa operativo	Diciembre de 2024		Diciembre de 2025	
		Valor de los proyectos seleccionados	Gastos declarados	Valor de los proyectos seleccionados	Gastos declarados
FSE+ Renania del Norte-Westfalia 	178,5	112,8	8,4	173,7	27,7
FSE+ Renania-Palatinado 	18,0	9,9	7,8	10,3	8,7
FSE+ Empleo Juvenil 	924,5	542,0	-	851,9	150,2
PN Giovani Donne e Lavoro 	1 394,4	27,5	-	1 328,9	140,4

Nota: Importes de la UE (sin cofinanciación de los Estados miembros) en el ámbito de intervención 136.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del sistema de comunicación de fondos estructurales y de datos facilitados por la Comisión.

44 La ejecución del FSE+ comenzó más tarde de lo previsto debido a la adopción tardía del marco jurídico, la necesidad de abordar crisis sucesivas y la prioridad concedida a la ejecución del MRR, cuyo plazo era más corto¹⁸.

¹⁷ COM(2025) 164, p. 2.

¹⁸ COM(2025) 163.

- 45** Como señalamos en nuestro [informe de 2023](#) sobre la adaptación de las normas de la política de cohesión para responder al COVID-19, la UE reaccionó con prontitud. Los nuevos recursos significativos aportados por REACT-UE permitieron a los Estados miembros financiar inversiones adicionales, pero incrementaron la presión para efectuar gastos, especialmente debido al plazo de ejecución tan breve. Los cambios en el marco jurídico elevaron la carga de trabajo administrativo y de programación para las autoridades de gestión y contribuyeron a las demoras en el inicio de la financiación del período 2021-2027.
- 46** En general, los Estados miembros destinaron alrededor de 10 000 millones de euros de financiación del FSE+ a medidas específicas para apoyar el empleo juvenil. Sin embargo, durante los primeros años del período de ejecución, el despliegue de estos fondos fue más lento de lo previsto. Si bien la selección de proyectos en los Estados miembros se ha acelerado significativamente, persiste el riesgo de que la presión por ejecutar la financiación antes de que concluya el período de programación ponga en peligro la eficacia de su utilización.

La Comisión carece de información sobre los efectos a largo plazo de las medidas financiadas por la UE para apoyar el empleo juvenil

- 47** La Comisión se encarga de supervisar cómo ejecutan los Estados miembros los fondos de la política de cohesión de la UE destinados a apoyar el empleo juvenil, a fin de medir su eficacia y tomar decisiones fundadas de cara a iniciativas futuras. Comprobamos cómo lleva a cabo la Comisión esta supervisión, así como los indicadores en los que se basa.
- 48** Para facilitar una evaluación diferenciada de los resultados de las medidas adoptadas para apoyar a las personas jóvenes y las dirigidas al resto de los solicitantes de empleo, la información debe recopilarse y comunicarse por grupo de edad. En la práctica, junto a las medidas destinadas a la población joven, observamos medidas abiertas a todos los grupos de edad, cuyos datos sobre los resultados obtenidos no se presentan desglosados por grupo de edad. En consecuencia, no se dispone de información completa sobre los resultados específicos en relación con la población joven.

- 49** Además, no existe un indicador común de resultado a largo plazo para el FSE+ que proporcione información sobre si las medidas de apoyo al empleo juvenil tienen efectos duraderos. Los indicadores de resultado a largo plazo no informan sobre su situación laboral después de los seis meses. No existe ningún indicador común de resultado para supervisar la financiación del FSE+ que supere los seis meses (como a los doce o a los dieciocho meses de haber recibido la ayuda). El [marco de seguimiento de la ejecución de la Garantía Juvenil](#) incluye indicadores de resultado a largo plazo que superan los seis meses, pero estos no forman parte del marco del FSE+ y abarcan algunas medidas de fomento del empleo juvenil con cargo al FSE+, aunque no todas.
- 50** Según la Comisión, el límite de seis meses para la medición de los indicadores a largo plazo se concibió con el objetivo de lograr un equilibrio entre la necesidad de medir la sostenibilidad de los resultados y garantizar una calidad suficiente de los datos, manteniendo al mismo tiempo los costes administrativos en un nivel razonable. Sin embargo, esto impide que la Comisión y los Estados miembros dispongan de información sobre el efecto a largo plazo de las medidas financiadas, lo cual limita el potencial de aprendizaje político, en particular para configurar mejor las futuras iniciativas de empleo juvenil. Es posible que estos aspectos se aborden en futuras evaluaciones de políticas, pero no está claro cuándo ni si realmente sucederá.
- 51** La propuesta por la que se establece un marco de rendimiento y rastreo del gasto del presupuesto para el período de programación posterior a 2027¹⁹ incluye un indicador de realización para las medidas destinadas a mejorar el acceso al empleo juvenil, que hace un seguimiento del «*número de participantes, por género, situación laboral, edad y nivel de educación*», y un indicador de resultado para el «*número de participantes, por situación tras la participación (estudiando para la obtención de un título / buscando empleo / en educación o formación / ocupado) y por género*»²⁰. Sin embargo, el indicador de resultado no incluye una perspectiva a largo plazo.

¹⁹ COM(2025) 545.

²⁰ *Ibid.*, anexo I – Ámbitos de intervención e indicadores, # 443.

Las medidas financiadas por la UE apoyaron la contratación de jóvenes, pero no se centraron en lograr resultados sostenibles ni en llegar a los colectivos vulnerables

Una serie de medidas financiadas por la UE apoyaban el empleo juvenil

- 52** Los Estados miembros se encargan de diseñar medidas y asignarles financiación de la UE en sus programas operativos, mientras que la Comisión supervisa, en última instancia, el buen uso del presupuesto de la UE.
- 53** Para nuestra auditoría, seleccionamos diez programas (seis correspondientes al período 2014-2020 y cuatro al período 2021-2027) de tres Estados miembros (**Alemania, España e Italia**), como se muestra en la [ilustración 7](#). Estos programas fueron seleccionados sobre la base de los importes previstos para apoyar el empleo juvenil en el marco del código de intervención 103 y del ámbito de intervención 136 (véase el apartado [32](#)). Examinamos específicamente nueve medidas en materia de empleo juvenil ejecutadas durante el período de programación 2014-2020, tal como se describe en el [anexo II](#).

Ilustración 7 | Programas seleccionados para la auditoría e importe previsto en el marco del código de intervención 103 y el ámbito de intervención 136

		Importe asignado (millones de euros)	Fuente de financiación				Período de programación	
			FSE	REACT-UE	IEJ	FSE+	2014-2020	2021-2027
 DE	Operationelles Programm ESF Renania-Palatinado	• 5,8		€			✓	
	Operationelles Programm ESF Renania del Norte-Westfalia	○ 244,8	€	€			✓	
	Programme ESF Plus /JTF Renania del Norte-Westfalia	○ 178,5				€		✓
	Programme ESF Plus Renania-Palatinado	○ 18,0				€		✓
 ES	PO FSE 2014 EMPLEO JUVENIL	○ 3 196,2	€		€		✓	
	PO FSE 2014 C.A. CATALUÑA	○ 125,0	€				✓	
	FSE+ Empleo Juvenil	○ 924,5				€		✓
 IT	PON Iniziativa Occupazione Giovani	○ 1 969,0	€		€		✓	
	PON Sistemi di politiche attive per l'occupazione	○ 1 260,5	€	€			✓	
	PN Giovani, donne e lavoro	○ 1 394,4				€		✓

Nota: Importes previstos de la UE (sin cofinanciación de los Estados miembros) en el marco del código de intervención 103 (FSE, IEJ, REACT-UE) y el ámbito de intervención 136 (FSE+).

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los datos extraídos del SFC en enero de 2026.

54 El apoyo financiero de la UE para la integración sostenible de las personas jóvenes en el mercado laboral puede adoptar diversas formas. Los Estados miembros son responsables de diseñar y ejecutar las medidas financiadas por la UE para reducir el desempleo juvenil. Estas medidas pueden clasificarse en:

- incentivos a la contratación, es decir, beneficios económicos concedidos a los empleadores que contraten a jóvenes;
- medidas de mantenimiento del empleo destinadas a retener a las personas jóvenes en sus puestos de trabajo;
- otras políticas activas del mercado laboral (por ejemplo, mejora de las capacidades, orientación laboral, apoyo para asistir a programas de formación profesional).

- 55** La Comisión no dispone de un registro de los fondos de la UE asignados por los Estados miembros a las diferentes medidas ni del número de jóvenes que participan en cada una de ellas, y no ha llevado a cabo un análisis detallado en el que se comparen las repercusiones de los distintos tipos de ayuda.
- 56** En los dos programas que examinamos en los Estados federales alemanes, la financiación del período 2014-2020 puesta a disposición en el marco del código de intervención 103 se destinó principalmente a apoyar la participación en la formación profesional. En España, aproximadamente la mitad del gasto de los dos programas examinados se dirigió a incentivos a la contratación y regímenes de conservación del empleo. También se gastaron cantidades sustanciales en la mejora de las capacidades y en diversas medidas de activación e inclusión. En Italia, los programas seleccionados se centraban principalmente en los incentivos a la contratación, en particular a través de REACT-UE, aunque también se asignó una financiación significativa a la mejora de las capacidades y la orientación laboral en el marco de la Iniciativa de Empleo Juvenil.

Los incentivos a la contratación resultan por sí solos insuficientes para abordar eficazmente el desempleo juvenil

- 57** Los incentivos a la contratación responden a una lógica triple²¹:
- económica, centrada en estimular la demanda global de mano de obra y crear puestos de trabajo;
 - social, cuyo objetivo es promover la inserción laboral de grupos específicos que pueden encontrarse en situación de desventaja en el mercado laboral, compensando la menor productividad inicial para promover una distribución más inclusiva de los puestos de trabajo;
 - de mejora de las capacidades, que tiene por objeto mejorar las capacidades y la empleabilidad de los trabajadores, por ejemplo, combinando subvenciones y formación a fin de abordar las necesidades en materia de capacidades tanto de los empleadores como de los trabajadores.

En la práctica, muchos incentivos a la contratación reflejan una combinación de estos objetivos en lugar de encajar perfectamente en una sola categoría.

²¹ Stimulating job demand: the design of effective hiring subsidies in Europe, EEPO Review (2014).

