



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

Informe Especial n.º 5/2017

(presentado con arreglo al artículo 287 TFUE, apartado 4, párrafo segundo)

¿Han sido determinantes las políticas de la UE en cuanto al desempleo juvenil?

Evaluación de la Garantía Juvenil y de la Iniciativa de Empleo Juvenil

acompañado de las respuestas de la Comisión

Equipo auditor

En los informes especiales del TCE se exponen los resultados de sus auditorías de gestión y de cumplimiento de ámbitos presupuestarios o de temas de gestión específicos. El Tribunal selecciona y concibe estas tareas de auditoría con el fin de que tengan el máximo impacto 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 de Fiscalización II del TCE, que está especializada en los siguientes ámbitos de gasto: inversión para la cohesión, crecimiento e inclusión. Iliana Ivanova, Decana de la Sala, es el Miembro ponente. Fue asistida por Tony Murphy (Jefe de Gabinete) y Mihail Stefanov (Agregado de Gabinete); Emmanuel Rauch (Gerente Principal); Marco Fians (Jefe de Tarea); y los auditores Marija Grguric, Benjamin Jakob, Romuald Kayibanda, Kristina Maksinen, Aino Nyholm, Dana Smid Foltynova y Michele Zagordo.



De izquierda a derecha: Marija Grguric, Mihail Stefanov, Marco Fians, Benjamin Jakob, Iliana Ivanova, Michele Zagordo, Tony Murphy, Dana Smid Foltynova.

ÍNDICE

	Apartados
Glosario	
Resumen	I - XI
Introducción	1 - 26
El desempleo juvenil en la Unión Europea	1 - 5
Ninis: jóvenes que ni estudian ni trabajan	6 - 10
Garantía Juvenil	11 - 17
Modalidades de supervisión de la Garantía Juvenil	18 - 19
Iniciativa de Empleo Juvenil (IEJ)	20 - 24
Anterior evaluación de la Garantía Juvenil por el Tribunal	25 - 26
Alcance y enfoque de la fiscalización	27 - 29
Observaciones	30 - 158
Evaluación de los progresos registrados en la aplicación de la Garantía Juvenil	30 - 59
Disminución del número de ninis en relación con la reducción de la población juvenil	32 - 35
Escasos avances en la identificación y la inscripción de los ninis	36 - 42
Aumento de salidas positivas, pero disponibilidad de ofertas insuficiente	43 - 52
La integración sostenible sigue siendo un reto	53 - 59
Factores que inciden en los resultados de la Garantía Juvenil	60 - 98
No se han definido estrategias con resultados intermedios y objetivos claros para alcanzar a todos los ninis	61 - 72
Los Estados miembros no han evaluado el coste total de la Garantía Juvenil y los fondos disponibles	73 - 78
El enfoque de los Estados miembros afecta a la integración sostenible de los ninis	79 - 91
La escasa calidad de los datos dificultó la evaluación de los resultados de la Garantía Juvenil	92 - 98

Evaluación de la contribución aportada por la Iniciativa de Empleo Juvenil	99 - 158
La evaluación insuficiente de la población de ninis ha afectado al diseño del PO de la IEJ	102 - 111
Riesgo de que los fondos de la IEJ o del FSE sustituyan a los fondos nacionales	112 - 116
La calidad de los datos y las orientaciones de la Comisión sobre recopilación de datos afectan a la medición de los resultados de la IEJ	117 - 134
Los Estados miembros solo han utilizado parcialmente la prefinanciación adicional para los PO del FSE y de la IEJ	135 - 138
Los resultados comunicados están por debajo de las expectativas de las medidas subvencionadas por el FSE y la IEJ	139 - 148
Dificultades de ejecución confirmadas por los casos individuales incluidos en la muestra directamente	149 - 158
Conclusiones y recomendaciones	159 - 182
 Anexo - Supervisión de la Garantía Juvenil: diferencias en los Estados miembros en los datos facilitados	
 Respuestas de la Comisión	

GLOSARIO

Una **autoridad de gestión** es un organismo público o privado designado por un Estado miembro para gestionar un programa operativo. Se encarga de seleccionar los proyectos que deben financiarse, de supervisar su ejecución y de informar a la Comisión acerca de los aspectos financieros y de los resultados obtenidos.

El **Comité de Empleo (EMCO)** es el principal comité consultivo del Consejo de Empleo y Asuntos Sociales en el campo del empleo.

Efectos: Modificación resultante de una intervención, generalmente en relación con sus objetivos (por ejemplo, becarios que han encontrado empleo). Los efectos pueden ser esperados o inesperados, positivos o negativos.

Los **ejes prioritarios** son los principales ámbitos de gasto de un programa operativo, y consisten en un grupo de operaciones relacionadas entre sí y cuyos objetivos son cuantificables.

Los **equipos de acción para la juventud (EAJ)**: En febrero de 2012, la Comisión, junto con los ocho Estados miembros con las tasas de desempleo juvenil más elevadas en aquel momento, crearon equipos de acción para la juventud, formados por expertos nacionales y funcionarios europeos, a fin de determinar las acciones necesarias para hacer uso de la financiación de la UE (incluida la procedente del FSE) aún disponible en el marco del período de programación 2007-2013, con vistas a ofrecer oportunidades laborales a los jóvenes y a las pequeñas y medianas empresas.

El **Fondo Social Europeo (FSE)** tiene por objeto reforzar la cohesión económica y social dentro de la Unión Europea gracias a la mejora del empleo y las oportunidades de trabajo (principalmente a través de acciones de formación), la promoción de un alto nivel de empleo y la creación de más y mejores puestos de trabajo.

Los **Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE)** son cinco fondos separados que tratan de reducir los desequilibrios regionales en la Unión: Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), Fondo Social Europeo (FSE), Fondo de Cohesión (FC), Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca (FEMP).

La **Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (Eurofound)** es una agencia de la Unión Europea cuya misión consiste en proporcionar información, asesoramiento y conocimientos especializados en el ámbito de la política social de la UE, sobre la base de información, investigación y análisis comparados.

La **Garantía Juvenil** es una política del Consejo destinada a garantizar que todos los jóvenes de hasta 25 años reciban una oferta de empleo de buena calidad, educación continua, formación de aprendiz o de prácticas en un plazo de cuatro meses desde que terminen la educación oficial o pierdan su puesto de trabajo.

La **Iniciativa de Empleo Juvenil (IEJ)** es un programa de la UE que tiene por objeto aportar ayuda financiera a las regiones con tasas de desempleo juvenil superiores al 25 %.

Jóvenes: A efectos de la Garantía Juvenil, los jóvenes se definen como las personas entre 15 y 25 años de edad, o bien, en algunos Estados miembros, entre 15 y 29 años.

Los **ninis** son las personas que se encuentran «**sin trabajo, estudios, ni formación**», y comprende tanto las personas desempleadas como inactivas.

La **Organización Internacional del Trabajo (OIT)** es un organismo de las Naciones Unidas que se ocupa de los aspectos relativos al trabajo, y en particular de las normas laborales internacionales.

Los **Planes de Aplicación de la Garantía Juvenil (PAGJ)** son elaborados por los Estados miembros para aplicar la garantía juvenil a nivel nacional. En ellos se definen los respectivos cometidos de las autoridades públicas y otras organizaciones, y la forma en que se financiará la garantía (incluida la utilización de los fondos de la UE), se evaluarán los avances y se fijará el calendario.

Los **programas operativos (PO)** establecen las prioridades de los Estados miembros, sus objetivos específicos y la forma de utilizar la financiación para financiar proyectos durante un período determinado (generalmente de siete años).

Un **resultado** es una consecuencia medible que se deriva, directa o indirectamente, de una intervención pública. En el contexto de la política de cohesión, los resultados suelen subdividirse en efectos e impactos.

RESUMEN

Acerca de la Garantía Juvenil

- I. El desempleo juvenil no es un fenómeno nuevo, y varios Estados miembros de la UE han experimentado niveles de paro extremadamente elevados durante muchos años. La crisis económica de 2008 ha hecho todavía más difícil para los jóvenes la incorporación al mercado laboral y, aunque la situación ha mejorado, más de 4,2 millones de jóvenes menores de 25 años en la UE seguían desempleados a finales de junio de 2016.
- II. Una de las principales iniciativas de la UE para abordar este problema es la Garantía Juvenil, a través de la cual los Estados miembros deben asegurarse de que todos los jóvenes menores de 25 años reciban una buena oferta de empleo, educación continua, una formación de aprendizaje o de prácticas cuatro meses después de finalizar sus estudios o de quedarse en paro.
- III. Además, el Consejo Europeo acordó crear la Iniciativa de Empleo Juvenil con un presupuesto aprobado de 6 400 millones de euros (3 200 millones procedentes de una nueva línea presupuestaria específica de la UE que se complementarán con 3 200 millones de euros de las asignaciones nacionales del FSE) con el fin de aumentar la ayuda financiera de la UE a disposición de las regiones y las personas más afectadas por el desempleo y la inactividad de los jóvenes.

¿Cómo realizamos nuestra fiscalización?

- IV. El Tribunal evaluó si la Garantía Juvenil estaba obteniendo resultados en los Estados miembros y si la Iniciativa de Empleo Juvenil contribuía a ello. En particular, se examinó si los Estados miembros habían avanzado en la aplicación de la Garantía Juvenil, si abordaron adecuadamente los factores que podrían afectar a su aplicación y si llevaron a la práctica la Iniciativa de Empleo Juvenil de forma que contribuyera a la consecución de los objetivos de la Garantía Juvenil.
- V. Para evaluar los avances en la aplicación de la Garantía Juvenil, se visitaron los siete Estados miembros siguientes: Irlanda, España, Francia, Croacia, Italia, Portugal y Eslovaquia. Y, con el fin de evaluar la contribución aportada por la Iniciativa de Empleo Juvenil, se
-

visitaron los mismos Estados miembros, excepto Irlanda y Eslovaquia. La fiscalización del Tribunal cubrió el período comprendido entre el lanzamiento oficial de la Garantía Juvenil en abril de 2013 y mayo de 2016.

¿Qué constatamos?

VI. Si bien los siete Estados miembros visitados habían efectuado progresos en la aplicación de la Garantía Juvenil y se habían logrado algunos resultados, la situación actual, más de tres años después de la adopción de la Recomendación del Consejo, no está a la altura de las expectativas iniciales concebidas durante la puesta en marcha de esta garantía, que pretenden proporcionar una oferta de buena calidad a todos los ninis en un plazo de cuatro meses.

VII. De hecho, ninguno de los Estados miembros visitados ha podido garantizar todavía que todos los ninis tengan la oportunidad de aceptar una oferta en el plazo de cuatro meses, que les ayude a integrarse en el mercado laboral de forma sostenible. Un factor importante reside en que no es posible llegar a la totalidad de la población de ninis únicamente con los recursos del presupuesto de la UE.

VIII. Además, el Tribunal ha llegado a la conclusión de que la contribución de la Iniciativa de Empleo Juvenil al logro de los objetivos de la Garantía Juvenil en los cinco Estados miembros visitados era muy limitada en el momento de la fiscalización.

¿Qué recomienda el Tribunal?

IX. Para futuras iniciativas en el campo del empleo, los Estados miembros y la Comisión deberían:

- gestionar las expectativas mediante el establecimiento de objetivos y metas realistas y alcanzables;
- realizar evaluaciones de las divergencias y análisis de mercado antes de implantar los sistemas.

X. Los Estados miembros deberían:

- instaurar estrategias de divulgación adecuadas para identificar a la totalidad de la población de ninis con el objetivo de su inscripción;
- facilitar un panorama completo de los costes derivados de la aplicación de la Garantía Juvenil para toda la población de ninis y dar prioridad a las medidas relacionadas que deben aplicarse en función de la financiación disponible;
- garantizar que las ofertas solo se consideren de buena calidad si se ajustan al perfil del participante y a las necesidades del mercado laboral, y si conducen a la integración sostenible en dicho mercado;
- mejorar sus sistemas de supervisión y notificación a fin de aportar con regularidad datos de calidad y facilitar así el desarrollo de políticas para los jóvenes con una mayor base empírica, en particular, la capacidad de seguimiento de los participantes que abandonan la Garantía Juvenil a fin de reducir el número de salidas desconocidas en la medida de lo posible.

XI. La Comisión debería:

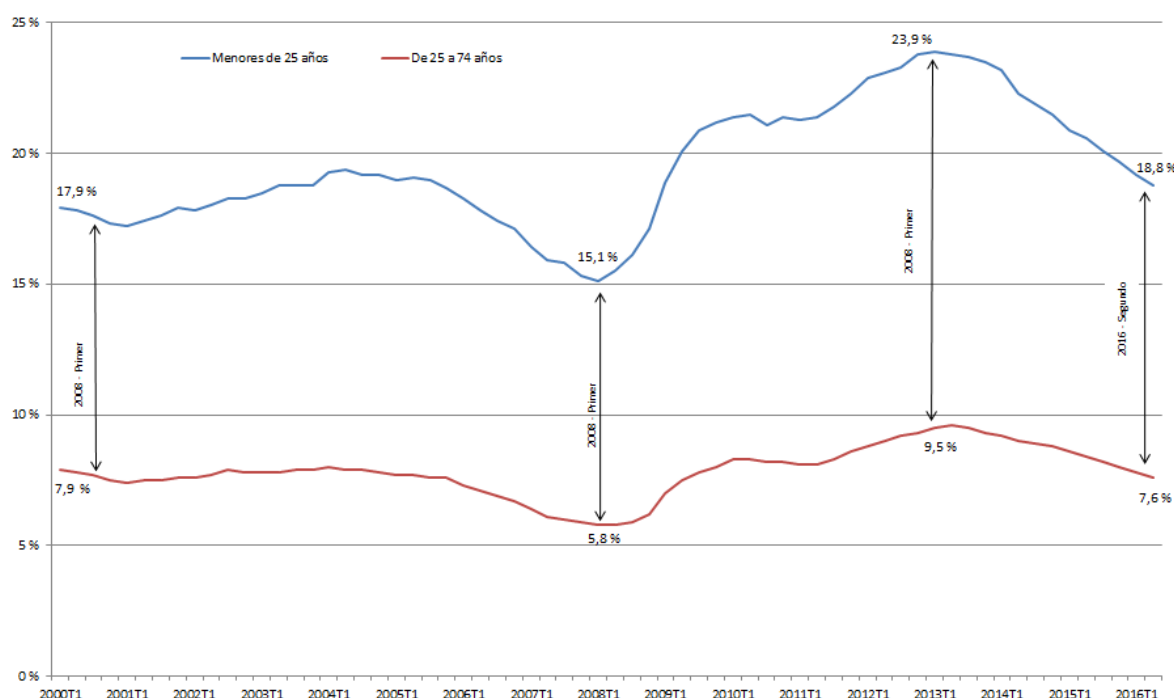
- junto con EMCO, desarrollar y proponer normas relativas a los criterios de calidad para las ofertas que vayan a realizarse en el marco de la Garantía Juvenil;
 - definir y difundir las buenas prácticas en materia de supervisión y notificación sobre la base de su panorama general de los sistemas vigentes en los Estados miembros;
 - garantizar, a través de su proceso de aprobación de las modificaciones del programa operativo, que los Estados miembros llevan a cabo una evaluación global de las características de la población de ninis, con el fin de garantizar que las medidas IEJ incluidas en los programas operativos atienden convenientemente las necesidades de los jóvenes;
 - revisar sus orientaciones sobre recopilación de datos a fin de minimizar el riesgo de sobrevalorar los resultados. Los Estados miembros deberían revisar sus valores de referencia y metas en consecuencia.
-

INTRODUCCIÓN

El desempleo juvenil en la Unión Europea

1. El desempleo juvenil no es un fenómeno nuevo, y varios Estados miembros de la UE han experimentado niveles de paro extremadamente elevados durante muchos años. La crisis económica de 2008 ha hecho todavía más difícil para los jóvenes la incorporación al mercado laboral. Esta situación queda ilustrada por el hecho de que la tasa de desempleo de los jóvenes (de 15 a 24 años) aumentó en 8,8 puntos porcentuales entre el primer trimestre de 2008 y el primer trimestre de 2013, cuando alcanzó su nivel más alto, el 23,9 %.
2. Durante el mismo período, la tasa de desempleo de la población activa de más edad (25-74 años) aumentó en menor proporción (3,7 puntos porcentuales, del 5,8 % al 9,5 %). Esta cifra es inferior a la mitad del aumento observado en el grupo de edades de 15 a 24 años (véase la ***ilustración 1***).

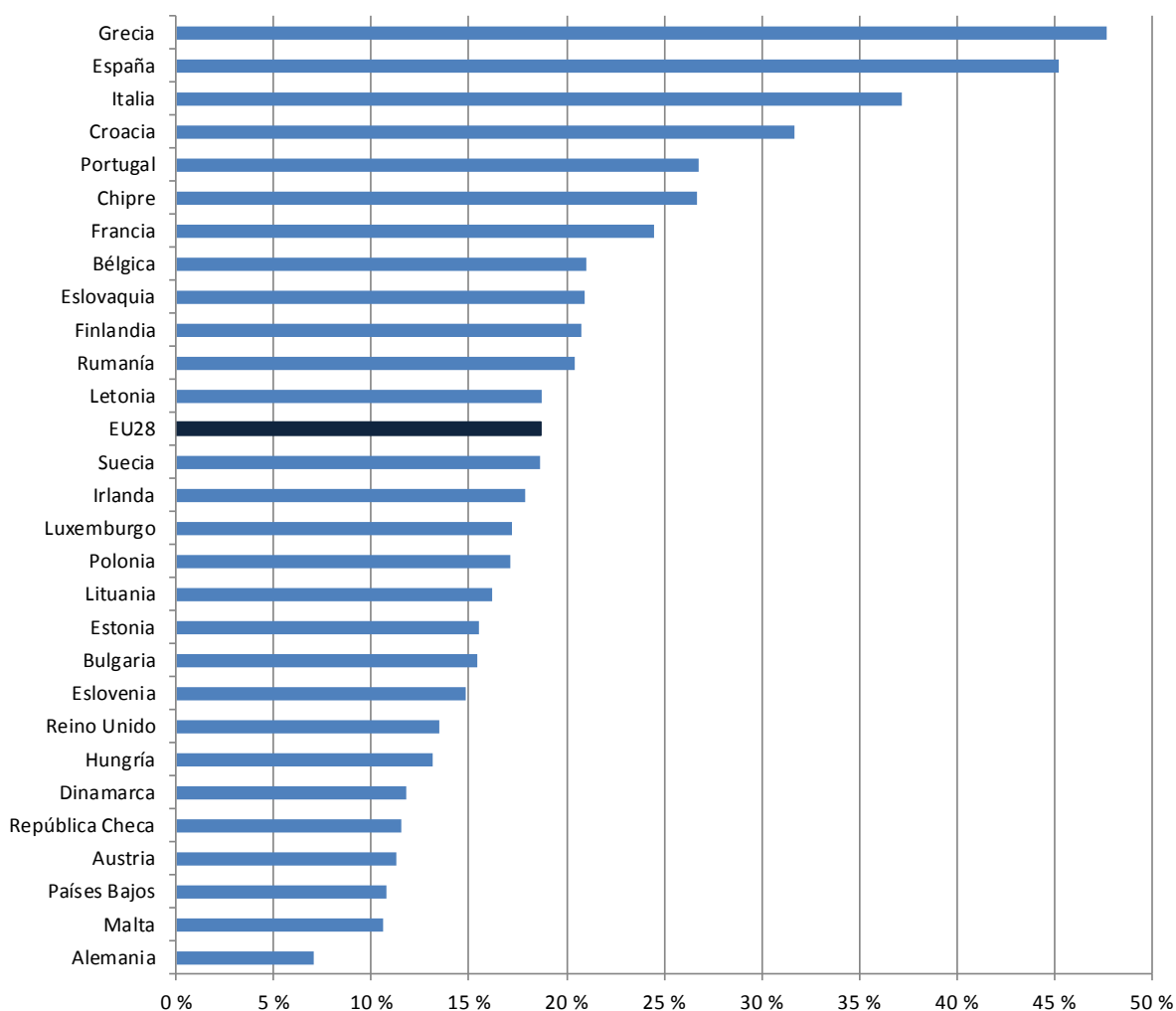
Ilustración 1 - Tasa de desempleo de los grupos de edad 15-24 años y 25-74 años, de 2000 hasta junio de 2016, media EU-28



Fuente: Tasas de desempleo de Eurostat EU-28, datos desestacionalizados.

3. Si bien la situación ha mejorado desde mediados de 2013, más de 4,2 millones de jóvenes menores de 25 años en la UE seguían desempleados a finales de junio de 2016 (con una tasa media de desempleo del 18,8 %). Los Estados miembros más afectados eran Grecia (47,7 %), España (45,2 %) e Italia (37,2 %) (véase la ***ilustración 2***).

Ilustración 2 - Tasa de desempleo juvenil por Estado miembro en junio de 2016 (menores de 25 años)



Fuente: Tasas de desempleo juvenil (menores de 25 años) de Eurostat, datos desestacionalizados.

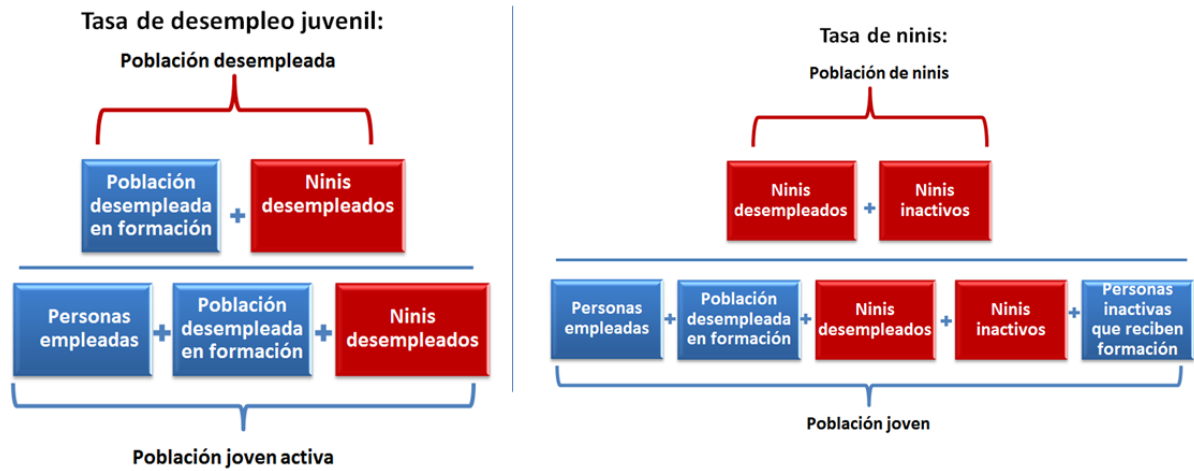
4. Además de las consecuencias financieras directas para los jóvenes, una situación de desempleo prolongada tiene también un efecto negativo para ellos en términos de futuras posibilidades de empleo, de mayor riesgo de pobreza y exclusión social y del papel que juegan en la sociedad en su conjunto. Por otra parte, existe el riesgo de que el talento y las aptitudes no se utilicen de manera óptima.

5. Asimismo, un desempleo juvenil elevado tiene un efecto negativo en el crecimiento económico y la productividad, y representa una pesada carga financiera para toda la sociedad. Por ejemplo, un gran número de titulados universitarios son incapaces de encontrar empleo y, por lo tanto, no pueden contribuir al crecimiento económico a través de sus aptitudes y conocimientos. Los jóvenes con pocas cualificaciones, o sin ninguna cualificación, pueden tener dificultades para acceder al mercado laboral y quedar excluidos del mismo o, cada vez con mayor frecuencia, pueden estancarse en un ciclo de salarios bajos con pocas oportunidades de promoción.

Ninis: jóvenes que ni estudian ni trabajan

6. Además del grupo de jóvenes desempleados (es decir, que están disponibles para empezar a trabajar y que buscan activamente un empleo), existe otro grupo importante de jóvenes con menor motivación para ser proactivos y, por lo tanto, con mayor desconexión del mercado laboral. Se trata de jóvenes inactivos que ni estudian ni reciben formación, y a los que se conoce como ninis inactivos. En conjunto, los dos grupos (ninis «desempleados» e «inactivos»), con edades comprendidas entre los 15 y los 24 años, y, en algunos Estados miembros hasta los 29 años, constituyen una población independiente denominada «ninis». Aunque la tasa de desempleo juvenil es el indicador más utilizado, no ofrece una imagen tan completa como la tasa de jóvenes ninis. Cabe señalar que la tasa de jóvenes ninis es inferior a la tasa de desempleo juvenil (véase la ***ilustración 3***).

