

Situación de la Formación Profesional en España 2024-2025

La financiación de la formación continua
(para el empleo y en el trabajo)

Valeriano Gómez Sánchez
Juan María Menéndez-Valdés Álvarez

Índice

Resumen ejecutivo	5
Preámbulo	9
Situación de la formación en España	
1. Introducción	10
2. La extensión de la Formación en España	16
3. Datos económicos, financiación de la formación profesional.....	60
4. El Sector de entidades dedicadas a la formación para el empleo y en el trabajo	69
5. Una visión comparada de conjunto.....	72
La financiación de la formación continua (para el empleo y en el trabajo)	
1. La estructura y distribución del presupuesto de gastos del sistema de formación para el empleo	74
2. La evolución presupuestaria del modelo de formación continua (2004-2024)	78
3. Los ingresos del sistema de formación para el empleo procedentes de la cotización de formación profesional (2004-2024)	81
4. Evolución conjunta de los ingresos y el gasto presupuestado en Formación Profesional, 2004-2024	82
5. Gasto presupuestado y gasto real. Una aproximación al nivel de ejecución de los programas de formación profesional (2004-2024)	84
Anexo estadístico	95
Bibliografía y referencias	110

RESUMEN EJECUTIVO

SITUACIÓN DE LA FORMACIÓN EN ESPAÑA

El análisis de la situación de la formación en España 2024-25 se enmarca en un contexto en el que, pese al dinamismo reciente del empleo y la actividad, persisten importantes debilidades estructurales. En particular, la baja cualificación y también bajo nivel en competencias básicas de buena parte de la población, los desajustes relevantes entre la oferta y la demanda de competencias y cualificaciones respecto a lo que el mercado laboral requiere, y un insuficiente volumen de formación permanente respecto a los objetivos europeos, que pueda garantizar la capacidad de adaptación a las transformaciones económicas.

La propuesta de la Comisión, publicada en noviembre de 2025, para una Recomendación sobre Capital Humano subraya el problema de escasez de trabajadores y competencias (el 68% de medianas empresas declara carencias de cualificación y 77% de compañías las ve como barrera a la inversión a largo plazo), la necesidad de reforzar competencias básicas y digitales y de impulsar la Formación Profesional (FP), en particular en ámbitos de ciencias, tecnología, ingenierías y matemáticas (STEM, por sus siglas en inglés). Se apunta y cuantifican déficits especialmente acusados en industria, construcción, salud, transporte, e ingenierías, además de necesidades futuras vinculadas a la IA, ciberseguridad, semiconductores, renovables o para la rehabilitación de edificios.

En el plano nacional, las políticas de formación han recibido un impulso de modernización apoyándose en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), aunque los datos de ejecución por “palancas” reflejan un avance especialmente bajo en la palanca VII, dedicada a educación y capacidades, que se sitúa entre las de menor grado de ejecución, de apenas un 5%.

El informe entra en el debate sobre el nivel de sobrecualificación de la población en nuestro país, alentado por algunas noticias que han causado cierta alarma, para clarificar la situación. Si bien España presentaría, según Eurostat, la tasa más elevada de sobrecualificación en la UE (34% en 2024), el indicador utilizado parece un tanto burdo, aportándose los resultados de otros indicadores en principio más refinados, realizados desde la OCDE o utilizando de lo que reportan los propios trabajadores en encuestas. Estos datos situarían a España en niveles más cercanos o incluso inferiores a las medias de la OCDE y la UE.

El análisis de situación intenta también arrojar luz sobre cuál es el nivel real de participación de la población adulta en la formación permanente, ante cierta inconsistencia de datos procedentes de distintas fuentes. Así, mientras que las referencias habituales, basadas en la Encuesta de Población Activa (EPA) indican un nivel de participación por encima de la media europea, la última Encuesta de Formación de Adultos (2022) nos situaría por debajo de dicho promedio. El informe ofrece datos, procedentes de distintas fuentes, sobre el porcentaje de adultos que han realizado formación en el último año que iría desde en torno al 30% hasta el 44%, si incluyéramos la formación guiada en el puesto de trabajo por un compañero o supervisor (tipo de formación que suele excluirse). Si nos ceñimos solo a la población trabajadora, en lugar de a toda la formación adulta, y con datos muy recientes (de la Encuesta Europea de Condiciones de Trabajo), el 46% de los trabajadores reporta haber participado en formación que le facilita o paga su empleador, dos puntos menos que el promedio europeo. En todos los casos, lo más relevante es que el país permanece lejos del objetivo europeo del 60% para 2030, y sigue a bastante distancia de los países con mayores niveles de participación en formación.

Para avanzar más en estos objetivos de formación parece razonable que se aborden las cuestiones estructurales del sistema que pueden estar limitando la ejecución de los fondos disponibles para formación. Pero es cierto que el desafío también pasa por motivar a las personas para que participen. A este respecto, el informe ofrece algunos datos interesantes, aunque algo desalentadores, procedentes también de la Encuesta europea de condiciones de trabajo, que sugiere una composición de empleo que no plantea grandes exigencias de cualificación. Un 47% de los trabajadores reporta no realizar tareas complejas en su trabajo y un 28% dice no aprender nada en el mismo.

Respecto a la formación en el trabajo de personas ocupadas financiada públicamente y gestionada en el ámbito laboral a nivel estatal, los registros de FUNDAE reflejan nuevos máximos. En 2024 (último año con cifras completas), el número de participantes creció en más de medio millón, superándose los 6,5 millones de participantes, y el número de horas de formación creció un 35% respecto al año anterior, superándose los 129 millones de horas, segunda cifra más alta de la serie histórica. A la espera de los datos definitivos, estas cifras se han vuelto a superar en 2025. Una novedad es que la composición de este crecimiento parece haber cambiado: aunque la formación programada por empresas sigue concentrando la mayoría de los participantes, el mayor impulso procede, en 2024, de la oferta estatal subvencionada, que más que duplica los participantes y aumenta de forma notable su peso en horas. Así, en 2024 el peso de la formación programada por las empresas descendió del 95% al 88% en participantes y, de manera aún más marcada, del 76% al 60% en número de horas. Los datos confirman que el porcentaje de empresas que participa en el sistema se mantiene por debajo de sus máximos históricos y que la participación de las empresas de menor tamaño parece haberse estancado, después de caer a lo largo de los años. En 2024, la cobertura de microempresas apenas mejoró una décima y la de pequeñas empresas se mantuvo estable, un resultado insatisfactorio dados los diferenciales con empresas de mayor tamaño.

En la formación de desempleados, 2024 mantiene un volumen estable de acciones dirigidas prioritariamente a este colectivo, pero con ligera reducción de participantes (en torno a 200.000). Se presta especial atención a los programas, también dirigidos a desempleados, de alternancia formación-empleo (Escuelas Taller, Talleres de Empleo, Tándem). Un año más, llama la atención la mala calidad de los datos disponibles (incompletos y poco consistentes) en unos programas particularmente intensivos y costosos, que siguen ganando peso en el conjunto del presupuesto dedicado a los desempleados, y que no permiten seguir y evaluar su alcance y resultados. Por otro lado, el apartado financiero destaca el peso relativo creciente del gasto en formación de desempleados (incluidos estos programas de formación-empleo) que habría venido aumentando a lo largo de los últimos años, pese a ser un periodo en el que el desempleo cae. Esta paradoja puede ilustrarse en número de participantes: mientras que en 2024 la cifra de participantes en formación de desempleados fue similar a la de 2017, en esos 7 años el desempleo se habría reducido en más de un millón de personas.

Se ofrecen datos de la FP inicial, incluidos los de inserción laboral, que confirman mejores tasas de afiliación en los niveles más altos y un plus asociado a la modalidad de FP dual. Sin embargo, resulta preocupante (y poco explicable) el descenso de las tasas de inserción en todos los niveles de FP respecto a la cohorte anterior, pese al favorable contexto de crecimiento del empleo. Respecto a la FP dual, se confirma su crecimiento, aunque en el curso 2023-24 apenas superó el 5% de los alumnos (por niveles, los porcentajes fueron del 8,6% del alumnado en Grado Superior, 5,2% en Grado Medio y 1,4% en FP Básica). Estos datos dan cuenta del desafío que supone la implementación de la Ley Orgánica 3/2022 para "dualizar" toda la FP, a la luz de los niveles de partida de exposición al centro de trabajo y de la baja proporción de alumnado que, incluso en dual, contaba con contrato de formación en alternancia. A este respecto, la estadística de contratos de formación sigue mostrando cómo la formación en alternancia sigue sin despegar.

Respecto a la formación para el empleo, el informe destaca la persistente falta de datos públicos que permitan un seguimiento de la formación que se gestiona desde el ámbito educativo para cualificaciones vinculadas al Catálogo de estándares de competencia. Una falta de datos, tanto de su alcance, como de los niveles de ejecución, que no se acomoda bien con la necesidad de transparencia y rendición de cuentas en la ejecución de las políticas públicas.

El análisis de situación concluye con una visión de conjunto de la situación de formación, recuerda las fortalezas y retos pendientes, y aporta también alguna información comparada que indica áreas de mejora.

En conjunto, el Informe 2024-25 constata avances cuantitativos importantes pero también subraya retos persistentes. Entre ellos, apoyar un despliegue efectivo de la FP dual, mejorar el diagnóstico de necesidades y la pertinencia de la oferta, reducir barreras para la formación en pymes y microempresas, mejorar la calidad de los datos y superar su fragmentación para poder evaluar de forma integrada el conjunto de la formación continua, o planificar la sostenibilidad financiera del esfuerzo inversor en el largo plazo, anticipándonos a la reducción de la financiación extraordinaria de los fondos europeos.