58 Los Estados miembros diseñan los incentivos a la contratación en función de los grupos destinatarios definidos y de los resultados que se pretende alcanzar. Estos incentivos deben estar específicamente orientados a potenciar el cumplimiento de los objetivos deseados. El Consejo ya había recomendado en 2013 que se utilizasen subvenciones salariales y a la contratación específicas y bien diseñadas que animen a los empleadores a crear nuevas oportunidades para las personas jóvenes²². Con respecto a los incentivos a la contratación que seleccionamos, comprobamos en qué medida los Estados miembros los diseñaron centrándose en garantizar la integración laboral sostenible de las personas jóvenes y, en particular, si había una comprensión clara de cuándo puede considerarse que una persona joven se ha incorporado satisfactoriamente al mercado laboral (véanse los apartados **60** a **74**).

59 La eficacia y la eficiencia de las políticas activas del mercado laboral —incluidos los incentivos a la contratación— dependen en gran medida de cómo se diseñen y ejecuten. Si no están bien diseñados, los incentivos al empleo pueden dar lugar a un gasto innecesario de fondos públicos, sobre todo si los puestos de trabajo subvencionados habrían sido creados o mantenidos de todas maneras (lo que se denomina «pérdidas de eficiencia») o si los subsidios simplemente inducen a los empleadores a contratar o mantener determinados trabajadores en lugar de otros (lo que se conoce como «efecto de desplazamiento»)²³. Comprobamos en qué medida los Estados miembros establecieron salvaguardias para reducir el riesgo de pérdidas de eficiencia en relación con los incentivos a la contratación seleccionados (véanse los apartados **75** a **81**).

Los incentivos a la contratación que auditamos no siempre se diseñaban para garantizar el empleo sostenible de las personas jóvenes

60 Con arreglo a la lógica económica, unas bonificaciones generales a la contratación —junto con regímenes de conservación del empleo (véase el ejemplo del **recuadro 3**)— pueden actuar como mecanismo de respuesta rápida frente a las recesiones económicas. En ambos casos, la prioridad durante las recesiones (como la causada por la pandemia de COVID-19) es apoyar la demanda de mano de obra y evitar una contracción económica más profunda, ayudando a preservar o crear puestos de trabajo a corto plazo.

²² [Garantía Juvenil](#), punto 17.

²³ [Semestre Europeo: Fichas temáticas del Semestre Europeo – Políticas activas del mercado de trabajo, 2017](#), página 11.

Recuadro 3

Regímenes de conservación del empleo en España durante la pandemia de COVID-19

En España, evaluamos un régimen de reducción del tiempo de trabajo (*Expedientes de Regulación Temporal de Empleo – ERTE*). La medida estaba dirigida a jóvenes trabajadores de empresas que optaron por suspender los contratos o reducir las horas de trabajo para evitar despidos durante la pandemia. Las personas beneficiarias de la ayuda eran jóvenes trabajadores previamente inscritos en la Garantía Juvenil que ya venían recibiendo apoyo a través del programa. Se beneficiaron del incentivo durante el período de validez del ERTE. El ERTE se diseñó y ejecutó como ayuda única en un contexto de crisis, y es un ejemplo de cómo los fondos de la UE pueden utilizarse para abordar necesidades específicas de manera flexible y rápida.

El [Banco de España analizó](#) el régimen de los ERTE en 2022 y constató que, en comparación con los trabajadores de características similares, pero que estaban inactivos o desempleados y no estaban cubiertos por el ERTE, la probabilidad de reincorporación al trabajo era generalmente mejor para las personas en ERTE. Sin embargo, también advirtió que la efectividad de los ERTE se reducía conforme aumentaba su duración, especialmente entre algunos colectivos como los trabajadores más jóvenes, los que tienen un contrato temporal y los ocupados en determinadas actividades de servicios, lo que indica que el sistema podría no ser adecuado para proporcionar apoyo a largo plazo.

- 61** Desde una perspectiva a más largo plazo, si los empleos se crean únicamente para el período de duración del subsidio, aunque la experiencia aún pueda aumentar la empleabilidad de los trabajadores afectados, el beneficio global se reduce²⁴.
- 62** En 2021, la Comisión recomendó²⁵ que los incentivos a la contratación incluyesen salvaguardias adecuadas para garantizar que los puestos de trabajo de nueva creación fuesen viables y se mantuviesen una vez finalizados los incentivos, con una reducción de las ayudas a lo largo del tiempo. Por lo general, deben incluir un fuerte componente de formación en el puesto de trabajo pertinente para el mercado laboral y tener en cuenta la dimensión regional del mercado laboral.

²⁴ [Semestre Europeo: Fichas temáticas del Semestre Europeo – Políticas activas del mercado de trabajo, 2017](#), p. 11.

²⁵ [Recomendación de la Comisión \(UE\) 2021/402](#), apartado 6.

63 Para ello, los Estados miembros pueden adoptar las siguientes medidas:

- evaluar la situación del mercado laboral, incluidas las necesidades de los empleadores, y adaptar los incentivos en consecuencia;
- combinar los incentivos a la contratación con otras políticas activas del mercado laboral, como la formación, a fin de mejorar la empleabilidad de las personas jóvenes;
- diseñar mecanismos para animar a los empleadores a retener al personal cuando termina la subvención.

64 Herramientas como el *Sistema Informativo Excelsior* en Italia, el *IAB Beruf-Struktur-Entwicklung* en Alemania o la unidad del servicio público de empleo de España conocida como *Observatorio de las Ocupaciones* (véase el [recuadro 4](#)) proporcionan información pertinente sobre el mercado laboral a las autoridades nacionales y a las partes interesadas.

Recuadro 4

Herramientas que proporcionan información sobre el mercado laboral en Alemania, España e Italia

En Alemania, el departamento de estadística de la *Bundesagentur für Arbeit* publica periódicamente información general sobre el mercado laboral, incluidas estadísticas sobre las vacantes registradas y sobre la evolución del empleo y el desempleo, y un análisis anual de la escasez de personal cualificado. Esta información se complementa con previsiones a largo plazo del mercado laboral, que abarcan tanto la demanda como la oferta, y se basan principalmente en el seguimiento de las capacidades realizado por el [proyecto QuBe](#). Además, el *Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung* proporciona resultados de investigación seleccionados sobre el mercado laboral.

En España, el *Observatorio de las Ocupaciones* informa con periodicidad sobre la evolución de las actividades y las ocupaciones económicas. El objetivo es anticipar y responder a los desafíos y a las necesidades del mercado laboral. Entre los resultados del Observatorio figuran informes nacionales y regionales sobre el mercado laboral, tendencias del empleo en las ocupaciones con mejores resultados e información sobre el empleo en subgrupos específicos de la población, por ejemplo, las personas jóvenes²⁶. Este informe no incluye una evaluación específica de las necesidades de los empleadores, y los datos sobre los jóvenes no siempre se desglosan por edad.

Italia llevó a cabo su análisis de las necesidades del mercado laboral a partir de la información facilitada por el *Sistema Informativo Excelsior*, un proyecto promovido por las Cámaras de Comercio italianas en cooperación con el Ministerio de Trabajo y Políticas Sociales y la UE. Este sistema, en vigor desde 1997, supervisa las perspectivas de empleo y las necesidades profesionales, de formación y de capacidades de las empresas italianas. Por ejemplo, el documento de prospectiva más reciente (que comprende el período 2024-2028) indica una gran necesidad de personal con estudios de educación superior en disciplinas de CTIM (ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas), pero se prevé una brecha importante: en total, cada año se necesitan entre 17 000 y 26 000 jóvenes con este tipo de certificación²⁷.

- 65** Pese a la disponibilidad de herramientas para evaluar la situación y las necesidades del mercado laboral, constatamos que los incentivos a la contratación de jóvenes no estaban bien orientados, sino que se aplicaban de manera uniforme a todos los sectores económicos, con muy pocas exclusiones (véase el ejemplo en el [recuadro 5](#)).

²⁶ *Informe de jóvenes y mercado de trabajo*, informe sobre el mercado laboral juvenil.

Recuadro 5

En Italia, la mayoría de los sectores contaban con incentivos a la contratación de jóvenes antes, durante y después de la pandemia de COVID-19

Esonero Giovani under 36 constituía un incentivo financiado por la IEJ que consiguió reducir en un 50 % las cotizaciones a la seguridad social de los empleadores privados que contrataban a menores de 36 años entre 2019 y 2020. En 2021, la exención se elevó al 100 %, o hasta 6 000 euros anuales durante tres o cuatro años (dependiendo de la región), con financiación procedente de REACT-UE y, posteriormente, del FSE+.

Con arreglo a medidas similares previamente adoptadas, *Esonero Giovani* ofrecía incentivos en la mayoría de los sectores, exceptuando únicamente el sector financiero y los empleadores de trabajadores domésticos. Los incentivos a la contratación para el período 2024-2025, financiados con cargo al FSE+, tenían características similares, pero ampliaban la subvencionabilidad a los trabajadores del sector financiero.

- 66** En los sectores que se enfrentan a una grave escasez de competencias, el principal obstáculo es la limitada oferta de candidatos cualificados, que no puede solventarse únicamente mediante incentivos a la contratación. Además, en los mercados de trabajo con escasez de trabajadores cualificados, las subvenciones a la contratación de mano de obra cualificada evidencian con claridad el efecto de peso muerto de las ayudas (véase el apartado 59): cuando la demanda ya es elevada, una parte sustancial de las contrataciones subvencionadas se produciría igualmente, incluso sin intervención política.
- 67** Cuando se cuenta con candidatos, pero puede que estos carezcan de experiencia o necesiten mejorar sus capacidades, los incentivos financieros pueden utilizarse para fomentar la contratación y las inversiones en formación por parte de los empleadores. En estos contextos de mejora de las capacidades, los incentivos a la contratación deben incluir un componente de formación sólido, tanto para mejorar la futura empleabilidad de las personas beneficiarias como para ayudar a abordar escasez de personal cualificado. Si bien encontramos medidas destinadas a mejorar la empleabilidad de las personas jóvenes y reducir el déficit de capacidades, los incentivos a la contratación que examinamos no estaban supeditados a que los trabajadores recibiesen formación obligatoria ni desarrollasen sus capacidades (véase el ejemplo del [recuadro 6](#)).

²⁷ [Previsione dei fabbisogni occupazionali e professionali in Italia a medio termine \(2024-2028\)](#), p. 46.

Recuadro 6

En general, los incentivos a la contratación no están supeditados a la oferta de formación ni al desarrollo de capacidades

A petición de la Comisión, el programa desarrollado por Italia en el marco del FSE+ 2021-2027, *Giovani, Donne e Lavoro*, reconoce que, al diseñar las medidas, se tendrá debidamente en cuenta la necesidad de desarrollar las capacidades de los jóvenes en los sectores económicos más directamente vinculados a la transición ecológica y climática, como el transporte sostenible, la gestión de residuos, la gestión de los recursos hídricos, la construcción y el sistema energético.