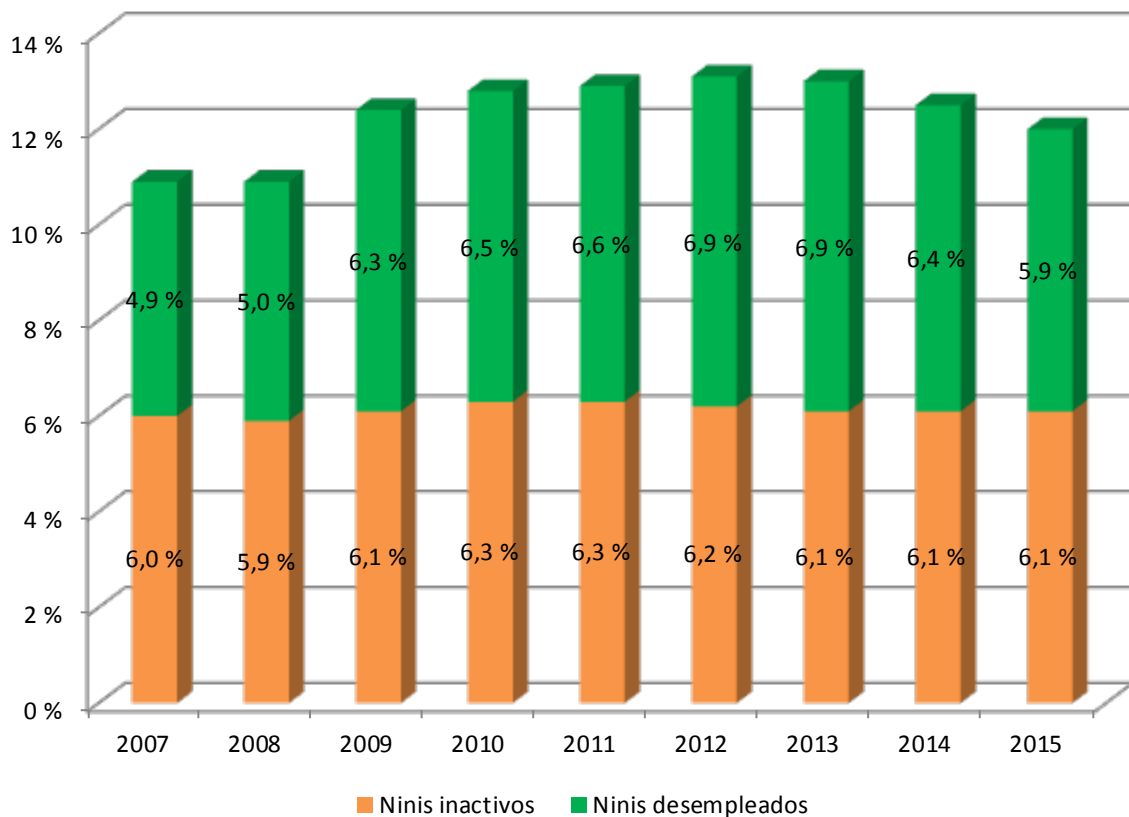
Ilustración 3 - Tasa de desempleo juvenil con respecto a la tasa de jóvenes ninis



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

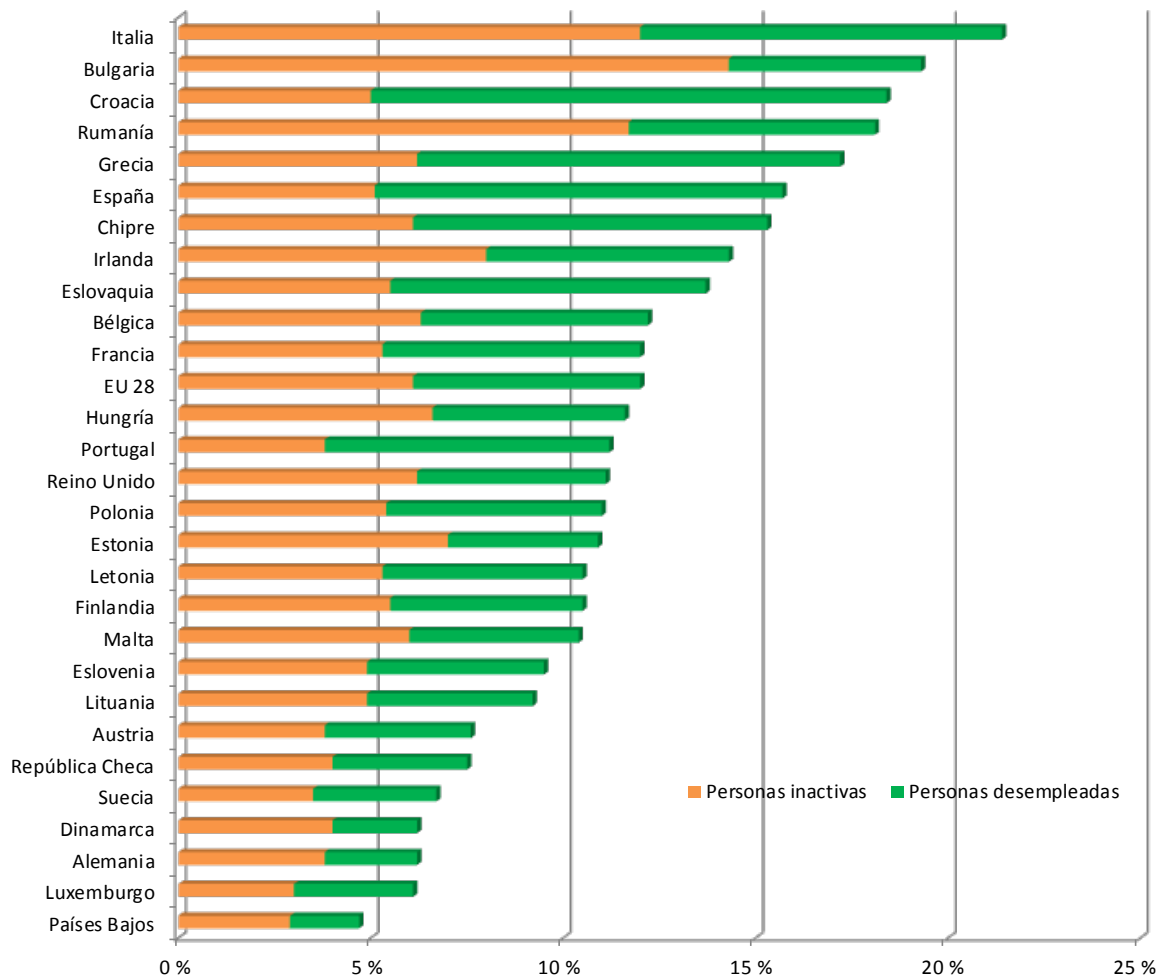
7. Los ninis son la población de referencia utilizada para la Garantía Juvenil, por lo que en el presente informe también se utilizará el concepto de ninis en lugar del de desempleo juvenil.

8. El porcentaje de ninis entre 15 y 24 años ha aumentado a partir de 2007; en 2012 alcanzó su nivel máximo, debido principalmente al incremento del número de ninis desempleados, y desde entonces se ha reducido ligeramente (véase la **ilustración 4**).

Ilustración 4 - Evolución de la tasa de ninis en la EU-28 durante el período 2007-2015

Fuente: Datos de Eurostat sobre la población de ninis de 15 a 24 años.

9. A finales de 2015 había diferencias sustanciales en la tasa de jóvenes ninis de los diferentes Estados miembros para el intervalo de edad de 15 a 24 años (véase la **ilustración 5**). Mientras que en Italia y Bulgaria la tasa de ninis era cercana o superior al 20 %, los Países Bajos, Luxemburgo y Alemania registraron tasas cercanas o inferiores al 5 %.

Ilustración 5 - Tasa de ninis por Estado miembro y categoría (menores de 25 años) en 2015

Fuente: Datos de Eurostat sobre la población de ninis de 15 a 24 años.

10. La tasa de la población jóvenes ninis, así como su composición (de 15 a 24 años), varía sustancialmente entre los Estados miembros. Las tasas de ninis en paro son más elevadas en Croacia (13,4 %), Grecia (11,0 %) y España (10,6 %), donde un escenario de crecimiento económico podría facilitar su integración en el mercado laboral. La situación es diferente en Bulgaria (14,3 %), Italia (12,0 %) y Rumanía (11,7 %), donde las tasas de ninis inactivos son más elevadas. En estos Estados miembros, los servicios de empleo tienen que desempeñar un papel mucho más activo para integrar a los jóvenes en el mercado laboral.

Garantía Juvenil

11. La función de la UE en la política de empleo consiste en garantizar la coordinación de las políticas de empleo de los Estados miembros, en particular definiendo orientaciones al respecto. La Comisión también puede apoyar y, en caso necesario, complementar acciones nacionales contra el desempleo¹. Una de las iniciativas más significativas de la UE para mejorar la situación de los jóvenes en el mercado laboral es la Garantía Juvenil.

12. En septiembre de 2010, por primera vez, la Comisión propuso a los Estados miembros que garantizaran que todos los jóvenes tuvieran un trabajo, una formación ampliada, o que se hubieran sumado a otra medida de activación cuatro meses después de terminar sus estudios o de quedarse en paro, lo que se dio a conocer como «Garantía Juvenil». Esta propuesta se presentó en el contexto de la iniciativa emblemática «Juventud en Movimiento»², de Europa 2020, que propugnaba una mejor educación y formación, una integración más satisfactoria en el mercado laboral y una mayor movilidad, como instrumentos para combatir el desempleo juvenil.

13. En diciembre de 2012, la Comisión presentó una propuesta de recomendación del Consejo para establecer una «Garantía Juvenil» en su «Paquete de Empleo juvenil»³, algo que puede considerarse como un compromiso político, ya que fue adoptado por el Consejo de Ministros de la UE en abril de 2013⁴, y posteriormente aprobado por el Consejo Europeo de junio de 2013⁵ (véase el **recuadro 1**).

¹ Artículo 5, apartado 2, y artículo 147 de la Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (DO C 115 de 9.5.2008, p. 47).

² COM(2010) 477 final, de 15 de septiembre de 2010, «Juventud en Movimiento».

³ COM(2012) 729 final de 5 de diciembre de 2012 «Propuesta de Recomendación del Consejo sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil».

⁴ Recomendación del Consejo, de 22 de abril de 2013, sobre el establecimiento de una Garantía Juvenil (DO C 120 de 26.4.2013, p. 1).

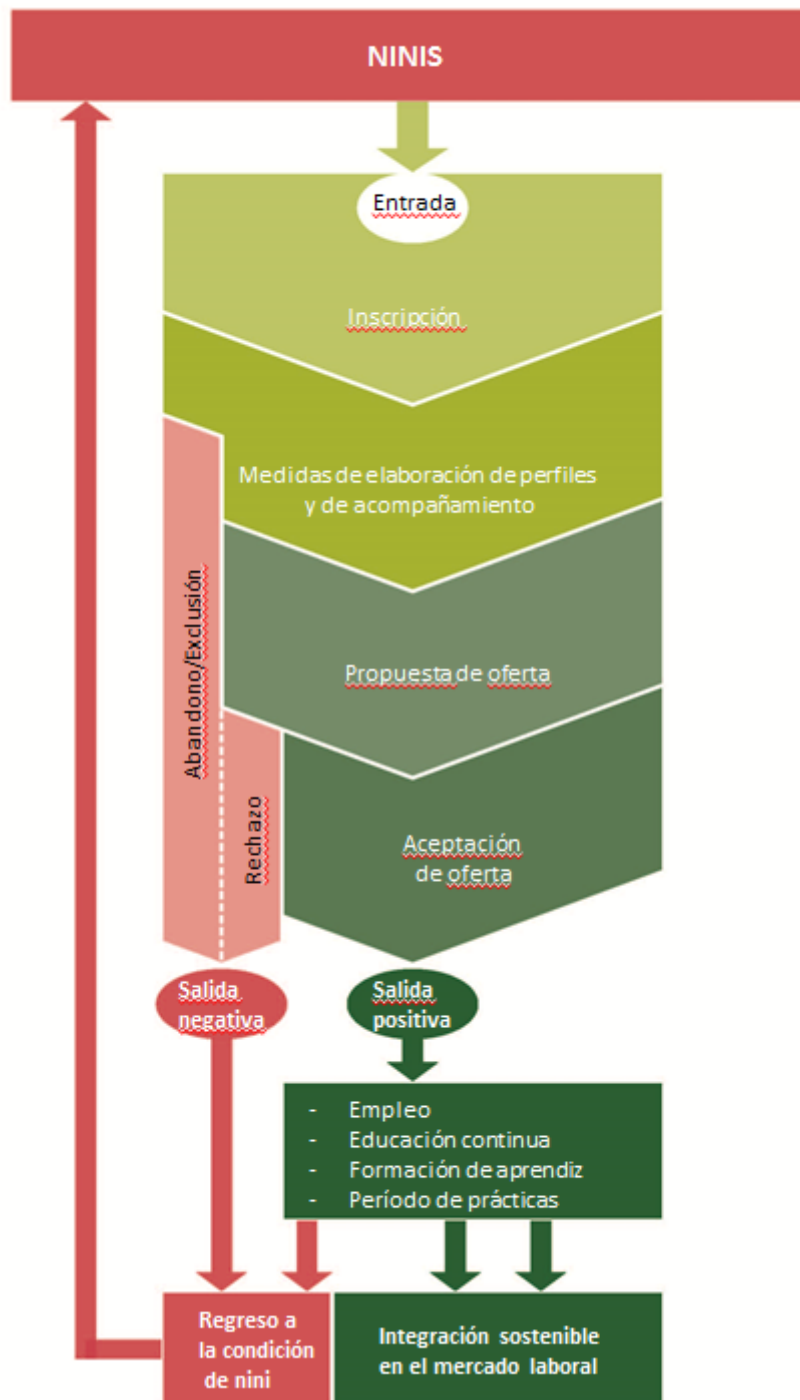
⁵ Conclusiones del Consejo Europeo, 27 y 28 de junio de 2013, EUCO 104/2/13 (<http://www.consilium.europa.eu>).

Recuadro 1 - ¿Qué es la «Garantía Juvenil»?

En virtud de la Garantía Juvenil, los Estados miembros deben garantizar que, en un plazo de cuatro meses tras abandonar los estudios o quedar desempleados, los jóvenes menores de veinticinco años puedan encontrar una buena oferta de empleo adecuada a su formación, capacitación y experiencia, o adquirir la formación, la capacitación y la experiencia necesarias para encontrar un puesto de trabajo en el futuro a través de un período de aprendizaje, un período de prácticas o educación continua.

14. La novedad de la Garantía Juvenil es que, además de las medidas existentes para los jóvenes que buscan empleo activamente, pretende llegar sistemáticamente a los jóvenes inactivos que no están buscando trabajo y que no están recibiendo enseñanza ni formación. El objetivo es lograr una integración sostenible de todos los ninis en el mercado laboral.
 15. Las diferentes etapas del proceso de la Garantía Juvenil se describen en la **ilustración 6**.
-

Ilustración 6 - Proceso de la Garantía Juvenil



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

16. La Recomendación del Consejo exige que los Estados miembros apliquen sistemas de Garantía Juvenil «tan pronto como sea posible». Asimismo, señala que: «para los Estados miembros que experimenten un mayor grado de dificultades presupuestarias y mayores

índices de jóvenes ninis o de paro juvenil se podría considerar la aplicación gradual»⁶. La Comisión también anima a los Estados miembros a priorizar el empleo juvenil en sus presupuestos nacionales.

17. No se había especificado una fecha límite para la aplicación de la Garantía Juvenil a toda la población de jóvenes ninis. Como primera medida, se pidió a los Estados miembros que preparasen sus Planes de Aplicación de la Garantía Juvenil (PAGJ), que debían haberse adoptado a finales de diciembre de 2013, o al final de la primavera de 2014, según el nivel de desempleo juvenil de cada Estado miembro.

Modalidades de supervisión de la Garantía Juvenil

18. La Recomendación del Consejo sobre el establecimiento de una Garantía Juvenil insiste en que los Estados miembros supervisen y evalúen la totalidad de las acciones y los sistemas de Garantía Juvenil, de modo que puedan diseñarse más políticas e intervenciones con base empírica atendiendo a aquello que funciona, dónde funciona y por qué funciona, garantizando así el uso eficiente de los recursos y unos rendimientos de la inversión positivos.

19. La Recomendación confiere mandato a la Comisión Europea para que supervise la aplicación de los sistemas de Garantía Juvenil en cada Estado miembro de la UE «en el contexto de la supervisión multilateral del Comité de Empleo (EMCO)». En 2014, EMCO⁷ aprobó un marco de indicadores para la supervisión de la Garantía Juvenil, y facilitó un manual metodológico completo⁸.

⁶ Recomendación del Consejo, de 22 de abril de 2013, sobre el establecimiento de una Garantía Juvenil (DO C 120 de 26.4.2013), apartado 27.

⁷ Reunión de EMCO en Roma los días 22 y 23 de septiembre de 2014.

⁸ Véase <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=115>.

Iniciativa de Empleo Juvenil (IEJ)

20. Paralelamente, en febrero de 2013, el Consejo y el Parlamento Europeo acordaron crear la Iniciativa de Empleo Juvenil (IEJ) con una línea presupuestaria específica a fin de aumentar la ayuda financiera de la UE a disposición de las regiones y las personas más afectadas por el desempleo y la inactividad juvenil.

21. La IEJ forma parte de la programación global del FSE y se aprueba por medio de programas operativos específicos de la iniciativa o bien de programas operativos del FSE, ya sea como eje prioritario o como parte de un eje prioritario⁹. La Comisión tiene por consiguiente un mayor nivel de responsabilidad en este ámbito en comparación con la Garantía Juvenil. Si bien la Garantía Juvenil es un compromiso político para presentar una oferta a todos los ninis menores de 25 años, la IEJ es un instrumento de financiación para medidas dirigidas a personas¹⁰ de la misma población. El presupuesto global aprobado para la IEJ para el período de programación 2014-2020 es de 6 400 millones de euros, que incluye 3 200 millones de euros procedentes de una nueva línea presupuestaria de la UE que debe ser complementada con al menos 3 200 millones de euros de las asignaciones nacionales en el marco del FSE.

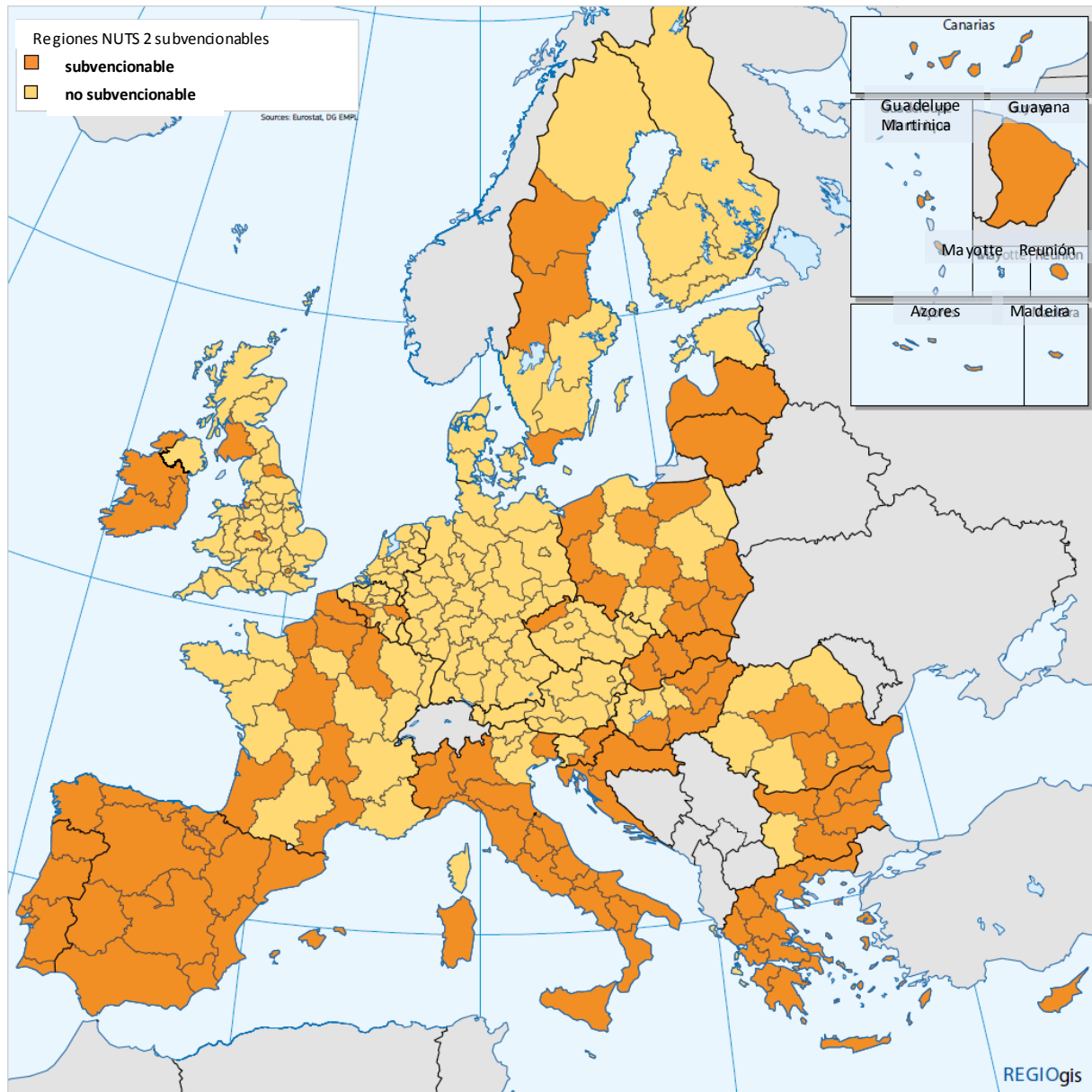
22. Las regiones que pueden optar a la ayuda de la IEJ son aquellas que en 2012 registraron una tasa de desempleo juvenil superior al 25 % entre los jóvenes de 15 a 24 años de edad, y los Estados miembros cuya tasa de desempleo juvenil en 2012 había aumentado en más del 30 % y con tasas de desempleo juvenil superiores al 20 % en 2012¹¹ (véase la ***ilustración 7***).

⁹ Artículo 18 del Reglamento (UE) n.º 1304/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo al Fondo Social Europeo y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1081/2006 del Consejo (DO L 347 de 20.12.2013, p. 470).

¹⁰ Reglamento (UE) n.º 1304/2013, considerando 11.

¹¹ Artículo 16 del Reglamento n.º 1304/2013.

Ilustración 7 - Regiones admisibles a la financiación de la IEJ



Fuente: Comisión Europea.

23. La supervisión de las medidas de la Garantía Juvenil financiadas por el FSE o la IEJ se ajusta a lo dispuesto en el marco jurídico de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE)¹².

¹² Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen

24. En octubre de 2016 la Comisión Europea publicó una Comunicación¹³ en la que destaca los principales logros de la Garantía Juvenil y la Iniciativa de Empleo Juvenil desde su lanzamiento en 2013, y en la que extrae conclusiones sobre la manera de redoblar los esfuerzos nacionales y europeos para el lanzamiento de los planes nacionales de Garantía Juvenil¹⁴. Al mismo tiempo, la Comisión propuso que el presupuesto para la Iniciativa de Empleo Juvenil se ampliara y que facilitara 1 000 millones de euros adicionales para la asignación presupuestaria específica de la IEJ a lo largo del período 2017-2020 (junto con 1 000 millones de euros del FSE), hasta alcanzar un total de 8 000 millones de euros¹⁵.

Anterior evaluación de la Garantía Juvenil por el Tribunal

25. En marzo de 2015 el Tribunal publicó un informe especial¹⁶ sobre el apoyo de la Comisión a los Estados miembros para la aplicación de la Garantía Juvenil, en el que identificó tres riesgos principales para que dicha aplicación fuera eficaz.

- la idoneidad de la financiación total;
- la forma de definir una buena oferta;
- la forma en que la Comisión supervisa e informa de los resultados del sistema.

26. El presente informe se basa en este análisis, y lo complementa, al evaluar la aplicación de la Garantía Juvenil en los Estados miembros.

disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo (DO L 347 de 20.12.2013, p. 320) y Reglamento (UE) n.º 1304/2013.

¹³ COM(2016) 646 final, de 4 de octubre de 2016, «La Garantía Juvenil y la Iniciativa sobre Empleo Juvenil, situación al cabo de tres años».

¹⁴ COM(2016) 646 final.

¹⁵ COM(2016) 603 final, de 14 de septiembre de 2016, «Revisión intermedia/revisión del marco financiero plurianual 2014-2020. Un presupuesto de la UE centrado en los resultados».

¹⁶ Informe Especial n.º 3/2015: «Garantía juvenil de la UE: Se han dado los primeros pasos pero la aplicación del programa presenta riesgos» (<http://eca.europa.eu>).

ALCANCE Y ENFOQUE DE LA FISCALIZACIÓN

27. Por medio de la presente fiscalización el Tribunal evaluó si la Garantía Juvenil ofrecía resultados en los Estados miembros y si la Iniciativa de Empleo Juvenil contribuía a este fin. En concreto, el Tribunal examinó si los Estados miembros:

- habían logrado progresos en la aplicación de la Garantía Juvenil. Los aspectos examinados, basados en los datos del EMCO comunicados por los Estados miembros, incluían la evolución del número de ninis, así como su identificación e inscripción, el suministro de ofertas en un plazo de cuatro meses y la sostenibilidad ulterior de estas ofertas;
- habían abordado adecuadamente los factores relacionados que puedan incidir en la aplicación de la Garantía Juvenil con arreglo a lo dispuesto en la Recomendación del Consejo. Esto incluía estrategias adecuadas para garantizar la inscripción de todos los ninis, la evaluación de los costes de aplicación y la financiación disponible, el enfoque de los Estados miembros respecto de la integración sostenible de los ninis, y la idoneidad de las actividades de supervisión y comunicación de informes desarrolladas por los Estados miembros;
- habían aplicado la Iniciativa de Empleo Juvenil (IEJ) de tal manera que contribuya a la consecución de los objetivos de la Garantía Juvenil.

28. Con el fin de evaluar los progresos registrados en la aplicación de la Garantía Juvenil, el Tribunal visitó siete Estados miembros: Irlanda, España, Francia, Croacia, Italia, Portugal y Eslovaquia. El análisis se basó en el grupo de edad que estos habían seleccionado, que es de 15 a 24 años o de 15 a 29 años. Además, a fin de evaluar la contribución aportada por la Iniciativa de Empleo Juvenil (IEJ), el Tribunal visitó los mismos Estados miembros citados, excepto Irlanda y Eslovaquia, y examinó seis PO (cinco nacionales y uno francés regional). Los Estados miembros se seleccionaron en función de los siguientes criterios principales:

- su tasa de desempleo juvenil;
 - el porcentaje de jóvenes ninis en la población total del mismo grupo de edad;
-

- su cuota en el total de la asignación financiera específica de la IEJ.

29. Las pruebas se obtuvieron a partir de:

- revisiones documentales en los niveles nacional y de la UE;
- entrevistas con las autoridades nacionales encargadas de aplicar la Garantía Juvenil y con las autoridades de gestión de los PO del FSE o de la Iniciativa de Empleo Juvenil;
- un análisis de los datos (incluidos los señalados al EMCO);
- la verificación de una muestra de 175 personas que se beneficiaron de las ofertas subvencionadas de la IEJ, 35 en cada uno de los cinco Estados miembros, para valorar la contribución aportada por la IEJ.

La fiscalización en los Estados miembros cubrió el período comprendido entre el lanzamiento oficial de la Garantía Juvenil en abril de 2013 y mayo de 2016.

OBSERVACIONES

Evaluación de los progresos registrados en la aplicación de la Garantía Juvenil

30. El Tribunal consideró que era el momento adecuado para evaluar los avances en la aplicación de la Garantía Juvenil, dado que la Recomendación del Consejo se había aprobado en el primer semestre de 2013.

31. Sobre la base de los datos comunicados por los Estados miembros al EMCO y los datos de Eurostat sobre los jóvenes ninis y la población juvenil, el Tribunal ha valorado, en el caso de los siete Estados miembros visitados, si:

- el número de ninis había disminuido desde la introducción de la Garantía Juvenil;
 - los Estados miembros habían avanzado en la identificación y la inscripción de los ninis;
 - todos los ninis inscritos habían recibido una oferta de empleo, unas prácticas, una formación de aprendiz, o una formación continua en un plazo de cuatro meses;
-

- los jóvenes que se habían beneficiado de la Garantía Juvenil estaban siendo integrados de forma sostenible en el mercado laboral.

Disminución del número de ninis en relación con la reducción de la población juvenil

32. Entre la puesta en marcha de la Garantía Juvenil y el primer trimestre de 2016, la población juvenil global de los siete Estados miembros visitados se había reducido en, aproximadamente, 286 000 personas. Los factores demográficos, incluida la disminución natural de la población juvenil y la migración neta, habían contribuido a ello.

33. En el mismo período, la población de jóvenes ninis se redujo en todos los Estados miembros visitados, a excepción de Francia, en casi 374 000 personas. No obstante, el aumento de la población juvenil en Francia se debió a un ajuste técnico comunicado por Eurostat en el primer trimestre de 2014. Si se excluye Francia, la disminución de la población juvenil y de ninis habría sido de 500 000 y 432 000 personas, respectivamente (véase el cuadro 1).

Cuadro 1 - Población juvenil y población de ninis en 2013 y 2016 (en miles)

	Población joven		Cambio	Población de ninis		Cambio
	2013T1	2016T1		2013T1	2016T1	
IE	542	520	-22	86	66	-21
ES	4 562	4 398	-165	839	622	-217
FR	7 284	7 497	213	797	855	58
HR	778	743	-36	181	135	-46
IT	9 286	9 165	-120	2 289	2 258	-32
PT	1 720	1 658	-63	293	227	-66
SK	1 133	1 040	-94	215	164	-52
Total	25 306	25 020	-286	4 701	4 327	-374

Fuente: Datos de Eurostat.