El Informe incide en el coste social de la no-formación. Las consecuencias de los bajos niveles formativos, el desempeño insuficiente en competencias básicas, el elevado abandono escolar o los insuficientes niveles de participación en formación permanente, no se limitan a una peor incorporación inicial al empleo, sino que se traducen en trayectorias más precarias a lo largo de la vida, con repercusiones económicas y sociales más amplias. Esta constatación refuerza el argumento central de que la política de formación —inicial y a lo largo de la vida— debe orientarse no solo a aumentar la participación, sino a mejorar su calidad e impacto real sobre las competencias y, por extensión, sobre la calidad del empleo y la productividad.

LA FINANCIACIÓN DE LA FORMACIÓN CONTINUA (PARA EL EMPLEO Y EN EL TRABAJO)

El diseño del actual modelo de formación profesional para el empleo proviene en cuanto a sus características esenciales de los sucesivos acuerdos entre los interlocutores sociales y el gobierno que configuraron un sistema en el que la formación profesional de carácter laboral comienza a ser también financiada por la cotización de formación profesional en las acciones impulsadas por las empresas y las administraciones públicas destinadas a mejorar la formación de las personas ocupadas.

Desde el punto de vista financiero, el modelo obtiene su financiación proveniente de tres fuentes principales: en primer lugar, de la cuota de formación profesional de carácter finalista (0,7 por ciento en total, del cual el 0,6 es a cargo de las empresas y 0,1 a cargo del trabajador); en segundo lugar, de los ingresos procedentes del Fondo Social Europeo en cofinanciación con los presupuestos de las Administraciones Públicas españolas; y, en tercer lugar, de la aportación que realiza el Estado, fundamentalmente a través de los presupuestos del Servicio Público de Empleo Estatal, de los Fondos propios de las Comunidades Autónomas y de otras cotizaciones por formación profesional que puedan establecerse en la Ley de Presupuestos Generales del Estado. Junto a ello, a partir del año 2022 y como actuación de carácter temporal (inicialmente para el periodo 2022-2027) el sistema de formación profesional ha recibido un importante volumen de fondos europeos procedentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, también denominados *Next Generation EU*.

Tras el establecimiento en 2020 de un nuevo reparto de competencias entre el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Educación, este último pasa a recibir las competencias correspondientes a la ordenación, elaboración, actualización, y también el contenido de las convocatorias de oferta pública de formación que incluyan Certificados de Profesionalidad.

El conjunto de ingresos se distribuye entre la formación profesional destinada a personas desempleadas y la formación profesional para el empleo de las personas ocupadas, incluyendo los fondos que el SEPE distribuye anualmente para su gestión por a las Comunidades Autónomas. Por su parte el Ministerio de Educación a partir del ejercicio 2021 ejecuta sus nuevas competencias a través de la habilitación de la partida correspondiente que se transfiere íntegramente a las CC. AA.

En el documento se profundiza en la evolución financiera del modelo durante los últimos 20 años para tratar de mostrar las insuficiencias del sistema en cuanto a su capacidad para ejecutar el presupuesto destinado a las distintas acciones de formación profesional. El nivel de ejecución registra una gran caída a partir de 2015 como consecuencia de los efectos de la nueva normativa que entra en vigor con la Ley 30/2015. Aunque a partir de 2018 y con posterioridad a la crisis del COVID el nivel de ejecución se recupera nunca llega a alcanzar los registros que presentaban durante el periodo 2004-2014.

Esta cifra no supone un cálculo exacto, que no es posible abordar ante la falta de datos públicos, transparentes y completos. Se trata de una estimación a partir de los mejores datos disponibles, tal como se explica en más detalle en el cuerpo de este informe.

En cualquier caso, con la estimación realizada, el excedente no ejecutado se reparte de forma desigual en función del periodo y la administración pública gestora. Los mayores niveles de ejecución se registran en los programas gestionados por el Ministerio de Trabajo a través del SEPE y FUNDAE con un porcentaje global del 73,5% durante el periodo, aunque, a su vez, los porcentajes de ejecución son más altos durante el periodo 2004-2014 que a lo largo de la segunda década analizada (2014-2024). Aun así, el excedente acumulado y no ejecutado asciende a 4.919,7 millones de euros.

Por su parte, las CC. AA. serían las que han acumulado un mayor excedente no ejecutado, de 11.480,9 millones de euros, que es el reflejo de haber registrado unos niveles de ejecución medios que ni siquiera alcanzan el 50%. Algunas CC. AA. (Andalucía, Murcia, Castilla La Mancha, Madrid y Cataluña) no han llegado a ejecutar el 30% del conjunto de fondos asignados durante el periodo. En los programas de formación para ocupados y desempleados, las comunidades autónomas citadas registran niveles de ejecución inferiores al 20%.

Las estimaciones de gasto no ejecutado registradas por las comunidades autónomas sirven para proyectar unos niveles de ejecución similares en los programas gestionados por las autoridades educativas a partir de 2021 tras la asunción de competencias por el Ministerio de Educación y Formación Profesional. Dado el periodo en el que se ejecutan los fondos presupuestarios (2021-2024) y su gestión a cargo de las CC. AA., se han estimado niveles de ejecución del 27%, similares a los que registran las CC. AA. con datos reales para los programas de formación de ocupados y desempleados asignados desde el Ministerio de Trabajo. Se trata de una estimación razonable teniendo en cuenta que los programas de formación para ocupados y desempleados que han gestionado las comunidades autónomas durante el periodo 2016-2024 han registrado niveles de ejecución inferiores (21,1% y 22,4% respectivamente).

PREÁMBULO

Un año más, la Fundación para la Calidad e Innovación de la Formación y el Empleo presenta su Informe anual sobre la situación de la formación profesional en nuestro país, con particular foco en la formación en el trabajo. Este informe se actualiza considerando los últimos datos estadísticos anuales completos, que corresponden al 2024, incorporando la referencias de 2025 disponibles que permiten enmarcar mejor el análisis que se presenta, y remitiéndose a años anteriores cuando se pretende ilustrar una evolución temporal más amplia de algunos indicadores o cuando no existen datos más recientes. También se han tomado en consideración las novedades e informes más relevantes publicados desde el último informe anual,

En la Sección de Análisis de la Situación de Formación Profesional, realizada por Juan María Menéndez-Valdés, se repasan los distintos ámbitos de la formación profesional, tanto inicial como continua¹ y, dentro de esta última, se profundiza en la formación en el trabajo, de ámbito laboral estatal, al existir muy poca información disponible en otros ámbitos.

De manera complementaria la Sección temática del Informe se dedica este año a la financiación de la formación continua en España. Este análisis ha sido elaborado por el Presidente de la Fundación CIFE, Valeriano Gómez Sánchez.

1 El informe utiliza con cierta frecuencia esta terminología de formación inicial y continua, habitual en los documentos de la UE, para superar ciertas inconsistencias o ambigüedades derivadas del uso de otros términos como formación para el empleo y formación en el trabajo.

SITUACIÓN DE LA FORMACIÓN EN ESPAÑA

1. INTRODUCCIÓN

1.1. CONTEXTO

En la **escena internacional**, algunos conflictos parecen haber entrado en una fase de cierta desescalada, aunque con incógnitas importantes. El conflicto en Ucrania ha entrado por primera vez en procesos de negociación, de resultado todavía incierto, y el alto el fuego en Gaza ha supuesto un avance significativo, pese a su inestable implementación y la falta de definición sobre los siguientes pasos para un plan de paz más definitivo. Algunas tensiones geopolíticas, en particular las ligadas a la confrontación arancelaria iniciada por Estados Unidos, se han canalizado al menos parcialmente a través de algunos acuerdos comerciales, incluido con la Unión Europea, mientras nuevos conflictos como el derivado de la reciente intervención de EE. UU. en Venezuela, o las amenazas sobre Groenlandia, abren nuevos escenarios de estabilidad. Descendiendo al ámbito de la **Unión Europea**, la tasa de empleo, ya cercana al 76%, permite ser optimista respecto al objetivo de empleo del 78% para 2030 (algo más difícil para nuestro país, con un 71,4%). Las perspectivas respecto a los objetivos de formación de adultos son, por el contrario, bastante menos positivas. Del mismo modo, resulta preocupante la evolución respecto otros objetivos, como el de reducción del porcentaje de personas en riesgo de pobreza o exclusión, o el ingreso disponible por hogar. Por su parte, el lento crecimiento de la productividad laboral, que aumentó apenas un 0,3% en 2024 comparado con el 0,7% de crecimiento del PIB, sigue siendo un reto para la competitividad de la UE y para su cohesión social, como ya apuntaba el Informe Draghi.