En Italia, los servicios de empleo públicos y privados pueden remitir a las personas jóvenes a medidas de formación financiadas por la UE en caso de no encontrar inmediatamente un trabajo adecuado, y el programa incluye medidas para facilitar el reciclaje profesional y la mejora de las capacidades de los trabajadores, como una compensación salarial a quienes asisten a cursos de formación. Sin embargo, no existen disposiciones que supediten los incentivos a la contratación al desarrollo de las capacidades pertinentes.

68 Los incentivos a la contratación también deben incluir mecanismos para alentar a los empleadores a aumentar el empleo neto y retener al personal una vez terminada la subvención. En 2017²⁸, a fin de incrementar la probabilidad de que los incentivos a la contratación dieran lugar a una relación laboral duradera, la Comisión subrayó el interés de introducir condiciones y controlar si:

- la persona joven que recibe la ayuda sigue estando empleada en un momento determinado (período de retención) tras el final de la subvención;
- hay creación de empleo neto en la empresa.

69 En España, los incentivos a la contratación de jóvenes financiados con cargo al FSE o la IEJ a veces proporcionaban un apoyo más prolongado a los contratos indefinidos. Por ejemplo, el programa *Empleo Joven* tenía como objetivo cofinanciar durante seis meses los contratos de las personas jóvenes empleadas con contratos temporales, o hasta doce meses los contratos de aquellas con contratos indefinidos. Sin embargo, el programa no requería un período mínimo de retención posterior. En virtud del FSE+, desde 2021 se exige un período mínimo de retención de hasta veinticuatro meses para determinadas medidas, de acuerdo con una reforma del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España (véase el [recuadro 7](#)).

²⁸ Fichas temáticas del Semestre Europeo – Políticas activas del mercado de trabajo, 2017.

Recuadro 7

Período de retención y contratos indefinidos en España

En el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España, se encuadra el **componente 23 «Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo»**. Este abarcaba reformas de simplificación de contratos, a fin de que la regla general consista en contratos indefinidos para promover el empleo estable (reforma 4), y la modernización de las políticas activas de empleo y la simplificación del sistema de incentivos (reforma 7). El Real Decreto-ley 32/2021 restringió el uso de contratos temporales.

En el Programa FSE+ Empleo Juvenil de España figuraba la «**Medida 5.A.08 Incentivos a la contratación indefinida de personas jóvenes que no estén trabajando ni estudiando ni formándose**». Esta consistía en una ayuda a tanto alzado para incentivar la contratación estable de jóvenes. Debido a las reformas del mercado laboral anteriormente mencionadas, el empleo debía mantenerse durante un período de hasta veinticuatro meses tras la finalización de la bonificación del programa.

- 70** En Italia, una de las medidas examinadas ofrecía incentivos únicamente a la contratación indefinida, pero no imponía un período mínimo de retención una vez finalizada la ayuda de la UE. Con el fin de garantizar la creación neta de empleo y evitar el efecto de desplazamiento, la medida también incluía disposiciones dirigidas a excluir a los empleadores que, ya fuera antes o después de la contratación, despidieran a determinados trabajadores o llevaran a cabo despidos colectivos que afectaran a puestos comparables a los subvencionados.
- 71** Asimismo, observamos que, en ocasiones, los trabajadores abandonaban los puestos subvencionados antes de que finalizara la financiación. En nuestra (pequeña) muestra de personas jóvenes apoyadas por el programa español *Empleo Joven – La Caixa*, dos de cada diez abandonaron la medida antes de su finalización. Algo similar ocurrió en Italia, en el marco del *Incentivo Occupazione NEET 2018-2019*: alrededor de una cuarta parte de los contratos de trabajo finalizó a los veinticuatro meses de empezar porque los trabajadores decidieron dimitir²⁹. Las medidas no preveían la realización de entrevistas de salida con los servicios de empleo, lo que habría permitido plantear posibles problemas y mejorar el diseño de dichas medidas en el futuro.

²⁹ *Incentivi all'assunzione Garanzia Giovani. Un'analisi valutativa*. Collana Focus Anpal n.º 105, p. 15.

Falta claridad sobre cuándo puede considerarse que una persona joven se ha incorporado satisfactoriamente en el mercado laboral

- 72** En 2017, la Red Europea de Servicios Públicos de Empleo desarrolló un [conjunto de herramientas](#) para ayudar a los servicios públicos de empleo a diseñar y aplicar su enfoque de cara a la integración sostenible. Enumera tres dimensiones que deben tenerse en cuenta a la hora de definir en qué consiste la integración sostenible en el mercado laboral:
- la integración en una **relación laboral de larga duración**, centrada en el volumen de trabajo en función de la duración del empleo;
 - la integración en una **relación laboral que permita una promoción profesional**, centrada en la calidad de la adecuación entre la demanda y la oferta de empleo;
 - la **empleabilidad de los demandantes de empleo**, es decir, la medida en que las capacidades de los demandantes de empleo se ajustan a las necesidades del mercado laboral.
- 73** Este conjunto de herramientas tiene por objeto apoyar el diseño y la aplicación de medidas de integración en el mercado laboral, pero su uso no es obligatorio. Constatamos que los Estados miembros visitados no definían claramente, en sus programas operativos, la «*integración sostenible de los jóvenes en el mercado laboral*» en relación con las tres dimensiones mencionadas.
- 74** Sin una comprensión clara de cuándo puede considerarse que una persona joven se ha incorporado satisfactoriamente en el mercado laboral, se corre el riesgo de que la asignación y el uso de los fondos de la UE que apoyan el empleo juvenil carezcan de objetivos suficientemente específicos y mensurables. En la práctica, esto podría obstaculizar el diseño de medidas de apoyo eficaces, como incentivos a la contratación, y dificultar la medición de sus resultados (véanse también los apartados [47](#) a [51](#)).

Los incentivos de contratación tienden a generar un efecto de peso muerto, lo que puede conducir a resultados ineficientes

- 75** A raíz de una evaluación de la aplicación y las repercusiones de los incentivos a la contratación de jóvenes llevada a cabo en España (Cataluña) en 2023, se concluyó que dichos incentivos no habían estado suficientemente orientados, y se recomendó a las autoridades que:
- definir la población objetivo de personas jóvenes desempleadas no solo por edad, sino también mediante otras variables, como el nivel educativo, el género o el período de desempleo;
 - clasificar a las personas jóvenes desempleadas vulnerables en función de dichas variables y los priorizasen en función de su vulnerabilidad.
- 76** Las recomendaciones se ajustaban al objetivo social de los incentivos a la contratación (véase el apartado [57](#)) y, además, contribuirían a evitar el efecto de peso muerto. En 2023, las autoridades catalanas adoptaron medidas para abordar estas recomendaciones (véase el [recuadro 8](#)). Sin embargo, la adecuada determinación y priorización de la población objetivo dependen, en última instancia, de los criterios establecidos en cada petición de fondos individual.

Recuadro 8

Medidas adoptadas por España para abordar las recomendaciones sobre incentivos a la contratación

En 2023, las autoridades catalanas revisaron el marco jurídico relativo a los incentivos a la contratación (ORDEN EMT/213/2023) atendiendo a las recomendaciones de la evaluación. Ahora, la resolución de una convocatoria de financiación podría determinar una asignación de financiación diferenciada según:

- las actuaciones subvencionables;
- las tipologías de personas o entidades beneficiarias;
- las modalidades de contratos;
- un criterio territorial, vinculado, si se procede, a los datos del desempleo;
- la situación laboral de las personas a las que se dirigen las medidas.

- 77** Las nuevas normas también introdujeron un límite máximo a la subvención, a fin de que esta no superase el 80 % del coste básico mensual para el módulo de contratación laboral, con el objetivo explícito de reducir el efecto del peso muerto. Este límite máximo hace que los empleadores tengan que asumir parte del coste laboral, lo cual se ajusta al principio básico de gasto público responsable y limita el gasto público por contratación. Sin embargo, el límite máximo no ayudó a priorizar a las personas que solo tienen probabilidades de ser contratadas si existe un incentivo monetario —como las personas jóvenes con experiencia laboral limitada, cualificaciones bajas o largos períodos de inactividad— y, por tanto, no abordó de manera directa el posible efecto de peso muerto, es decir, la asignación de ayudas a contrataciones que se habrían producido de todos modos.
- 78** Las evaluaciones del período de programación 2014-2020 de Italia³⁰ revelaron problemas inherentes a los incentivos a la contratación, como el efecto de peso muerto y los efectos de selección. El efecto de selección se produce cuando las empresas utilizan incentivos para contratar a jóvenes que ya tenían previsto contratar, de modo que estos habrían podido encontrar trabajo incluso sin el incentivo. En las evaluaciones se recomendaba ajustar los criterios de subvencionabilidad y los importes de las ayudas para adaptarlos mejor a la empleabilidad de la persona joven beneficiaria mediante el uso de indicadores cuantitativos y cualitativos. Aunque el programa para el período 2021-2027 incluía disposiciones a tal efecto, los incentivos a la contratación posteriormente introducidos³¹ no estuvieron a la altura, ya que simplemente replicaban medidas anteriores. Las partes interesadas³² también recomendaron orientar mejor los esfuerzos hacia los más necesitados, pero su petición no se tuvo en cuenta en el momento de la aplicación.
- 79** Una orientación eficaz de los incentivos requiere no solo normas adecuadas, sino también controles adecuados que garanticen su correcta aplicación. En nuestras auditorías anuales de cumplimiento hemos señalado diversas cuestiones relacionadas con los controles de las condiciones de subvencionabilidad de las personas jóvenes destinatarias (véase el apartado **11** del *anexo I*). La Comisión también ha detectado determinados problemas en sus propias auditorías y ha solicitado medidas correctoras. Aunque la no subvencionabilidad no se traduce necesariamente en un efecto de peso muerto, podría indicar posibles deficiencias en el control de las normas de selección.

³⁰ *Incentivi all'assunzione Garanzia Giovani. Un'analisi valutativa*. Collana Focus Anpal n.º 105.

³¹ - Decreto Legge 7 maggio 2024, n. 60, artículo 2.

³² Dipartimento per le politiche di coesione, Programmazione della politica di coesione 2021-2027, Tavolo 4 «Un'Europa più sociale» – Sintesi degli esiti del confronto partenariale (enero de 2020). Documento disponible en opencoesione.gov.it.