34. El análisis del Tribunal pone de manifiesto que la reducción de la población de jóvenes ninis no se debió al aumento del número de jóvenes empleados. Aunque las tasas de desempleo juvenil hayan descendido en conjunto en los siete Estados miembros visitados, en realidad el número de jóvenes que trabajaban disminuyó en 40 000 entre el primer trimestre de 2013 y el mismo período de 2016.

35. El principal factor que contribuyó a la disminución de la población de ninis fue el número de jóvenes en formación, que aumentó en 315 000 personas durante el mismo período. Este aumento puede explicarse porque los jóvenes tienden a permanecer más tiempo formándose y aplazan su entrada en el mercado laboral durante los períodos de bajo crecimiento económico (véase el **cuadro 2**).

Cuadro 2 - Composición y evolución de la población juvenil y la población de ninis en los Estados miembros visitados (en miles) del primer trimestre de 2013 hasta el primer trimestre de 2016

Situación	2013T1	2016T1	Cambio
Ninis desempleados	2 699	2 312	-387
Ninis inactivos	2 002	2 014	13
Total de la población de ninis	4 701	4 327	-374
Personas empleadas	6 948	6 908	-40
Población desempleada en formación	765	579	-186
Personas inactivas que reciben formación	12 891	13 206	315
Total de la población joven	25 306	25 020	-286

Fuente: Datos de Eurostat.

Escasos avances en la identificación y la inscripción de los ninis

36. La Garantía Juvenil se dirige a todos los jóvenes independientemente de cuál sea su situación laboral. Antes de la introducción de la Garantía Juvenil, los Estados miembros ya prestaban apoyo a los ninis que buscaban activamente empleo. En general, los servicios públicos de empleo (SPE) o proveedores similares se encargaban de prestar ese apoyo, a cambio de exigir como requisito previo la inscripción.

37. La Recomendación del Consejo exige a los Estados miembros que implanten sistemas de Garantía Juvenil con el fin de proporcionar una oferta de buena calidad a todos los jóvenes, que se queden sin empleo o que abandonen la educación oficial, en el plazo de cuatro meses. Ello supone la identificación de todos los ninis, en particular aquellos que no buscasen un empleo activamente (es decir, los ninis inactivos), que no estaban cubiertos por los sistemas vigentes. Ello requería reformas estructurales, como la necesidad de la participación de nuevos socios que trabajasen más estrechamente con este grupo objetivo, además de recursos financieros adicionales.

La proporción de ninis inscritos al final de 2015 no aumentó sustancialmente tras la introducción de la Garantía Juvenil

38. Los siete Estados miembros visitados partían de situaciones diferentes en cuanto a la población de ninis ya cubierta antes de la puesta en marcha de la Garantía Juvenil. El porcentaje de ninis ya identificados en Francia era del 82 %, mientras que en Italia solo representaba alrededor del 38 % (véase el **cuadro 3**).

Cuadro 3 - Inscritos como desempleados antes de la Garantía Juvenil e inscritos como ninis en 2014 y 2015¹ (en miles)

		Antes de la GJ ²	2014	2015
IE 15-24	Registrado	48	46	37
	Población de ninis	74	80	74
	Porcentaje	65 %	58 %	50 %
ES 15-29	Registrado	461	465	788
	Población de ninis	707	685	1273
	Porcentaje	65 %	68 %	62 %
FR 15-24	Registrado	673	726	715
	Población de ninis	821	851	889
	Porcentaje	82 %	85 %	80 %
HR 15-29	Registrado	121	94	89
	Población de ninis	177	166	151
	Porcentaje	68 %	56 %	59 %
IT 15-29	Registrado	925	51	213
	Población de ninis	2414	2413	2349
	Porcentaje	38 %	2 %	9 %
PT 15-29	Registrado	142	100	109
	Población de ninis	265	245	220
	Porcentaje	54 %	41 %	50 %
SK 15-29	Registrado	134	87	80
	Población de ninis	225	201	184
	Porcentaje	60 %	43 %	43 %

¹ Las cifras utilizadas «previas a la GJ» corresponden al porcentaje de personas inscritas en los SPE como desempleados y que se situaran en el tramo de edad de la Garantía Juvenil antes de su inicio. Los datos utilizados en España proceden de los SPE nacionales dado que los datos de EMCO solo cubren los ninis inscritos en el SNGJ (la base de datos española de la Garantía Juvenil). Los datos de 2014 para Francia solo tienen en cuenta los de *Pôle Emploi*, a fin de evitar una doble contabilización con las oficinas locales de empleo, las *Missions Locales*. Las cifras de 2014 y 2015 corresponden a cifras medias a lo largo del año.

² Datos utilizados «antes de la GJ»: Irlanda 2013T4; España 2014T2; Francia 2013T4; Croacia 2013T4; Italia 2014T1; Portugal 2014T1 y Eslovaquia 2013T4.

Fuente: SPE para el valor de referencia «previamente a la GJ»; base de datos de EMCO para el número de ninis en la Garantía Juvenil en 2014 y 2015; y Eurostat para la población de ninis.

39. Los diferentes ritmos de progresión de los Estados miembros se explican en parte porque sus sistemas de Garantía Juvenil no se iniciaron al mismo tiempo. Además, algunos Estados miembros decidieron transferir todos los jóvenes que ya estaban inscritos en los SPE (o un proveedor similar) al sistema de Garantía Juvenil, mientras que otros optaron por implantar nuevos registros específicos de la Garantía Juvenil.

40. Por ejemplo, en Italia las autoridades nacionales decidieron no transferir automáticamente al sistema de Garantía Juvenil a los jóvenes que cumplían los requisitos para ser considerados ninis (pero que ya se habían inscrito como desempleados con el SPE), sino que exigieron a todos ellos que volvieran a inscribirse. Esta elección deliberada de las autoridades nacionales creó una carga adicional para los ninis y dio lugar a una tasa de inscripción muy baja.

La contribución de la Garantía Juvenil al proceso de inscripción de los ninis es difícil de evaluar

41. El número total de ninis que entraron en la Garantía Juvenil en los siete Estados miembros visitados (es decir, que se inscribieron con un proveedor de la Garantía Juvenil) ascendió a un total de 2,6 millones en 2014. En 2015, esta cifra se incrementó en un 32 %, alcanzando un total de más de 3,4 millones. No obstante, a excepción de España, Italia y Francia, el número de ninis inscritos fue menor en 2015 que en el año anterior (véase el **cuadro 4**).

Cuadro 4 - Número total de personas que pasan a formar parte de la Garantía Juvenil¹

	Entradas registradas		Cambio 2015/2014
	2014	2015	
IE	60 200	54 600	-9 %
ES	572 694	1 268 613	122 %
FR	1 046 478	1 082 215	3 %
HR	272 154	171 739	-37 %
IT	144 368	420 279	191 %
PT	335 151	266 311	-21 %
SK	174 397	165 425	-5 %
Total	2 605 442	3 429 182	32 %

¹ Los datos utilizados en España proceden de los SPE nacionales dado que los datos de EMCO solo cubren los ninis inscritos en el SNGJ (la base de datos española de la Garantía Juvenil). Los datos de 2014 para Francia solo tienen en cuenta los de *Pôle Emploi*, a fin de evitar una doble contabilización con las oficinas locales de empleo, las *Missions Locales*.

Fuente: Base de datos de EMCO y Eurostat.

42. El análisis del Tribunal muestra que las importantes diferencias entre los Estados miembros se debían a lo siguiente:

- en España, los dos factores principales fueron: 1) la notificación sobre los datos de los ninis no se inició hasta julio de 2014; 2) el tramo de edad se amplió en julio de 2015 a fin de incluir a los ninis entre 25 y 29 años, lo que motivó casi 390 000 nuevas inscripciones;
- en Italia, la notificación solo cubría el período de ocho meses a partir de mayo de 2014, ya que las autoridades decidieron no migrar a los ninis potenciales ya inscritos en los SPE antes de esta fecha, y empezaron las inscripciones desde cero;
- en Francia, la fuente de datos cambió entre los dos años. Los datos de 2014 solo tomaron en cuenta las cifras de los servicios públicos de empleo (*Pôle Emploi*) a fin de evitar una doble contabilización con las oficinas locales de empleo (*Missions Locales*). Para 2015, sin embargo, las cifras recopiladas por EMCO también incluían los datos de las misiones locales;
- en Croacia y Portugal, todos los ninis inscritos anteriormente se incluyeron en las cifras de 2014, lo que explica el elevado número de inscripciones para 2014. Además, Portugal solo notificó sus datos después de marzo de 2014, es decir, durante un período de 10 meses de ese año.

Aumento de salidas positivas, pero disponibilidad de ofertas insuficiente

43. Existen tres maneras de que los ninis inscritos puedan abandonar el sistema de Garantía Juvenil:

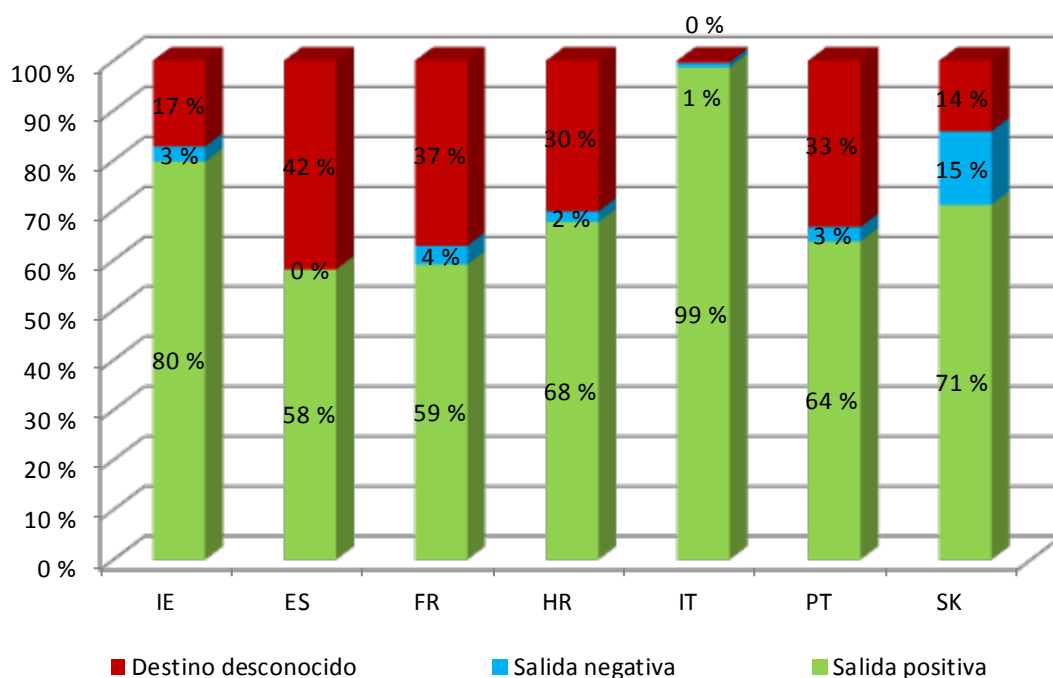
- aceptar una oferta de empleo, período de prácticas, aprendizaje o educación continua;
- abandonar voluntariamente el sistema;
- quedar excluidos según las normas o prácticas nacionales (por ejemplo, si no participan reiteradamente en las actividades programadas).

44. Los ninis pueden abandonar la fase preparatoria de la Garantía Juvenil mediante una salida positiva o negativa. Una salida positiva corresponde a la aceptación de una oferta. Una

salida negativa significa que el joven continúa siendo un nini en paro o inactivo. Si el Estado miembro no es capaz de verificar la situación de un nini tras su salida del sistema, su destino se registra como desconocido, lo cual puede vincularse a una salida positiva o negativa. El bajo número de ninis en situación desconocida es indicativo de un sistema de supervisión que funcione correctamente (véanse los apartados 92 a 98).

45. Todos los ninis que participen en las medidas de acompañamiento, como, por ejemplo, los planes de actuación individuales, la gestión de casos individuales para aquellos que requieran más servicios de apoyo o de formación (por ejemplo, competencias básicas, competencias sociales, tutoría, etc.) se considera que están en la fase preparatoria de la Garantía Juvenil, no que hayan salido del sistema.

46. A finales de 2015, la proporción de salidas positivas varió considerablemente entre los Estados miembros, oscilando entre el 58 % en España y el 99 % en Italia (véase la **ilustración 8**).

Ilustración 8 - Porcentaje de salidas por tipo (acumulativo 2014-2015)¹

¹ Los datos utilizados en España proceden de los SPE nacionales dado que los datos de EMCO solo cubren los ninis inscritos en el SNGJ (la base de datos española de la Garantía Juvenil). Los datos de 2014 para Francia solo tienen en cuenta los de *Pôle Emploi*, a fin de evitar una doble contabilización con las oficinas locales de empleo, las *Missions Locales*.

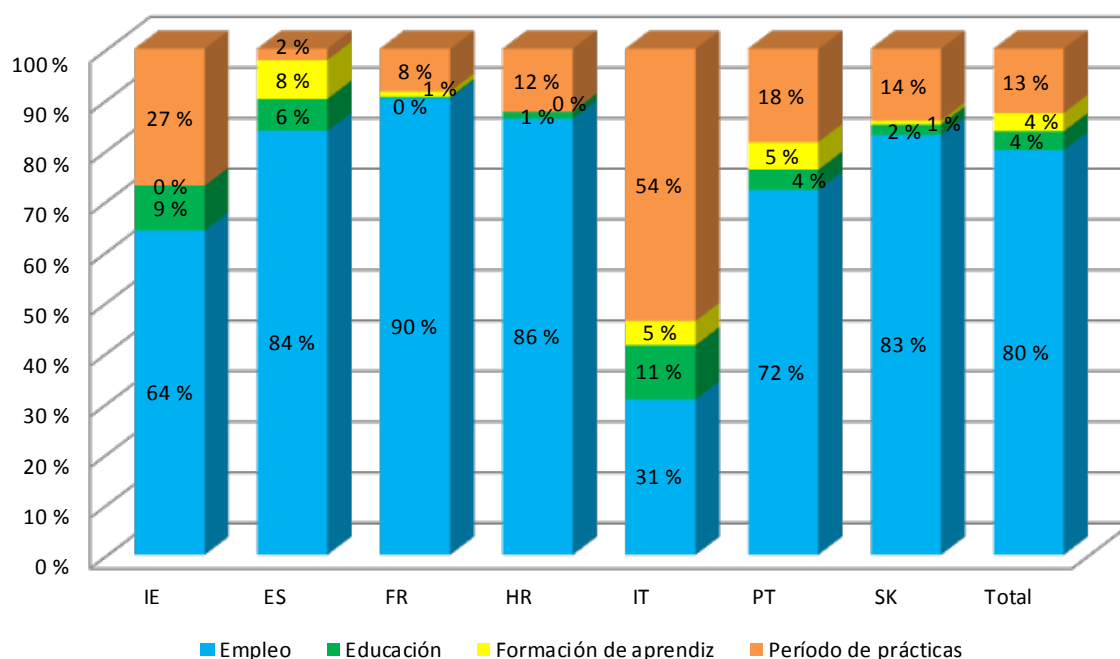
Fuente: Base de datos de EMCO.

47. La tasa de destinos desconocidos, por ejemplo el 42 % en España, generalmente refleja la mala calidad de los datos. El muy escaso número de destinos desconocidos (< 1 %) en Italia puede atribuirse a la creación de una base de datos que, entre otras cosas, hace un seguimiento de la situación de los participantes de la Garantía Juvenil. Además, el escaso número de salidas negativas en Italia podría deberse en parte al hecho de que todos los participantes firman una declaración de disponibilidad inmediata para empezar una medida.

48. Eslovaquia registró la proporción más elevada de salidas negativas (el 15 % en 2014-2015). En 2014, sin embargo, Eslovaquia notificó un 2 % de salidas negativas y un 29 % de destinos desconocidos. En 2015, el número de salidas negativas aumentó al 26 % y el número de destinos desconocidos se redujo a menos del 1 % debido a los cambios introducidos en el sistema de notificación, pero esto no aclara por qué había tantas salidas negativas.

49. El empleo fue el destino más habitual de las salidas positivas en todos los Estados miembros visitados, con excepción de Italia, donde los períodos de prácticas representaron el 54 %. En todos los demás Estados miembros visitados, las salidas hacia el empleo oscilaron entre el 64 % en Irlanda y el 90 % en Francia (véase la **ilustración 9**).

Ilustración 9 - Distribución de salidas positivas por tipo de destino (acumulativo 2014-2015)¹



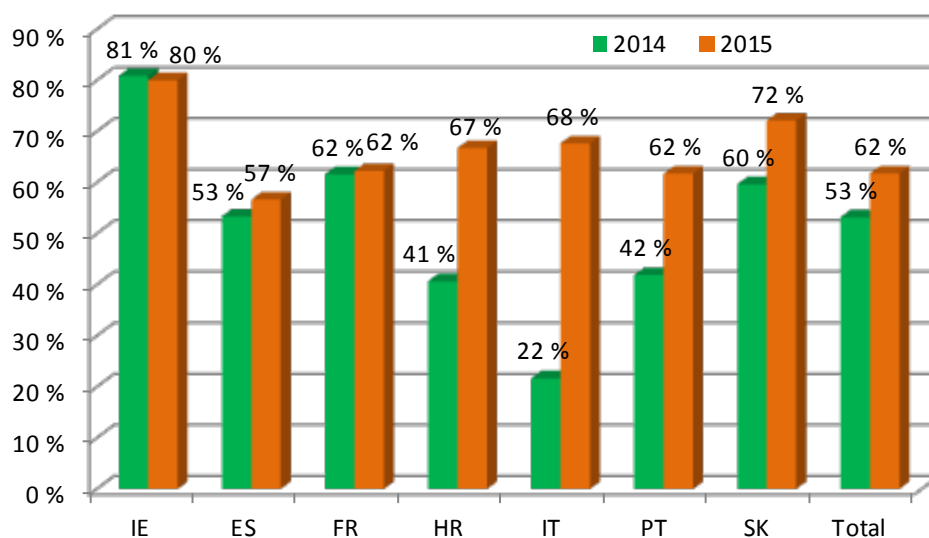
¹ Los datos utilizados en España proceden de los SPE nacionales dado que los datos de EMCO solo cubren los ninis inscritos en el SNGJ (la base de datos española de la Garantía Juvenil). Los datos de 2014 para Francia solo tienen en cuenta los de *Pôle Emploi*, a fin de evitar una doble contabilización con las oficinas locales de empleo, las *Missions Locales*.

Fuente: Base de datos de EMCO.

50. Una comparación entre el número de salidas positivas y el número de ninis inscritos en la Garantía Juvenil pone de manifiesto que, en 2014, el número de salidas positivas en los siete Estados miembros visitados cubría solo alrededor de la mitad del número total de inscripciones (el 53 % en 2014 y el 62 % en 2015). En 2015, la tasa de salidas positivas aumentó en todos los Estados miembros cubiertos (a excepción de Irlanda) (véase la **ilustración 10**). El aumento registrado en Croacia (del 41 % al 67 %) y Portugal (del 42 % al 62 %) se debió principalmente a la disminución del número de ninis que acababan de inscribirse (véase el apartado 42, cuarto guion). El aumento de las salidas positivas (del 22 %

al 68 %) en Italia refleja en realidad un alza significativa del número de ofertas presentadas y la fijación de un plazo más corto para la presentación de informes para 2014 (véase el apartado 42, segundo guion). Las cifras anteriores demuestran que es necesario un esfuerzo adicional para presentar una oferta a todos los ninis inscritos, como previsto en la Recomendación del Consejo.

Ilustración 10 - Salidas positivas del número total de ninis inscritos¹



¹ Los datos utilizados en España proceden de los SPE nacionales dado que los datos de EMCO solo cubren los ninis inscritos en el SNGJ (la base de datos española de la Garantía Juvenil). Los datos de 2014 para Francia solo tienen en cuenta los de *Pôle Emploi*, a fin de evitar una doble contabilización con las oficinas locales de empleo, las *Missions Locales*.

Fuente: Base de datos de EMCO.

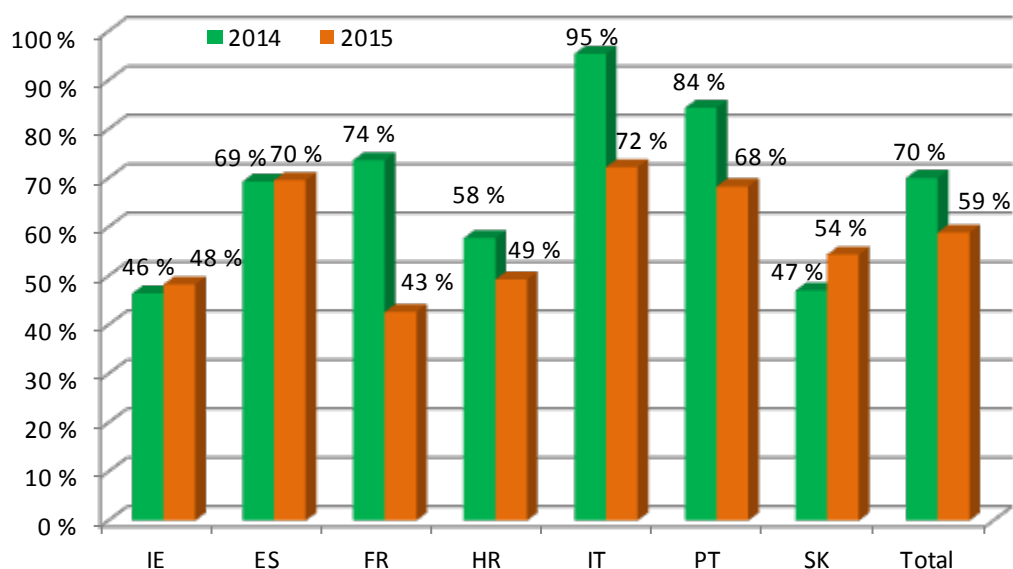
El 70 % de las salidas positivas de 2014 tuvo lugar en un plazo de cuatro meses

51. Según la Recomendación del Consejo, los Estados miembros deben proporcionar ofertas a los ninis en un plazo de cuatro meses. Las orientaciones del EMCO sobre la comunicación de datos considera que la fecha de inscripción de un nini con un proveedor de Garantía Juvenil es el punto de partida para el cálculo de los cuatro meses.

52. Ninguno de los Estados miembros visitados durante la fiscalización pudo ofrecer a todos los ninis la oportunidad de aceptar una oferta durante los cuatro meses posteriores a su admisión en el sistema de Garantía Juvenil. Sin embargo, en el caso de las salidas positivas de 2014, el 70 % se llevó a cabo en el plazo de cuatro meses. En Francia, Croacia, Italia y

Portugal la situación empeoró en 2015 con respecto a 2014 (véase la **ilustración 11**), lo que dio lugar a una media global del 59 %. El Tribunal también observó que en Italia la fecha inicial del período de cuatro meses para la aceptación de una oferta por los ninis es la fecha en que se les evalúa y se les crea un perfil, no el momento en que se inscriben en el sistema de Garantía Juvenil, lo que significa que el tiempo de espera real de la persona es aún mayor. Se requieren esfuerzos adicionales para aumentar la proporción de ninis que cumplen el objetivo de cuatro meses.

Ilustración 11 - Salidas positivas de la Garantía Juvenil en un plazo de cuatro meses (2014 y 2015)¹



¹ Los datos utilizados en España proceden de los SPE nacionales dado que los datos de EMCO solo cubren los ninis inscritos en el SNGJ (la base de datos española de la Garantía Juvenil). Los datos de 2014 para Francia solo tienen en cuenta los de *Pôle Emploi*, a fin de evitar una doble contabilización con las oficinas locales de empleo, las *Missions Locales*.

Fuente: Base de datos de EMCO.

La integración sostenible sigue siendo un reto

53. El objetivo final de la Garantía Juvenil es ayudar a los jóvenes a inserirse en el mercado laboral de forma sostenible. Por consiguiente, el marco de supervisión de EMCO requiere que se haga un seguimiento de la situación de los jóvenes a los seis, doce y dieciocho meses

siguientes a la fecha en que abandonen el sistema¹⁷. Su situación se considera positiva si trabajan, estudian o siguen una actividad de formación, y negativa si han vuelto a la condición de nini.

54. El Tribunal ha analizado estos datos, que difieren considerablemente según el Estado miembro, para los jóvenes que salieron del sistema en 2014 o en 2015.

Situación seis meses después de salir de la Garantía Juvenil

55. La proporción de jóvenes que salieron del sistema en 2014 y seguían trabajando, estudiando o en formación seis meses más tarde oscila entre el 56 % (en Portugal) y el 71 % (en Irlanda). Las autoridades francesas no proporcionaron los datos pertinentes al EMCO en septiembre de 2016 (véase el **cuadro 5**).

Cuadro 5 - Situación seis meses después de salir de la Garantía Juvenil para las personas que entraron en el sistema en 2014 y 2015¹

	2014				2015			
	Positiva	Negativa	Desconocida	Sin objeto ²	Positiva	Negativa	Desconocida	Sin objeto ²
IE	71 %	21 %	8 %	0 %	71 %	21 %	8 %	0 %
ES	63 %	15 %	21 %	0 %	37 %	47 %	0 %	16 %
HR	61 %	17 %	22 %	0 %	60 %	13 %	17 %	10 %
IT	68 %	0 %	32 %	0 %	65 %	0 %	27 %	8 %
PT	56 %	11 %	33 %	0 %	47 %	11 %	25 %	17 %
SK	4 %	16 %	80 %	0 %	4 %	14 %	80 %	2 %
Total	54 %	13 %	33 %	0 %	48 %	18 %	26 %	9 %

¹ Los datos referentes a España son los datos comunicados a EMCO y solo abarcan la situación de las personas inscritas en el SNGJ.

² Sin objeto: en el momento de recopilar los datos todavía no se habían cumplido los seis meses desde que los participantes abandonaron la Garantía Juvenil.

Fuente: Base de datos de EMCO.

56. En 2014 y 2015, la tendencia de los jóvenes a mantener una salida positiva al cabo de seis meses es relativamente estable, a excepción de España. En este caso, el porcentaje

¹⁷ Véase el Manual metodológico de EMCO, marco de indicadores para el seguimiento de la Garantía Juvenil (GJ), apartado 81.

disminuyó del 63 % al 37 %, mientras que las salidas negativas o desconocidas aumentaron del 36 % al 47 %. Estos resultados reflejan en parte el cambio en la población de jóvenes ninis objetivo para incluir el grupo de 25-29 años (véase el apartado 42, primer guion).

57. En Eslovaquia, solo el 4 % de las personas que abandonaron el sistema de Garantía Juvenil en 2014 o 2015 seguían trabajando, estudiando o en formación seis meses más tarde. En este resultado influye fuertemente el gran número (el 80 %) de situaciones desconocidas, lo que hace difícil evaluar el nivel de integración sostenible en el mercado laboral logrado. De hecho, en estos casos no había información sobre su situación, lo que indica que las autoridades nacionales eslovacas están teniendo dificultades para supervisar la situación actual de los participantes.