En el **ámbito económico nacional**, 2024 superó las expectativas de crecimiento, con un 3,5% en cifras revisadas, apoyado, sobre todo, en el empuje del turismo y los servicios, el crecimiento de población propiciado por la inmigración, y una mayor inversión pública soportada por niveles de recaudación récord y la afluencia de fondos europeos. El 2025 rebaja el crecimiento del PIB pero mantiene el tono positivo, con un 2,8%, según el avance de resultados del INE, ligeramente por debajo de las previsiones del 2,9% de la Comisión Europea y del FMI de noviembre. Esta tasa, aunque más moderada, sigue siendo de las más elevadas entre las principales economías desarrolladas. La tendencia para este año seguiría ligeramente a la baja, con una previsión de situarse en un 2,3% para el 2026. La inflación ha descendido ligeramente hasta el 2,8%. La población activa continúa creciendo y la tasa de paro logra situarse en cifras de un solo dígito, con un 9,93% según la EPA del cuarto trimestre de 2025, niveles todavía superiores a los anteriores a la crisis financiera de 2008, en los que se redujo al 8,2%. Pese a estos buenos datos, España arrastra todavía importantes problemas estructurales. La deuda se prevé que siga en torno al 100% del PIB y la tasa de desempleo continúa como la más elevada de la Unión Europea, aunque el empeoramiento de la situación en Finlandia nos sitúa en cifras ya muy próximas. Con los últimos datos anuales comparados disponibles (2024), el cuadro de indicadores del Pilar Europeo de Derechos Sociales nos sitúa todavía como el cuarto estado-miembro de la Unión Europea con menor tasa de empleo (71%), también el cuarto con mayor porcentaje de personas en riesgo de pobreza y exclusión (un 25,85% según el índice AROPE), el segundo mayor porcentaje si hablamos de riesgo de pobreza y exclusión infantil (con un 34,6%), y el cuarto por la cola en ingresos reales disponibles por hogar. En cualquier caso, las perspectivas para 2026 se mantienen positivas, sin olvidar que el retorno a las normas de disciplina fiscal de la UE, la elevada deuda pública y la finalización en ese año de los fondos MRR, auguran mayores tensiones e incertidumbres para los próximos años.

Entrando en los ámbitos de las **políticas de empleo y formación, en el ámbito europeo**, la Presidenta de la Comisión, Úrsula Von der Leyen, anunció en el debate del Estado de la Unión

de 2025 el lanzamiento de un Acta de la Calidad en el Empleo en 2026, para cuya preparación ya se ha adoptado en diciembre de 2025 una Hoja de Ruta para la calidad en el empleo. Esta iniciativa se encuadra en las actividades previstas en el nuevo Pacto Europeo de Diálogo Social, firmado en marzo de 2025. Roxana Minzatu, Vicepresidenta Ejecutiva para derechos sociales y competencias, empleo de calidad y preparación, está centrando su atención en abordar el problema de escasez de trabajadores y talento, la mejora de la productividad y los desajustes de competencias. Su prioridad más inmediata es el desarrollo del Pilar Europeo de Derechos Sociales en materia de empleo, formación y educación, con la presentación de un nuevo Plan de Acción, cuya fase de consultas ha finalizado en septiembre de 2025. Su iniciativa más significativa, hasta la fecha, ha sido la denominada “Unión de Competencias”, que promueve la formación permanente, el reconocimiento y retención de talento, impulsa la inteligencia en competencias y se apoya en iniciativas previas, como el desarrollo de microcredenciales o la ampliación del Pacto por las competencias para dar cobertura a más acciones en el ámbito de la formación. Este marco incluye nuevas iniciativas como el Proyecto piloto de una “Garantía de competencias” para apoyar la transición de trabajadores en sectores en declive a otros en fase de crecimiento, el despliegue de las *Skills Academies* a nivel europeo en sectores estratégicos, o el lanzamiento de partenariados Universidad-empresa transnacionales en 2026.

En noviembre de 2025, la Comisión publicó su propuesta para una Recomendación Europea de Capital Humano, que parte del diagnóstico de una escasez persistente de trabajadores y competencias que frena la inversión y la innovación: la tasa de vacantes se sitúa en el 2,2% (T1-2025), el 68% de medianas empresas declara carencias de cualificación y el 77% de compañías las ve como barrera a la inversión a largo plazo. A la vez, persisten debilidades educativas: alrededor del 30% del alumnado de 15 años rinde por debajo de lo básico en matemáticas (25% en lectura y ciencias), solo el 55,6% de adultos tiene competencias digitales básicas, la participación adulta en aprendizaje es particularmente baja entre personas con baja cualificación. La Comisión propone que los estados miembros actúen en seis frentes: (1) Abordar las escaseces en sectores estratégicos (digital, tecnologías limpias y descarbonización, salud y biotecnología, agro-pesca y bioeconomía, defensa y espacio); (2) reforzar competencias básicas, formar al profesorado —en especial en STEM— y fomentar la alfabetización en IA; (3) impulsar la FP con metas 2030 de al menos 45% del alumnado de FP media en STEM; (4) mejorar resultados en educación superior STEM, con énfasis en TIC e IA; (5) orientar y evaluar la inversión con evaluación sistemática de impacto y mayor uso de datos administrativos; y (6) modernizar la inteligencia sobre competencias usando macrodatos e IA para rediseñar políticas, orientación profesional y currículos.

La Comisión también continúa trabajando en otras iniciativas como el Área Europea de Educación, el desarrollo del Grado Universitario Europeo, la preparación de una Estrategia Europea de formación profesional, el desarrollo de planes sobre competencias básicas digitales y para el fomento de especialidades científicas y tecnológicas o la preparación de una iniciativa sobre portabilidad de competencias, probablemente a incluir en el paquete de medidas para impulsar la movilidad laboral anunciado para 2026.

La situación educativa y de formación, pese a la mejora de indicadores, como la matriculación en formación profesional y la participación en formación continua, sigue arrastrando desequilibrios estructurales. Entre ellos, venimos mencionando en los sucesivos informes el elevado porcentaje de personas con baja cualificación, la todavía alta tasa de abandono de la escolaridad y el insuficiente número de personas con niveles intermedios de formación, o los bajos niveles de desempeño en competencias básicas de comprensión lectora, cálculo o solución de problemas. También los desajustes respecto a las competencias requeridas por el mercado de trabajo, ilustradas por la persistencia de una tasa todavía elevada de paro en un contexto en el que las empresas reportan dificultades para cubrir determinados puestos de trabajo, la necesidad de recurrir a la inmigración, o los datos de sobrecualificación, infracualificación o escasa movilidad laboral.

Como se viene reiterando en distintos ámbitos, estos desequilibrios se unen a los retos derivados de las transiciones digital y verde y de los cambios demográficos, lo que no hace sino acrecentar la importancia de la formación permanente para preservar y mejorar las oportunidades de ciudadanos y empresas, así como el progreso económico y social.

1.2. UN MARCO NORMATIVO QUE SIGUE EN EVOLUCIÓN

En los informes anteriores señalábamos la doble imbricación de la formación en los ámbitos laboral y educativo, cuestión que es preciso recordar de nuevo en la medida en que no es ajena a algunas controversias sobre la fragmentación de las políticas de formación y la falta de una estrategia integral más coordinada que permita optimizar estas políticas públicas.

En informes anuales anteriores, particularmente en el de 2023, puede consultarse un breve repaso histórico de la evolución normativa y organizativa de la formación profesional, que ayuda a contextualizar y entender mejor la situación actual. Entre los hitos que mencionábamos, están la creación de las Universidades laborales en 1955 en torno a las Mutualidades Laborales, la Ley General de Educación de 1970 que integró la Formación Profesional como parte del sistema Educativo, el Acuerdo Económico y Social (AES) suscrito en 1984 seguido del Plan de formación e inserción profesional (FIP), que supusieron la expansión de la formación de los desempleados, los sucesivos Acuerdos Nacionales de Formación Continua y la creación en 1993 de FORCEM, antecedente de la actual FUNDAE, que supuso el gran impulso a la formación continua de los trabajadores, las transferencias de competencias a las comunidades autónomas, La Ley Orgánica 5/2002 de las cualificaciones y de la formación profesional, que creó el Catálogo Nacional de Cualificaciones como primer referente común para formación inicial y continua y la Ley 30/2015, por la que se regula el Sistema de formación para el empleo en el ámbito laboral, que consolidó la formación programada por las empresas como herramienta prioritaria para abordar sus necesidades específicas y cambiantes, modificó la gobernanza y gestión del sistema, y trasladó la impartición de la oferta dirigida a trabajadores a las entidades de formación en un marco de concurrencia entre proveedores acreditados.

El actual marco normativo sigue todavía apoyado en gran medida en esta Ley 30/2015, que regula la formación para el empleo, junto a las más recientes Ley 3/2023 de Empleo, que estableció una cartera de servicios para el empleo que deben garantizarse, entre los que incluye la formación, y la Ley Orgánica 3/2022 de integración y ordenación de la Formación Profesional, que dio un paso más en la integración de la formación vinculada al Catálogo de Cualificaciones (renombrado como Catálogo de estándares de Competencia) y que apuntaló las competencias de la Administración Educativa sobre la formación para el empleo certificable.

Todas estas Leyes cuentan además con un abundante desarrollo reglamentario, entre los que cabe recordar algunos Reales Decretos y Órdenes Ministeriales ya mencionados en el informe anterior. Por ejemplo, en el ámbito laboral, el RD 438/2024 que desarrolla la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo y los servicios garantizados en la Ley de Empleo, o la Orden referida a las cotizaciones de periodos de prácticas formativas. Y en el ámbito de Educación, los que empezaron a desarrollar la Ley Orgánica de integración y ordenación de la Formación Profesional, como el RD 659/2023 que ordena el Sistema de FP por grados y articula la acreditación de competencias y la modularidad para itinerarios.