- 80** Por su naturaleza, el efecto de peso muerto es difícil de medir, ya que requiere establecer, o al menos estimar, lo que los empleadores o los empleados habrían hecho en ausencia del incentivo. En igualdad de condiciones, cuanto mayor es la empleabilidad de una persona joven, mayor es el riesgo de peso muerto.
- 81** Las autoridades italianas desarrollaron un indicador que mide la empleabilidad de las personas jóvenes inscritas en la Garantía Juvenil y refleja la distancia que las separa del mercado laboral (*indice di profilazione*³³). Este indicador se calcula antes de adoptar medida alguna. Al comparar los resultados que arroja este indicador entre quienes entonces se beneficiaron de las subvenciones a la contratación durante el período 2015-2019 y los que no, observamos que los primeros eran más empleables desde el principio, en particular porque por término medio contaban con más experiencia laboral previa³⁴. Este hecho indica que se ha producido un efecto de peso muerto. Sin embargo, aunque se hubiera creado un puesto de trabajo sin un incentivo a la contratación, el incentivo podría haber facilitado la obtención de condiciones contractuales más favorables³⁵, como la exigencia de un contrato indefinido en lugar de uno de duración determinada, conforme a las normas sobre subvenciones.

³³ *La Garanzia Giovani rafforzata e le politiche attive a sostegno dell'occupazione giovanile* – Primo rapporto di monitoraggio, INAPP, junio de 2025.

³⁴ *Incentivi all'assunzione Garanzia Giovani. Un'analisi valutativa*. Collana Focus Anpal n.º 105, p. 9.

³⁵ *Ibid.*, p. 51.

La orientación profesional y el apoyo a la formación profesional facilitan la integración de las personas jóvenes en el mercado laboral

- 82** Existen otras medidas financiadas por la UE que no están directamente vinculadas a una oferta de empleo y pueden apoyar la integración de las personas jóvenes en el mercado laboral. Con arreglo a la Garantía Juvenil reforzada, estas deben, en la medida de lo posible, adaptarse a los jóvenes que reciben el apoyo. A menudo se materializan en las denominadas «medidas de activación»: orientación personalizada, planificación de acciones individuales y apoyo a la formación, incluida la formación profesional. Estas medidas de apoyo son herramientas importantes para las autoridades nacionales. Pueden servir como un primer paso necesario para identificar una oferta de trabajo adecuada o aumentar la empleabilidad de una persona cuando no sea posible ofrecer una oferta de trabajo. Comprobamos cómo estas medidas apoyaban la integración de las personas jóvenes en el mercado laboral.
- 83** Los tres Estados miembros auditados han apoyado a la población joven a través de distintos tipos de políticas activas del mercado laboral, algunas de las cuales han sido objeto de nuestra auditoría (véase el apartado 56). En la medida de lo posible, examinamos la situación laboral de los participantes respaldados por dichas medidas.
- 84** En Italia, evaluamos una medida de orientación profesional, *Accompagnamento al lavoro* (véase el [recuadro 9](#)), diseñada para ayudar a la población joven a conseguir trabajo mediante la elaboración de un itinerario personalizado. Esta medida podía ir acompañada o no de otras políticas activas del mercado laboral, como incentivos a la contratación.

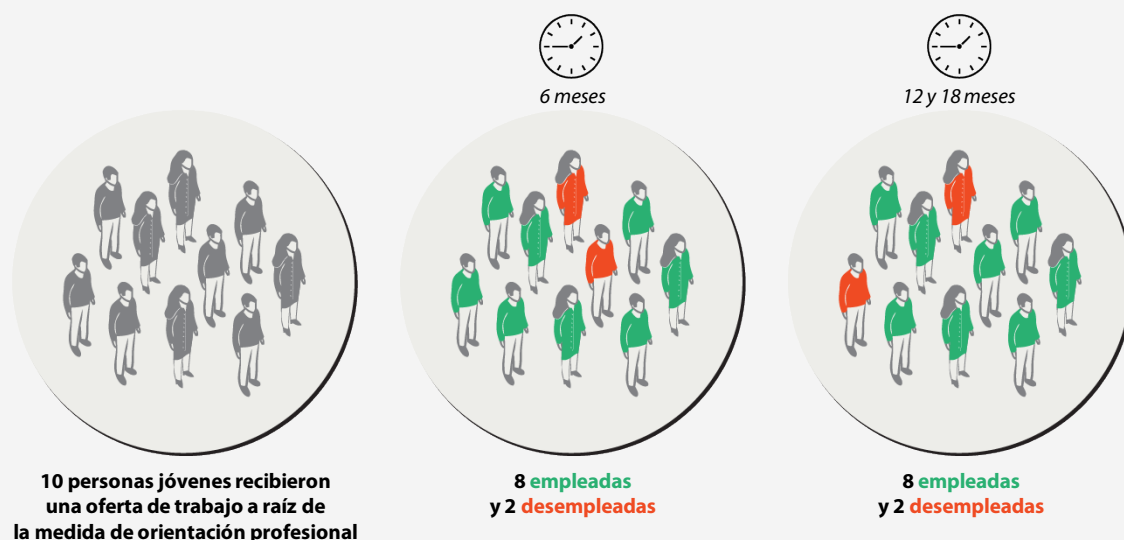
Recuadro 9

La orientación profesional como forma de ayudar a las personas jóvenes a acceder al mercado laboral en Italia

Atendiendo a la situación laboral de las personas jóvenes que recibieron orientación laboral en el marco del **programa operativo para el empleo juvenil de Italia** (*Iniziativa occupazione giovani*), quienes recibieron orientación laboral alcanzaron, por término medio, tasas de empleo más altas que quienes no participaron en la medida³⁶.

A 31 de diciembre de 2022, 804 868 personas jóvenes habían completado al menos una medida del programa. De estos participantes, 534 474 (el 66,4 %) tenían empleo. Al analizar en detalle los tipos de medidas, observamos que las que registraron las tasas de empleo más altas fueron los incentivos a la contratación (76,8 %) y la orientación profesional como medida independiente (76,6 %), es decir, sin vinculación con otras políticas activas del mercado laboral³⁷. Aunque la participación en una de estas medidas no garantizaba una oferta de trabajo, los proveedores de servicios de empleo solo recibían el reembolso si garantizaban un puesto de trabajo, y el importe del reembolso variaba según el tipo de contrato (más elevado para los contratos indefinidos).

A título ilustrativo, analizamos la situación de diez personas jóvenes que habían recibido una oferta de trabajo en el marco de esta medida a los seis, doce y dieciocho meses de haber comenzado a trabajar. Los resultados se presentan a continuación.



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

³⁶ *Garanzia giovani in Italia*. Collana Focus Anpal n.º 92, sección 3.2.

³⁷ *L'attuazione della garanzia giovani in Italia - Un bilancio del periodo maggio 2014-dicembre 2022*, sección 3.2 (2023, Collana Biblioteca Anpal, n.º 27).

- 85** En España, la inscripción en la Garantía Juvenil permitía a las personas jóvenes que ni estudian ni trabajan ni reciben formación acceder a una serie de medidas de asistencia, como orientación personalizada y planificación de acciones individuales, entre ellas, los sistemas de apoyo individuales a medida. En nuestro [informe anual de 2021](#)³⁸ señalamos casos en los que la inscripción de personas jóvenes beneficiarias de incentivos a la contratación en la Garantía Juvenil se realizó con carácter retroactivo, lo que supuso que estas quedasen privadas de todas las prestaciones adicionales disponibles en el marco de este régimen.
- 86** En Alemania, auditamos tres medidas apoyadas por el FSE y REACT-UE que se centraban en la prevención del desempleo o la inactividad (véase el [anexo II](#)). Las medidas estaban dirigidas a estudiantes y tenían como objetivo ayudarlos a explorar distintas opciones profesionales y orientarlos con vistas a tomar decisiones informadas sobre su educación y futuro laboral. Ofrecían vías de aprendizaje alternativas, como la formación de aprendices, para evitar que terminaran prematuramente la educación formal y quedaran desempleados. Esto también incrementaba sus posibilidades de encontrar trabajo, dado que la formación de aprendices constituye una vía clave hacia un empleo estable en Alemania. Sin embargo, no se disponía de información suficiente sobre la situación laboral de los interesados tras la ejecución de las medidas, y no era factible analizarla doce o dieciocho meses después de su finalización.

Sigue siendo difícil llegar a las personas jóvenes inactivas

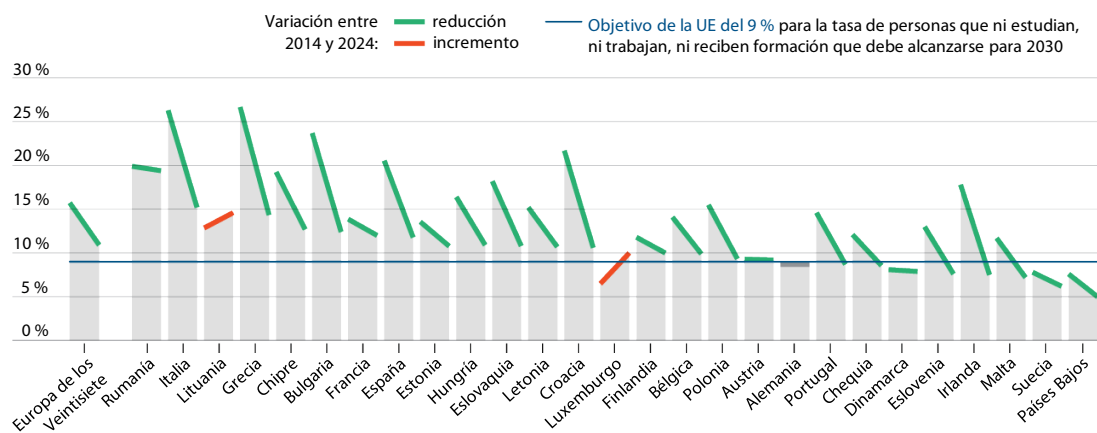
- 87** La [Recomendación del Consejo de 2013 por la que se establece la Garantía Juvenil](#) proponía estrategias y mecanismos de divulgación eficaces para identificar a las personas más alejadas del mercado laboral y colaborar con ellas (por ejemplo, las personas jóvenes inactivas). Esta recomendación se reforzó en 2020. Examinamos las medidas adoptadas por la Comisión y los Estados miembros para identificar a las personas jóvenes se encuentran en esta situación con vistas a integrarlas en el mercado laboral.
- 88** La proporción de personas jóvenes que ni estudian ni trabajan ni reciben formación sigue disminuyendo³⁹. Sin embargo, este cambio positivo no se distribuye por igual entre los dos sectores que conforman la población de personas jóvenes que ni estudian ni trabajan ni reciben formación: las desempleadas y las inactivas (es decir, las que se encuentran fuera del mercado laboral).