Situación doce y dieciocho meses después de salir de la Garantía Juvenil

58. Los Estados miembros, a excepción de Francia e Italia, informaron de la situación de los jóvenes a los doce meses siguientes a abandonar el sistema. En 2014, la situación de los jóvenes doce meses después de una salida positiva era similar a la de seis meses después. España es la excepción, pues solo un 45 % mantuvo esta situación después de 12 meses, frente al 63 % al cabo de seis meses (véanse los **cuadros 5 y 6**). La tasa de éxito de la integración dieciocho meses después de una salida positiva se redujo con respecto al de doce meses en todos los Estados miembros a excepción de Irlanda.

Cuadro 6 - Situaciones positivas, negativas y desconocidas a los doce y dieciocho meses para las salidas en 2014^{1, 2}

	2014 - tras 12 meses				2014 - tras 18 meses			
	Positiva	Negativa	Desconocida	Sin objeto ³	Positiva	Negativa	Desconocida	Sin objeto ³
IE	65 %	28 %	7 %	0 %	67 %	25 %	7 %	0 %
ES	45 %	34 %	21 %	0 %	33 %	29 %	38 %	0 %
HR	64 %	17 %	20 %	0 %	62 %	14 %	17 %	7 %
PT	56 %	13 %	32 %	0 %	41 %	12 %	26 %	21 %
SK	3 %	18 %	79 %	0 %	2 %	19 %	78 %	2 %
Total	46 %	22 %	32 %	0 %	41 %	20 %	33 %	6 %

¹ Los datos referentes a España son los datos comunicados a EMCO y solo abarcan la situación de las personas inscritas en el SNGJ.

² Las cifras anteriores se basan en la situación de las personas en un momento dado, lo que significa que una persona en una situación negativa después de doce meses puede cambiar a una situación positiva después de dieciocho meses.

³ Sin objeto: en el momento de recopilar los datos todavía no se habían cumplido los doce y dieciocho meses desde que los participantes abandonaron la Garantía Juvenil.

Fuente: Base de datos de EMCO.

59. Para los jóvenes que salieron del sistema en 2015, el Tribunal no ha evaluado la situación doce meses después de las salidas positivas, ya que solo cuatro Estados miembros comunicaron cifras. Además, casi dos tercios de los participantes señalados aún no habían alcanzado el límite de doce meses.

Factores que inciden en los resultados de la Garantía Juvenil

60. En este apartado, el Tribunal ha evaluado si los Estados miembros atendieron convenientemente adecuadamente los factores que podrían afectar negativamente a la aplicación de la Garantía Juvenil y examinó, en concreto, si los Estados miembros habían:

- elaborado estrategias apropiadas para garantizar la inscripción de todos los ninis;
- calculado el coste total de la Garantía Juvenil y cuál sería el nivel de fondos disponibles;
- tomado medidas para garantizar la integración sostenible de los ninis;
- establecido un sistema apropiado de supervisión y presentación de informes.

No se han definido estrategias con resultados intermedios y objetivos claros para alcanzar a todos los ninis

61. En la Recomendación del Consejo se afirma que la Garantía Juvenil aspira a llegar a todos los jóvenes menores de 25 años en un plazo de cuatro meses tras quedar desempleados o acabar la educación oficial. Los Estados miembros deben esforzarse activamente por identificar e inscribir a todos los ninis, animándoles a participar en el sistema de Garantía Juvenil. La Recomendación del Consejo también hace hincapié en la importancia de reforzar la cooperación entre las partes interesadas competentes (como los servicios de empleo públicos y privados, los centros de enseñanza y formación, los empresarios, las organizaciones juveniles y las organizaciones no gubernamentales que trabajan con la juventud) con el fin de llegar a la totalidad de la población de jóvenes ninis.

62. Por lo tanto, el Tribunal examinó si los Estados miembros habían:

- instaurado una estrategia coherente con objetivos concretos y mensurables para llegar a todos los ninis;
- hecho partícipe y consultado a las partes interesadas competentes.

Algunos Estados miembros solo se centraron en una pequeña subpoblación de ninis

63. Sobre la base del análisis de los Planes de Aplicación de la Garantía Juvenil (PAGJ), el Tribunal ha constatado que en dos de los siete Estados miembros (Irlanda e Italia), las autoridades nacionales habían decidido centrarse en una subpoblación más restringida (véase el **recuadro 2**). Ello dio lugar a una situación en la que no se tuvo en cuenta a una parte significativa de la población de ninis desde el principio.

Recuadro 2 - Población objetivo de ninis en Irlanda e Italia: alrededor del 30 % de la población global de ninis excluida

Italia: Los PAGJ tenían como objetivo jóvenes de 15 a 29 años que estaban disponibles para trabajar (1 723 000 en 2013). Sin embargo, no se incluyó en el cálculo del objetivo a los jóvenes que no habían facilitado una declaración de disponibilidad inmediata (*DID — Dichiarazione di immediata disponibilità*) antes de inscribirse en el sistema (el 28 % de la población global de ninis en el mismo año).

Irlanda: Los PAGJ se centran en los jóvenes de 18 a 24 años que, en el cuarto trimestre de 2013, estaban sin empleo y recibían prestaciones de desempleo, así como en los desempleados (45 000 personas, el 70 % de la población total de ninis). Los estudiantes desempleados, los estudiantes que se califican como inactivos, los cuidadores y las personas inactivas debido a alguna discapacidad se excluyeron del objetivo. Este último grupo comprendía 18 900 personas (el 30 % de la población total de ninis).

Los ninis están obligados a ser proactivos en la participación

64. Otro enfoque que limita el ámbito de aplicación de la Garantía Juvenil en algunos Estados miembros es la exigencia de «proactividad» de las personas implicadas. En España, para participar en el sistema de Garantía Juvenil, los ninis tienen que inscribirse, por iniciativa propia, en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil (SNGJ), requisito que también se contempla en la Ley nacional 18/2014. Como consecuencia de ello, las personas que ya estaban inscritas en otro sitio, por ejemplo con el SPE, no podían migrarse automáticamente a la Garantía Juvenil, sino que se les exigía volver a inscribirse.

65. El Tribunal también ha observado que Irlanda siguió un enfoque diferente que, aunque costoso, demostró ser eficaz para identificar la totalidad de la población de ninis mayores de 18 años (véase el **recuadro 3**).

Recuadro 3 — Subsidio de ayuda a la renta en Irlanda

Irlanda proporciona a todos los desempleados mayores de 18 años una ayuda de 100 euros semanales como mínimo por persona sin hijos, por lo cual las autoridades consideran que, salvo un número insignificante de ninis mayores de 18 años, todos están inscritos en el Departamento de Protección Social.

66. El Tribunal comprobó que las estrategias de los Estados miembros no estaban suficientemente detalladas, no incluían objetivos cuantificados y no establecían claramente un calendario para llegar a la totalidad de la población de jóvenes ninis. Sin embargo, se confirmó que varios de los Estados miembros visitados habían desarrollado estrategias innovadoras para llegar a los ninis no identificados anteriormente, haciendo uso de campañas de sensibilización a través de los canales de comunicación tradicionales y modernos (por ejemplo, las redes sociales).

67. La Comisión, en su Comunicación¹⁸, ha llegado a la conclusión de que hace falta redoblar los esfuerzos para ayudar a los jóvenes que están más alejados del mercado laboral, es decir, los ninis que siempre han resultado más difíciles de alcanzar (incluso antes de la crisis) y que menos se han beneficiado de las mejoras conseguidas hasta la fecha. Esta conclusión corrobora las constataciones del Tribunal sobre los avances en la determinación y la inscripción de todos los ninis.

La participación de las partes interesadas competentes no está definida claramente

68. Los siete Estados miembros visitados mencionaron la necesidad de implicar y consultar a las partes interesadas competentes, pero no especificaron de qué forma estas asociaciones contribuirían a la consecución del objetivo general de llegar a todos los ninis. La única excepción fue Portugal, pero incluso en ese país siguió sin estar claro cómo los socios iban a contribuir a la identificación y la inscripción de todos los ninis (véase el **recuadro 4**).

¹⁸ COM(2016) 646 final, «La Garantía Juvenil y la Iniciativa sobre Empleo Juvenil, situación al cabo de tres años», p. 11.

Recuadro 4 - El PAGJ portugués - metas fijadas para la identificación y la inscripción de la población nini

El PAGJ de Portugal tiene por objeto llegar a la totalidad de la población de nini en 2019. Las partes interesadas competentes tienen el deber de alcanzar el 47 % de los nini que no estén inscritos en el servicio público de empleo. Sin embargo, este plan fija los objetivos que deben alcanzar las partes interesadas competentes en términos generales, sin especificar detalladamente los objetivos de cada socio, y tampoco menciona ninguna contribución financiera que deba proporcionarse a las partes interesadas competentes, ni cómo van a alcanzar este objetivo sin recursos adicionales.

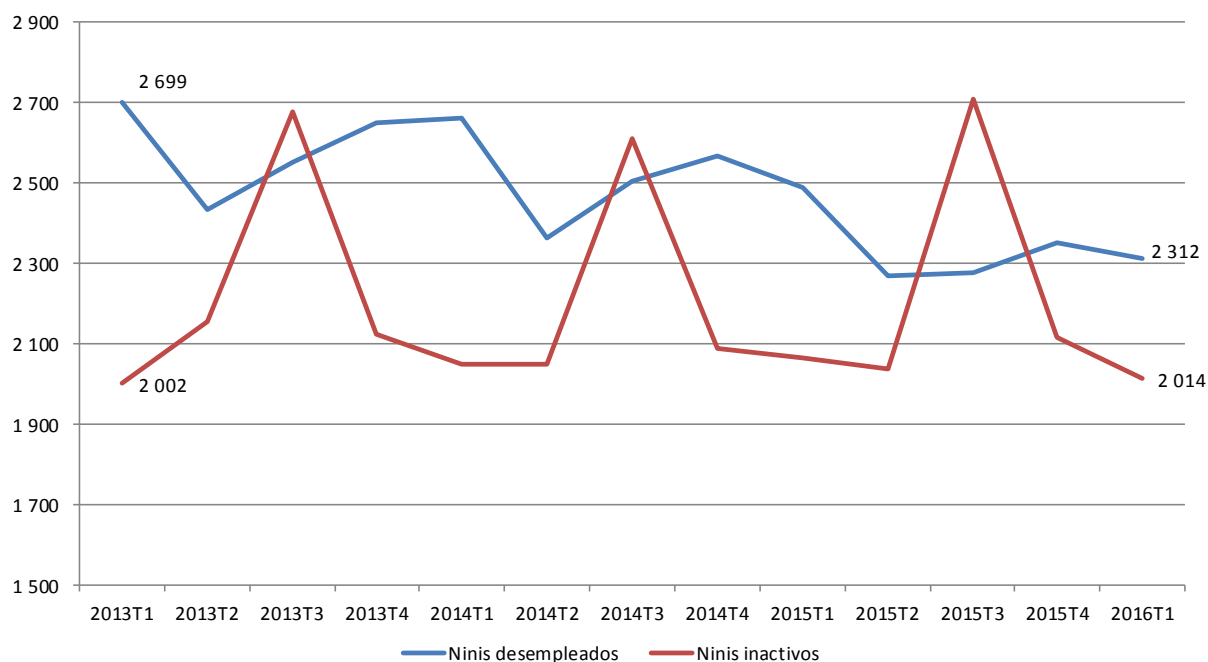
69. El Tribunal también ha demostrado que desde la puesta en marcha de la Garantía Juvenil se han firmado acuerdos específicos con las partes interesadas competentes en todos los Estados miembros visitados. Por ejemplo, el servicio público de empleo español había firmado acuerdos con instituciones como el *Instituto de la Juventud (INJUVE)*, la *Federación de Asociaciones Empresariales de Empresas de Inserción (FAEDEI)* y la Cruz Roja española, con miras a llegar a los nini más vulnerables. Eslovaquia había firmado tres acuerdos con interlocutores sociales que recibían ayudas del FSE en 2015, con el fin de motivar a los nini inactivos a inscribirse en los servicios de empleo. No obstante, en ningún caso se habían definido las metas exactas que la organización asociada debe lograr.

70. Lo anterior demuestra que existe una creciente participación de las partes interesadas competentes que trabajan en estrecha colaboración con el subgrupo de nini inactivos. Sin embargo, aún se necesita una definición más clara de su participación y de cómo pueden contribuir al proceso de la forma más eficaz y eficiente.

Los nini en paro disminuyeron mientras que los nini inactivos permanecieron estables

71. La población total de nini considerada por la Garantía Juvenil disminuyó en los siete Estados miembros visitados de 4,7 millones a 4,3 millones de personas entre el primer trimestre de 2013 y finales de marzo de 2016 (véase la *ilustración 12*).

Ilustración 12 - Número de ninis inactivos y desempleados (en miles) en los siete Estados miembros visitados (primer trimestre de 2013 - finales de marzo de 2016)



Fuente: Datos de Eurostat sobre el número de ninis desempleados e inactivos.

72. Esta reducción se debió a una caída en el componente de desempleo de la población de ninis (- 387 000 personas), mientras que la cifra de los ninis inactivos permaneció prácticamente invariable (+ 13 000 personas)¹⁹, lo cual corrobora la necesidad de un esfuerzo adicional para llegar a los ninis inactivos²⁰.

Los Estados miembros no han evaluado el coste total de la Garantía Juvenil y los fondos disponibles

73. Antes de la introducción de la Garantía Juvenil, todos los Estados miembros ya prestaban ayuda a los jóvenes inscritos como desempleados en el marco de sus políticas activas del mercado de trabajo y, en particular, a través de sus SPE (u organismos afines). La introducción de la Garantía Juvenil planteó dos nuevos retos a los Estados miembros:

¹⁹ Los máximos estacionales registrados en el tercer trimestre están relacionados con el final del año académico.

²⁰ COM(2016) 646 final, p. 9.

- en primer lugar, la ayuda prevista tiene por objeto abarcar a todos los ninis y no solo a los que estén inscritos como desempleados en los SPE;
- en segundo lugar, el apoyo prestado a todos los ninis pretende generar una oferta cuatro meses después de terminar su educación oficial o de quedarse en paro.

74. Por consiguiente, el Tribunal verificó si los Estados miembros habían estimado el coste adicional que supone proporcionar la oferta requerida a todos los ninis en el plazo de cuatro meses para atenerse a la Recomendación del Consejo y si habían determinado el nivel de financiación disponible.

75. El Tribunal constató lo siguiente:

- Ninguno de los siete Estados miembros visitados pudieron proporcionar una estimación del coste adicional previsto para su situación específica.
- En general, los PAGJ de todos los Estados miembros visitados contaban con una serie de medidas que podían ofrecerse a los ninis gracias al respaldo de los Fondos EIE de 2014-2020 y, en particular, de la Iniciativa de Empleo Juvenil (IEJ) y del Fondo Social Europeo (FSE).

76. Estudios recientes por parte de organizaciones independientes proporcionan cifras indicativas de cuál podría ser el coste de llegar a todos los ninis en la UE. La OIT estima que el coste anual giraría en torno a los 45 400 millones de euros²¹, mientras que Eurofound prevé que el coste sería de 50 400 millones de euros al año²².

77. En comparación, la cantidad total de fondos del FSE o de la Iniciativa de Empleo Juvenil disponible para los 28 Estados miembros de la UE para el período 2014-2020 asciende a un total de 86 400 millones de euros (es decir, 12 300 millones de euros al año). Además, durante los siete años del programa se ha previsto gastar 12 500 millones de euros de los

²¹ OIT, «El sistema de garantía juvenil en Europa: características, desarrollo y desafíos», agosto de 2015.

²² Eurofound, «Inclusión social de los jóvenes», septiembre de 2015.

fondos del FSE o de la Iniciativa de Empleo Juvenil (o 1 800 millones de euros al año) en la prioridad de inversión 8.ii del FSE (integración sostenible en el mercado laboral de los jóvenes), de los cuales 6 400 millones de euros se han programado en el marco de la Iniciativa de Empleo Juvenil que está directamente orientada a los ninis.

78. Por lo tanto, no es posible abordar la totalidad de la población de ninis, que era la expectativa creada por la Recomendación del Consejo, con los recursos disponibles del presupuesto de la UE únicamente. A este respecto, es necesario que los Estados miembros evalúen correctamente los costes de sus sistemas de Garantía Juvenil y den prioridad a las medidas correspondientes según la financiación disponible.

El enfoque de los Estados miembros afecta a la integración sostenible de los ninis

79. El objetivo final de la Garantía Juvenil es mejorar las capacidades y la empleabilidad de los ninis y permitir su integración sostenible en el mercado laboral. Según la Recomendación del Consejo, las medidas aplicadas en el contexto de un sistema de Garantía Juvenil, destinadas a impulsar las competencias de las personas, tendrían que contribuir a hacer frente a la inadecuación de las capacidades para satisfacer mejor las demandas del mercado laboral. Además, cuanto más desconectadas del mercado laboral estén las personas implicadas, más ayuda necesitarán para su integración. Las ofertas deberán adaptarse al perfil y al nivel de cualificación de las personas, y también reunir los requisitos mínimos de una buena oferta.

80. Por lo tanto, el Tribunal examinó si los Estados miembros visitados:

- abordaron sistemáticamente la inadecuación de las capacidades en el contexto de la Garantía Juvenil;
 - evaluaron los perfiles de los ninis y garantizaron un enfoque uniforme entre los proveedores;
 - utilizaron una definición de lo que debe constituir una buena oferta.
-

No se ha identificado ni abordado la inadecuación de las competencias en el marco de la Garantía Juvenil

81. El grupo de los ninis es sumamente heterogéneo²³. Sin embargo, ninguno de los Estados miembros visitados había efectuado un análisis global de la población de ninis que incluyera un análisis de la inadecuación de competencias. En Portugal y España, por ejemplo, los PAGJ se basaban únicamente en los datos estadísticos para los ninis proporcionados por los institutos nacionales de estadísticas, como la distribución por edades, las cualificaciones y el sexo.

82. Entre los Estados miembros examinados, solo Irlanda ha desarrollado un enfoque sistemático para abordar la inadecuación de las competencias y adaptar la cartera de formación de ninis a las necesidades de una zona concreta de captación. Este proceso se lleva a cabo anualmente para dicha zona mediante una combinación de censo y una encuesta de población activa, junto con los representantes de las empresas y los proveedores de formación locales. Ahora bien, este sistema ya estaba en vigor antes de la puesta en marcha de la Garantía Juvenil.

83. Todos los demás Estados miembros visitados abordaron la inadecuación de las competencias en estudios y análisis específicos realizados por varias instituciones. Sin embargo, estos estudios no se tuvieron en cuenta en absoluto, o solo parcialmente, a la hora de diseñar los tipos y el número de ofertas que se incluirían en los PAGJ.

Debido a la Garantía Juvenil se han modificado los sistemas de creación de perfiles en tres de los Estados miembros visitados

84. El establecimiento de la Garantía Juvenil impulsó la modificación del sistema de creación de perfiles de los ninis en Italia, España e Irlanda. No obstante, Croacia, Eslovaquia, Francia y Portugal mantuvieron sus sistemas anteriores.

²³ Eurofound, «Explorar la diversidad de los ninis», julio de 2016.

85. En Croacia y Eslovaquia (donde hay un solo proveedor de Garantía Juvenil, el PSE), el sistema de creación de perfiles está basado en una evaluación cualitativa por un funcionario encargado del caso. En Francia, la evaluación también la efectúa un funcionario, pero existe una multitud de proveedores de servicios que evalúan a los ninis y que no siguen un planteamiento uniforme.

86. Portugal, Irlanda e Italia utilizan un sistema que se basa, en primer lugar, en un sistema automatizado de puntuación y, en segundo lugar, en la elaboración cualitativa de perfiles a través de la valoración de un funcionario. En Irlanda y Portugal, el único proveedor de la Garantía Juvenil responsable de evaluar a los ninis es el PSE, mientras que en Italia de ello se encargan varios proveedores (véase el **recuadro 5**).

Recuadro 5 — Un nuevo sistema de creación de perfiles de los ninis en Italia para la Garantía Juvenil

En el caso del sistema de Garantía Juvenil, Italia ha introducido un procedimiento armonizado de creación de perfiles de los ninis para todos los proveedores de la GJ, lo que implica calcular un coeficiente de vulnerabilidad para cada uno de los jóvenes afectados (bajo, medio, alto o muy alto). El cálculo se basa en las características personales del joven (como la edad, el sexo, los estudios cursados, la experiencia laboral, etc.), así como su lugar de residencia (perfil del sistema de producción local, tasa de desempleo regional o provincial, etc.). Esta evaluación proporciona una base uniforme para ayudar a los asesores de las oficinas de empleo a identificar el servicio o la oferta más adecuados para cada persona. Los asesores de una oficina de empleo cuentan con un amplio margen de discreción a la hora de determinar la senda que seguirán los ninis en el sistema de la Garantía Juvenil. Actualmente se están elaborando directrices para ayudar a los empleados de las oficinas de empleo a trazar los perfiles cualitativos que posteriormente conducen a la firma de un acuerdo de servicios personalizado. La utilización obligatoria de este sistema contribuye a un trato coherente de todos los ninis.

87. España está migrando de un sistema de evaluación de perfiles multirregionales no armonizados, a cargo de un funcionario, a un marco común para la evaluación y la creación de perfiles de los ninis en todo el país. Este cambio se basará en un cuestionario armonizado de empleabilidad elaborado por el PSE y las comunidades autónomas.

88. Un sistema automatizado no es necesariamente mejor que uno totalmente personalizado o combinado. No obstante, es importante destacar que el primero tiene más probabilidades de garantizar un trato uniforme y coherente de todos los ninis, mientras que el segundo depende más de la capacidad y la experiencia de los funcionarios competentes.

Varios Estados miembros han definido lo que constituye una buena oferta

89. El concepto de «buena oferta» difiere entre los Estados miembros²⁴, aunque sí que existen algunos criterios comunes. En Irlanda, Francia y Portugal la definición de lo que constituye una buena oferta figura en términos bastante amplios en los PAGJ nacionales y se asocia directamente con la integración sostenible en el mercado laboral. Por otra parte, los PAGJ españoles definen las características principales de lo que es buena calidad para cada tipo de oferta.

90. Asimismo, en dos de los Estados miembros objeto de este informe (Italia y Eslovaquia), la Garantía Juvenil también ha contribuido a la elaboración de una definición completa de oferta de buena calidad, que en el caso de Eslovaquia es jurídicamente vinculante (véase el **recuadro 6**). Croacia aún no ha adoptado una definición de una oferta de buena calidad, pero esta cuestión está siendo estudiada por el recientemente creado Consejo encargado de ejecutar el Plan de Aplicación de la Garantía Juvenil.

Recuadro 6 - Definición de una oferta de buena calidad en Eslovaquia

La definición de buena oferta figura en la Ley de servicios de empleo. Cualquier oferta de trabajo que esté subvencionada por el presupuesto del Estado o por el FSE o la IEJ debe proporcionar un período mínimo de tiempo de trabajo, y de duración del contrato laboral o de la actividad por cuenta propia, además de cumplir los requisitos de sostenibilidad del empleo después del cese de las ayudas. Además, la oferta también cubre el importe mensual de la subvención y su duración total, así como el estado de salud del beneficiario, sus cualificaciones, competencias profesionales y experiencia

²⁴ El Proyecto de conclusiones del Consejo sobre la aplicación de la Garantía Juvenil y la Iniciativa de Empleo Juvenil (15015/16, 1 de diciembre de 2016) propugna un debate sobre las normas referentes a los criterios de calidad con arreglo al marco de indicadores.

previa. En abril de 2015, la Ley n.º 61/2015 Coll. sobre educación y formación profesionales definió qué constituye una oferta de aprendizaje de buena calidad en el marco de la educación dual.

91. Una definición legal de lo que es una buena oferta no garantiza por sí misma un efecto positivo para la participación en la Garantía Juvenil. Independientemente de la calidad de las ofertas, la integración sostenible de los ninis en el mercado laboral exige que se produzca un crecimiento económico.

La escasa calidad de los datos dificultó la evaluación de los resultados de la Garantía Juvenil

92. La Recomendación del Consejo destaca la necesidad de supervisar y evaluar todas las medidas en el marco de los sistemas de Garantía Juvenil. Los datos de buena calidad son necesarios para desarrollar políticas e intervenciones con base empírica, atendiendo a aquello que funciona, dónde funciona y por qué funciona, con lo cual se garantiza el uso eficiente de los recursos y unos rendimientos de la inversión positivos.

93. En vista de lo anterior, el Tribunal ha examinado si los Estados miembros introdujeron sistemas que permitieran una supervisión y evaluación adecuadas de la implantación de los sistemas de Garantía Juvenil.

94. Un requisito previo para evaluar los progresos efectuados gracias a la Garantía Juvenil es la disponibilidad de un valor de referencia antes de su aplicación (por ejemplo, el número de ninis que reciben asistencia de los SPE antes de su puesta en marcha). A este respecto, todos los Estados miembros visitados disponían tan solo de escasa información sobre el tipo de asistencia que los ninis habían recibido, el número de ofertas o de servicios prestados y los costes correspondientes.

95. El Tribunal también observó varias incoherencias y problemas de fiabilidad de los datos comunicados por los Estados miembros al EMCO. La comparabilidad se ve afectada, ya que los Estados miembros tienen distintas formas de comunicar los datos al EMCO en relación, por ejemplo, con el grupo de edad objetivo, el método para calcular el número de ingresos al ponerse en marcha la Garantía Juvenil, información sobre salidas y la disponibilidad de datos de seguimiento (véase también el anexo).

96. Los Estados miembros con varios proveedores de Garantía Juvenil, pero sin un sistema de notificación armonizado, destacaron diversos problemas como, por ejemplo, los que atañen a la exhaustividad de los datos.

97. Este es el caso de Francia, por ejemplo, donde las autoridades nacionales no pueden informar sobre la situación de los ninis después de que hayan abandonado el sistema (véase el apartado 55). Además, el sistema de supervisión francés no cubre todos los posibles proveedores de Garantía Juvenil, y así no incluye las ofertas que el Ministerio de Educación ofrece, a través de *Réseaux Formation Qualification Emploi*, a los estudiantes que abandonan los estudios. Una situación similar se produjo en Portugal, donde no se notificaron las ofertas que el Ministerio de Educación ofreció a los ninis.

98. Italia, por otra parte, ha introducido un sistema de supervisión electrónico global para el sistema de Garantía Juvenil (véase el **recuadro 7**).

Recuadro 7 — Utilización de una base de datos integrada para supervisar la Garantía Juvenil (Italia)

En 2014, Italia creó un sistema electrónico para gestionar el sistema de Garantía Juvenil que está concebido para registrar y, posteriormente, comprobar la situación de nini de los participantes del programa en una sola base de datos. Los datos introducidos en el sistema, incluida la situación laboral de los participantes, también contienen elementos facilitados por los departamentos provinciales y las agencias de empleo. Este sistema está también vinculado a la base de datos del Ministerio de Educación, lo que permite comprobar la situación educativa de las personas implicadas. En la sección de supervisión de un sitio web específico de la Garantía Juvenil se publican informes semanales sobre el número de ninis inscritos y las ofertas presentadas.