Desde la publicación del informe anterior, podemos destacar la aprobación de otros desarrollos normativos. El RD 69/2025, de 4 de febrero, que desarrolla los elementos e instrumentos de gestión del Sistema Nacional de Formación Profesional (como el Catálogo de Estándares de Competencia, Catálogos modular y de oferta de formación, los registros de formación, de acre-

ditaciones y de centros, así como la actualización del INCUAL), es una pieza central del nuevo sistema. El RD 86/2025, de 11 de febrero, que regula la evaluación y acreditación de competencias profesionales adquiridas por la experiencia laboral o vías no formales. También, la publicación de siete Reales Decretos, informalmente denominados de “troceo” de títulos de FP, al modularizar los Títulos de grado D en grados A, B y C. Por su parte, en el momento de redacción de este informe se encuentra pendiente la modificación del Reglamento de funcionamiento del Consejo General de la Formación Profesional, y en proceso de elaboración la Orden Ministerial del MEFPYD relativa a los Centros Asociados, que abre un nuevo marco de financiación, distinto a las Convocatorias de subvenciones, para que los proveedores de formación en algunos Certificados profesionales puedan operar y mantener sus ofertas formativas de manera más estable y previsible. En el ámbito laboral, se ha publicado el Real Decreto 1065/2025, de 26 de noviembre, por el que se desarrolla el régimen del contrato formativo, previsto en el artículo 11 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

Pese a este complejo y prolijo entramado normativo que, en la actualidad, regula la formación en nuestro país, la experiencia acumulada, los resultados de las evaluaciones, como las incluidas en los planes anuales de evaluación de la formación para el empleo, la insuficiente extensión de la formación respecto a los ambiciosos objetivos europeos en un contexto de inejecución presupuestaria, la pendiente implementación de algunas Recomendaciones Europeas, o los recientes llamamientos de los agentes sociales, siguen apuntando a una serie de limitaciones que aconsejan continuar con la reforma y la actualización del marco normativo en algunos ámbitos.

En primer lugar, en lo que se refiere a la reforma de la Ley 30/2015, que regula la formación profesional para el empleo, o la pendiente transformación del SEPE en Agencia de Empleo. Reformas legislativas que parecen pospuestas *sine die* (no figura en la agenda legislativa) ante la dificultad para articular mayorías parlamentarias en el contexto político actual. Como en informes anteriores, cabe recordar en este punto la nota² que la Fundación CIFE había publicado planteando algunas recomendaciones que consideraba claves ante una eventual reforma de la citada Ley 30/2015, así como la Sección Temática del informe del año pasado, dedicada al Derecho a la formación y las cuentas individuales de aprendizaje, cuya lectura sigue siendo recomendable.

En segundo lugar, en lo que se refiere a la duplicación y descoordinación de los distintos ámbitos de formación, pese a la intención integradora de la Ley Orgánica 3/2022, de integración y ordenación de la formación profesional. De hecho, la aplicación y desarrollo de esta norma ha venido acompañada paradójicamente de cierta desintegración de las ofertas de formación continua, así como de importantes problemas para la ejecución de los fondos públicos para formación, fundamentalmente nutridos de las contribuciones sociales para formación. En este ámbito de la coordinación, los interlocutores sociales más representativos, del ámbito estatal, firmaron en marzo de 2025 un acuerdo bipartito que incluía distintas propuestas para mejorar la coordinación entre la FP y la Formación en el Empleo. Entre otras cuestiones, el acuerdo sugería la formalización de un convenio entre el MEFPYD y Fundae para una gestión más eficaz y coordinada de convocatorias de oferta del ámbito estatal, además de llamar a una coordinación efectiva de los Centros de Referencia Nacional con las respectivas Entidades Paritarias Sectoriales.

Por su parte, y en relación con la posible aplicación en España de la Recomendación Europea sobre Cuentas Individuales de Aprendizaje, hay que señalar que nuestro país ha comenzado a participar en el programa referido a estas cuentas dentro de las Actividades de Aprendizaje Mutuo entre Estados Miembro, que auspicia la Comisión Europea. A fecha de la elaboración de este informe, más allá de alguna experiencia piloto, sigue también pendiente el desarrollo de un instrumento como la Cuenta Individual de Aprendizaje, que podría estar llamado a jugar un papel estructural en el conjunto de las políticas de formación dirigida a población trabajadora.

2 https://fundacioncife.org/wp-content/uploads/2023/07/InformeCIFE_PosibleReformaLeyFormacion.pdf

Por otra parte, el Consejo de ministros adoptó en noviembre el Anteproyecto de Ley del Estatuto de las personas en formación práctica no laboral y su tramitación urgente, aunque su posible aprobación en tramitación parlamentaria resulta dudosa. Esta norma, conocida coloquialmente como Estatuto del Becario, pretende delimitar la formación práctica del trabajo para los periodos de formación práctica vinculados a grados del sistema de FP, enseñanzas artísticas o deportivas, especialidades formativas del Sistema Nacional de Empleo y prácticas universitarias curriculares y extracurriculares. El anteproyecto aborda el marco jurídico de las prácticas en empresas e instituciones. Se pretende evitar abusos, reforzar el control de la Inspección de Trabajo, fijar límites organizativos (cada tutor podrá tener como máximo 5 personas en formación y las prácticas no laborales no podrán superar el 20% de la plantilla), reconocer derechos mínimos a las personas en prácticas, como la compensación de gastos, descansos y acceso a servicios del centro de trabajo.

Finalmente, recordar que, desde la publicación del Informe anual anterior, se han lanzado distintas **convocatorias** para la concesión de subvenciones para formación. Entre ellas podemos destacar, en el ámbito estatal, la Convocatoria del SEPE, en febrero de 2025, para formación en el ámbito del diálogo social y la negociación colectiva, y las Convocatoria del MEFPYD, en septiembre de 2025, para la formación vinculada al Catálogo de Estándares de Competencias Profesionales en sectores prioritarios y en el sector Transporte y Mantenimiento de Vehículos.

1.3. EL PLAN DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA

Destacábamos en los informes anuales anteriores la relevancia del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia del Gobierno de España como mecanismo extraordinario de financiación de la Unión Europea tras la crisis del COVID-19, que ha venido inyectando en España una cantidad de fondos muy importante.

Recordábamos la aprobación de la adenda para la segunda fase del plan, aprobada por la Comisión Europea, y por el ECOFIN, en octubre de 2023³, que debería permitir movilizar hasta 163.000 millones de euros en el periodo 2021-26, en función de las reformas comprometidas, y que se vendrían a sumar a los 36.700 millones de euros de los Fondos Estructurales del Marco Financiero Plurianual de la UE 2021-2027. Se agendaban en la adenda para esta segunda fase los 7 próximos desembolsos que permitían recibir hasta 25.600 millones en 2024, hasta 44.600 en 2025 y hasta 44.300 en 2026. En diciembre de 2024, España solicitó el quinto pago, que se cifraba en 25.000 millones que, unido a los pagos anteriores, supondría un total del 70% de transferencias previstas y un 20% del total de los préstamos asignados a España. Entre los hitos y objetivos incluidos en esta solicitud de desembolso recordábamos la aprobación de la Ley de Universidades, que les otorga un papel más explícito en la formación a lo largo de la vida y que se acompañaba de la inversión de 50 millones de euros en el plan de acción para el desarrollo de microcredenciales universitarias.

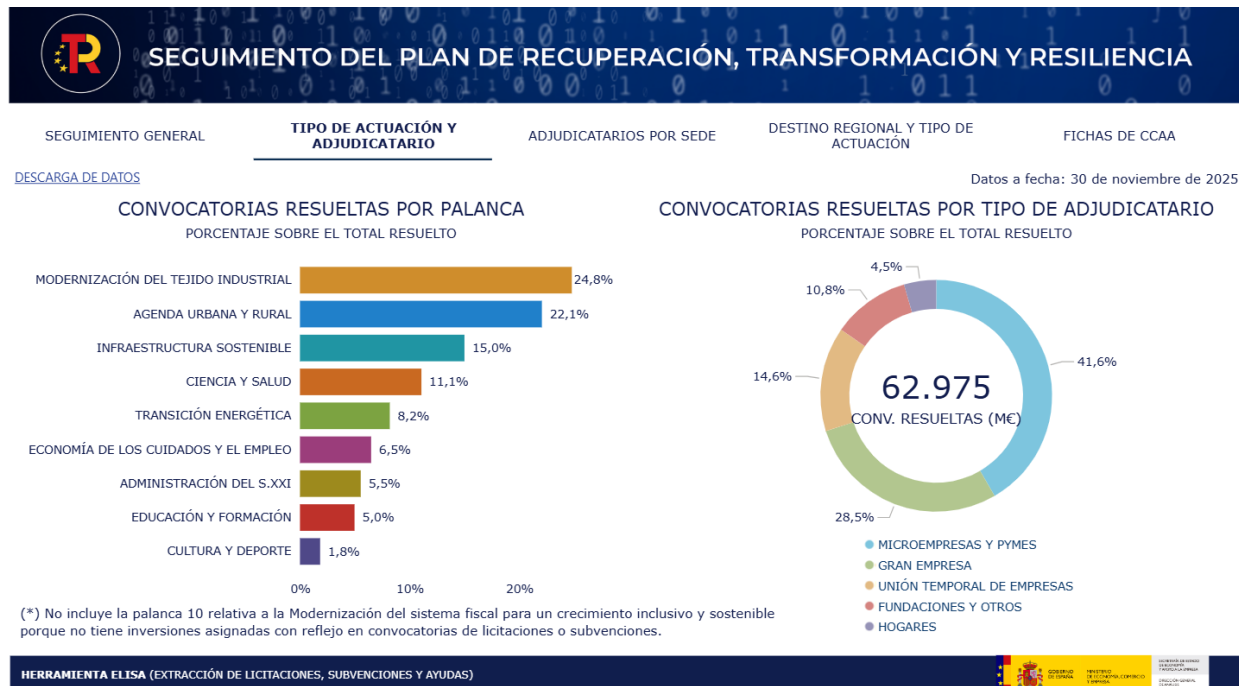
El plan dedica la palanca VII a la educación, la formación continua y el desarrollo de capacidades y el componente 20 plantea un Plan Estratégico de Impulso a la Formación Profesional⁴, del que ya se han movilizado más de 20.000 millones de euros, mientras que el componente 19 apunta las líneas del Plan Nacional de Competencias Digitales, que supone a su vez uno de los principales planes de la agenda digital del gobierno.