³⁸ [Informe Anual relativo al ejercicio 2021](#), recuadro 5.5.

³⁹ [COM\(2024\) 701](#).

89 El porcentaje global de personas que ni estudian ni trabajan ni reciben formación disminuyó en la UE en 4,6 puntos porcentuales entre 2014 y 2024, con variaciones entre los Estados miembros de la UE (véase la *ilustración 8*). En 2024, el 11,1 % de la población con edades comprendidas entre 15 y 29 años de la UE eran personas jóvenes que ni estudian ni trabajan ni reciben formación, una cifra todavía dos puntos porcentuales por encima del objetivo del 9 % establecido en el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales que debía alcanzarse para 2030.

Ilustración 8 | Porcentaje de personas jóvenes (de entre 15 y 29 años) que ni estudian ni trabajan ni reciben formación (2014 y 2024)

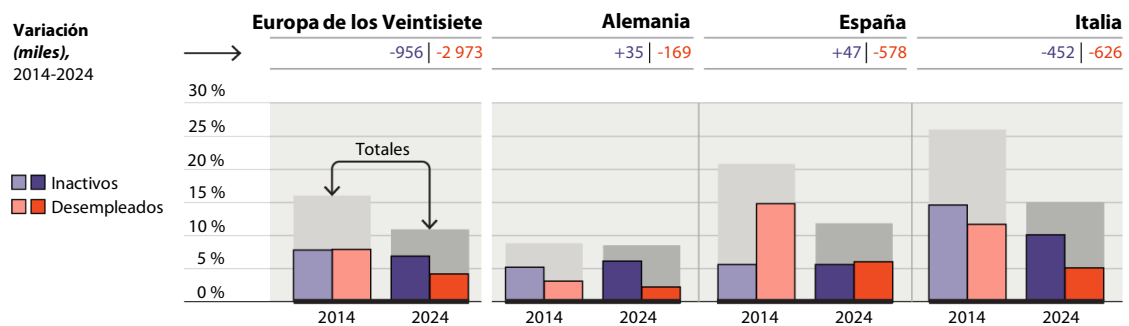


Nota: Hay pausas en las series temporales de Bélgica, Bulgaria, Alemania, Irlanda, Grecia, España y Francia.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los [datos de Eurostat](#) obtenidos el 14 de enero 2026.

90 Nuestro análisis de la UE en su conjunto indica que la mejora (3,9 millones de personas jóvenes que ni estudian ni trabajan ni reciben formación menos en 2024 que en 2014) se debe principalmente a la disminución del número de personas jóvenes desempleadas (2,97 millones) y no del número de personas inactivas (0,96 millones, alrededor de la mitad en Italia). Por tanto, la composición de la población de personas jóvenes que ni estudian ni trabajan ni reciben formación en la UE está cambiando debido al aumento de la proporción de personas jóvenes inactivas⁴⁰. Su porcentaje pasó del 49,7 % en 2014 al 62,2 % en 2024. Esta tendencia se aprecia en los tres Estados miembros auditados. El número de personas jóvenes inactivas incluso ha aumentado en Alemania y España (véanse la [ilustración 9](#) y el [anexo III](#) para consultar la tendencia en los veintisiete Estados miembros). Dado que las personas jóvenes inactivas se encuentran a menudo más lejos del mercado de trabajo —por motivos como falta de capacidades, educación o experiencia laboral pertinentes, ubicación geográfica, problemas de salud o barreras sociales como la discriminación—, es más difícil llegar a ellas e integrarlas.

Ilustración 9 | Porcentaje de personas jóvenes (de entre 15 y 29 años) inactivas y desempleadas (2014 y 2024)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los [datos de Eurostat](#) obtenidos el 14 de enero 2026.

⁴⁰ SWD(2020) 216, p. 12.

91 Las personas jóvenes que ni estudian ni trabajan ni reciben formación inactivas suelen enfrentarse a barreras institucionales que dificultan su incorporación en el mercado laboral, lo que pone de manifiesto la necesidad de diseñar estrategias exhaustivas que vayan más allá de lo que pueden abordar, por sí solas, las políticas del mercado laboral. En 2022, la Comisión publicó un conjunto de herramientas⁴¹ con instrumentos y prácticas destinadas a ayudar a las partes interesadas a utilizar los recursos del FSE+ para fomentar la integración de las personas inactivas en el mercado laboral. El conjunto de herramientas recomendaba que las partes interesadas públicas y privadas colaborasen estrechamente. Las autoridades nacionales podían considerar:

- implicar a organizaciones con experiencia en la prestación de apoyo especializado a personas inactivas;
- fomentar estrategias de divulgación para poner en contacto a los servicios de apoyo y a las personas vulnerables;
- seguir desarrollando tales estrategias a fin de animar a las personas vulnerables a participar en los programas de integración en el mercado laboral.

92 En el marco legislativo de la financiación de la UE para 2021-2027, la Comisión también introdujo disposiciones específicas que exigen que los Estados miembros establezcan medidas de divulgación dirigidas a las personas jóvenes⁴². La Garantía Juvenil reforzada también destacó esta cuestión.

93 En España, en una segunda evaluación de la Garantía Juvenil⁴³ se propuso una medida específica para la población joven inactiva. Se recomendó que se hiciera un esfuerzo por analizar y llegar a aquellos segmentos de personas jóvenes que no están estudiando y que son inactivas. Este esfuerzo consistía en incorporarlos a las actuaciones de la Garantía Juvenil, de manera que se reforzara el enfoque hacia las personas jóvenes inactivas habilitando los canales de acceso a este perfil y adaptando las oportunidades a sus necesidades.

⁴¹ [Improving collaboration to support the integration of long-term unemployed and inactive people](#), 2022.

⁴² [Reglamento \(UE\) 2021/1057](#), artículo 7, apartado 6, y [Reglamento \(UE\) 2021/1060](#), anexo IV, condición favorecedora 4.1.

⁴³ II EVALUACIÓN DE LA INICIATIVA DE EMPLEO JUVENIL Informe de Evaluación, 2018.

- 94** España abordó la recomendación de la evaluación añadiendo una medida en su Plan de Garantía Juvenil Plus (2021) relativa a un refuerzo de la colaboración entre los Servicios Públicos de Empleo y los servicios sociales y de juventud, así como con otras entidades que trabajan con estos colectivos y sus familias⁴⁴. Todavía es pronto para saber si esta medida ha logrado los resultados previstos.
- 95** En Italia, el programa para el período 2021-2027 que examinamos indicaba que, según las evaluaciones de la Garantía Juvenil, los esfuerzos por llegar a los grupos más vulnerables y desfavorecidos y conseguir que participaran habían resultado insuficientes. En consecuencia, el programa incluyó una medida de divulgación específica a tal fin. Sin embargo, en agosto de 2025, la medida aún no se había iniciado y la financiación que se le había asignado se había reducido significativamente (véase el [recuadro 10](#)).

Recuadro 10

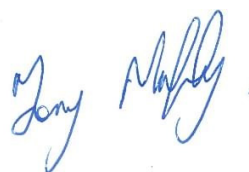
Reducción de la financiación asignada a la estrategia de divulgación en el marco del programa del FSE+ desarrollado por Italia para el período 2021-2027, *Giovani, Donne e Lavoro*

La versión inicial de este programa, *Giovani, donne e lavoro*, destinó, para el período 2023-2024, 500 millones de euros a estrategias de divulgación para personas jóvenes que ni estudian ni trabajan ni reciben formación, que debían llevarse a cabo a finales de 2024. Las medidas aún no se habían iniciado en el momento de nuestra auditoría, realizada en 2025. La versión más reciente del programa aprobada por la Comisión en agosto de 2025 indicaba la asignación de un importe global de 150 millones de euros a la misma estrategia. Esta cantidad se reasignó a otras medidas de apoyo al empleo juvenil, en particular incentivos a la contratación, que, sin embargo, no se destinaron estratégicamente a actividades de divulgación.

⁴⁴ Medida 8: «Orientación para personas jóvenes inactivas desanimadas y personas alejadas del mercado laboral, incluyendo a las personas en situación y/o riesgo de exclusión social o en riesgo de exclusión social, entre ellas, las personas beneficiarias del ingreso mínimo vital».

El presente informe ha sido aprobado por la Sala II, presidida por Annemie Turtelboom, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo, en Luxemburgo, en su reunión de 22 de abril de 2026.

Por el Tribunal de Cuentas

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Tony Murphy', with a stylized flourish at the end.

Tony Murphy
Presidente

Anexos

Anexo I — Sobre la auditoría

Desempleo juvenil

- 01** Por «desempleo juvenil» se entiende el desempleo de las personas de entre 15 y 24 años (en el marco de la [Garantía Juvenil](#) inicial) o de entre 15 y 29 años (en el marco de la [Garantía Juvenil reforzada](#)), que están desempleadas. Constituye una preocupación importante en la mayoría de los Estados miembros, aunque se observa una tendencia a la baja desde que alcanzara su máximo en 2013.
- 02** Los Gobiernos nacionales y regionales son los principales responsables de abordar el empleo juvenil. No obstante, la UE apoya y, en caso necesario, complementa la acción de los Estados miembros en este ámbito. Existen definiciones comunes de «desempleo», «empleo» e «inactividad» en la UE (véase el [recuadro 1](#)).

Recuadro 1

Definiciones de personas «desempleadas» e «inactivas»

Según Eurostat y de acuerdo con las normas aprobadas por la [Organización Internacional del Trabajo](#), son **desempleadas** las personas:

- con edades comprendidas entre 15 y 74 años;
- sin empleo (según la definición de [empleo](#)) durante una «semana de referencia» específica para las estadísticas del mercado laboral;
- disponibles para trabajar, es decir, disponibles para iniciar una actividad por cuenta ajena o por cuenta propia dentro del plazo de las dos semanas siguientes a la semana de referencia;
- en busca de trabajo activa, es decir, que hayan tomado medidas concretas para buscar un empleo por cuenta ajena o un empleo por cuenta propia en un período de cuatro semanas que termine al final de la semana de referencia, o que hayan encontrado trabajo y empiecen a trabajar en un período de tres meses como máximo.

Son **inactivas** las personas:

- en edad de trabajar que se encuentran [fuera del mercado laboral](#), es decir, que no forman parte de la población activa y, por tanto, no están ni «empleadas» ni «desempleadas». El término incluye a las personas que actualmente no están empleadas y no buscan activamente trabajo, como las que no pueden trabajar o ejercer actividades periódicas debido a una enfermedad prolongada, los trabajadores desanimados, los niños en edad escolar, los estudiantes a tiempo completo y los jubilados.