Evaluación de la contribución aportada por la Iniciativa de Empleo Juvenil

99. La Iniciativa de Empleo Juvenil (IEJ) fue introducida para dar apoyo a la implantación de la Garantía Juvenil, así como para reforzar y acelerar la aplicación de medidas dirigidas a cada nini.

100. Como la financiación de la IEJ complementa los fondos disponibles con cargo al FSE y constituye una proporción significativa de los recursos financieros disponibles para la aplicación de la Garantía Juvenil, el Tribunal evaluó de qué forma contribuye a los aspectos

ya cubiertos en las secciones anteriores del presente informe en relación con la ejecución global de la Garantía Juvenil.

101. El Tribunal examinó por tanto:

- si se han realizado análisis y valoraciones pertinentes para la intervenciones de la IEJ incluidas en los programas operativos;
- si se han creado mecanismos de supervisión y objetivos significativos para evaluar los resultados;
- los resultados conseguidos hasta la fecha y si estaban en consonancia con los objetivos fijados.

La evaluación insuficiente de la población de ninis ha afectado al diseño del PO de la IEJ

102. Teniendo en cuenta la heterogeneidad de la población de jóvenes ninis, un hecho que había sido destacado en la Recomendación del Consejo, habría sido necesaria una evaluación detallada para configurar correctamente la población objetivo de la IEJ.

103. El Tribunal constató que las evaluaciones realizadas por los Estados miembros visitados para determinar la población objetivo de la IEJ fueron superficiales y genéricas. Los cinco Estados miembros habían dividido la población objetivo de la IEJ en dos subgrupos: los ninis inactivos y los ninis desempleados. No se procedió a ninguna selección específica para categorías como, por ejemplo, personas que abandonan prematuramente los estudios, personas vulnerables, tanto económicamente como socialmente, desempleados de larga duración, o las personas más desconectadas del mercado laboral.

104. Por ejemplo, en Francia, el PO nacional de la IEJ declara que la mitad de los ninis entre 15 y 24 años están altamente cualificados y se encuentran temporalmente ausentes del mercado laboral, pero no explica si los recursos de la IEJ se centrarán en el resto de la población que tiene más probabilidades de necesitar asistencia.

105. Ninguno de los cinco Estados miembros visitados realizó una evaluación global de las características de las población de jóvenes ninis, ya que solo utilizaron datos estadísticos como la edad, la distribución regional y el nivel de estudios para justificar las opciones

incluidas en el PO. Por lo tanto, las autoridades nacionales no llevaron a cabo una evaluación adecuada de las divergencias.

106. Además, no se emprendieron estudios para identificar la localización geográfica de los ninis, ni sus antecedentes sociales, económicos y familiares. Tampoco hubo estudios para determinar las medidas que podrían maximizar la integración sostenible de los diferentes subgrupos de ninis en el mercado laboral. Más aún, no se recurrió a estudios de mercado para individualizar el número de personas participantes en las medidas subvencionadas por la IEJ, como las ofertas de trabajo, la formación, las prácticas o el aprendizaje. No se realizó ninguna valoración de las divergencias ni de la inadecuación de las competencias para justificar las áreas de intervención prioritarias.

107. De los cinco Estados miembros visitados, el número total de ninis que se benefician de la financiación de la IEJ se determinó sobre la base del importe que deba asignarse a un determinado tipo de oferta y su coste unitario. La asignación que debía concederse a cada tipo específico de oferta no se fundamentó en una evaluación.

108. Por ejemplo, España aprobó una serie de medidas financiadas por la IEJ, pero cada región tenía competencias para decidir exactamente las características y el coste de cada medida que sería cofinanciada por la IEJ.

109. La falta de un conocimiento exhaustivo de la población de jóvenes ninis ha contribuido a un diseño bastante ambiguo de los PO que no definieron los grupos destinatarios más necesitados o el motivo por el cual las medidas propuestas serían las más adecuadas para abordar los desajustes existentes.

110. El Tribunal ha comprobado que el principal factor elegido para asignar los fondos era si había proveedores que podían presentar ofertas a los ninis. El PO del FSE croata menciona explícitamente que los fondos de la IEJ se destinan a los ninis inactivos y desempleados que pueden incluirse rápidamente en las medidas, dejando que el FSE financie a los ninis desempleados de larga duración a partir de 2019.

111. Las partes interesadas competentes, en particular las organizaciones juveniles, los sindicatos y las organizaciones patronales, fueron consultadas durante la elaboración de los

programas operativos. Sin embargo, cuando se entrevistó a estas organizaciones algunas se quejaron en lo relativo a la transparencia del procedimiento y consideraron que no habían sido consultadas adecuadamente. Por ejemplo, en Portugal los representantes de sindicatos y organizaciones juveniles alegaron que su participación solo había sido solicitada en una fase tardía de la elaboración del PO.

Riesgo de que los fondos de la IEJ o del FSE sustituyan a los fondos nacionales

112. Los fondos de la IEJ proceden del presupuesto de la UE y son un complemento de los fondos del FSE ya disponibles para los PO de 2014-2020, de modo que puede prestarse apoyo adicional para ayudar a cada nini, en particular los más necesitados. No obstante, los fondos de la UE utilizados para la IEJ y el FSE no tendrían que sustituir al gasto estructural público o de carácter equivalente de los Estados miembros²⁵.

113. Los Estados miembros visitados no estaban en condiciones de confirmar si los fondos del FSE y de la IEJ podrían generar un incremento neto en el gasto público asignado a los ninis. Por lo tanto, existe el riesgo de que los recursos del FSE y de la IEJ no originen un incremento neto en el nivel de financiación disponible para los ninis y de que, al menos parcialmente, sustituyan los gastos financiados anteriormente con cargo a los presupuestos nacionales. El hecho de que los gastos fueran subvencionables a partir de septiembre de 2013, aunque la Comisión no aprobó el primer PO/eje de la IEJ/FSE hasta junio/julio de 2014 (en Francia e Italia), y los otros cuatro PO se aprobaron a finales de 2014, solo hizo que el riesgo fuera mayor.

114. Además, la evaluación del PO/eje de la IEJ/FSE realizada por el Tribunal mostró también que la mayoría de las medidas que debían recibir financiación de la IEJ ya existían previamente a la introducción de la Garantía Juvenil. Para Portugal, este fue el caso en el 81 % de los fondos de la IEJ. Aunque este dato por sí mismo no es necesariamente negativo, refleja que existe un riesgo de que la ayuda de la IEJ/FSE sustituya la financiación nacional.

²⁵ Artículo 95, apartado 2, del Reglamento (UE) n.º 1303/2013.

115. Tampoco queda claro si los valores objetivo de los indicadores de resultados para las realizaciones de los PO de la IEJ/FSE corresponden a un incremento neto en el número de ninis beneficiarios o no de las ayudas. Por ejemplo, el eje de la IEJ del PO del FSE español tiene como finalidad aportar su apoyo a 1 057 527 ninis, pero las autoridades nacionales no han confirmado que esta cifra corresponda a un incremento neto del número de ofertas que se les pueda proponer (con relación al período anterior a la entrada en vigor de la IEJ).

116. Es aún más difícil evaluar el valor añadido de los fondos de la IEJ a la hora de proporcionar asistencia a los ninis cuando los PO solo justifican parcialmente la asignación de los fondos disponibles. Este es el caso de Croacia, donde solo el 69 % de los fondos disponibles para el eje de la IEJ del PO del FSE se asigna a medidas específicas, mientras que el 31 % restante todavía no está vinculado a ninguna medida.

La calidad de los datos y las orientaciones de la Comisión sobre recopilación de datos afectan a la medición de los resultados de la IEJ

117. Con objeto de medir los logros relacionados con el uso de los fondos del FSE y de la IEJ, el Reglamento define doce indicadores de resultado obligatorios²⁶. Para todos estos indicadores deberán definirse un valor de referencia y objetivos, y los datos de aplicación tendrán que supervisarse y comunicarse posteriormente.

118. El Tribunal ha evaluado la idoneidad de los valores de referencia y los objetivos de resultado fijados por los Estados miembros visitados, así como la forma en que se compilan y notifican los datos de supervisión.

La calidad de los datos dificulta la evaluación de los valores de referencia y los objetivos

119. Durante la negociación de los programas operativos, la Comisión tiene la obligación de verificar la fiabilidad de los valores de referencia utilizados a fin de garantizar la solidez de los objetivos. Esta verificación forma parte del control del control de la condicionalidad *ex ante*, y en caso de que el valor de referencia no pueda estar respaldado por pruebas o

²⁶ Reglamento (UE) n.º 1304/2013 (anexo II).

falten datos históricos, el Estado miembro de que se trate deberá elaborar un plan de acción.

120. La Comisión proporciona orientaciones a los Estados miembros sobre cómo determinar los valores de referencia. Sin embargo, en todos los Estados miembros evaluados el Tribunal ha observado que el valor de referencia de los indicadores de resultados se basa generalmente en datos históricos de las tasas de éxito en la finalización de medidas similares, en la integración posterior de los participantes en el mercado laboral y en información estadística como por ejemplo la distribución entre los participantes inactivos y desempleados.

121. El Tribunal solicitó a las autoridades nacionales que aportaran pruebas para apoyar los datos subyacentes a este respecto. Todos los Estados miembros ofrecieron explicaciones genéricas sobre el proceso de recopilación de la información, pero ninguno fue capaz de proporcionar la información solicitada en su totalidad.

122. En Italia y España, por ejemplo, la recopilación de los datos fue el resultado de un enfoque ascendente. En ambos Estados miembros se aportaron pruebas que demostraban que los datos se habían recopilado a nivel regional basándose en la tasa de éxito de los niños a la hora de completar las medidas, y su posterior tasa de integración en el mercado laboral. Sin embargo, los datos subyacentes utilizados por las distintas regiones para obtener el valor de referencia no fueron suministrados al Tribunal para su evaluación.

123. En Portugal, se proporcionaron los datos subyacentes, pero el Tribunal halló errores en el cálculo de los indicadores. Además, los datos utilizados para calcular los indicadores de referencia no eran suficientemente exhaustivos (véase el **recuadro 8**).

Recuadro 8 — Insuficiencias detectadas en el establecimiento de valores de referencia en Portugal

Error de cálculo: En el cálculo del valor de referencia para el indicador CR01 (en lo sucesivo, «participantes desempleados que completan la intervención financiada de la IEJ»), el denominador utilizado no era coherente con los datos empleados para el cálculo del numerador, puesto que el denominador incluye más medidas que las utilizadas para calcular el numerador. Si ambos hubieran sido coherentes, la ratio de referencia habría aumentado del 50,5 % al 79 %. Se detectaron problemas similares en los indicadores CR04 y CR07, que constituyen una variación del CR01 pero se aplican a los ninis desempleados e inactivos de larga duración.

Representatividad insuficiente: Los resultados obtenidos del programa INSERJOVEM se utilizaron como indicador para calcular los indicadores CR02 («participantes desempleados que reciben una oferta de empleo, educación continua, aprendizaje o período de prácticas tras su participación») y CR03 («participantes desempleados que se integran en los sistemas de educación o formación, que obtienen una cualificación, o que tienen un empleo, incluido el empleo por cuenta propia, tras su participación»). No obstante INSERJOVEM no es lo bastante amplio para ser representativo de las medidas educativas o de fomento del espíritu empresarial. Problemas similares se habían detectado en los indicadores CR05, CR06, CR08 y CR09 que constituyen una variante de CR03 y CR02, pero se aplican a los ninis desempleados e inactivos de larga duración.

124. Un elemento importante para determinar tanto los valores de referencia como los valores objetivo de los indicadores de resultados es la fijación de una tasa de éxito esperada de los participantes. En Croacia y Portugal se utilizaron diferentes tasas de éxito en función de la situación de partida de los participantes, y los ninis inactivos tuvieron una tasa de éxito más baja de lo previsto. Sin embargo, no se aportaron pruebas para justificar las diferentes tasas utilizadas. En España e Italia, las tasas de éxito utilizadas fueron las mismas, independientemente de si los participantes eran inactivos o estaban en paro, ya que no existía ninguna correlación estadística entre su situación de partida y su tasa de éxito.

125. En lo que respecta a los objetivos que se pretende alcanzar en el año de referencia, se constató que no todos los Estados miembros esperaban obtener avances con respecto a la situación de referencia. En el PO nacional francés del FSE/de la IEJ, por ejemplo, los objetivos que se desean alcanzar eran similares a los ya observados en el pasado. Cuando las tasas más altas de éxito estimado se fijaban como metas, éstas no se justificaban, o solo se justificaban en términos muy generales

126. No pudo evaluarse la fiabilidad de los valores de referencia y de los objetivos fijados en todos los Estados miembros debido a que no se facilitaron al Tribunal los datos justificativos subyacentes o, si se facilitaron, se consideró que no eran de buena calidad.

Problemas con las orientaciones de la Comisión sobre la recopilación de datos

127. Con el fin de apoyar a los Estados miembros y de garantizar la coherencia en la presentación de información sobre los indicadores de resultados, la Comisión emitió orientaciones en las que fijaba los requisitos mínimos que cada sistema de supervisión debía cumplir para poder desarrollar las tareas exigidas por los Reglamentos²⁷.

128. Según las orientaciones de la Comisión, los indicadores de resultados del FSE y la IEJ deberían tomar en consideración si los participantes completan la intervención de la IEJ, si posteriormente reciben una oferta o cambian realmente su situación, independientemente de si completan o no la intervención, y si la oferta recibida está vinculada a su participación en la medida financiada por el FSE o la IEJ. Una persona que no complete una intervención o una operación cofinanciada por el FSE o la IEJ puede, por tanto, considerarse como un resultado positivo en términos de ofertas recibidas y aceptadas, lo que implica que los indicadores de FSE/IEJ han dejado de evaluar el valor añadido de una acción de la IEJ. Este enfoque entraña el riesgo de sobrestimación de los resultados (véase el **recuadro 9**)

²⁷ Anexo D - Orientaciones prácticas para la recopilación de datos y la validación, mayo de 2016, p. 95.

Recuadro 9 — Resultados de la IEJ sobrevalorados

A título de ejemplo, se puede considerar el caso de un nini elegido para participar en un programa de formación de un año con vistas a obtener una cualificación que le ayudara a entrar en el mercado laboral. En el supuesto de que, después de seis meses, y sin completar la formación ni obtener un certificado, esta persona abandonase la medida, por ejemplo, para aceptar una oferta de trabajo de dos meses en un campo completamente distinto, las orientaciones de la Comisión sugieren que debe considerarse que esta persona no ha completado la intervención de la IEJ, pero que ha recibido una oferta tras abandonar la intervención y la ha aceptado en un plazo de cuatro semanas tras haber completado la medida de la IEJ. El indicador atribuiría entonces la oferta de trabajo a la intervención de la IEJ, aunque este no sea en realidad el caso.

129. De acuerdo con esta interpretación, es difícil medir si las intervenciones de la IEJ contribuían a la integración sostenible de los ninis en el mercado laboral.

130. Además, en las orientaciones de la Comisión se menciona explícitamente que los indicadores de resultados deberían tener en cuenta todas las ofertas, independientemente de su calidad, con el fin de identificar claramente la situación de una persona primero cuatro semanas y luego seis meses después de su participación en las medidas cofinanciadas, pero no se especifica cuándo se tiene en cuenta una oferta en los indicadores de resultados, debido a una interpretación bastante flexible de la condición «tras su participación». Las ofertas recibidas durante el apoyo de la IEJ se contabilizan como resultado, al igual que las que no están relacionadas con la oferta subvencionada de la IEJ y las que se deriven de la propia iniciativa del participante.

131. En las orientaciones de la Comisión también se afirma que los indicadores de resultados deben incluir a las personas que han obtenido una cualificación como resultado de la intervención²⁸. Por ejemplo, si la intervención de la IEJ consiste en ofrecer formación sancionada por un certificado de cualificación final, se considera que esta persona ha completado provechosamente la medida sobre cualificación. Sin embargo, este logro vuelve a considerarse automáticamente como un resultado en los indicadores notificados de la

²⁸ Anexo D - Orientaciones prácticas para la recopilación de datos y la validación, mayo de 2016.

situación cuatro semanas y seis meses más tarde. Esta situación pudo apreciarse durante la visita a España.

132. Otro punto que plantea interrogantes en las orientaciones de la Comisión se refiere a los participantes que reciben una oferta en una operación de la IEJ pero no la aceptan. Las orientaciones indican que una oferta de este tipo debe considerarse como un resultado positivo aunque haya sido rechazada y no se ajuste al perfil de la persona.

133. Del mismo modo, puede ocurrir que un participante en la IEJ reciba otra oferta (también subvencionada por esta iniciativa), ya sea en el mismo ámbito o en otro diferente. Si la persona acepta la segunda oferta, se considerará que no ha completado la acción anterior y, al mismo tiempo, también se contabilizará como que ha recibido una oferta gracias a la IEJ. En realidad, esta persona se cuenta dos veces, y los recursos de la IEJ «compiten» para la misma persona de forma ineficaz.

134. Según lo expuesto anteriormente, el Tribunal ha llegado a la conclusión de que la interpretación de la Comisión en sus orientaciones da lugar a situaciones en las que los datos utilizados para comunicar los indicadores de resultados no reflejan con precisión el impacto de las medidas cofinanciadas por la IEJ y tienden a exagerar los resultados.

Los Estados miembros solo han utilizado parcialmente la prefinanciación adicional para los PO del FSE y de la IEJ

135. En mayo de 2015, la Comisión propuso un alza de la tasa de prefinanciación inicial para la asignación específica de la IEJ y del FSE del 30 % (en lugar del 1 % normal), con el objetivo de proporcionar una rápida respuesta para afrontar el desempleo juvenil²⁹. El mismo Reglamento también exige que el 50 % del importe de la prefinanciación adicional, o el 14,5 % del total de los fondos de la IEJ asignados a los Estados miembros, se justifique mediante la presentación de solicitudes de pagos intermedios a partir del 23 de mayo

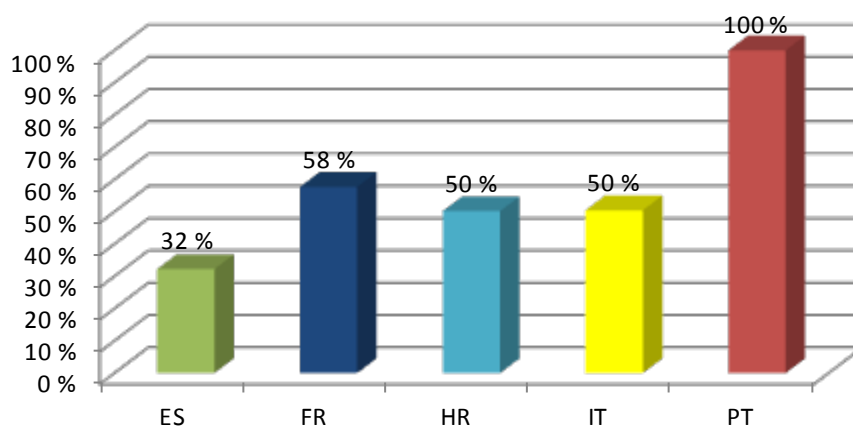
²⁹ Reglamento (UE) n.º 2015/779 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2015, por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1304/2013 en lo que se refiere al importe de la prefinanciación inicial adicional abonada para los programas operativos apoyados por la Iniciativa de Empleo Juvenil (DO L 126 de 21.5.2015, p. 1).

de 2016. Los Estados miembros que no cumplan esta condición estarán obligados a reembolsar el importe total de la prefinanciación inicial adicional.

136. Aparte de Portugal, que consiguió justificar el total de la prefinanciación adicional recibida hasta el 23 de mayo de 2016, los restantes Estados miembros visitados solo estaban en condiciones de presentar solicitudes de pago que correspondían a una fracción de la prefinanciación adicional recibida, y que variaba del 58 % justificado por Francia al 32 % en el caso de España (véase la ***ilustración 13***).

137. En 2016, debido a que el importe justificado era inferior al 50 %, la Comisión solicitó a España la devolución de 273,6 millones de euros. Sin embargo, ello no implicaba una pérdida de fondos de la UE para el Estado miembro, ya que la contribución total de la UE asignada se mantuvo sin cambios.

Ilustración 13 - Porcentaje de la prefinanciación adicional de la IEJ justificado a 23 de mayo de 2016



Fuente: SFC2014.

138. El hecho de que los Estados miembros solo pudieran utilizar parcialmente el aumento del nivel de la prefinanciación indica que, al proponer el aumento de la prefinanciación adicional, la Comisión subestimó el tiempo necesario para poner en marcha estructuras apropiadas para utilizar y declarar los gastos.

Los resultados comunicados están por debajo de las expectativas de las medidas subvencionadas por el FSE y la IEJ

139. Los resultados de la IEJ se deben demostrar y comunicar claramente, y deben prever mecanismos específicos de seguimiento y evaluación³⁰, además del informe de ejecución anual normal que debe presentarse a la Comisión para cada PO del FSE³¹.

140. De los cinco Estados miembros visitados, el Tribunal examinó los informes de ejecución anuales para evaluar los avances registrados desde 2013. El análisis no incluye a Croacia, ya que el acuerdo de subvención relativo a la IEJ no se firmó hasta noviembre de 2015, y la aplicación no se inició hasta el segundo semestre de 2015. A ello se añade que el informe de ejecución anual de 2015 referente a España no facilitó cifras actualizadas, sino que volvió a comunicar las cifras de 2014³².

141. A finales de 2015 los Estados miembros habían logrado los objetivos de realización de la IEJ en diferente medida: en Francia (Norte-Paso de Calais), los objetivos iniciales de realización, es decir, el número de participantes, ya se habían superado (111 %), mientras que en Italia solo se había alcanzado alrededor del 23 % del objetivo inicial (véase la **ilustración 14.1**).

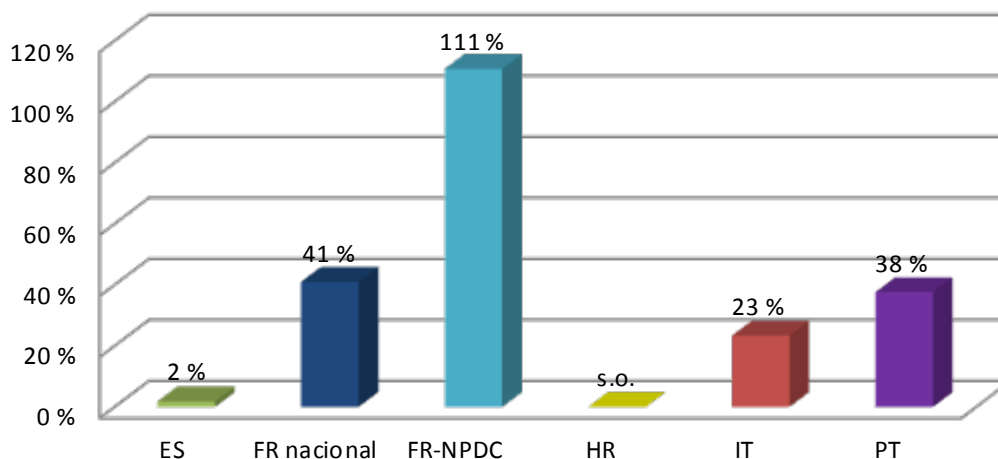
³⁰ Artículo 19 del Reglamento (UE) n.º 1304/2013.

³¹ Artículos 50, apartado 1 y 2, del Reglamento (UE) n.º 1303/2013.

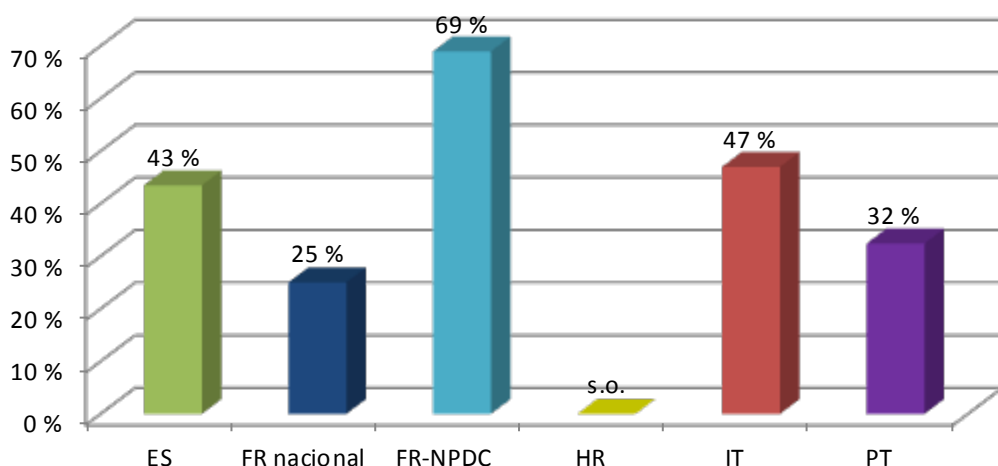
³² El informe de ejecución anual de 2015 para España no proporcionó actualizaciones de las cifras que ya se habían facilitado en el primer informe de ejecución, que habían sido estimaciones. Ello se debió a la decisión de las autoridades nacionales de no comunicar las cifras relativas a las operaciones que aún no habían sido seleccionadas oficialmente, o que solo habían sido ejecutadas parcialmente.

Ilustración 14 - Logros obtenidos con fondos del FSE y de la IEJ a finales de 2015¹

14,1 - % del total de objetivos de realización de la IEJ logrados



14,2 - % de participantes que completaron la intervención



¹ Los datos para España solo se refieren a 2014.

Fuente: Informe de ejecución anual de 2015.

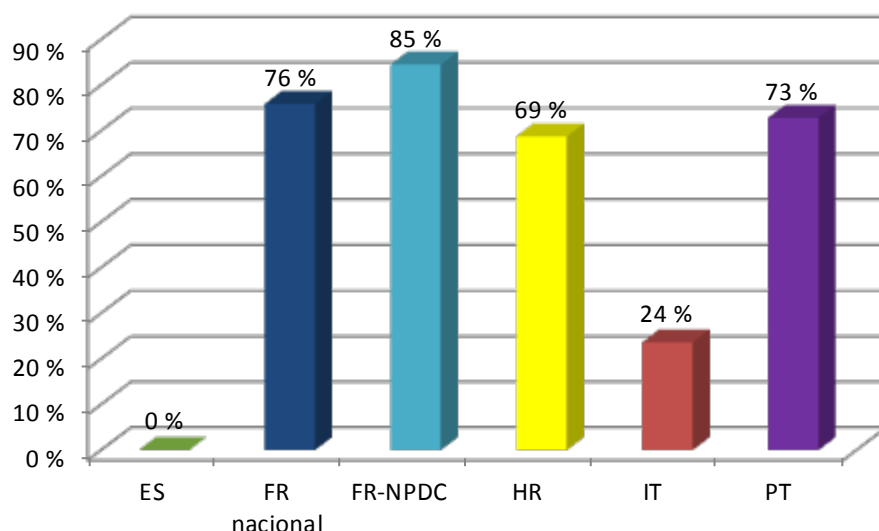
142. Asimismo, la proporción de participantes que completaron el sistema de Garantía Juvenil financiado por la IEJ o el FSE variaba según el Estado miembro: se observó, en particular, que menos de un tercio de los participantes finalizaron la intervención en el caso del PO nacional francés de la IEJ/FSE y del eje IEJ/FSE del PO del FSE portugués. Estas cifras suscitan preocupación en cuanto a la eficacia de las medidas de la Garantía Juvenil financiadas por la IEJ o por el FSE (véase la ***ilustración 14.2***).