3 <https://planderecuperacion.gob.es/noticias/comision-europea-aprueba-adenda-plan-recuperacion-espana-prtr>
https://planderecuperacion.gob.es/sites/default/files/2023-10/02102023_adenda_plan_recuperacion_documento_completo.pdf

4 <https://planderecuperacion.gob.es/politicas-y-componentes/componente-20-plan-estrategico-de-impulso-de-la-formacion-profesional>

El siguiente gráfico nos muestra que la palanca VII es la **segunda con un menor grado de ejecución**, de apenas un 5%.

Gráfico 1. Ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia por palanca



Fuente: Gobierno de España. Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, Datos extraídos de ELISA a 1 de enero de 2026⁵

Recordábamos en el último informe que, dentro del Plan Estratégico, se habían incluido reformas, como la Ley Orgánica 2/2022, de ordenación e integración de la Formación Profesional, y el Plan de modernización de la Formación Profesional. Se mantenía el compromiso de inversiones en cuatro ámbitos. En primer lugar, en acciones certificables de recualificación y perfeccionamiento (*reskilling* y *upskilling*), incluyendo también el reconocimiento y acreditación de las competencias adquiridas en la experiencia con el objetivo de acreditar a más de tres millones de personas en tres años, aunque no existen datos públicos que permitan anticipar el cumplimiento de estas ambiciosas expectativas de acreditación. También se incluía la configuración de ofertas modulares, la creación de "Aulas Mentor", además de un segundo bloque de inversión referido a la transformación digital, aulas de emprendimiento y una red de 50 centros educativos de excelencia. El último bloque de inversión se centra en la innovación e internacionalización de la FP inicial, que preveía 200.000 nuevas plazas de Formación Profesional, cifra que se ha visto ampliamente rebasada, superando los 380.000 según el balance de ejecución publicado en octubre de 2025 por el Ministerio de Economía, Comercio y Empresa, el desarrollo de proyectos de innovación y transferencia del conocimiento mediante asociaciones entre empresas, centros de Formación Profesional y otras instituciones, y la transformación de ciclos a la oferta bilingüe.

Por su parte, el Plan Nacional de Competencias Digitales incluía inversiones, en primer lugar, en competencias digitales transversales, con el desarrollo de una red de centros de apoyo a la formación digital, acciones de inclusión digital, el Plan Digital de enseñanza y difusión del español en el exterior, acciones de capacitación para la ciudadanía digital, capacitación digital de las

5 <https://planderecuperacion.gob.es/>

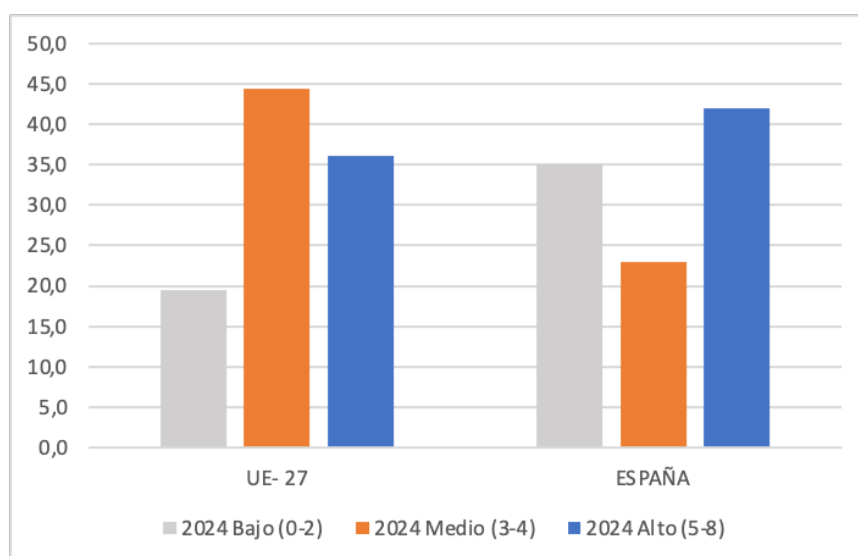
mujeres y fomento de vocaciones científico-tecnológicas. En segundo lugar, en la Transformación Digital de la Educación, que incluía el Plan de Digitalización y Competencias Digitales del Sistema Educativo, incluyendo la dotación de portátiles, la instalación y mantenimiento de sistemas en centros educativos, y el Plan de Formación Profesional Digital, con foco en el desarrollo de espacios formativos en competencias digitales y en la acreditación de competencias digitales adquiridas a través de la experiencia. En tercer lugar, en las competencias digitales para el empleo, incluyendo la cualificación y recualificación dirigida a personas empleadas y desempleadas, la capacitación Digital de las Administraciones públicas, y un programa para la transformación y competencias digitales para pymes. En cuarto lugar, los profesionales digitales, incluyendo la adaptación de la oferta de formación profesional y el diseño de nuevas especialidades, así como la creación de Recursos Educativos Abiertos para la enseñanza con medios digitales.

2. LA EXTENSIÓN DE LA FORMACIÓN EN ESPAÑA

2.1. EL PUNTO DE PARTIDA

El informe anual de la Fundación comienza habitualmente recordando el difícil punto de partida del nivel formativo de nuestra población. Pese a los notables logros de nuestra historia reciente, España sigue arrastrando el desafío que supone tener un peso muy elevado de población con baja cualificación y una estructura formativa poco equilibrada, que se polariza hacia los niveles más bajos y más altos de cualificación. El porcentaje de titulados en niveles medios resulta insuficiente, mientras que el de titulados superiores es elevado. Pese a que esta polarización se ha venido mitigando, los datos anuales de 2024 muestran que un 35,1% de la población de 25 a 64 años mantiene un nivel formativo inferior a la segunda etapa de secundaria, todavía más de quince puntos por encima de la media europea. El grupo de niveles intermedios (secundaria/postsecundaria no terciaria) no alcanza el 23%, lo que es apenas la mitad del porcentaje medio europeo en ese nivel, mientras que el porcentaje con educación superior asciende ya al 42%, continuando la mejora de las últimas décadas y situándonos seis puntos por encima de la media europea.

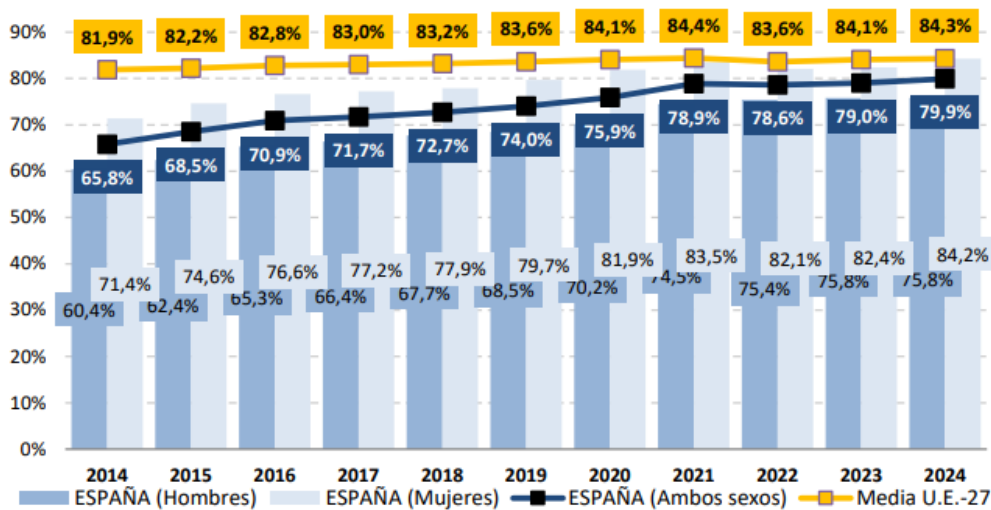
Gráfico 2. Población 25 a 64 por nivel de formación 2024



Fuente: Eurostat, LFS. Niveles educativos referidos a la clasificación internacional ISCED

También recordábamos, en informes anteriores, el notable proceso de convergencia hacia las cifras medias de la Unión Europea, visible sobre todo en las generaciones más jóvenes. Con los datos de los últimos años vemos, no obstante, una ralentización de esta convergencia en la formación de niveles medios, con avances insuficientes para cerrar la brecha, de todavía cuatro puntos, que nos separa de la media europea.