Fuente: Eurostat y la Organización Internacional del Trabajo.

Marco jurídico y político

- 03** La UE comparte las competencias de la política de empleo y social con los Estados miembros. Entre las iniciativas de la UE figuran coordinar y seguir las políticas nacionales, facilitar el intercambio de mejores prácticas y promulgar legislación sobre los derechos de los trabajadores y los sistemas de seguridad social. Su política social se basa en el **artículo 3, apartado 3**, del [Tratado de la Unión Europea](#).

- 04** En virtud del [Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea](#)¹, los Estados miembros y la UE han de desarrollar una estrategia coordinada para el empleo, para potenciar una mano de obra cualificada, formada y adaptable y mercados laborales con capacidad de respuesta al cambio económico. La Unión «contribuirá a un alto nivel de empleo mediante el fomento de la cooperación entre los Estados miembros, así como apoyando y, en caso necesario, complementando sus respectivas actuaciones»². Del mismo modo, el fomento del empleo es un objetivo social y de empleo común compartido por la UE y sus Estados miembros³.
- 05** La **Garantía Juvenil de 2013** y la **Garantía Juvenil reforzada de 2020** constituyen el marco político de referencia de la UE para abordar el desempleo juvenil y la inactividad en el mercado laboral. La mayoría de los Estados miembros puso en marcha su sistema nacional de Garantía Juvenil ya en enero de 2014.
- 06** Desde noviembre de 2017, la Garantía Juvenil se considera un derecho social. Con arreglo al principio 4 del **pilar europeo de derechos sociales («Apoyo activo para el empleo»)**, *«Los jóvenes tienen derecho a educación continua, una formación como aprendices, un período de prácticas o una oferta de empleo de buena calidad en los cuatro meses siguientes a quedar desempleados o finalizar los estudios»*. El Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales de 2021 introdujo objetivos nuevos y ambiciosos para los jóvenes, como la reducción de la tasa de personas jóvenes que ni estudian ni trabajan ni reciben formación de entre 15 y 29 años del 12,6 % (en 2019) al 9 % para 2030.
- 07** Los Reglamentos de REACT-UE y del FSE+ exigen el cumplimiento de la Recomendación del Consejo de 2020 sobre el **refuerzo de la Garantía Juvenil** a la hora de prestar apoyo a las personas jóvenes⁴. Esto implica que el apoyo debe diseñarse atendiendo a un enfoque personalizado que incluya la elaboración de perfiles, planes de acción individualizados, asesoramiento, orientación y tutoría. Además, debe ser oportuno (es decir, las personas jóvenes deben recibirlo en los cuatro meses siguientes a quedar desempleadas o finalizar los estudios formales).

¹ Artículos 145 y 146 del [Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea](#).

² *Ibid.*, artículo 147.

³ *Ibid.*, artículo 151.

⁴ [Reglamento \(UE\) 2020/2221](#), artículo 92 ter, y [Reglamento \(UE\) 2021/1057](#), artículo 11.

Funciones y competencias

- 08** La responsabilidad de la política de empleo reside principalmente en los Estados miembros. Las responsabilidades de la UE en materia de empleo son complementarias y están cubiertas por una **estrategia europea de empleo**. Las funciones y competencias de la Comisión y de los Estados miembros se resumen en la [ilustración 1](#).

Ilustración 1 | Funciones y competencias



Comisión

Aplica la Estrategia europea de empleo principalmente en el marco del Semestre Europeo, en particular a través de las orientaciones para las políticas de empleo, de los informes conjuntos sobre el empleo y los programas nacionales de reformas (hasta 2023), y de los informes por país y las recomendaciones específicas por país.

Supervisa el desempleo juvenil a través de los informes por país del Semestre Europeo publicados como parte del «paquete de primavera» y las recomendaciones específicas por país.

La **Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión (DG EMPL)** es responsable, junto con los Estados miembros, de planificar la **financiación** que apoya el empleo juvenil (es decir, el FSE, la IEJ, REACT-UE y el FSE+), de supervisar la ejecución y de evaluar los resultados e informar al respecto.



Estados miembros (en el ámbito nacional o subnacional)

Son **responsables de la aplicación de la política de empleo**. En el contexto de la coordinación en la UE, se les ha exigido que elaboren y presenten programas nacionales de reformas (PNR) anuales y tienen la obligación política de aplicar las recomendaciones específicas por país. Los Parlamentos nacionales contribuyen a traducir los objetivos generales de la UE en objetivos nacionales, así como a elaborar los PNR anuales (en 2024, los PNR se sustituyeron por planes fiscales y estructurales a medio plazo).

En el marco legislativo de la política de cohesión, los Estados miembros **proponen y presentan programas operativos** a la Comisión, que luego los evalúa y aprueba. Los Estados miembros deben **aplicar, supervisar y notificar sus avances, y evaluar los resultados** de las medidas financiadas por los programas operativos.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Información financiera clave

- 09** La UE apoya el empleo, la empleabilidad y la prevención de la exclusión social de las personas jóvenes a través de fondos de la UE como el FSE y la IEJ 2014-2020, REACT-UE, el FSE+ 2021-2027 y el FTJ (véase el [cuadro 1](#)).

Cuadro 1 | Importe (en millones de euros) de la financiación de la UE prevista por Estado miembro en el marco del FSE, REACT-UE, la IEJ (código de intervención 103) y el FSE+ (ámbito de intervención 136) para los períodos 2014-2020 y 2021-2027

Estado miembro	FSE	REACT-UE	IEJ	FSE +	FTJ
Bélgica	58,5	-	128,8	106,2	-
Bulgaria	66,2	-	110,6	292,9	-
Chequia	-	-	27,2	38,7	1,1
Alemania	489,5	47,4	-	541,1	20,7
Estonia	-	-	-	8,8	-
Irlanda	-	-	136,3	15,7	-
Grecia	-	-	512,4	686,8	23
España	411,7	192,8	2 784,5	1 877,4	2,9
Francia	237,6	33,3	964,5	988	-
Croacia	64,2	-	206,3	279,2	-
Italia	738,7	1 234,7	1 880,2	2 691,2	-
Chipre	5,3	-	36,3	28	-
Letonia	-	-	58	19	-
Lituania	17,5	-	63,6	43,7	-
Luxemburgo	5,6	-	-	1,4	-
Hungría	503,8	-	99,5	447,7	-
Malta	4,8	-	-	6	-
Países Bajos	-	-	-	-	24,5
Polonia	1 179,4	-	539,4	552,9	-
Portugal	-	-	460,3	951,2	-
Rumanía	136,3	-	303,2	673,5	-

Estado miembro	FSE	REACT-UE	IEJ	FSE +	FTJ
Eslovenia	73	-	18,4	9,9	-
Eslovaquia	-	-	172,3	284	10,2
Finlandia	-	-	-	20,4	-
Suecia	158,5	-	88,3	-	-
Total	4 150,5	1 508,2	8 590,1	10 564	82,3

Notas: Dinamarca y Austria no tenían prevista ninguna financiación en el marco del código de intervención 103 ni del ámbito de intervención 136. Los importes de la UE se presentan sin la cofinanciación de los Estados miembros. En los datos para el período 2014-2020 queda excluido el Reino Unido. Los datos del FSE no incluyen REACT-UE, que se presenta por separado. Los datos disponibles en la plataforma de datos de cohesión abarcan las actualizaciones de los programas hasta diciembre de 2023 para el FSE, REACT-UE y la IEJ, y hasta octubre de 2025 para el FSE+. Revisamos los datos actualizados de los diez programas operativos seleccionados para la auditoría e incluimos una importante revisión posterior de uno de ellos (en Italia), reflejada en los datos presentados.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos obtenidos de la plataforma de datos de cohesión el 10 de febrero de 2026 y del sistema de comunicación de fondos estructurales en enero de 2026.

Alcance y enfoque de la auditoría

- 10** El objetivo de nuestra auditoría era examinar cómo ha contribuido la política de cohesión a apoyar la integración sostenible de las personas jóvenes en el mercado laboral. Evaluamos cómo han contribuido el FSE y la IEJ, REACT-UE y el FSE+ a los esfuerzos de los Estados miembros por proporcionar a la población joven empleos a largo plazo. Por lo que respecta al FSE+, debido a su lenta ejecución, nos centramos principalmente en el marco legislativo y en el diseño de medidas de apoyo al empleo juvenil. Nuestra auditoría abarcó el período que finaliza en diciembre de 2025. El FTJ no se incluyó en ella.

11 Esta auditoría complementa nuestro [trabajo anterior](#) sobre el desempleo juvenil, también en el contexto de nuestra declaración de fiabilidad anual⁵, y proporciona información sobre el uso de la financiación de la UE disponible durante los períodos de programación 2014-2020 y 2021-2027.

12 En la auditoría, evaluamos:

- cómo apoyó la Comisión a los Estados miembros para mejorar la situación laboral de las personas jóvenes utilizando estrategias, políticas y financiación específicas de sus programas operativos del FSE y la IEJ (incluida REACT-UE) para el período 2014-2020 y del FSE+ para el período 2021-2027, y cómo supervisó los resultados;
- si las medidas financiadas por la UE y apoyadas por el FSE, la IEJ (incluida REACT-UE) y el FSE+ facilitaron la integración sostenible de las personas jóvenes en el mercado laboral, incluidos los grupos más vulnerables.

13 La [ilustración 2](#) presenta los detalles sobre las fuentes de información analizadas y el enfoque de auditoría adoptado. Nuestra [metodología de auditoría](#) se ajusta a las normas internacionales de auditoría publicadas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI).

⁵ Véase, por ejemplo, el recuadro 5.5 del [Informe Anual relativo al ejercicio 2019](#), los recuadros 5.2 y 5.5 del [Informe Anual relativo al ejercicio 2021](#) y los recuadros 6.9 y 6.11 del [Informe Anual relativo al ejercicio 2023](#).

Ilustración 2 | Fuentes de información y enfoque de auditoría

Documentos



Marco jurídico aplicable, documentos de trabajo de los servicios de la Comisión, documentos de políticas pertinentes de la UE, programas seleccionados del FSE, la IEJ, REACT-UE y el FSE+, informes y evaluaciones de la Comisión y de los Estados miembros, e informes de las partes interesadas (por ejemplo, documentos de posición de organizaciones sindicales y otros informes de las agencias de la UE y la red Eurydice de datos sobre los sistemas educativos europeos).