143. La información comunicada por los Estados miembros pone de relieve asimismo que el grupo de ninis inactivos fue el menos beneficiado. Por ejemplo, en Portugal ninguno de los participantes pertenecía al grupo inactivo. Más aún, solo el 1 % de los participantes en los cinco Estados miembros visitados tenían una discapacidad, el 8 % eran inmigrantes (95 % de los cuales estaban en Francia) y el 22 % procedían de un hogar compuesto por personas desempleadas (Portugal representaba el 50 % de estos).

Uso limitado de la financiación del FSE y de la IEJ a finales de 2015

144. Los niveles de gasto detallados en los informes de ejecución anuales de 2015 indican que solo Portugal presentó una solicitud de pago equivalente al 47 % del presupuesto total del FSE y de la IEJ a lo largo del año. Con excepción de España, que no declaró ninguna cantidad para los gastos comprometidos, los restantes Estados miembros comprometieron entre el 24 % (Italia) y el 85 % (Francia — Norte-Paso de Calais) del presupuesto total (véase la **ilustración 15**).

Ilustración 15 - Porcentaje de gastos comprometidos a finales de 2015



Fuente: Informe de ejecución anual de 2015.

145. Lo anterior demuestra que los Estados miembros no han utilizado completamente la financiación adicional de la UE disponible a través del FSE y de la IEJ para ofrecer medidas complementarias de ayuda destinadas a los ninis, lo que conlleva el riesgo de que la prefinanciación adicional deba ser devuelta a la Comisión (véanse los apartados 135 a 138).

En vista de ello, muchos de los Estados miembros indicaron que aún no habían implantado los mecanismos administrativos pertinentes para certificar los gastos incurridos (es decir, todavía no habían designado a las autoridades de gestión y de certificación). Un problema común a este respecto fue la creación de un sistema informático capaz de garantizar que el gasto fuera rastreable.

Los retrasos en la ejecución han limitado el valor de las primeras evaluaciones de las medidas de apoyo del FSE y de la IEJ

146. Los Estados miembros deberán evaluar la eficacia, la eficiencia y el impacto de la ayuda del FSE y de la IEJ al menos dos veces durante el período de programación. La primera evaluación se completará a más tardar el 31 de diciembre de 2015³³, y la segunda, a más tardar el 31 de diciembre de 2018.

147. El análisis del Tribunal reveló que, como los programas estaban aún en sus primeras fases, en ninguno de los informes de evaluación presentados por los Estados miembros se había evaluado la eficiencia de las medidas financiadas por la IEJ, ni su eficacia con respecto a los costes, ni su impacto. Las limitaciones de los sistemas de supervisión y la falta de datos fiables también repercutieron en la calidad de estas evaluaciones. En particular, España, Croacia y Portugal señalaron que se habían topado con dificultades al implementar el sistema informático utilizado para gestionar la base de datos de información.

148. Sobre la base de lo anterior, el Tribunal considera que, aunque el Reglamento prevé que las primeras evaluaciones debían estar disponibles antes del 31 de diciembre de 2015, los retrasos de ejecución limitaron su utilidad.

Dificultades de ejecución confirmadas por los casos individuales incluidos en la muestra directamente

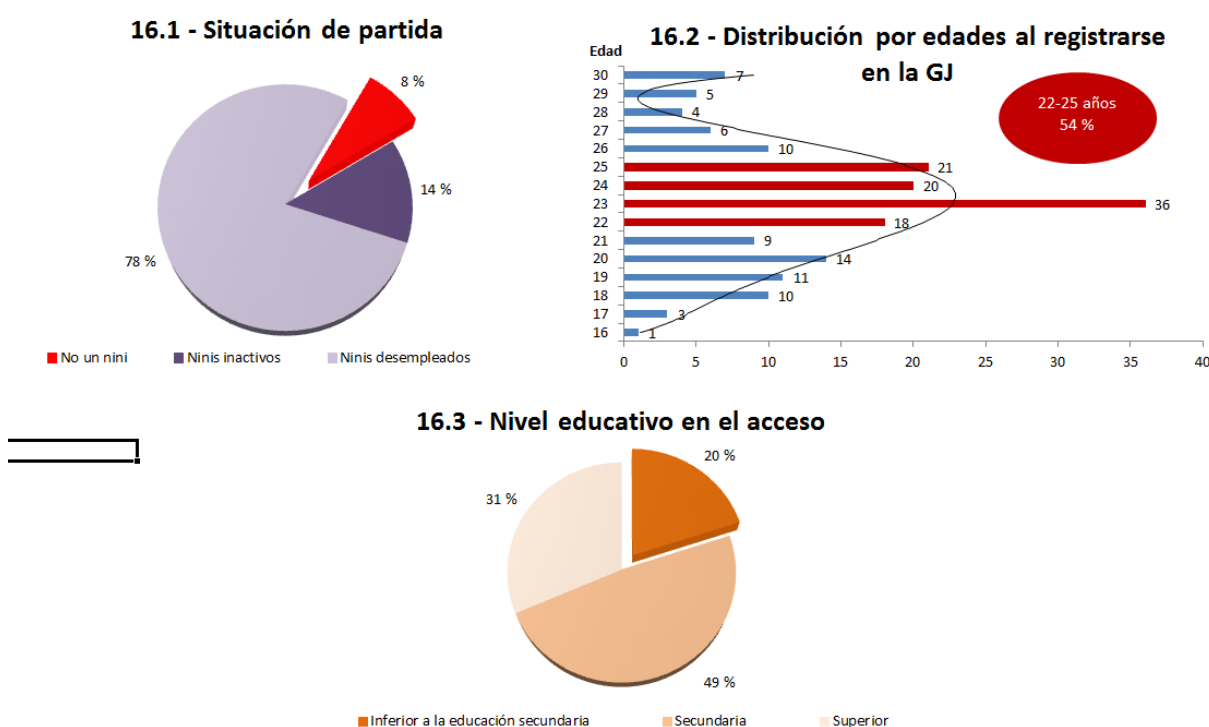
149. El Tribunal también examinó los casos concretos de una muestra de 175 participantes en las medidas de Garantía Juvenil que habían sido cofinanciadas por el FSE o la IEJ. En cada

³³ Artículo 19, apartado 6, del Reglamento (UE) n.º 1304/2013.

Estado miembro se seleccionaron aleatoriamente treinta y cinco personas, excepto en Francia, donde se seleccionaron veinte participantes del PO nacional y otros quince del PO de Norte-Paso de Calais.

150. Al entrar en el sistema de Garantía Juvenil, el 78 % de todos los participantes seleccionados estaban desempleados, el 14 % estaban inactivos y el 8 % no cumplía los criterios para ser considerado nini (véase la **ilustración 16.1**). Además, el 11 % de los participantes habían iniciado la medida antes de la implantación de la Garantía Juvenil o no entraban en el tramo de edad previsto en el PO³⁴, con lo que no podían optar a la cofinanciación.

Ilustración 16 - Características de los participantes de la IEJ en la muestra



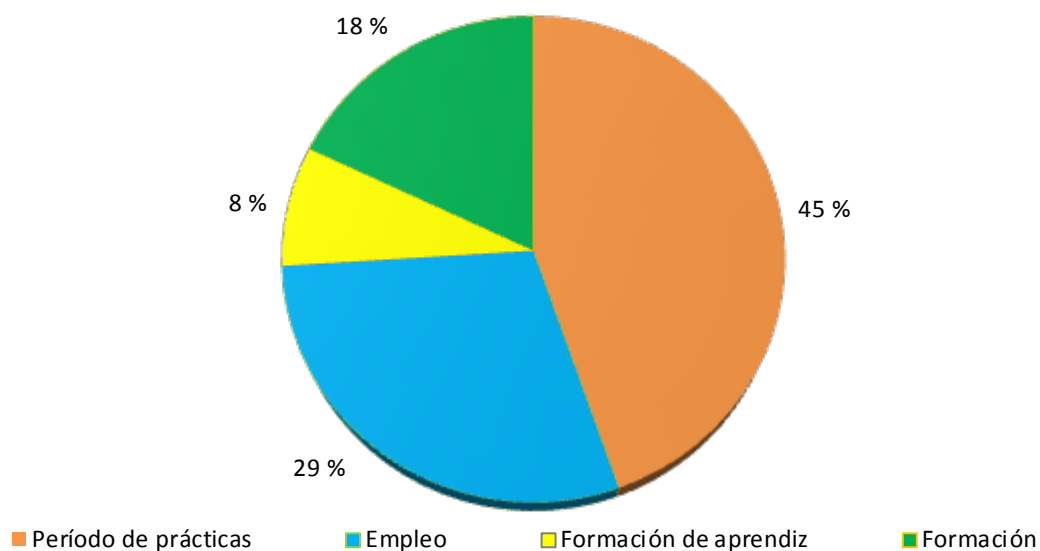
Fuente: Datos del TCE sobre la base de la información comunicada por los Estados miembros sobre las personas.

³⁴ Las normas de subvencionabilidad españolas exigen una inscripción previa en la base de datos de la Garantía Juvenil (el sistema nacional de garantía juvenil). Además, a pesar de que España solicitó a la Comisión que incrementara la edad de los beneficiarios del PO de la IEJ el 3 de diciembre de 2015, se comprobó que algunos participantes tenían más de 25 años antes de esa fecha.

151. De los participantes, el 54 % se concentraba en la horquilla de edades de 22 a 25 años (véase la **ilustración 16.2**). Además, el 80 % tenía como mínimo estudios secundarios, y más del 30 %, estudios superiores (véase la **ilustración 16.3**). Estas cifras confirman que las personas que más se beneficiaron de la IEJ fueron las que estaban mejor formadas y más cualificadas.

152. De las 175 personas objeto del examen citado, veinticinco habían abandonado la Garantía Juvenil sin recibir una oferta de trabajo, un período de prácticas, de formación o de aprendizaje. Las 150 restantes habían recibido una sola oferta, que en el 45 % de los casos (véase la **ilustración 17**) correspondía a un período de prácticas. En los veinticinco casos en los que no se recibió ninguna oferta, ello era debido a que los beneficiarios abandonaron el sistema o a que la medida de acompañamiento había prescrito sin que ello condujera a una oferta. Así sucedió en Francia, donde algunos proveedores de Garantía Juvenil dejaron de prestar apoyo a los ninis después de cuatro meses debido a una mala interpretación de la forma en que debía aplicarse la norma de cuatro meses.

Ilustración 17 - Tipos de oferta



Fuente: Datos del TCE sobre la base de la información comunicada por los Estados miembros sobre las personas.

153. En Italia, hay que señalar que en todos los casos de la muestra de personas que aceptaron una oferta de prácticas (nueve personas) se produjeron retrasos significativos en

los pagos (por lo menos dos meses). Italia admitió que el retraso en los pagos era un problema recurrente en general para los períodos de prácticas, y no solo en el caso de la muestra. El retraso medio para recibir un pago era de 64 días.

154. El lapso de tiempo transcurrido entre la inscripción en la Garantía Juvenil y la aceptación de la oferta era, en general, de 112 días (es decir, menos de cuatro meses). En el 27 % de los casos, no obstante, el plazo entre la inscripción y la aceptación superaba los cuatro meses, y en 7 % de los casos, un año.

155. Según los criterios de los Estados miembros de lo que constituye una buena oferta, las ofertas proporcionadas a los participantes se consideraron de buena calidad en el 91 % de los casos. Sin embargo, se hallaron desajustes entre los perfiles de los participantes y las ofertas (véase el **recuadro 10**).

Recuadro 10 — Ejemplos de desajustes entre los perfiles individuales y las ofertas

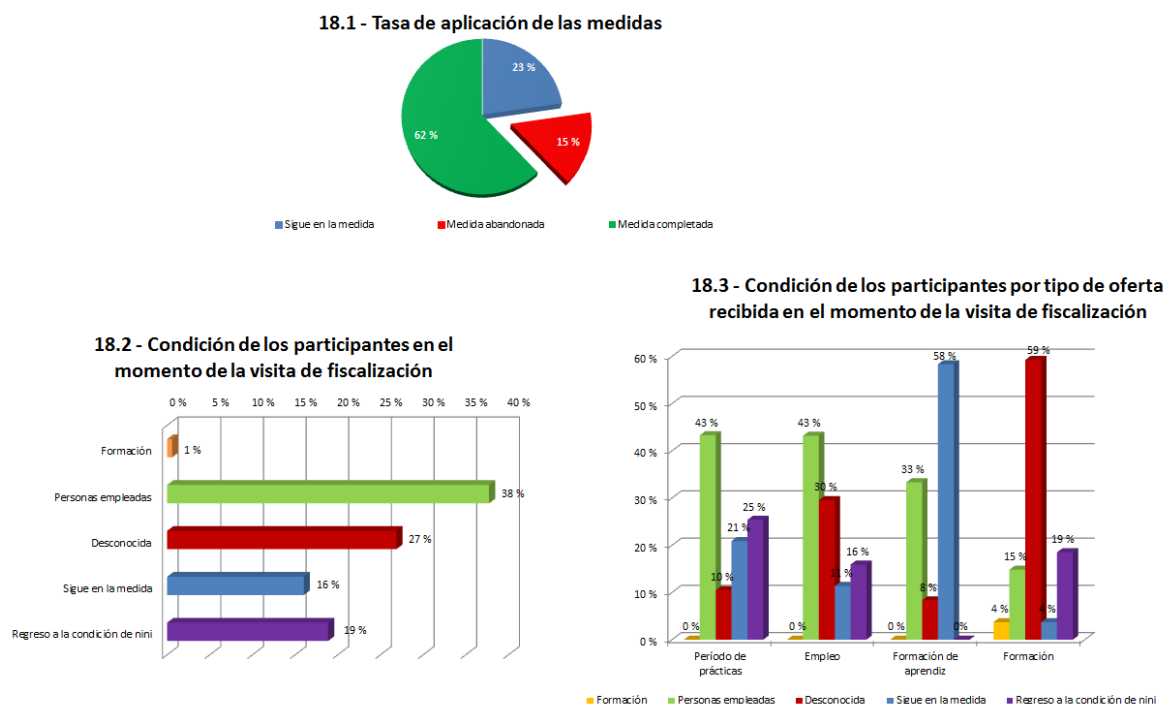
Una persona con una titulación universitaria en ingeniería civil y con tres años de experiencia profesional como profesor de matemáticas recibió una oferta de período de prácticas de un año de duración en un centro de enseñanza de idiomas, donde el objetivo de la formación era desarrollar sus capacidades como profesor y aprender a desenvolverse en el aula. Tras nueve meses, el participante dejó las prácticas y optó por el desempleo.

Una persona con una titulación universitaria en relaciones laborales recibió una oferta de empleo de dos semanas como trabajador de la construcción, aunque su expediente no contenía ninguna referencia a una experiencia previa afín, ni ningún interés particular por el trabajo en este sector.

Una persona con un máster en psicología legal y forense recibió una oferta de formación en mercadotecnia y gestión sin haber mostrado interés alguno en este campo.

156. En el momento de realizarse el examen, el 62 % de los participantes habían concluido la medida, el 23 % seguían en esta y el 15 % había abandonado la medida recibida (alrededor de dos terceras partes en Croacia) (véase la **ilustración 18.1**).

Ilustración 18 – Tasa de realización de las medidas y situación actual de los participantes



Fuente: Datos del TCE sobre la base de la información comunicada por los Estados miembros sobre las personas.

157. La sostenibilidad de la integración de los participantes en el mercado laboral sigue siendo un reto. El 38 % de los participantes estaban empleados o participaban en medidas educativas, pero el 19 % de los participantes había vuelto a la condición de nini. Además, para el 27 % de los participantes (principalmente en España, Francia e Italia), la situación es desconocida (véase la **ilustración 18.2**).

158. Las ofertas de empleo y de prácticas mostraron tasas mejores para la integración de los participantes en el mercado laboral (véase la **ilustración 18.3**), lo cual se puede explicar en parte por el hecho de que los participantes en estas medidas estaban menos desconectados del mercado laboral, poseían un nivel educativo más alto y tenían más años de experiencia profesional. La formación de aprendices mostró los mejores resultados en términos de impedir que las personas volvieran a la situación de nini. Esto está relacionado con la duración de los períodos de aprendizaje, que es de uno a tres años.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

159. El Tribunal ha llegado a la conclusión de que, aunque los siete Estados miembros habían efectuado progresos en la aplicación de la Garantía Juvenil y se habían logrado algunos resultados, la situación actual, más de tres años después de la adopción de la Recomendación del Consejo, no está a la altura de las expectativas iniciales creadas con la puesta en marcha de esta garantía, que tiene como fin proporcionar una oferta de buena calidad a todos los ninis en un plazo de cuatro meses. Además, la contribución de la Iniciativa de Empleo Juvenil a la consecución de los objetivos de la Garantía Juvenil en los cinco Estados miembros visitados era muy limitada en momento de la fiscalización.

Evaluación de los progresos en la aplicación de la Garantía Juvenil

160. La valoración del Tribunal, basada en las expectativas suscitadas por los requisitos de la Recomendación del Consejo que propuso la Garantía Juvenil, es que ninguno de los Estados miembros había conseguido garantizar todavía que todos los ninis puedan tener la oportunidad de aceptar una oferta en un plazo de cuatro meses, lo que les ayudaría a integrarse en el mercado laboral de una forma sostenible. Dado que la Garantía Juvenil se basa en una Recomendación del Consejo, es decir, en «*soft law*» (Derecho indicativo), su aplicación depende de la buena voluntad de los Estados miembros.

161. En relación con los progresos efectuados en la identificación y la inscripción de los ninis, el Tribunal ha constatado que la proporción de ninis inscritos a finales de 2015 no había mostrado un fuerte incremento y, además, resultaba difícil evaluar la contribución de la Garantía Juvenil (véanse los apartados 36 a 42).

162. Durante el mismo período, el nivel de salidas positivas de la Garantía Juvenil variaba entre los Estados miembros visitados, siendo el empleo el tipo más común de salida. En 2014, el número de salidas positivas solo cubría alrededor de la mitad del total de inscripciones, y en 2015 aumentó al 62 % (véanse los apartados 43 a 50).

163. Además, el 70 % de las salidas positivas ha respetado el plazo de cuatro meses en 2014. No obstante, la situación se deterioró en cuatro de los Estados miembros visitados en 2015, lo que redujo la media general al 59 % (véanse los apartados 51 y 52).

164. Por lo que se refiere a la sostenibilidad de las salidas positivas, el Tribunal ha analizado la información disponible para los participantes seis, doce y dieciocho meses después de haber abandonado la Garantía Juvenil y ha comprobado que el nivel de sostenibilidad se deterioró progresivamente de seis a doce y a dieciocho meses (véanse los apartados 53 a 59).

Recomendación 1

Para futuras iniciativas en el campo del empleo, los Estados miembros y la Comisión deberían:

- gestionar las expectativas mediante el establecimiento de objetivos y metas realistas y alcanzables;
- realizar evaluaciones de las divergencias y análisis de mercado antes de implantar los sistemas.

Plazo de aplicación: cuando se propone una nueva iniciativa.

Análisis de los factores que inciden en los resultados de la Garantía Juvenil

Estrategias inadecuadas para llegar a todos los ninis

165. Los Estados miembros no han creado estrategias adecuadas con resultados intermedios y objetivos claros para llegar a todos los ninis y, de hecho, algunos de ellos no se dirigieron a todos los jóvenes, como solicitaba la Recomendación del Consejo, sino solo una subpoblación. Además, en algunos casos, se atribuyó a los ninis la responsabilidad de ser proactivos en su participación en el sistema. Por tanto, es necesario redoblar esfuerzos para apoyar a los jóvenes que están más desconectados del mercado laboral, una conclusión que también comparte la Comisión en su Comunicación³⁵ (véanse los apartados 61 a 67).

³⁵ COM(2016) 646 final.

166. Las partes interesadas competentes pueden desempeñar un papel fundamental para llegar a las personas más excluidas del mercado laboral. Aunque habían participado en cierta medida en todos los Estados miembros visitados, se necesita una definición clara de cómo deberían implicarse y de cómo pueden contribuir al proceso de la forma más eficaz y eficiente (véanse los apartados 68 a 70).

167. La población de ninis inactivos (los más desconectados del mercado laboral), se mantuvo estable en torno a 2 millones de personas en los Estados miembros visitados, entre 2013 y finales de marzo de 2016, mientras que la población de los ninis desempleados pasó de 2,7 millones a 2,3 millones de personas (véanse los apartados 71 y 72).

Recomendación 2

Los Estados miembros deberían instaurar estrategias de divulgación adecuadas para identificar a la totalidad de su población de ninis con el objetivo de inscribirlos. Estas estrategias tendrían que proponer objetivos anuales concretos y mensurables e identificar los principales desafíos y los planes de acción adecuados para resolverlos. La Comisión debería ayudar a los Estados miembros a este respecto.

Plazo de aplicación: mediados de 2018.

No hay ninguna evaluación del coste y de los fondos disponibles por parte de los Estados miembros

168. Aunque la política de empleo es principalmente competencia de los Estados miembros, ninguno de los siete visitados pudo proporcionar una estimación del coste adicional esperado de proporcionar una oferta a todos los ninis en un plazo de cuatro meses. Además, sus PAGJ presentaban una serie de medidas que debían proponerse a los ninis en función de los Fondos EIE en 2014-2020, en particular de la IEJ y del FSE (véanse los apartados 73 a 75).

169. Con relación a los costes estimados de aplicación de la Garantía Juvenil a escala de la UE, como se señala en un reciente estudio de la OIT y de Eurofound, el nivel de financiación del FSE y de la IEJ disponible para el período 2014-2020 solo representaría una pequeña proporción de la cantidad exigida. Por lo tanto, no es posible satisfacer a todos los jóvenes

que quedan desempleados o abandonan la educación oficial, que era la expectativa creada por la Recomendación del Consejo, únicamente con los recursos disponibles del presupuesto de la UE (véanse los apartados 76 a 78).

Recomendación 3

Los Estados miembros deberían trazar un panorama completo de los costes derivados de la aplicación de la Garantía Juvenil para toda la población de jóvenes ninis. Sobre la base de esta estimación, deberían dar prioridad a las medidas conexas que vayan a aplicarse en función de la financiación disponible.

Cuando lo soliciten los Estados miembros, la Comisión debería apoyarlos en este proceso.

Plazo de aplicación: mediados de 2018.

Dificultades con la integración sostenible de los ninis

170. Según se desprende del examen del Tribunal, no se ha realizado ningún análisis exhaustivo de la población de ninis. Sin embargo, todos los Estados miembros visitados abordaron la inadecuación de las competencias en diferentes estudios, pero sus conclusiones no se tomaron debidamente en consideración a la hora de diseñar los tipos y el número de ofertas que habían de incluirse en los PAGJ (véanse los apartados 81 a 83).

171. Todos los Estados miembros han considerado una definición de lo que debe constituir una buena oferta y, aunque este concepto difiere, sí existen algunos criterios comunes. En tres Estados miembros, la definición se formula en términos bastante amplios en sus PAGJ, y está directamente asociada con la integración sostenible en el mercado laboral. Si bien se trata de un hecho positivo, no garantiza en sí mismo un efecto positivo de la participación en la Garantía Juvenil, ya que el crecimiento económico suficiente es un requisito previo para la integración sostenible de los ninis en el mercado laboral (véanse los apartados 89 a 91).

172. El Tribunal ha subrayado este problema en la sección de resultados del presente informe, cuando se puso de manifiesto que la proporción de salidas positivas disminuía con el paso del tiempo y después de que los participantes abandonaran el sistema (transcurridos seis, doce y dieciocho meses respectivamente). Una adecuada evaluación de las

competencias y una correcta creación de perfiles a la vista de las demandas del mercado laboral son esenciales para mejorar la sostenibilidad (véanse los apartados 84 a 88).

Recomendación 4

Junto con EMCO, la Comisión debería desarrollar y proponer normas relativas a los criterios de calidad para las ofertas que vayan a realizarse en el marco de la Garantía Juvenil.

Los Estados miembros deberían garantizar que las ofertas solo se consideren de buena calidad si se ajustan al perfil del participante y a las necesidades del mercado laboral, y si conducen a la integración sostenible en este mercado.

Plazo de aplicación: mediados de 2018.

Escasa calidad de los datos

173. Todos los Estados miembros visitados disponían tan solo de información limitada sobre el tipo de asistencia que los ninis habían recibido antes de la puesta en marcha de la Garantía Juvenil, y sobre el número de ofertas/servicios prestados y los costes correspondientes. El Tribunal también observó varias incoherencias y problemas de fiabilidad en los datos comunicados por los Estados miembros al EMCO que afectaban a la comparabilidad. Algunos problemas, incluida la exhaustividad de los datos, quedaron de manifiesto en los Estados miembros que tenían varios proveedores de Garantía Juvenil pero carecían de un sistema de notificación armonizado (véanse los apartados 92 a 98).

Recomendación 5

La Comisión debería definir y difundir las buenas prácticas en materia de supervisión y notificación sobre la base de su panorama general de los sistemas vigentes en los Estados miembros.

Los Estados miembros deberían mejorar sus sistemas de supervisión y notificación a fin de aportar con regularidad datos de calidad que faciliten el desarrollo de políticas para los jóvenes con mayor base empírica. En particular, deberían mejorar la capacidad de seguimiento de los participantes que abandonan la Garantía Juvenil a fin de reducir el número de salidas desconocidas en la mayor medida posible.

Plazo de aplicación: mediados de 2018.

Evaluación de la contribución de la Iniciativa de Empleo Juvenil

174. Dado que la financiación de la IEJ complementa la financiación disponible con cargo al FSE y constituye una parte importante de los recursos financieros disponibles para la aplicación de la Garantía Juvenil, el Tribunal evaluó la manera en que había contribuido a la aplicación general de la Garantía Juvenil. Su conclusión ha sido que la contribución de la IEJ en los cinco Estados miembros visitados ha resultado hasta ahora muy limitada debido a deficiencias en el diseño de los PO en términos de la IEJ, a cuestiones relativas a la medición de los resultados de la IEJ y al hecho de que la prefinanciación adicional disponible solo se haya utilizado parcialmente.

Deficiencias en el diseño de los PO en términos de la IEJ

175. Ninguno de los cinco Estados miembros visitados realizó una evaluación global de las características de la población de ninis, y las autoridades nacionales no llevaron a cabo ninguna evaluación de las divergencias. El número total de ninis que se benefician de la financiación de la IEJ se determinó sobre la base del importe que debía asignarse, sin ninguna evaluación del tipo de oferta ni de su coste unitario. A pesar de que se consultó a varias partes interesadas competentes, algunas de ellas se quejaron en lo relativo a la transparencia del procedimiento y consideraron que no habían sido consultadas adecuadamente (véanse los apartados 102 a 111).

Recomendación 6

La Comisión debería garantizar, a través de su proceso de aprobación de las modificaciones de los PO, en particular teniendo en cuenta el inminente incremento significativo de la financiación de la IEJ, que los Estados miembros lleven a cabo una evaluación global de las características de la población de ninis para garantizar que las medidas de la IEJ incluidas en los programas operativos satisfacen adecuadamente las necesidades de los jóvenes.