Gráfico 3. Población de 20-24 que ha alcanzado al menos la Secundaria superior



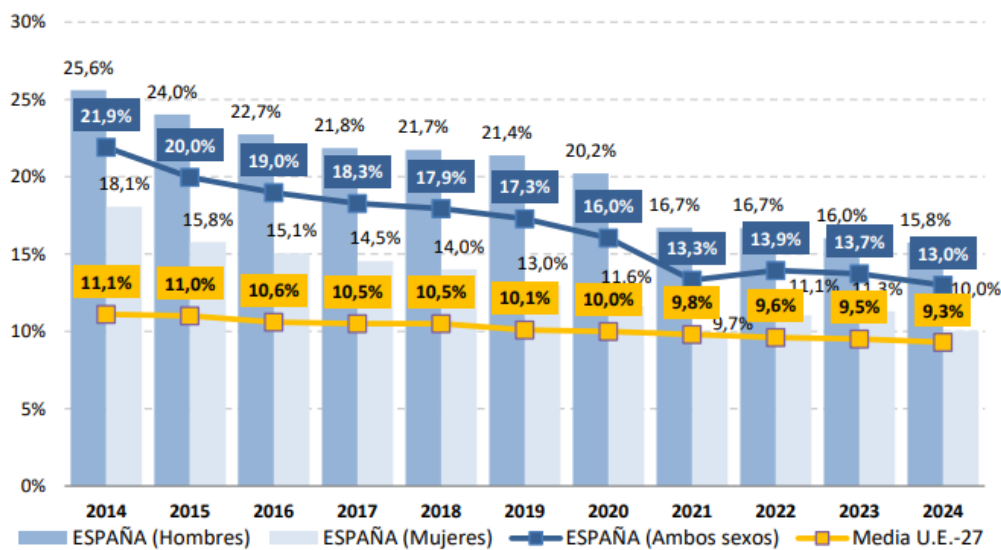
Fuente: Fuente: Ministerio de Educación y FP / EPA

El abandono temprano de la educación⁶ en nuestro país continúa estando detrás del fenómeno y supone el principal problema para avanzar más en esta convergencia con Europa.

El año anterior mostrábamos preocupación porque, tras un proceso de intenso descenso del abandono temprano hasta 2021, la reducción de la brecha con Europa parecía haberse estancado. Los datos de 2024 son, sin embargo, más positivos y parecen indicar la recuperación de una cierta senda de reducción, marcando un nuevo mínimo histórico del 13%. El descenso, sin embargo, es todavía muy ligero, manteniéndonos en el segundo nivel más alto de abandono escolar en entre los países de la Unión Europea, y relativamente lejos todavía del objetivo europeo de situarnos por debajo del 9% en 2030.

6 Porcentaje de jóvenes que dejan los estudios sin alcanzar los objetivos de la segunda etapa de secundaria (Bachillerato o Ciclos de grado medio)

Gráfico 4. Evolución del abandono educativo temprano



Fuente: Ministerio de Educación y FP / EPA

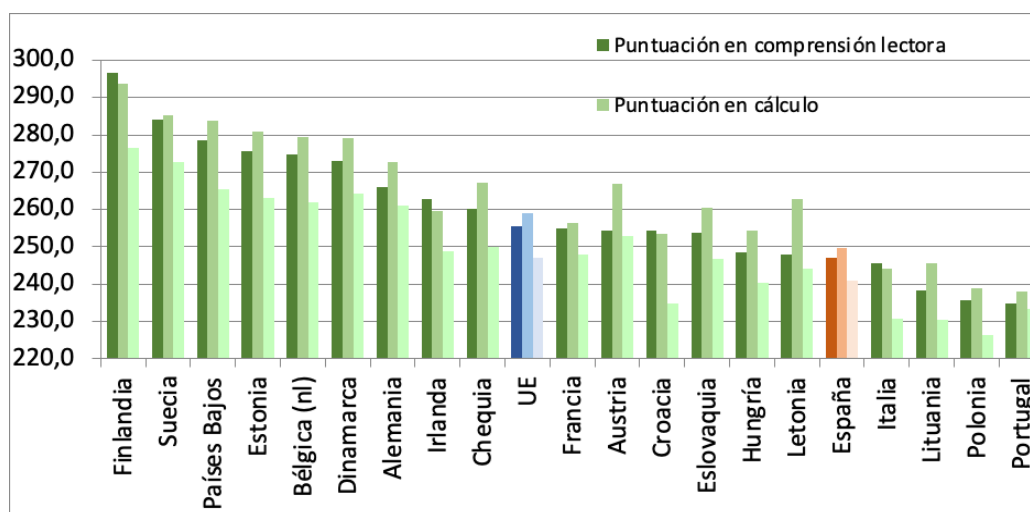
Uno de los retos más relevantes para avanzar más en la reducción del abandono se sitúa en la atención a los jóvenes originarios de otros países. El abandono de la población extranjera casi triplica el porcentaje del de la población con nacionalidad española, que ha continuado descendiendo, aunque sea tímidamente. De hecho, algunos expertos atribuyen la ralentización del descenso del abandono precisamente al reto de abordar los colectivos con mayores dificultades, entre los que se encontrarían los jóvenes llegados de otros países, pero también otra serie de grupos en situación de desventaja.

Si un objetivo fundamental del Sistema Educativo es equiparnos con las competencias que nos permitan tener una integración laboral y una vida satisfactorias, resulta clave conocer el desempeño efectivo que tenemos en competencias básicas, como la comprensión lectora, el cálculo o la solución de problemas, que suponen la base indispensable para este desarrollo vital y laboral, así como para abordar nuevos aprendizajes a lo largo de la vida. En nuestro informe de 2022 y 2023, resumíamos los pobres resultados de evaluaciones internacionales, coordinadas por la OCDE, de estas competencias. En 2022 destacábamos los resultados del Informe PISA 2022 de evaluación de alumnos de secundaria superior, y en el de 2023 dábamos los primeros datos de las pruebas PIAAC, que evalúan estas competencias en la población adulta. En el marco de este último programa, la OCDE publicó en 2024 el Informe titulado *¿Tienen los adultos las competencias necesarias para prosperar en un mundo cambiante? Encuesta de Competencias de la Población Adulta 2023*⁷. Lo más preocupante de los resultados de la evaluación del programa PIAAC, más allá de situarnos por debajo de la media de la OCDE en todas las competencias, al igual que sucede con los resultados de PISA, ha sido el escasísimo avance en una década, así como el hecho de que la brecha se mantenga en todos los tramos de edad, siendo incluso ligeramente mayor entre los adultos más jóvenes, de 16 a 25 años. De los 31 países evaluados, los resultados de España se sitúan hacia la cola, en los puestos 25, 24 y 22 en comprensión lectora, cálculo y solución de problemas, respectivamente⁸.

7 https://www.oecd.org/en/publications/do-adults-have-the-skills-they-need-to-thrive-in-a-changing-world_b263dc5d-en/full-report.html

8 OCDE gpseducation. Perfil país. España

Gráfico 5. Comprensión lectora, cálculo y solución adaptativa de problemas de los adultos



Fuente: OCDE (PIAAC, puntuaciones medias). Tomado del Education and training Monitor 2025. Gráfico elaboración propia.

Otro importante desafío se sitúa en los desajustes entre los niveles de competencia y cualificación que ofrecen las personas, respecto a los que se requieren en el mercado laboral. Desajustes que se pueden producir “verticalmente”, respecto a los niveles de cualificación, con porcentajes importantes de personas sobrecualificadas o infracualificadas respecto a lo requerido en su trabajo, horizontalmente respecto al ámbito de estudios y competencias específicas de las personas que pueden corresponder o no con lo demandado en el empleo, así como desajustes geográficos que muestran desequilibrios entra la oferta y demanda entre los distintos territorios.

Comencemos con la sobrecualificación, de la que mucho se viene hablando, no solo por el elevado porcentaje de Titulados superiores, sino porque Eurostat sitúa nuestra tasa de sobrecualificación, con un 34% en 2024, como la más elevada de toda la Unión Europea, cuya media está casi catorce puntos por debajo, en el 20,7%. Aunque estos datos han provocado muchos titulares y cierta alarma⁹, hay que señalar que el indicador de Eurostat presenta serias limitaciones¹⁰ que aconsejan consultar otras fuentes para tener una visión que refleje mejor la realidad. En informes anteriores, ya habíamos reportado que las estimaciones de la OCDE, a partir de la base de datos *Skills for Jobs* y con una metodología más precisa¹¹, situaban nuestros niveles de sobre e infracualificación, con un 22% y 8% respectivamente, en cifras mucho más cercanas a las medias de la OCDE. Estos datos se han visto confirmados en la más reciente Encuesta de competencias de la población adulta 2023, de la OCDE, partiendo de los datos reportados por los propios trabajadores. Se trata, probablemente de la mejor metodología para medir no solo los

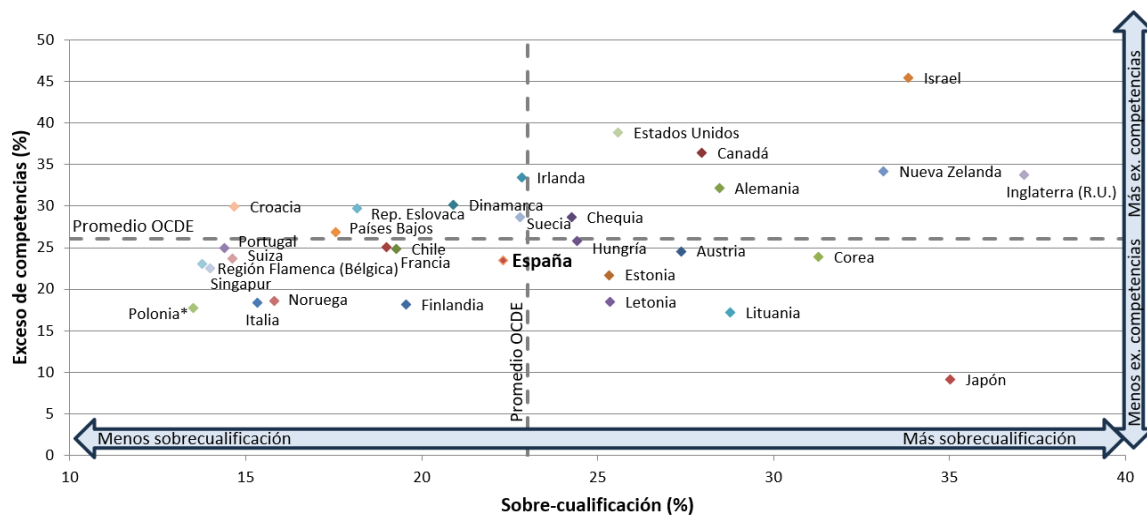
9 España lidera la sobrecualificación en la UE (El País, 21 septiembre 2023) Crisis de una generación. España, el país más sobrecualificado de la UE (La Sexta, 24 enero 2025) España, el infierno europeo de la sobrecualificación (La Razón, 28 abril 2025), España, líder europeo en sobrecualificación (Economía Digital, 19 abril 2025)

10 La tasa de sobrecualificación que calcula Eurostat es el porcentaje de personas con Educación superior (ISCED niveles 5-8) empleados en ocupaciones de los grupos de la Clasificación Internacional de Ocupaciones se 4 (apoyo administrativo), 5 (trabajadores de servicios y ventas), 6 (trabajadores cualificados en agricultura, silvicultura y pesca), 7 (oficios y artesanos), 8 (operadores de instalaciones y máquinas, y montadores), y 9 (ocupaciones elementales). Aunque esta tasa se utiliza como proxy respecto a la sobre-cualificación, existen empleos en estos grupos de ocupación que en la práctica requieren una cualificación superior.