Datos



Datos procedentes de diferentes fuentes, principalmente de la Comisión, Eurostat, la Plataforma de datos abiertos sobre cohesión y las autoridades nacionales.

Visitas de auditoría a la Comisión y los Estados miembros



Entrevistamos a los principales funcionarios de la UE encargados de la planificación o la ejecución del FSE, la IEJ, REACT-UE y el FSE+.

Para nuestra auditoría de los Estados miembros, visitamos **Alemania, España e Italia**. Realizamos nuestra selección teniendo en cuenta los importes asignados por el FSE/IEJ 2014-2020 y REACT-EU a la integración sostenible de las personas jóvenes en el mercado laboral (sobre la base del código de intervención 103), incluyendo a Estados miembros con un desempleo juvenil alto y bajo. Entrevistamos a:

- ministerios responsables de las políticas de empleo juvenil, autoridades de gestión de los programas del FSE/IEJ (incluido REACT-UE) y del FSE+ seleccionados;
- servicios públicos de empleo nacionales y regionales;
- coordinadores de la Garantía Juvenil;
- otras autoridades nacionales y regionales y organismos de ejecución que prestan apoyo al empleo juvenil.

También consultamos a organizaciones patronales y sindicales en cada uno de los tres Estados miembros.

Realizamos nuestro trabajo sobre la base de una muestra de diez programas operativos del FSE/IEJ y del FSE+, así como de nueve medidas pertinentes (anexo II) financiadas por el FSE y la IEJ (incluida REACT-UE), tres en cada Estado miembro seleccionado para nuestra auditoría. Seleccionamos las medidas con los importes asignados más elevados.

Noventa casos individuales



Comprobamos treinta casos individuales por Estado miembro (personas jóvenes beneficiarias de las ayudas en el marco de las medidas seleccionadas), a fin de evaluar si el apoyo conducía a la conservación de su puesto de trabajo más allá de los dieciocho meses. Seleccionamos aleatoriamente a estas personas jóvenes entre las que recibieron ayuda a partir de 2018.

Anexo II – Medidas auditadas en los tres Estados miembros seleccionados

Programa operativo	Medida auditada	Fuente de financiación	Importe total asignado (en euros)	Tipo de acción	Descripción breve
ALEMANIA					
2014DE05SFOP010 – <i>Operationelles Programm Nordrhein-Westfalen</i>	<i>Kurs auf Ausbildung</i>	REACT-UE	37 444 328 (proyectos auditados: 9 822 542)	Otras políticas activas del mercado laboral	<i>Kurs auf Ausbildung</i> , en Renania del Norte-Westfalia, se diseñó para apoyar a las personas jóvenes en riesgo de abandono escolar o que ya habían abandonado sus estudios. La medida les proporcionaba apoyo y asesoramiento para que pudieran llevar a cabo la transición a programas de formación o aprendizaje profesional de forma satisfactoria.
	Ausbildungsprogramm NRW	FSE	10 352 332 (proyectos auditados: 859 830)	Otras políticas activas del mercado laboral	<i>Ausbildungsprogramm NRW</i> , en Renania del Norte-Westfalia, se diseñó para ayudar a las personas jóvenes a obtener formación profesional y poner en contacto a los solicitantes de empleo con las empresas.

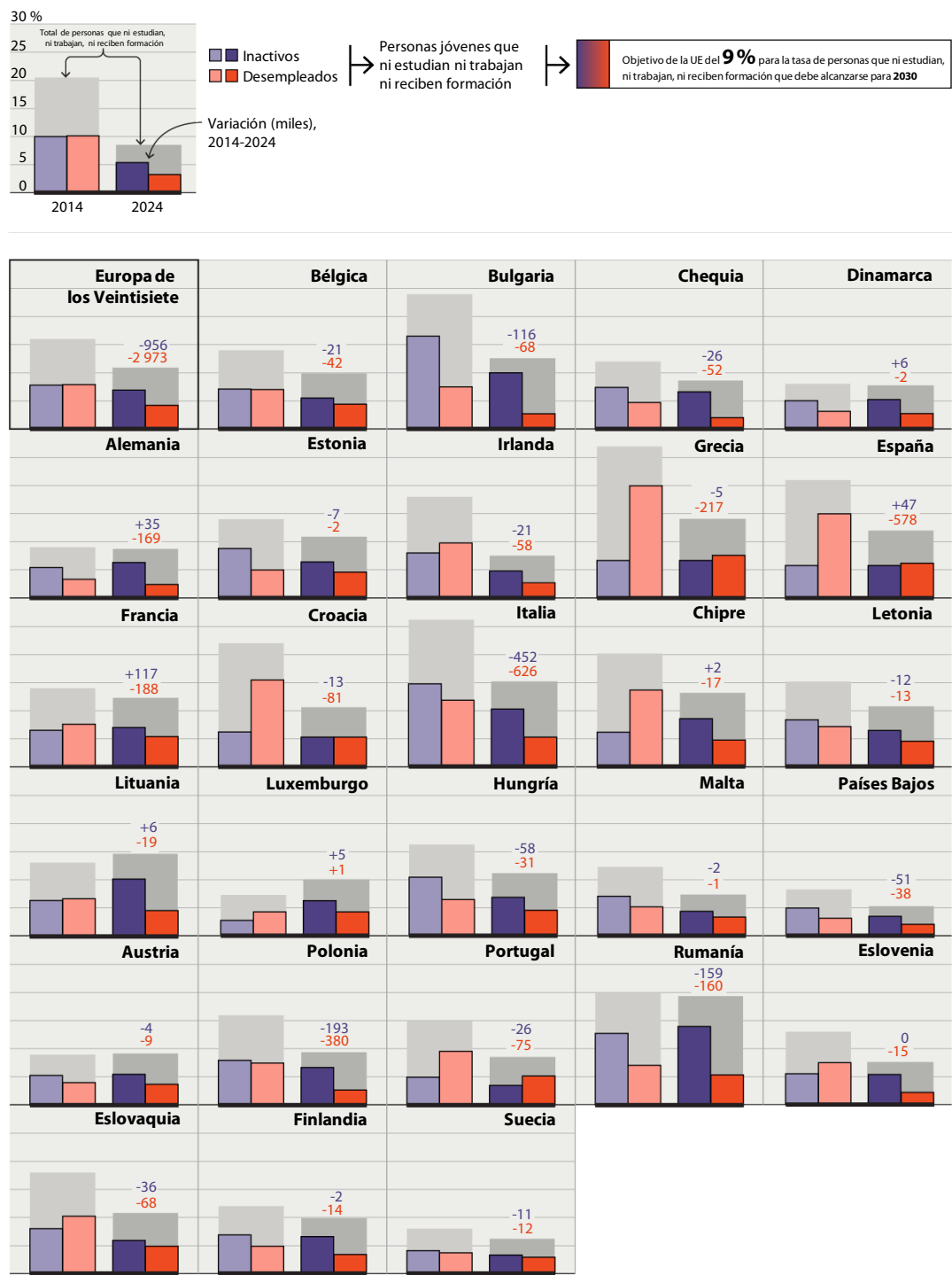
Programa operativo	Medida auditada	Fuente de financiación	Importe total asignado (en euros)	Tipo de acción	Descripción breve
2014DE05SFOP015 – <i>Operationelles Programm Rheinland-Pfalz</i>	<i>Jump</i>	REACT-UE	4 443 963 (proyectos auditados: 861 446)	Otras políticas activas del mercado laboral	<i>Jump</i> , en Renania-Palatinado, estaba dirigida a personas jóvenes que necesitaban apoyo en su transición de la escuela al trabajo. Apoyaba a quienes se enfrentaban a dificultades para encontrar una formación de aprendiz o un empleo. El programa tenía como objetivo ayudarlos a encontrar un empleo a largo plazo mediante la prestación de servicios como asesoramiento, cursos de aptitudes interpersonales y apoyo a la colocación laboral.
ESPAÑA					
2014ES05SFOP007 – <i>Programa Operativo FSE Cataluña 2014 – 2020 (POCAT)</i>	<i>SOC – Ayudas a la contratación para jóvenes</i>	REACT-UE	125 000 000	Incentivos a la contratación	El Servicio Público de Empleo (SOC) de Cataluña puso en marcha un programa para incentivar a las empresas y las cooperativas de trabajo a contratar a personas jóvenes desempleadas. El contrato subvencionado ofrecido podía ser de cualquier tipo, salvo contrato de prácticas y de aprendizaje, y tener una duración mínima de un año a tiempo completo. El registro previo en la Garantía Juvenil no se consideró un criterio de subvencionabilidad.

Programa operativo	Medida auditada	Fuente de financiación	Importe total asignado (en euros)	Tipo de acción	Descripción breve
2014ES05M9OP001 – <i>Programa Operativo de empleo juvenil 2014-2020 (POEJ)</i>	Ayudas para trabajadores incluidos en Expedientes de Regulación Temporal del Empleo (ERTE)	FSE e IEJ	161 836 287	Medida de conservación del empleo	ERTES POEJ 5 IEJ era una medida de flexibilidad dirigida a las empresas. A fin de evitar el despido de trabajadores durante la pandemia de COVID-19, el empleo y, por consiguiente, los contratos laborales, podían suspenderse con carácter temporal, o podía reducirse la jornada laboral. Las personas jóvenes recibían pagos para mantener su puesto de trabajo durante el tiempo que la medida estuvo vigente. La medida estaba destinada a las personas jóvenes inscritas en la Garantía Juvenil que, debido a la pandemia de COVID-19, habían sido incluidas en ERTES. Todos los participantes trabajaban y, en algún momento, se registraron y se beneficiaron del apoyo de la Garantía Juvenil.

Programa operativo	Medida auditada	Fuente de financiación	Importe total asignado (en euros)	Tipo de acción	Descripción breve
	<i>Empleo joven – La Caixa</i>		12 958 735	Incentivos a la contratación	La Caixa apoyó la contratación de personas jóvenes inscritas en el sistema nacional de Garantía Juvenil. Subvencionaba el coste del contrato de los trabajadores durante seis meses en el caso de los contratos de duración determinada (temporal), y hasta un máximo de doce meses en los contratos de duración indefinida.
ITALIA					
2014IT05M9OP001 – <i>Programma operativo nazionale FSE Iniziativa occupazione giovani 2014-2020</i>	<i>Accompagnamento al lavoro</i>	FSE e IEJ	116 513 738	Otras políticas activas del mercado laboral	Medida que tenía por objeto ayudar a las personas jóvenes a acceder al mercado laboral mediante el diseño de un itinerario personalizado destinado a ayudarlas a encontrar empleo. Esta servía como preparar del terreno para otras medidas del programa, que incluían incentivos a la contratación, o las complementaba. Aunque la participación en una de estas medidas no garantizaba una oferta de empleo, el resultado esperado era el establecimiento de una relación laboral de duración indefinida o una formación de aprendiz.