Fecha de aplicación: modificación de los PO a raíz del incremento de la dotación presupuestaria de la IEJ.

Riesgo de que la financiación de la IEJ o del FSE sustituyan a los fondos nacionales

176. Los Estados miembros visitados no estaban en condiciones de confirmar si los fondos del FSE y de la IEJ podrían generar un incremento neto en el gasto público asignado a los ninis. Por lo tanto, existe el riesgo de que los recursos del FSE y de la IEJ no provoquen un incremento neto en la financiación disponible para los ninis y de que al menos sustituyan parcialmente los gastos financiados anteriormente con cargo a los presupuestos nacionales. La evaluación realizada por el Tribunal de los PO/ejes de la IEJ y del FSE puso de manifiesto que la mayoría de las medidas que debían recibir financiación de la IEJ ya existían con anterioridad, lo que incrementa dicho riesgo (véanse los apartados 112 a 116).

La calidad de los datos y las orientaciones de la Comisión sobre recopilación de datos afectan a la medición de los resultados de la IEJ

177. El Tribunal ha llegado a la conclusión de que la fiabilidad de los valores de referencia y las metas fijadas para los indicadores de resultados de la IEJ no se podían evaluar en todos los Estados miembros visitados debido a la falta de disponibilidad de los datos justificativos subyacentes o, en caso de que se proporcionaran, a su escasa calidad (véanse los apartados 119 a 126).

178. Además, la interpretación de la Comisión en sus orientaciones sobre recopilación de datos da lugar a situaciones en las que los datos utilizados para comunicar los indicadores de

resultados no reflejan con precisión el impacto de las medidas cofinanciadas por la IEJ y tienden a sobrevalorar los resultados (véanse los apartados 127 a 134).

Recomendación 7

La Comisión debería revisar sus orientaciones sobre recopilación de datos a fin de minimizar el riesgo de sobrevalorar los resultados. En particular:

- Los indicadores de resultados de la IEJ solo deberían tomar en consideración la situación de los participantes en la IEJ que finalizaron la medida, evaluando su situación cuatro semanas y seis meses después de su finalización.
- En el caso de las medidas de formación, que tenían como fin la certificación, su realización no debería contabilizarse de nuevo como un logro cuatro semanas y seis meses después de su finalización.

Los Estados miembros deberían revisar sus valores de referencia y metas en consecuencia.

Plazo de aplicación: septiembre de 2017, a tiempo para que los Estados miembros lo puedan reflejar en sus informes de ejecución anuales de 2017.

La prefinanciación para los PO de la IEJ y del FSE no se utiliza plenamente

179. Tanto la Comisión como los Estados miembros subestimaron el tiempo necesario para adoptar las disposiciones administrativas pertinentes sobre el terreno para empezar a gastar y solicitar los fondos de la IEJ, lo que motivó que los Estados miembros sólo utilizaran parcialmente la prefinanciación adicional. A finales de 2015, sólo Portugal había presentado una solicitud de pago a la Comisión. Se instó a España a reembolsar 273,6 millones de euros (véanse los apartados 135 a 138).

Los resultados comunicados no están a la altura de las expectativas de las medidas subvencionadas por el FSE y la IEJ

180. Sobre la base de un análisis de los resultados presentados en los informes de ejecución anuales de los Estados miembros visitados, se observaron diferentes niveles de consecución de los objetivos de realización de la IEJ, así como en el porcentaje de participantes que

completaron la intervención. El Tribunal también observó que el grupo de ninis inactivos fue el menos beneficiado de las ayudas proporcionadas, y que se había hecho un uso limitado de la financiación del FSE y de la IEJ a finales de 2015 (véanse los apartados 138 a 142).

181. Aunque el Reglamento previó las primeras evaluaciones de la IEJ antes del 31 de diciembre de 2015, los retrasos en la ejecución limitaron su utilidad (véanse los apartados 144 a 148).

Dificultades de ejecución confirmadas por los casos individuales incluidos en la muestra directamente

182. Los resultados de la muestra revelaron que las personas más beneficiadas de las medidas cofinanciadas de la IEJ fueron aquellas a las que se podía llegar más fácilmente, mientras que los grupos más desfavorecidos estaban infrarrepresentados. Se detectaron problemas relativos a la admisibilidad de los participantes, mientras que la sostenibilidad de la integración de los participantes en el mercado laboral constituía un reto. Se hallaron más deficiencias en la creación de los perfiles de los participantes y en la concordancia de las ofertas recibidas (véanse los apartados 149 a 158).

183. El presente informe ha sido aprobado por la Sala II, presidida por Iliana Ivanova, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo en su reunión del día 8 de marzo de 2017.

Por el Tribunal de Cuentas

Klaus-Heiner LEHNE

Presidente

ANEXO**Supervisión de la Garantía Juvenil: diferencias entre Estados miembros con respecto a los datos facilitados**

	IE	ES	FR	HR	IT	PT	SK
Grupo de edad	18-24	15-29	16-25	15-29	15-29	15-29	15-29
Punto de partida:	Enero de 2014	Julio de 2014	Enero de 2014	Enero de 2014	Mayo de 2014	Marzo de 2013	Enero de 2014
Participantes	IE	ES	FR	HR	IT	PT	SK
Nuevos inicios únicamente: nuevos inicios en el ejercicio (incluidos los reingresos)	X	X			X		
Nuevos inicios más reserva inicial: nuevos inicios en el ejercicio (incluidos los reingresos), más reserva de personas ya inscritas en la GJ a la fecha de su lanzamiento				X		X	X
Notificación continua: nuevos inicios en el ejercicio (incluidos los reingresos)			X				
Características de los participantes	IE	ES	FR	HR	IT	PT	SK
Ingreso en la GJ coincide con la inscripción como desempleado (o con el inicio de una solicitud por prestaciones de desempleo completo)	X			X		X	X
Solicitud individual al servicio de GJ seguido de la validación de la condición de nini (no está claro que las personas se hayan de inscribir necesariamente como desempleados)		X					
Solicitud individual de adhesión a la GJ, seguida de una evaluación de su condición					X		
Desconocido			X				
Reserva	IE	ES	FR	HR	IT	PT	SK
Todas las personas actualmente inscritas en la GJ (y que no hayan aceptado una oferta) Por definición incluirá únicamente a las personas que se adhirieron desde la fecha de lanzamiento de la GJ (en 2014)	X	X			X		
Todas las personas actualmente inscritas en la GJ (y que no hayan aceptado una oferta), independientemente de la fecha de inscripción.				X		X	X
Todas las personas actualmente inscritas (y que no hayan aceptado una oferta), independientemente de la fecha de inscripción.			X				
Salidas	IE	ES	FR	HR	IT	PT	SK
Todas las salidas durante el ejercicio, por definición significa las personas que también se adhirieron en 2014.	X	X			X		
Todas las salidas durante el ejercicio.			X				
Todas las salidas durante el ejercicio, incluidas las que formaban parte de la reserva inicial y que se registraron inicialmente antes de la fecha de lanzamiento de la GJ.				X		X	X
Exhaustividad de los datos sobre salidas por destino (positivo)	IE	ES	FR	HR	IT	PT	SK
Sí		X			X	X	
Parcial	X		X	X			X
Exhaustividad de los datos sobre salidas por destino (negativo)	IE	ES	FR	HR	IT	PT	SK
Sí	X			X		X	X
Parcial					X		
NO		X	X				
Finalización de diferentes situaciones en los datos de seguimiento	IE	ES	FR	HR	IT	PT	SK
Sí	X	X		X	X	X	X
NO			X				
Duración	IE	ES	FR	HR	IT	PT	SK
Medido a partir de la fecha de inscripción.	X	X			X		
Medido a partir de la fecha de inscripción, cualquier duración es posible			X				
Medido a partir de la fecha de lanzamiento de la GJ (para los que ya se encontraban en la reserva antes de la GJ) y de la fecha de inscripción (para nuevos participantes en el ejercicio)				X		X	X

Observaciones específicas:**Irlanda:**

- Salidas a los aprendizajes incluidas en la formación.

España:

- El grupo objetivo inicial era el de 15-24 años y se amplió para incluir al de 25-29 años en 2015.
- Todas las salidas se notifican como subvencionadas. No está claro si se contabilizan las ofertas del mercado abierto, ni de qué manera. Por esta razón, los datos utilizados para España son los remitidos por el SPE, ya que también incorporan ofertas no subvencionadas.
- Datos de seguimiento de seis meses, en 2014, por lo que respecta a distintas situaciones solo finalizadas para empleados y desempleados.

Francia:

- Francia facilitó datos correspondientes a dos proveedores: *Pôle Emploi* y *Missions Locales*.
- Dado que existe un riesgo de doble contabilización, los conjuntos de datos no se han agregado y los cuadros que muestran los resultados de la recopilación de datos solo incluyen datos relativos al proveedor que abarca la población de jóvenes más numerosa (*Pôle Emploi*).

Croacia:

- Salidas a los aprendizajes incluidas en la formación.

Italia:

- Las admisiones en Italia para 2014 cubren el período comprendido entre mayo y diciembre de 2014, de modo que una proporción significativa de participantes no habrán tenido la posibilidad de llegar a cuatro meses.

Portugal:

- Las salidas al desempleo incluyen a los participantes en la formación a corto plazo (25-300 horas).
-

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN AL INFORME ESPECIAL DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

«¿HAN SIDO DETERMINANTES LAS POLÍTICAS DE LA UE EN CUANTO AL DESEMPLEO JUVENIL? EVALUACIÓN DE LA GARANTÍA JUVENIL Y DE LA INICIATIVA DE EMPLEO JUVENIL»

RESUMEN

Presentación del informe

La Comisión considera que los resultados obtenidos hasta el momento en la aplicación de la Garantía Juvenil están a la altura de las expectativas iniciales.

Si bien reconoce que es necesario realizar esfuerzos adicionales para llegar a todos los jóvenes, proponiéndoles ofertas oportunas y de calidad, hace hincapié en que la Garantía Juvenil ha tenido efectos positivos. En concreto, tal y como se señaló en la Comunicación de la Comisión titulada «La Garantía Juvenil y la Iniciativa de Empleo Juvenil, situación al cabo de tres años» (COM/2016/646), la Garantía Juvenil ha proporcionado un gran impulso a las reformas estructurales y la innovación en el diseño de políticas, ámbitos no abordados en el presente informe.

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados VI a VIII:

La Comisión considera que los resultados obtenidos hasta el momento en la aplicación de la Garantía Juvenil están a la altura de las expectativas iniciales. La Comisión observa que las conclusiones extraídas por el Tribunal se basan en una evaluación de los aspectos incluidos en el alcance de la fiscalización. En la Comunicación de la Comisión titulada «La Garantía Juvenil y la Iniciativa de Empleo Juvenil, situación al cabo de tres años» (COM/2016/646), publicada en octubre de 2016, se hace referencia a los primeros resultados positivos y a otros elementos fundamentales, como el impulso que la Garantía Juvenil proporcionó a las reformas estructurales y la innovación en el diseño de políticas. El Consejo Europeo ha reconocido estos resultados positivos, y el 15 de diciembre de 2016 pidió que se diera continuación a la Garantía Juvenil y acogió con satisfacción el hecho de que se hubiera aumentado el apoyo facilitado a la Iniciativa de Empleo Juvenil (IEJ). Además, el Consejo EPSCO de 8 de diciembre de 2016 confirmó los primeros resultados positivos de las medidas y las reformas llevadas a cabo hasta la fecha.

En la Comunicación publicada en octubre, la Comisión reconoce que los sistemas de Garantía Juvenil aún no han llegado a todos los jóvenes que han abandonado la educación o han perdido el empleo, y se identifican una serie de ámbitos clave de mejora, como implicar mejor a los ninis no registrados y a los jóvenes menos cualificados.

La Comisión considera que la IEJ ha aportado una contribución sustancial a la Garantía Juvenil de los Estados miembros participantes. A pesar de los retrasos observados en algunos Estados miembros, la aplicación avanzó de manera constante durante 2016. En julio de 2016, 1,4 millones de personas habían participado en una medida respaldada por la IEJ en los veinte Estados miembros que podían optar a ella. A finales de noviembre de 2016, esta cifra había aumentado a 1,6 millones de participantes. Todos estos Estados miembros consideran la IEJ como un mecanismo o un medio clave a través del cual poner en marcha la Garantía Juvenil. En algunos casos, se utiliza para apoyar todas o la mayoría de las medidas programadas en el marco de los sistemas de Garantía Juvenil (por ejemplo, en España, donde el 80 % de las acciones de la Garantía Juvenil se financian a través de la IEJ). En Italia, la IEJ impulsó una reforma importante y dio lugar a la creación de nuevos servicios de empleo juvenil.

La Comunicación de la Comisión titulada «La Garantía Juvenil y la Iniciativa de Empleo Juvenil, situación al cabo de tres años» (COM/2016/646) destaca estos resultados.

Aunque todavía es pronto para evaluar los resultados, puesto que las operaciones siguen en curso y muchos de estos jóvenes siguen recibiendo apoyo, ya se puede afirmar que la IEJ ha logrado uno de sus primeros objetivos, esto es, que el empleo juvenil ocupe un lugar central en las decisiones políticas de los Estados miembros.

IX.

Primer guion: La Comisión considera que la recomendación va principalmente dirigida a los Estados miembros.

La Comisión acepta la recomendación en la medida en la que le afecta y prevé fijar medidas adecuadas cuando se propongan nuevas iniciativas.

Si bien reconoce por completo la importancia de gestionar correctamente las expectativas y establecer metas realistas, la Comisión quisiera hacer hincapié en la importancia de fijar un objetivo político ambicioso, medida que ha contribuido a generar un impulso político para la Garantía Juvenil.

Segundo guion: La Comisión considera que la recomendación va principalmente dirigida a los Estados miembros.

La Comisión acepta la recomendación en la medida en la que le afecta y prevé fijar medidas adecuadas cuando se propongan nuevas iniciativas.

Como parte del proceso de elaboración de los PAGJ de los Estados miembros, la Comisión les ha pedido que identifiquen y analicen retos estructurales importantes y deficiencias específicas relacionados con su situación nacional, así como que diseñen un calendario indicativo para la aplicación gradual de la Garantía Juvenil, cuando proceda.

X.

Primer guion: La Comisión señala que la recomendación va dirigida a los Estados miembros.

La Comisión ya está ayudando a los Estados miembros para que definan sus estrategias de difusión, puesto que les facilita apoyo financiero y asesoramiento normativo mediante labores de asistencia técnica, creación de capacidades y aprendizaje mutuo.

Segundo guion: La Comisión señala que la recomendación va dirigida a los Estados miembros.

La Comisión acogería con satisfacción que se facilitara una perspectiva general de mayor calidad sobre el coste estimado de todas las medidas previstas para la aplicación de la Garantía Juvenil y, cuando resulte posible y previa petición de los Estados miembros, les ofrecerá asistencia en este proceso. No obstante, en la fase actual no resulta posible definir las modalidades de este tipo de apoyo.

Tercer guion: La Comisión señala que la recomendación va dirigida a los Estados miembros.

Cuarto guion: La Comisión señala que esta recomendación va dirigida a los Estados miembros.

XI.

Primer guion: La Comisión acepta esta recomendación en la medida en la que le afecta, y estudiará la posibilidad de debatir normas relativas a criterios de calidad en el contexto de las labores de seguimiento de la Garantía Juvenil llevadas a cabo en el Comité de Empleo.

Segundo guion: La Comisión acepta esta recomendación y considera que ya se ha aplicado parcialmente.

La Comisión ya coopera estrechamente con los Estados miembros en este ámbito, especialmente a través del trabajo realizado en el marco del Grupo de Indicadores del Comité de Empleo, del apoyo

ofrecido a los Estados miembros que facilitan datos con arreglo al marco de indicadores y del apoyo específico concedido por la OIT a tres Estados miembros como parte de la acción conjunta de la Comisión Europea y la OIT en materia de empleo juvenil.

Tercer guion: La Comisión no acepta esta recomendación.

Los Reglamentos no prevén como requisito específico la realización de un estudio detallado sobre las características de los diferentes subgrupos de jóvenes a los que facilita apoyo la IEJ en el marco del programa operativo.

No obstante, la Comisión colabora con los Estados miembros en diferentes foros para ayudarles a llevar a cabo actividades que lleguen a los jóvenes inactivos. En este contexto, la Comisión seguirá facilitando orientación a los Estados miembros para que diseñen medidas adaptadas a las necesidades de los diferentes grupos de población a los que está destinada la IEJ.

Cuarto guion: La Comisión no acepta esta recomendación.

Si se tiene únicamente en cuenta la situación de los participantes de la IEJ que han finalizado la operación, existe el riesgo de que no se informe correctamente sobre los resultados. Además, la revisión propuesta por el Tribunal conllevaría una modificación de la base sobre la que se sustentan las mediciones, mientras que los indicadores de resultados comunes son obligatorios para todos los Estados miembros y se han acordado conjuntamente con ellos.

La Comisión quisiera poner de relieve que la metodología de recuento adoptada para la IEJ se basa en las convenciones utilizadas para los indicadores del FSE, especialmente para el recuento de las salidas positivas, independientemente de si han finalizado o no las operaciones. Además, cualquier cambio de este tipo para las normas en vigor conllevaría una carga significativa para los Estados miembros y obstaculizaría la comparabilidad de los datos facilitados antes de que se modificara la convención.

Debe realizarse una evaluación para determinar si es posible atribuir directamente a la intervención de la IEJ (o del FSE) los resultados de un participante, pero no es posible hacerlo en el marco del sistema de seguimiento.

La Comisión seguirá trabajando para ofrecer una mayor claridad sobre las cuestiones relacionadas con el seguimiento facilitando orientación y solicitando a los Estados miembros que realicen observaciones en los diversos foros pertinentes existentes.

OBSERVACIONES

40. Este procedimiento se eligió como medio para crear un registro nacional fiable para la Garantía Juvenil.

48. Los proyectos de Eslovaquia incluidos en la Garantía Juvenil están principalmente destinados a jóvenes desempleados de larga duración. Por lo general, el índice de éxito para estos grupos de difícil colocación es inferior, ya que tienen una mayor tendencia a abandonar el programa.

52. La Comisión considera este resultado especialmente positivo, habida cuenta de que el marco de indicadores prevé un umbral más elevado para este caso: la salida del sistema de Garantía Juvenil se produce al responder a una oferta, no al aceptarla.

Respuesta conjunta de la Comisión al apartado 63 y al recuadro 2:

Aunque el indicador relativo a los ninis es sumamente importante para la formulación de políticas y es el mejor del que se dispone para el seguimiento de la Garantía Juvenil, es importante diferenciar entre los diferentes tipos de ninis para entender mejor las características y las necesidades de los diversos subgrupos. De este modo, los Estados miembros podrán identificar las iniciativas y medidas que requieren mayor urgencia para lograr la reintegración efectiva de los jóvenes en el

mercado laboral o en la educación, con miras a aplicar gradualmente la Garantía Juvenil. Desde 2017, y con miras a lograr la aplicación gradual prevista en la Recomendación del Consejo, Italia trabaja con el fin de ampliar la población objetivo.

64. En España, el Real Decreto-ley de 23 de diciembre de 2016 prevé que los jóvenes que realicen una inscripción o renovación como demandantes de empleo en el Servicio Público de Empleo Estatal quedarán automáticamente registrados en el sistema nacional de Garantía Juvenil.

75.

Primer guion: La Comisión acogería con satisfacción una perspectiva general de mayor calidad sobre el coste estimado de todas las medidas previstas para la aplicación de la Garantía Juvenil en cada Estado miembro, pero también es consciente de que toda estimación de los costes de una Garantía Juvenil está sujeta a reservas, puesto que en numerosos Estados miembros, la aplicación de la Garantía Juvenil también requiere reformas estructurales exhaustivas de los sistemas de formación, búsqueda de empleo y educación para mejorar sustancialmente la transición del sistema educativo al mundo laboral y la empleabilidad de los jóvenes.

Por este motivo, es posible que existan grandes divergencias entre los recursos que necesita cada uno de los Estados miembros para aplicar la Garantía Juvenil, y, aunque existe un considerable apoyo financiero de la UE disponible, resulta fundamental invertir recursos nacionales para apoyar a los ninis jóvenes y llevar a cabo las reformas necesarias. Debe concederse prioridad a estos elementos en los presupuestos nacionales.

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 77 y 78:

En cuanto a la asignación del FSE y de la IEJ, la cuantía de 12 500 millones EUR a la que hace referencia el Tribunal no representa la cantidad total de la financiación programada para la Garantía Juvenil, puesto que los Estados miembros han asignado recursos incluidos en el marco de otras prioridades de inversión para medidas de aplicación de la Garantía Juvenil. Se han destinado aproximadamente 11 000 millones EUR para medidas como la modernización de los servicios de empleo y medidas relacionadas con el empleo por cuenta propia que también respaldarán de manera indirecta el empleo juvenil, y aproximadamente 27 000 millones EUR para el objetivo temático 10 (educación), que beneficia especialmente a los jóvenes.

78. Tal y como se ha señalado anteriormente, la cantidad de recursos del FSE o de la IEJ disponibles para cumplir lo previsto en la recomendación del Consejo relativa a la Garantía Juvenil es superior a 12 500 millones EUR. Asimismo, la Comisión ha facilitado orientación a los Estados miembros y les ha instado a asignar más recursos con cargo al FSE y a su presupuesto nacional para hacer frente al desempleo juvenil¹.

85. En lo relativo a Francia, si bien es cierto que los procedimientos varían entre *Pôle Emploi* y *Missions Locales*, esta diferencia se justifica por el hecho de que este segundo tipo de instituciones se centran en un grupo destinatario específico, principalmente jóvenes poco cualificados. Asimismo, la realización de un seguimiento común de los dos sistemas a partir de 2017 (denominado Trajam) permitirá obtener una perspectiva general de ambos, así como disponer de indicadores de seguimiento que mejorarán el control.

¹ Orientaciones para la aplicación de la Iniciativa sobre Empleo Juvenil, Documento temático del Fondo Social Europeo, septiembre de 2014, Comisión Europea, Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión.

Se está desarrollando un conjunto de instrumentos de diagnóstico comunes para los operadores de educación (PSAD) y de empleo (ML).

95. En comparación con 2014, el ejercicio de recopilación de datos llevado a cabo en 2015 supuso una mejora clara en lo relativo al grado de finalización y a la calidad de los datos. Varios países han realizado esfuerzos sustanciales para adaptar los métodos empleados para recopilar o compilar los datos de seguimiento de la Garantía Juvenil, con el fin de mejorar la coherencia con las especificaciones del marco de indicadores. También se han mejorado los datos cualitativos sobre las características de las ofertas. Estas labores contribuyen a mejorar la comparabilidad de los datos entre países, aunque sigan existiendo determinadas cuestiones específicas que deben tenerse en cuenta a la hora de interpretar los resultados.

Los ámbitos clave de mejora están relacionados con la finalización de los datos de seguimiento (aún no disponibles para ocho países) y con la reducción del número de destinos desconocidos, así como con las consiguientes situaciones en lo relativo a los datos de salida y de seguimiento.

97. La Comisión observa que la exhaustividad del sistema de seguimiento francés es limitada debido a que, según lo previsto en la *Ley Informatique et Libertés* de 1978, no existe ninguna forma fácil de identificar a una persona a través del sistema (no existe un número administrativo personal), lo que conlleva un riesgo de contabilización doble. Por este motivo, se decidió limitar la recopilación de datos a los dos proveedores principales de servicios de empleo público, es decir, *Pôle Emploi* y *Missions Locales*.

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 102 y 103:

Cabe señalar que el artículo 16 del Reglamento del FSE prevé que la IEJ debe destinarse a jóvenes de menos de 25 o 30 años sin trabajo y no integrados en los sistemas de educación o formación, sin que sea necesario llevar a cabo un estudio detallado de las características de los diferentes subgrupos de jóvenes. Puesto que se trata de una gestión compartida, son los Estados miembros quienes deben identificar el grupo destinatario de la IEJ. Los Estados miembros decidieron concentrar los recursos de la IEJ en grupos destinatarios específicos y utilizar el FSE para otras medidas destinadas a grupos de jóvenes más difíciles y de más difícil acceso.

La Comisión utilizó diversos medios para evaluar a la población objeto de la IEJ durante los debates sobre los programas llevados a cabo con los Estados miembros. En primer lugar, la Comisión se basó en la evaluación *ex ante* realizada en el marco de todos los programas operativos (según lo previsto en el artículo 26, apartado 4, y en el artículo 55 del Reglamento sobre disposiciones comunes (RDC)). Además, en el caso de la IEJ, los Estados miembros debían cumplir una condicionalidad *ex ante* que les obligaba a contar con un marco de política estratégica para la promoción del empleo juvenil.

En segundo lugar, la Comisión pidió a los Estados miembros que, a la vista de los resultados de la evaluación, incluyeran en sus programas operativos una descripción de los principales grupos de jóvenes a los que se destinaría la IEJ, especialmente en lo relativo al grupo de edad (aunque no hubiera uno específico).

Por último, la Comisión también facilitó orientación a los Estados miembros sobre cómo identificar a la población objetivo de la IEJ².

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 104 a 106:

² Orientaciones para la aplicación de la Iniciativa sobre Empleo Juvenil, Documento temático del Fondo Social Europeo, septiembre de 2014, Comisión Europea, Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, página 7.

Los Reglamentos no requieren que los Estados miembros identifiquen a los diferentes subgrupos de la población destinataria de la IEJ. No obstante, las medidas subvencionadas por la IEJ en Francia están claramente destinadas a jóvenes poco cualificados que se encuentran alejados del mercado laboral, ya que aproximadamente el 40 % de su presupuesto total se centra exclusivamente en este grupo. De hecho, en el Informe de ejecución anual de 2015 se indica que el 45,9 % de los participantes tenía un nivel de cualificación inferior a la enseñanza secundaria superior.

108. En virtud de lo previsto en el artículo 4, apartado 4, del RDC, los Estados miembros elaboran y ejecutan los programas al nivel territorial correspondiente, de conformidad con su marco institucional, jurídico y financiero. Por lo tanto, depende de la organización institucional específica de cada Estado miembro.

En España, se dispone de un catálogo común de ofertas definido a nivel nacional en virtud de la legislación sobre la Garantía Juvenil, y cada región con competencias en materia de formulación de políticas activas del mercado laboral tiene derecho a seleccionar las ofertas que resulten más apropiadas en función de la situación social y económica de la región.

111. En virtud de lo previsto en el artículo 4, apartado 4, del RDC, los Estados miembros elaboran el acuerdo de asociación y los programas operativos de conformidad con su marco institucional y jurídico. Estos procedimientos deben ser transparentes y garantizar la consulta y la participación apropiadas de los asociados pertinentes, respetando asimismo lo dispuesto en el Código de Conducta Europeo sobre las asociaciones (artículos 5 y 26 del RDC). Los Reglamentos requieren la participación y la consulta de los asociados pertinentes. Por consiguiente, el programa operativo debe facilitar información sobre las medidas adoptadas para incluir a los asociados en la elaboración del programa operativo.

En Portugal, en lo que respecta a la parte del programa operativo correspondiente a la IEJ, se consideró como válida la cooperación/validación que ya se había realizado para el PAGJ. Se observaron los procedimientos de consulta para el programa operativo.