11 A diferencia de Eurostat, el índice de desajuste de cualificación en la base de datos de la OCDE *Skills for Jobs*, es el porcentaje de trabajadores que, en cada ocupación, tienen una cualificación superior o inferior al nivel educativo más común (la moda) en esa ocupación.

niveles de sobre e infracualificación (por nivel educativo), sino también de los de sobre e infracapacitación (por niveles de competencias)¹². El gráfico 5 muestra, más abajo, cómo estos datos sitúan a nuestro país en niveles de sobrecualificación y sobrecapacitación ligeramente menores que la media de la OCDE, bastante cerca de la misma, con un 22,3% de trabajadores sobrecualificados (23,5% sobrecapacitados), y cerca del 8% infracualificado (6% infracapacitados). Por su parte, la última Encuesta Europea de Condiciones de Trabajo, que realiza Eurofound¹³, cuyos primeros resultados se publicaron en septiembre de 2025, ofrece cifras de sobrecapacitación que, aun siendo más elevadas que las de la OCDE, se mantienen en la media, en este caso de la UE. Así, en esta Encuesta, el 30% de los trabajadores reportó tener capacidades para realizar tareas más exigentes en su empleo, cifra algo superior a la de países como Francia, pero en la misma media europea, similar a las de Suiza o Alemania, y por debajo, por ejemplo, de las registradas en los países escandinavos o Irlanda.

Gráfico 6. Asalariados que reportan sobrecualificación y sobrecapacitación respecto a su empleo



Fuente: OCDE Encuesta de competencias de adultos 2023. Gráfico elaboración propia.

A los desajustes por nivel de cualificación o competencia, hay que añadir los que se producen entre los campos en los que las personas se han formado y los de la ocupación que desempeñan. Con los datos más recientes de la Encuesta de Competencias de Adultos de la OCDE, el nivel de desajuste se situaría en un 42%, algo por encima de la media de la OCDE, de un 38%.

Reportábamos, en informes anteriores, cómo estos desajustes entre formación y necesidades del mercado de trabajo se traducen en una escasez de personas en determinados sectores y ocupaciones, que obstaculizan el crecimiento de la actividad económica y el empleo. A este respecto, la recientemente publicada propuesta de la Comisión Europea para una Recomendación sobre capital humano destaca déficits especialmente acusados en industria, construcción, salud (con una brecha estimada de 1,2 millones de médicos, enfermeras y matronas en 2022 en países OCDE), transporte, TIC (solo el 4,8% de la fuerza laboral son especialistas, lejos del 10%

12 La Encuesta de competencias de adultos 2023, de la OCDE, mide la sobre e infracualificación comparando el nivel educativo de la persona con el que esa misma persona reporta que se requeriría en su tipo de empleo si lo tuviera que solicitar en la actualidad. De manera similar, la sobre e infracapacitación se mide comparando el nivel de competencias reportado por la persona respecto al que la misma persona indica que se requiere para desempeñar su empleo. Finalmente, el desajuste por especialidad se mide comparando el área de estudios de la persona con el área de actividad de su empleo.

13 <https://www.eurofound.europa.eu/en/surveys-and-data/surveys/european-working-conditions-survey/ewcs-2024>

objetivo 2030), e ingenierías; además, para 2027 harán falta entre 6,2 y 7 millones de profesionales vinculados a IA, existe una brecha de 300.000 en ciberseguridad y de casi 100.000 en semiconductores. Es cierto que la transición verde y digital abre oportunidades, pero también presión añadida: el Acta de Industria Cero Neto prevé más de 350.000 empleos industriales para 2030; para cumplir metas eólicas y solares se requieren 130.000–145.000 trabajadores adicionales y 1.100–1.400 millones de euros en formación; en rehabilitación de edificios se esperan 7 millones de vacantes hasta 2035.

A estos desajustes, cabe añadir por último los desequilibrios entre oferta y demanda de empleo que se producen en los distintos ámbitos territoriales, con niveles de empleo y desempleo dispares, en un mercado laboral con escasa movilidad geográfica, salvo entre la población inmigrante.

Moviéndonos a un tono más positivo, además de los importantes avances de nuestro país en materia formativa a lo largo de los años, podemos destacar aquí la evolución de otros indicadores con resultados alentadores. De un lado, la elevada participación en educación infantil desde los 3 años, una de las más altas de la Unión Europea, y la cifra de jóvenes sin empleo que no realizan ninguna formación (los denominados coloquialmente ninis) que ha continuado descendiendo en nuestro país hasta el 12% en 2024, solo nueve décimas por encima de la media de la UE. Por otro lado, y en un ámbito concreto y de importancia estratégica, la positiva evolución en el ámbito de las competencias digitales. La citada Encuesta de Competencias de Adultos de la OCDE sitúa el porcentaje de trabajadores que declaran no tener suficientes capacidades informáticas en poco más del 2%, casi la mitad de la media de la OCDE. Con datos del Monitor de Educación y Formación 2025 de la Comisión Europea, el 66% de los adultos declaran tener competencias digitales básicas o por encima de ese nivel, cifra bastante por encima del 56% de media de la UE, aunque todavía a una distancia significativa del 80% que se fijó como objetivo en el Programa europeo Década digital 2030.

En definitiva, pese a indudables avances, nuestro punto de partida sufre todavía de desequilibrios estructurales importantes, sobre todo la baja cualificación de nuestra población, el escaso porcentaje de personas que cuentan con estudios medios, unos niveles de desempeño mediocre en competencias básicas y desajustes relevantes entre la oferta y demanda de competencias y cualificaciones. Esta situación subraya la necesidad de seguir reforzando la formación profesional de grado medio y las cualificaciones intermedias, especialmente en los segmentos vinculados al empleo y la empleabilidad.

Las consecuencias de un abandono temprano, bajo nivel formativo y de desempeño en competencias básicas y de los desajustes entre la formación de nuestra población y las necesidades del mercado laboral, se traducen no solo en una peor incorporación al trabajo, sino en trayectorias laborales más precarias, menor formación permanente durante el resto de su vida activa e importantes repercusiones económicas y sociales. De acuerdo con el informe de la OCDE, con datos de la Encuesta de competencia de adultos 2023, los niveles de competencia de las personas son fundamentales para su empleabilidad y para un mejor nivel salarial, incluso por encima de su nivel educativo formal. La competencia está relacionada estrechamente con el bienestar personal, con la participación de las personas en la sociedad, y resulta fundamental para el buen funcionamiento de una economía productiva.

Todo no hace sino resaltar aún más las necesidades de formación en el caso de España y la importancia de avanzar en políticas que logren extender la formación inicial y continua de una manera más amplia.

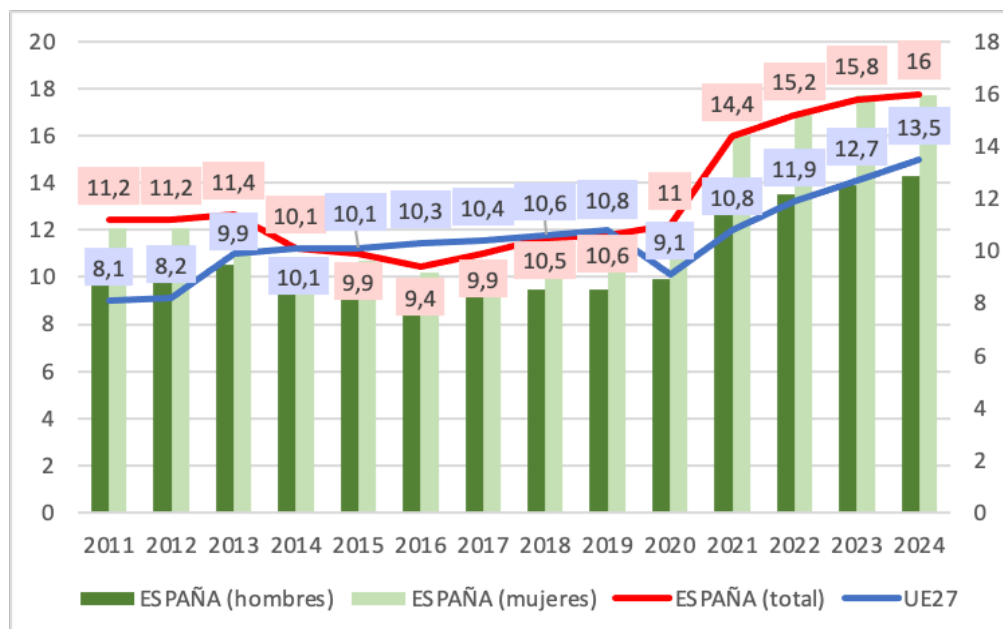
2.2. PARTICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN EN FORMACIÓN PERMANENTE

A lo largo de los últimos años, el informe anual sobre la situación de la formación profesional viene presentando distintos datos para ofrecer una estimación del volumen o intensidad de la formación continua o permanente en nuestro país. En primer lugar, a través de las encuestas que permiten ofrecer datos representativos de la participación en formación, con independencia de que la misma cuente o no con financiación pública. Estas fuentes proporcionan la imagen más comparable y fiable, tanto respecto al porcentaje de población en edad de trabajar que participa en acciones formativas, como de los porcentajes de empresas que organizan formación. De manera complementaria, los datos procedentes de los registros administrativos de estadísticas, en particular los que publican FUNDAE y el Ministerio de Trabajo y Economía Social sobre formación de ocupados y de desempleados, ofrecen una información más detallada, pero referida únicamente a la formación que recibe financiación pública, por vía de bonificación o de subvención, a través de estas Administraciones, fundamentalmente en el ámbito estatal.