Programa operativo	Medida auditada	Fuente de financiación	Importe total asignado (en euros)	Tipo de acción	Descripción breve
	<i>Incentivo Occupazione NEET 2018-2019</i>		104 952 592	Incentivos a la contratación	Incentivo para que los empleadores privados contratasen a personas jóvenes que ni estudian ni trabajan ni reciben formación con edades comprendidas entre los 16 y los 29 años que formaban parte de la Garantía Juvenil. El incentivo abarcaba toda Italia, salvo la provincia autónoma de Bolzano.
2014IT05SFOP002 – <i>Pon Sistemi di Politiche Attive per l'Occupazione (SPA0) 2014-2020</i>	<i>Esonero Giovani under 36</i>	REACT-UE	1 234 684 525	Incentivos a la contratación	La medida concedía a los empleadores que contrataron a jóvenes menores de treinta y seis años de manera indefinida en 2021 y 2022 una exención de las cotizaciones a la seguridad social durante un período máximo de treinta y seis meses o cuarenta y ocho meses para los empleadores privados que los contrataban en un lugar o unidad de producción ubicados en las siguientes regiones: Abruzzos, Molise, Campania, Basilicata, Sicilia, Puglia, Calabria y Cerdeña. En comparación con las medidas financiadas por el FSE y la IEJ, el límite de edad se amplió de 29 a 35 años.

Anexo III – Personas jóvenes (de entre 15 y 29 años) inactivas y desempleadas en 2014 y 2024 en la UE y en los veintisiete Estados miembros



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de Eurostat ([edat_lfse_20](#) y [lfsi_neet_a](#)), obtenidos el 8 de enero de 2026.

Siglas y acrónimos

Sigla/Acrónimo	Definición/Explicación
Cedefop	Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional
Eurofound	Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo
FSE(+)	Fondo Social Europeo (Plus)
FTJ	Fondo de Transición Justa
IEJ	Iniciativa de Empleo Juvenil
PNR	Programa nacional de reformas
REACT-UE	Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa

Glosario

Término	Definición/Explicación
Acuerdo de asociación	Acuerdo entre la Comisión y un Estado miembro o uno o más países terceros en el contexto de un programa de gasto de la UE que establece, por ejemplo, planes estratégicos, prioridades de inversión, condiciones de comercio o disposiciones de ayuda al desarrollo.
Ámbito de intervención	Categoría de actividades financiadas por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo de Cohesión o el Fondo Social Europeo Plus durante el período 2021-2027. También denominado «código de intervención» durante el período 2014-2020.
Comité de Empleo	Principal órgano consultivo del Consejo encargado de evaluar los avances en materia de empleo y de políticas de empleo en los Estados miembros y en la UE en su conjunto.
Fondo Social Europeo	Fondo de la UE destinado a crear oportunidades educativas y laborales y mejorar la situación de las personas en riesgo de pobreza. Sustituido por el Fondo Social Europeo Plus.
Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo	Agencia de la UE que proporciona información, asesoramiento y experiencia en el ámbito de la política social de la UE basándose en información comparativa, investigación y análisis.
Garantía Juvenil	Marco estratégico de la UE en virtud del cual se ofrece a las personas jóvenes que quedan desempleadas o abandonan la educación formal oportunidades de empleo o formación en un plazo de cuatro meses.
Iniciativa de Empleo Juvenil	Programa de la UE que ayuda a las personas jóvenes que ni estudian ni trabajan ni reciben formación en regiones con una tasa de desempleo juvenil superior al 25 %.
Joven	A efectos de la Garantía Juvenil, persona de entre 15 y 25 años y, a partir de 2020, de entre 15 y 29 años.
Organización Internacional del Trabajo	Organismo de las Naciones Unidas que se ocupa de cuestiones laborales y, en particular, de las normas internacionales del trabajo.
Persona inactiva	Persona en edad de trabajar que no forma parte de la población activa.
Pilar europeo de derechos sociales	Marco de la UE con 20 principios que abarcan la igualdad de oportunidades y el acceso al empleo, unas condiciones de trabajo justas y la protección e inclusión sociales.
Población activa	Trabajadores por cuenta ajena o cuenta propia y personas desempleadas en edad de trabajar, también denominada «población económicamente activa».
Programa (operativo)	Marco para aplicar las operaciones financiadas por la UE con arreglo a las prioridades y los objetivos recogidos en un acuerdo de asociación entre la Comisión y los Estados miembros afectados.

REACT-UE	Programa del Instrumento Europeo de Recuperación (NextGenerationEU) que proporciona financiación adicional a los programas de la política de cohesión existentes para apoyar la recuperación de la crisis y promover la transformación ecológica y digital.
Recomendaciones específicas por país	Orientaciones anuales que la Comisión publica, dentro del Semestre Europeo, a los distintos Estados miembros sobre sus políticas macroeconómicas, presupuestarias y estructurales.
Semestre Europeo	Ciclo anual que sirve de marco para la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros de la UE y para el seguimiento de los avances.
Tasa de desempleo	Población desempleada como porcentaje de la población activa.

Respuestas de la Comisión

<https://www.eca.europa.eu/es/publications/SR-2026-15>

Cronología

<https://www.eca.europa.eu/es/publications/SR-2026-15>

Equipo auditor

En los informes especiales del Tribunal de Cuentas Europeo se exponen los resultados de las auditorías de las políticas y programas de la UE o de cuestiones de gestión a partir de ámbitos presupuestarios específicos. El Tribunal selecciona y concibe estas tareas de auditoría con el fin de que tengan la máxima repercusión teniendo en cuenta los riesgos relativos al rendimiento o a la conformidad, el nivel de ingresos y de gastos correspondiente, las futuras modificaciones y el interés político y público.

Esta auditoría de gestión fue realizada por la Sala II (Inversión para la cohesión, el crecimiento y la inclusión), presidida por Annemie Turtelboom, Miembro del Tribunal. La auditoría estuvo dirigida por Carlo Alberto Manfredi Selvaggi, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo, asistido por Daniela Morgante, jefa de Gabinete, y Matteo Tartaggia, agregado de Gabinete; Maria Eulàlia Reverté i Casas, gerente principal; Michele Zagordo, jefe de tarea, y Marija Grguric, Ana Diogo y Horst Fischer, auditores. Jennifer Schofield, Luis Ferrer López y Janina Schmidt Maximo prestaron apoyo lingüístico. Alexandra-Elena Mazilu-Dina prestó asistencia en el diseño gráfico.



De izquierda a derecha: Alexandra-Elena Mazilu-Dina, Michele Zagordo, Daniela Morgante, Matteo Tartaggia, Carlo Alberto Manfredi Selvaggi y Maria Eulàlia Reverté i Casas.

DERECHOS DE AUTOR

© Unión Europea, 2026.

La política de reutilización del Tribunal de Cuentas Europeo (el Tribunal) se establece en la [Decisión n.º 6-2019](#) del Tribunal de Cuentas Europeo, sobre la política de datos abiertos y de reutilización de documentos.

Salvo que se indique lo contrario (por ejemplo, en menciones de derechos de autor individuales), el contenido del Tribunal que es propiedad de la UE está autorizado conforme a la [licencia Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#), lo que significa que se permite la reutilización como norma general, siempre que se dé el crédito apropiado y se indique cualquier cambio. Cuando se reutilicen contenidos del Tribunal no se debe distorsionar el significado o mensaje originales. El Tribunal no será responsable de las consecuencias de la reutilización.

Deberá obtenerse un permiso adicional si un contenido específico representa a particulares identificables como, por ejemplo, en fotografías del personal del Tribunal, o incluye obras de terceros.

Dicho permiso, cuando se obtenga, cancelará y reemplazará el permiso general antes mencionado y establecerá claramente cualquier restricción de uso.

Para utilizar o reproducir contenido que no sea de la propiedad de la UE, es posible que el usuario necesite obtener la autorización directamente de los titulares de los derechos de autor.

Foto de portada: © (JLco) Julia Amaral – stock.adobe.com

Ilustración 7 – bandera de España: © [Tarik GOK](#) – stock.adobe.com

Cualquier software o documento protegido por derechos de propiedad industrial, como patentes, marcas comerciales, diseños registrados, logotipos y nombres, están excluidos de la política de reutilización del Tribunal.

La familia de sitios web institucionales de la Unión Europea pertenecientes al dominio «europa.eu» ofrece enlaces a sitios de terceros. Dado que el Tribunal no tiene control sobre dichos sitios, recomendamos leer atentamente sus políticas de privacidad y derechos de autor.

Utilización del logotipo del Tribunal

El logotipo del Tribunal no debe utilizarse sin su consentimiento previo.

HTML	ISBN 978-92-849-7572-3	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/0366137	QJ-01-26-024-ES-Q
PDF	ISBN 978-92-849-7573-0	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/8369158	QJ-01-26-024-ES-N

CÓMO CITAR EL DOCUMENTO

Tribunal de Cuentas Europeo, Informe [Especial 15/2026](#) «Apoyo de la política de cohesión al empleo juvenil – Aunque la UE trabaja en ello, aún queda mucho por hacer para garantizar el empleo duradero de las personas jóvenes», Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2026.

En los últimos diez años, ayudar a la juventud a acceder a un empleo sostenible ha sido uno de los mayores retos en materia de empleo para muchos Estados miembros de la UE. Para hacer frente este reto, la UE estableció un marco estratégico y, desde 2014, ha destinado alrededor de 25 000 millones de euros a través de la política de cohesión. Constatamos que los Estados miembros contaban con un amplio abanico de medidas financiadas por la UE para apoyar el empleo juvenil; sin embargo, estas no se centraban en la integración a largo plazo en el mercado laboral y sus efectos duraderos no están lo suficientemente documentados. Las personas jóvenes inactivas, a las que sigue siendo difícil llegar, afrontan obstáculos específicos para acceder al mercado laboral. Recomendamos mejorar el seguimiento y la evaluación de la financiación de la política de cohesión destinada al empleo juvenil, mejorar la eficacia de los incentivos a la contratación y prestar un apoyo más específico a las personas jóvenes inactivas.

Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo con arreglo al artículo 287, apartado 4, párrafo segundo, del TFUE.



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO



Oficina de Publicaciones
de la Unión Europea

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburgo
LUXEMBURGO

Tel. +352 4398-1

Preguntas: eca.europa.eu/es/contact
Sitio web: eca.europa.eu
Redes sociales: @EUauditors