113. El artículo 95 del RDC no exige a los Estados miembros que aumenten el gasto público para determinados tipos de medidas o grupos destinatarios. Lo que sí se requiere es que los Estados miembros mantengan un determinado nivel de gasto estructural público o asimilable. De conformidad con lo previsto en el artículo 95, apartado 4, y en el anexo X, únicamente se comprobará el cumplimiento del principio de adicionalidad, cuando proceda, a nivel regional o incluso nacional, y no por tipo de medida o por grupo destinatario.

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 115 y 116:

Ni el artículo 95 ni el anexo X del RDC imponen un aumento neto del número de personas cubiertas por medidas financiadas anteriormente con cargo al presupuesto nacional. Sin embargo, los Reglamentos requieren que los fondos se destinen a medidas que contribuyan a objetivos y prioridades de inversión específicos identificados en los programas operativos.

119. Además del requisito al que hace referencia el Tribunal, la Comisión había puesto a disposición de los Estados miembros dos documentos de base sobre cómo fijar y adaptar los objetivos del FSE mucho antes de los debates de 2013. Asimismo, la Comisión solicitó a los Estados miembros un documento metodológico en los casos en los que la evaluación *ex ante* no facilitaba información que respaldara los valores de referencia. La Comisión considera que estas medidas, en su conjunto, resultaron suficientes.

120. El enfoque utilizado por los Estados miembros para fijar los valores de referencia es acorde a la orientación facilitada, y se basa en los datos estadísticos correspondientes.

121. Véase la respuesta de la Comisión al apartado 119.

122. Véase la respuesta de la Comisión al apartado 119.

123. Véase la respuesta de la Comisión al apartado 119.

Para calcular los valores de referencia de los indicadores se tuvieron en cuenta políticas o medidas anteriores que se consideraban como objetivos o grupos destinatarios. No obstante, era la primera vez que se utilizaba una metodología de este tipo y que las medidas de empleo y formación financiadas incluían a ninis jóvenes inactivos específicos como uno de los grupos destinatarios. Esta situación hizo que resultara complicado fijar una base de referencia y prever los resultados. El principal obstáculo para llevar a cabo este ejercicio en Portugal fue la ausencia de datos históricos sobre ninis inactivos.

Recuadro 8: insuficiencias detectadas en el establecimiento de valores de referencia en Portugal

Véase la respuesta de la Comisión al apartado 119.

124. Véase la respuesta de la Comisión al apartado 119.

125. Véase la respuesta de la Comisión a los apartados 119 y 120, especialmente en lo relativo a la necesidad de tener en cuenta las condiciones macroeconómicas y al nivel de ambición a la hora de fijar los objetivos.

El índice de éxito previsto para Francia refleja el hecho de que la mayoría de los programas ejecutados se centran en jóvenes poco cualificados alejados del mercado laboral, y es indicativo tanto de las experiencias del pasado como del índice de identificación previsto para los ninis.

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 128 a 134:

La Comisión quisiera hacer hincapié en que la metodología adoptada para la IEJ se basa en las convenciones utilizadas para los indicadores del FSE, especialmente para el recuento de todas las salidas positivas, incluidas las salidas tempranas. La Comisión ha facilitado orientación³ a los Estados miembros sobre cómo medir los indicadores de resultados comunes, y ha pedido, en particular, que solo se contabilicen una vez las salidas positivas en el caso de que un participante repita la misma operación. Por consiguiente, la Comisión considera que este riesgo es reducido. Además, las autoridades de gestión deben evaluar, al menos en dos ocasiones a lo largo del programa, la efectividad, la eficiencia y el impacto de la IEJ, incluida la sostenibilidad de los resultados.

138. La Comisión propuso aumentar la prefinanciación en el marco de la IEJ para ayudar a determinados Estados miembros que tenían dificultades para iniciar o mantener las medidas debido a la falta de financiación. La última información facilitada por los Estados miembros demuestra que, en la práctica, la prefinanciación adicional tuvo un impacto positivo. Incluso si algunos Estados miembros no pudieron declarar gastos suficientes como para recibir prefinanciación adicional, ayudó a fomentar la aplicación. Además, debe señalarse que la mayoría de los Estados miembros consiguieron obtener la prefinanciación adicional.

142. El motivo por el que un porcentaje relativamente elevado de los participantes de Francia no finaliza el proceso es que un número importante de ellos consigue abandonar el sistema con un resultado positivo antes de su conclusión. De hecho, el Informe de ejecución anual de 2015 indica

³

Monitoring and Evaluation of European Cohesion Fund, European Social Fund, Programming period 2014-2020, junio de 2015; anexo D, *Practical Guidance on data collection and validation*, mayo de 2016.

que el 53 % de los participantes lograron una salida positiva antes de que finalizara el programa (por ejemplo, encontraron un trabajo, es decir, el resultado más satisfactorio) o al finalizar el programa.

143. Son los Estados miembros quienes deben determinar el grupo destinatario de la IEJ. Habida cuenta de que la IEJ dispone de una cantidad de recursos limitada, los Estados miembros han decidido concentrar dichos recursos en grupos destinatarios concretos y utilizar el FSE (o el presupuesto nacional) para otros.

Por los siguientes motivos, la Comisión considera normal el hecho de que los participantes de Portugal no pertenecieran al grupo de ninis inactivos:

- en el momento en que se llevó a cabo la fiscalización, únicamente se habían financiado a través de la IEJ las medidas del Servicio Público de Empleo. Dicho servicio trabaja con el grupo de ninis desempleados principalmente en dos ámbitos: prácticas y apoyo al empleo;

- en una primera fase, la Garantía Juvenil de Portugal evaluó la situación de los ninis entre todos los jóvenes que ya estaban inscritos en el servicio de empleo público, seleccionándolos como prioridad a la hora de actuar; y

- los datos analizados en el gráfico 5 demuestran que la tasa de ninis es más representativa en el grupo de desempleados que en el grupo de personas inactivas.

145. El hecho de que determinados Estados miembros no consiguieran recibir prefinanciación adicional no significa que tuvieran un lento arranque inicial al aplicar las medidas previstas en el marco de la IEJ. En muchos casos, los Estados miembros tenían gastos suficientes, pero no pudieron declararlos por no cumplir el requisito necesario para la presentación de solicitudes de pago ante la Comisión (es decir, todavía no habían designado a las autoridades de gestión y de certificación).

147. En las evaluaciones de la IEJ se hizo el mayor uso posible de la información y los datos disponibles.

La mayoría de las primeras evaluaciones de la IEJ presentadas por los Estados miembros ante la Comisión se centraban en el diseño de las medidas adoptadas, en su pertinencia y en la ejecución de las operaciones.

148. Habida cuenta de que los gastos eran subvencionables desde septiembre de 2013, la Comisión considera que las conclusiones de la evaluación resultaron de utilidad para orientar los programas durante el periodo restante.

153. La Comisión sigue de cerca esta cuestión. En colaboración con las regiones, la autoridad de gestión del programa de la IEJ está intentando diseñar nuevas soluciones para el pago de las prácticas a los participantes en el marco del programa, con el fin de reducir los retrasos.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 159 y 160:

La Comisión considera que los resultados obtenidos hasta el momento en la aplicación de la Garantía Juvenil están a la altura de las expectativas iniciales. La Comisión observa que las conclusiones extraídas por el Tribunal se basan en una evaluación de los aspectos incluidos en el alcance de la fiscalización. En la Comunicación de la Comisión titulada «La Garantía Juvenil y la Iniciativa de Empleo Juvenil, situación al cabo de tres años» (COM/2016/646), publicada en octubre de 2016, se hace referencia a los primeros resultados positivos y a otros elementos fundamentales, como el impulso que la Garantía Juvenil proporcionó a las reformas estructurales y la innovación en el diseño de políticas. El Consejo Europeo ha reconocido estos resultados

positivos, y el 15 de diciembre de 2016 pidió que se diera continuación a la Garantía Juvenil y acogió con satisfacción el hecho de que se hubiera aumentado el apoyo facilitado a la Iniciativa de Empleo Juvenil (IEJ). Además, el Consejo EPSCO de 8 de diciembre de 2016 confirmó los primeros resultados positivos de las medidas y las reformas llevadas a cabo hasta la fecha.

En la Comunicación publicada en octubre, la Comisión reconoce que los sistemas de Garantía Juvenil aún no han llegado a todos los jóvenes que han abandonado la educación o han perdido el empleo, y se identifican una serie de ámbitos clave de mejora, como implicar mejor a los ninis no registrados y a los jóvenes menos cualificados.

La Comisión considera que la IEJ ha aportado una contribución significativa para la Garantía Juvenil de los Estados miembros implicados. A pesar de los retrasos observados en algunos Estados miembros, la aplicación avanzó de manera constante durante 2016. En julio de 2016, 1,4 millones de personas habían participado en una medida subvencionada por la IEJ en los veinte Estados miembros que podían optar a ella. A finales de noviembre de 2016, esta cifra había aumentado a 1,6 millones de participantes. Todos estos Estados miembros consideran la IEJ como un mecanismo o un medio clave a través del cual poner en marcha la Garantía Juvenil. En algunos casos, se utiliza para respaldar todas o la mayoría de las medidas programadas en el marco de los sistemas de Garantía Juvenil (por ejemplo, en España, donde el 80 % de las acciones de la Garantía Juvenil se financian a través de la IEJ). En Italia, la IEJ impulsó una reforma importante y dio lugar a la creación de nuevos servicios de empleo juvenil.

La Comunicación de la Comisión titulada «La Garantía Juvenil y la Iniciativa de Empleo Juvenil, situación al cabo de tres años» (COM/2016/646) destaca estos resultados.

Aunque todavía es pronto para evaluar los resultados, puesto que las operaciones siguen en curso y muchos de estos jóvenes siguen recibiendo ayuda, ya se puede afirmar que la IEJ ha logrado uno de sus primeros objetivos, esto es, que el empleo juvenil ocupe un lugar central en las decisiones políticas de los Estados miembros.

161. En su Comunicación de octubre de 2016, la Comisión reconoce que es necesario realizar esfuerzos adicionales para apoyar a los jóvenes que se encuentran más alejados del mercado laboral. Si bien se están empezando a observar resultados sobre el terreno, los sistemas de Garantía Juvenil todavía no han llegado a todos los jóvenes que han abandonado la educación o han perdido el empleo, y los jóvenes que se encuentran en situaciones más vulnerables, como los ninis menos cualificados y los no registrados, tienen escasa representación entre los beneficiarios.

No obstante, tal y como se señala en la Comunicación, la Garantía Juvenil ha pasado a centrarse en la intervención temprana y en los ninis no registrados, haciendo hincapié en las lagunas existentes en la prestación de servicios y garantizando la adopción de un nuevo enfoque en relación con las actividades de difusión. Además, ha ayudado a eliminar las divisiones entre los diferentes ámbitos políticos y a construir asociaciones viables entre los asociados clave encargados de la difusión.

Las cifras del volumen medio anual de jóvenes incluidos en la fase de preparación de la Garantía Juvenil correspondientes a 2014 y 2015 reflejan, en algunos Estados miembros, una decisión legítima de optar por una aplicación gradual de sus sistemas de Garantía Juvenil. La Comisión únicamente podrá evaluar el progreso realizado en la identificación y el registro de los ninis a medio plazo, una vez hayan concluido los ejercicios de recogida de datos adicionales.

163. La Comisión considera estos resultados especialmente positivos, habida cuenta de que el marco de indicadores prevé un umbral más elevado para este caso: la salida del sistema de la Garantía Juvenil se produce al responder a una oferta, no al aceptarla. Además, en comparación con 2014, en 2015 aumentó el porcentaje de salidas oportunas y positivas de la Garantía Juvenil (aceptación de una oferta en un plazo de cuatro meses) registradas en la UE en su conjunto.

También se han observado mejoras a escala de la UE en lo relativo al porcentaje de situaciones positivas pasados seis meses de la salida, así como en el porcentaje de ninis que se benefician de la Garantía Juvenil.

Recomendación 1

Primer guion: La Comisión considera que la recomendación va principalmente dirigida a los Estados miembros.

La Comisión acepta la recomendación en la medida en la que le afecta y prevé fijar medidas adecuadas cuando se propongan nuevas iniciativas.

Si bien reconoce por completo la importancia de gestionar correctamente las expectativas y establecer metas realistas, la Comisión quisiera hacer hincapié en la importancia de fijar un objetivo político ambicioso para el diseño de políticas, medida que ha contribuido a generar un impulso político para la Garantía Juvenil.

Segundo guion: La Comisión considera que la recomendación va principalmente dirigida a los Estados miembros.

La Comisión acepta la recomendación en la medida en la que le afecta y prevé fijar medidas adecuadas cuando se propongan nuevas iniciativas.

Como parte del proceso de elaboración de los PAGJ de los Estados miembros, la Comisión les ha pedido que identifiquen y analicen retos estructurales importantes y deficiencias específicas relacionados con su situación nacional, así como que diseñen un calendario indicativo para la aplicación gradual de la Garantía Juvenil, cuando proceda.

165. La Comisión está de acuerdo con el hecho de que se requieren esfuerzos adicionales para apoyar a los jóvenes más alejados del mercado laboral, pero quisiera recordar al Tribunal que la Recomendación del Consejo permite una aplicación gradual de los sistemas de Garantía Juvenil y que no se ha fijado un plazo concreto para la aplicación de la Garantía Juvenil a la población de ninis en su conjunto.

Además, la difusión fue un elemento importante del enfoque aplicado por los Estados miembros para la Garantía Juvenil. La mayoría de ellos animaron a los jóvenes a registrarse con proveedores, y dos tercios de los servicios públicos de empleo participaron en las labores de difusión durante la aplicación de la Garantía Juvenil. El aumento de la sensibilización, la accesibilidad y la gama de servicios resultó de utilidad en este sentido, no solo gracias a la creación de un registro en línea y al desarrollo de campañas específicas, sino también al establecimiento de ventanillas únicas, servicios descentralizados o móviles y a la realización de un trabajo proactivo con un espectro más amplio de socios.

Recomendación 2

La Comisión señala que la recomendación va principalmente dirigida a los Estados miembros.

La Comisión acepta la recomendación en la medida en la que le afecta, e indica que ya la está aplicando. De hecho, ya está ayudando a los Estados miembros para que definan sus estrategias de difusión, puesto que les facilita apoyo financiero y asesoramiento normativo mediante labores de asistencia técnica, creación de capacidades y aprendizaje mutuo.

168. Los recursos necesarios para aplicar una Garantía Juvenil varían en gran medida entre Estados miembros. Es probable que muchos Estados miembros de la UE carezcan de suficientes recursos para llevar a cabo las ambiciosas reformas que deben realizarse para aplicar la Garantía Juvenil, por lo que deben complementarse con los presupuestos nacionales.

No obstante, la Comisión acogería con satisfacción una perspectiva general de mayor calidad sobre el coste estimado de todas las medidas previstas para la aplicación de la Garantía Juvenil en cada Estado miembro, pero también es consciente de que toda estimación de los costes de una Garantía Juvenil está sujeta a reservas, puesto que, en numerosos Estados miembros, la aplicación de la Garantía Juvenil también requiere reformas estructurales exhaustivas de los sistemas de formación, búsqueda de empleo y educación para mejorar sustancialmente la transición del sistema educativo al mundo laboral y la empleabilidad de los jóvenes.

169. La Comisión siempre ha hecho hincapié en que, si bien existe un considerable apoyo financiero de la UE disponible para asistir a los Estados miembros, estos últimos también deben conceder prioridad a las medidas de empleo juvenil en el marco de sus presupuestos nacionales.

No obstante, reconoce la necesidad de aumentar los recursos disponibles a escala de la UE para hacer frente al desempleo juvenil. Por consiguiente, la Comisión ha propuesto recientemente aumentar la cuantía de los recursos en el marco de la IEJ para 2017-2020.

Recomendación 3

La Comisión señala que la recomendación va principalmente dirigida a los Estados miembros.

De hecho, la Comisión acogería con satisfacción que se facilitara una perspectiva general de mayor calidad sobre el coste estimado de todas las medidas previstas para la aplicación de la Garantía Juvenil y, cuando resulte posible y, previa petición de los Estados miembros, les ofrecerá asistencia en este proceso. No obstante, en la fase actual no resulta posible definir las modalidades de este tipo de apoyo.

Recomendación 4

La Comisión acepta esta recomendación en la medida en la que le afecta, y estudiará la posibilidad de debatir normas relativas a criterios de calidad en el contexto de las labores de seguimiento de la Garantía Juvenil llevadas a cabo en el Comité de Empleo.

La Comisión observa que la segunda parte de la recomendación está dirigida a los Estados miembros.

173. En comparación con 2014, el ejercicio de recopilación de datos llevado a cabo en 2015 supuso una mejora clara en lo relativo al grado de finalización y a la calidad de los datos. Varios países han realizado esfuerzos sustanciales para adaptar los métodos empleados para recopilar o compilar los datos de seguimiento de la Garantía Juvenil, con el fin de mejorar la coherencia con las especificaciones del marco de indicadores. También se ha mejorado la calidad de los datos cualitativos sobre las características de las ofertas. Estas labores contribuyen a mejorar la comparabilidad de los datos entre países, aunque sigan existiendo determinadas cuestiones específicas que deben tenerse en cuenta a la hora de interpretar los resultados.

Los ámbitos clave de mejora están relacionados con la finalización de los datos de seguimiento (aún no disponibles para ocho países) y con la reducción del número de destinos desconocidos, así como con las consiguientes situaciones en lo relativo a los datos de salida y de seguimiento.

En este sentido, el Consejo EPSCO ha pedido a los Estados miembros que trabajen en aras de una mejor armonización de los datos nacionales con el marco común de indicadores para el seguimiento de la Garantía Juvenil, teniendo en cuenta las posibilidades existentes y las limitaciones de los datos nacionales.

Recomendación 5

La Comisión acepta la primera parte de la recomendación y considera que, tal y como se explica a continuación, ya se ha aplicado parcialmente. La Comisión ya coopera estrechamente con los

Estados miembros en este ámbito, especialmente a través del trabajo realizado en el marco del Grupo de Indicadores del Comité de Empleo, del apoyo ofrecido a los Estados miembros que facilitan datos con arreglo al marco de indicadores y del apoyo específico concedido por la OIT a tres Estados miembros como parte de la acción conjunta de la Comisión Europea y la OIT en materia de empleo juvenil.

La Comisión observa que la segunda parte de la recomendación está dirigida a los Estados miembros.

174. La Comisión considera que la IEJ ha aportado una contribución significativa a la Garantía Juvenil de los Estados miembros participantes. A pesar de los retrasos observados en el caso de algunos Estados miembros, la aplicación avanzó de manera constante durante 2016. Véase la respuesta de la Comisión al apartado 159. El 4 de octubre, la Comisión adoptó una Comunicación en la que se informaba sobre los progresos realizados por los Estados miembros en lo relativo a la Garantía Juvenil y a la Iniciativa de Empleo Juvenil (COM (2016) 646). Una de las conclusiones de esta Comunicación es que, a pesar de los retrasos iniciales en la creación de las estructuras, los veinte Estados miembros que pueden optar a la Iniciativa de Empleo Juvenil la consideran como un mecanismo esencial para aplicar la Garantía Juvenil. En algunos casos, se utiliza para apoyar todas o la mayoría de las medidas subvencionadas en el marco de los sistemas de Garantía Juvenil. En el presente informe también se demuestra que, desde finales de 2015, los progresos han ido en aumento. El hecho de que los Estados miembros no presentaran la totalidad de la prefinanciación adicional en solicitudes de pago no significa que no la hayan utilizado por completo, o que incluso la hayan superado. Puesto que únicamente se les requería declarar la mitad de la prefinanciación adicional como contribución de la Unión (que incluye tanto la asignación específica para la IEJ como la contribución del FSE para la IEJ), puede que hayan decidido no declarar el gasto de manera inmediata (por ejemplo, por motivos de tesorería o por motivos relacionados con la verificación del gasto).

Por último, es importante señalar que, en esta fase, los resultados deben interpretarse con cautela y considerarse como preliminares. En primer lugar, porque es posible que las operaciones duren más de uno o tres años. En segundo lugar, porque muchos Estados miembros prefieren informar únicamente sobre las operaciones concluidas (el marco jurídico aplicable a la IEJ ofrece esta opción).

175. La Comisión señala que los Reglamentos no prevén como requisito específico la realización de un estudio detallado sobre las características de los diferentes subgrupos de jóvenes a los que facilita apoyo la IEJ. Los Reglamentos requieren la participación y consulta de los asociados pertinentes, pero no así que se deban tener en cuenta todas sus propuestas. Por consiguiente, el programa operativo debe facilitar información sobre las medidas adoptadas para incluir a los asociados en la elaboración del programa operativo.

176. La Comisión señala que ni el artículo 95 ni el anexo X del RDC especifican que los Estados miembros no puedan utilizar los Fondos EIE para subvencionar medidas que ya hayan recibido apoyo con cargo al presupuesto nacional. Además, estas disposiciones tampoco exigen que los Estados miembros aumenten el gasto público para determinados tipos de medidas o grupos destinatarios.

El objetivo del artículo 95 es evitar que los Estados miembros reduzcan su nivel de inversión pública. La verificación del cumplimiento del principio de adicionalidad se realiza de conformidad con lo previsto en el artículo 95, apartado 4, y en el anexo X. Esta verificación, cuando deba realizarse, se basará en el nivel total de inversión pública realizada a nivel nacional o regional, y no en el tipo de medidas financiadas por el Estado miembro.

Recomendación 6

La Comisión no acepta esta recomendación.

Los Reglamentos no prevén como requisito específico la realización de un estudio detallado sobre las características de los diferentes subgrupos de jóvenes a los que facilita apoyo la IEJ en el marco del programa operativo.

No obstante, la Comisión colabora con los Estados miembros en diferentes foros para ayudarles a llevar a cabo actividades que lleguen a los jóvenes inactivos. En este contexto, la Comisión seguirá facilitando orientación a los Estados miembros para que diseñen medidas adaptadas a las necesidades de los diferentes grupos de población a los que está destinada la IEJ.

177. La Comisión considera que las disposiciones establecidas fueron suficientes.

En concreto, en los debates llevados a cabo sobre los programas, la Comisión estudió los valores de referencia para verificar la solidez de los objetivos.

En caso de que la evaluación *ex ante* no incluyera la información necesaria, lo más frecuente es que la Comisión solicitara un documento metodológico.

En 2013, la Comisión puso a disposición de los Estados miembros dos documentos de base sobre cómo fijar y adaptar los objetivos del FSE mucho antes de los debates. En los casos en los que no se podía justificar con pruebas la base de referencia, o en los que se carecía de datos históricos, era necesario elaborar un plan de acción en el marco de la condicionalidad general *ex ante* 7.

178. La Comisión considera que los indicadores sirven para medir los diferentes pasos del camino hacia la inclusión/el mercado laboral. En caso de que un participante sea beneficiario de dos intervenciones consecutivas que se consideren como una sola, la finalización de la intervención de la IEJ y la recepción de la oferta solo se contabilizarán una vez (cuando se produzca la salida). En caso de que un participante sea beneficiario de dos intervenciones diferentes y ambas hayan finalizado, la participación se contabilizará dos veces en lo que a la finalización de la intervención respaldada por la IEJ se refiere, y al menos una vez en lo relativo a la recepción de una oferta tras abandonar la primera intervención.

Recomendación 7

La Comisión no acepta esta recomendación.

Si se tiene únicamente en cuenta la situación de los participantes de la IEJ que han finalizado el proceso, existe el riesgo de que no se informe correctamente sobre los resultados. Además, la revisión propuesta por el Tribunal conllevaría una modificación de la base sobre la que se sustentan las mediciones, mientras que los indicadores de resultados comunes son obligatorios para todos los Estados miembros y se han acordado conjuntamente con ellos.

La Comisión quisiera poner de relieve que la metodología de recuento adoptada para la IEJ se basa en las convenciones utilizadas para los indicadores del FSE, especialmente para el recuento de las salidas positivas, independientemente de si han finalizado o no las operaciones. Además, cualquier cambio de este tipo para las normas en vigor conllevaría una carga significativa para los Estados miembros y obstaculizaría la comparabilidad de los datos facilitados antes de que se modificara la convención.

Debe realizarse una evaluación para determinar si es posible atribuir directamente a la intervención de la IEJ (o del FSE) los resultados de un participante, pero no es posible hacerlo en el marco del sistema de seguimiento.

La Comisión seguirá trabajando para ofrecer una mayor claridad sobre cuestiones relacionadas con el seguimiento al seguir facilitando orientación y al pedir a los Estados miembros que realicen observaciones en los diversos foros pertinentes existentes.

179. La Comisión señala que, en muchos casos, los Estados miembros tenían gastos suficientes, pero no pudieron declararlos por no cumplir el requisito necesario para la presentación de solicitudes de pago ante la Comisión (es decir, todavía no habían designado a las autoridades de gestión y de certificación).

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 180 y 181:

En esta fase, los resultados deben interpretarse con cautela y considerarse como preliminares. En primer lugar, porque es posible que las operaciones duren más de uno o dos años. En segundo lugar, porque muchos Estados miembros prefieren informar únicamente sobre las operaciones concluidas (el marco jurídico aplicable a la IEJ ofrece esta opción). Tampoco resulta posible extraer conclusiones utilizando como base el gasto declarado ante la Comisión, puesto que la ejecución financiera no refleja la aplicación sobre el terreno.

181. El Reglamento requería específicamente que la primera evaluación de la IEJ debía llevarse a cabo antes de diciembre de 2015, habida cuenta de que los gastos eran subvencionables desde septiembre de 2013. La Comisión considera que las conclusiones de la evaluación resultaron de utilidad para orientar los programas durante el periodo restante.

182. La Comisión está de acuerdo con el hecho de que las medidas deben adaptarse a las necesidades de los jóvenes, y que la creación de los perfiles de los participantes es una labor sumamente importante. En este contexto, la Comisión ha facilitado orientación a los Estados miembros sobre cómo diseñar las medidas.

El artículo 16 del Reglamento del FSE estipula que la IEJ debe destinarse a jóvenes de menos de 25 o 30 años sin trabajo y no integrados en los sistemas de educación o formación. No impone requisito alguno sobre los grupos específicos a los que debe facilitarse apoyo. Por consiguiente, son los Estados miembros quienes deben definir el grupo destinatario de la IEJ, respetando los límites previstos en el artículo 16 del Reglamento del FSE y teniendo en cuenta su situación concreta. Habida cuenta de que la IEJ facilita una cantidad de recursos limitada, los Estados miembros decidieron concentrar los recursos de la IEJ en grupos destinatarios específicos y utilizar el FSE para otras medidas destinadas a grupos de jóvenes a los que resulta más complicado llegar. Muchas de las medidas destinadas a estos grupos vulnerables se programan en el marco de la prioridad de inversión 9i.

Hecho	Fecha
Aprobación del plan de auditoría (APM) / Inicio de la fiscalización	9.9.2015
Envío oficial del proyecto de informe a la Comisión (u otra entidad fiscalizada)	26.1.2017
Aprobación del informe final tras el procedimiento contradictorio	8.3.2017
Recepción de las respuestas oficiales de la Comisión (u otra entidad fiscalizada) en todas las lenguas	31.3.2017