Así, con datos representativos procedentes de encuesta, podemos decir que, a lo largo de la última década, la participación en formación permanente en España se ha venido situando en cifras próximas o por encima de las de la Unión Europea-27, aunque con alguna excepción, dependiendo de la encuesta que se utilice.

El indicador que había venido siendo el más utilizado es el porcentaje de personas de 25-64 años que ha seguido algún tipo de formación en las últimas cuatro semanas¹⁴. En 2024, este porcentaje continuó el ascenso de los últimos años, aunque solo en dos décimas, alcanzando el 16% de participación en formación, la cifra más alta hasta la fecha, que se sitúa 2,5 puntos por encima de la media de la UE.

Gráfico 7. Población de 25-64 que participa en formación en las últimas 4 semanas (%)



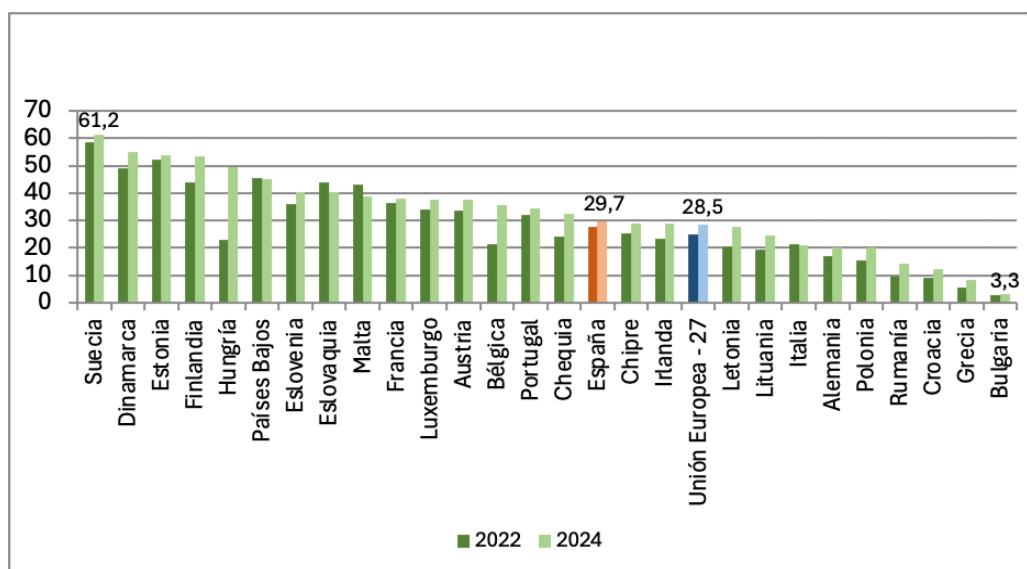
Fuente: Eurostat/LFS, vía Ministerio de Educación y Formación Profesional / EPA. Gráfico elaboración propia. Ruptura de series año 2014 (CINED 2014), 2013 (CINE 2011)

14 Indicador recogido por la Encuesta de Población Activa, EPA, en nuestro país (Labour Force Survey-LFS, en datos Eurostat), y que todavía figura en el Cuadro de Mandos Social de Eurostat.

El diferencial con la media europea se reduce medio punto, al haber crecido esta última con mayor intensidad en 2024. Pese a que el dato supere el promedio europeo, España sigue todavía a gran distancia de los países con mejores resultados, como Suecia o Dinamarca, con más del 37% y 31% respectivamente.

Aunque este indicador de participación en formación en las últimas cuatro semanas ha venido siendo el más utilizado, la Unión Europea ha considerado que se trata de un periodo muy corto y es más adecuado tomar una referencia anual para medir cuántos adultos participan en formación. Así, el marco del Pilar Europeo de Derechos Sociales y su Plan de acción fijó el objetivo europeo de que al menos un 60% de adultos participen en formación anualmente en 2030. La Agenda de Competencias fijó un objetivo intermedio también anual, para 2025, del 50%, cifra que se ajustó al 47% en la estrategia de educación y formación 2021-2030¹⁵. Aunque la Encuesta de formación de adultos (AES por sus siglas en inglés) venía midiendo la participación en formación en los últimos 12 meses, esta encuesta se realiza solo cada 6 años e incluye la formación guiada en el trabajo por un tutor o supervisor, tipo de formación de carácter más informal que se quería excluir del objetivo europeo. Por este motivo, la EPA/LFS introdujo nuevas preguntas a partir de 2022, para poder ofrecer cada dos años el progreso respecto a los objetivos de participación en la formación anualmente. En el informe del año anterior llamábamos la atención sobre el retraso en publicar estos datos de la EPA, que parecía obedecer a unos resultados que fueron muy inferiores a los que se esperaban, posiblemente influidos por distintos motivos metodológicos¹⁶. Con esta advertencia, ofrecíamos en nuestro informe anterior, prácticamente en primicia, los datos de participación en 2022, según la EPA, que este año actualizamos con los ya disponibles de 2024. De acuerdo con esta fuente, la participación de adultos en formación en los últimos 12 meses creció en nuestro país del 27,6% en 2022 al 29,7% en 2024, manteniéndose todavía algo por encima de la media europea, que ha subido en ese periodo del 25% al 28,5%.

**Gráfico 8. Participación en formación en los últimos 12 meses
(% población 25-64 años)**



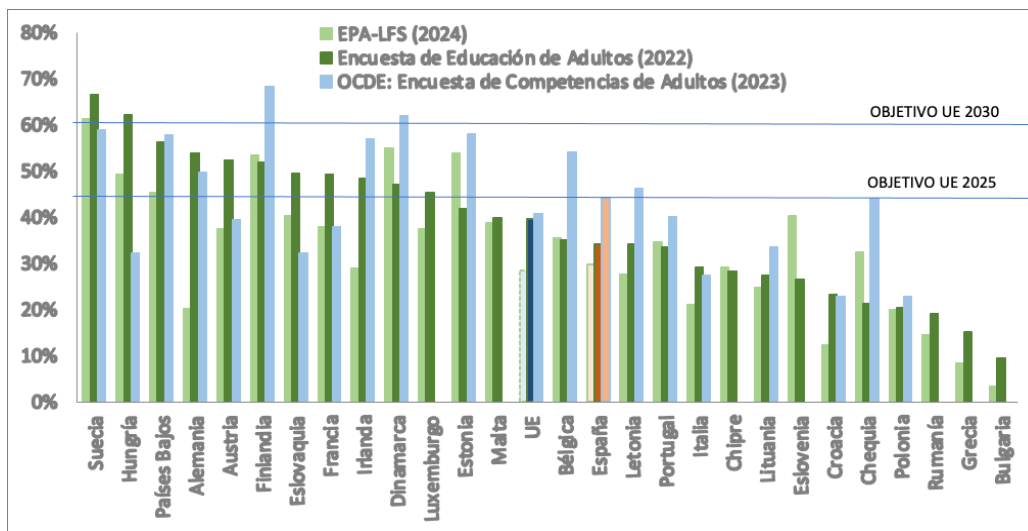
Fuente: Eurostat LFS 2022-2024

15 La Agenda de Competencias presentada por la Comisión en 2020 estableció el objetivo del 50% para 2025, pero la resolución del Consejo que adopta el Marco estratégico de cooperación en educación y formación 2021-2030 ajustó el objetivo al 47%, dejando pendiente otra posible revisión dado que el indicador está en proceso de modificación metodológica al introducirse en la EPA/LFS desde 2022.

16 Eurostat publicó una nota explicativa de las diferencias del dato obtenido de las distintas encuestas. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser-backend/api/public/explanatory-notes/get/Info_note_TRNG_AL_20240423.pdf

Como estos datos de la EPA pueden estar subestimando la participación en formación, la Comisión Europea ha realizado de forma complementaria una extracción de datos de la Encuesta de formación de adultos, que se repitió en 2022, pero excluyendo la formación guiada en el trabajo. De acuerdo con esta fuente, el porcentaje de participación en la formación en España subiría hasta el 34,1% pero, sorprendentemente, estaría bastante por debajo de la media europea del 39,5%. En lo que ambas fuentes coinciden es en que todavía estamos a gran distancia de los objetivos europeos del 47% para 2025 y del 60% para 2030, solo alcanzables para un número limitado de países. Finalmente, existe una tercera fuente de información, la Encuesta de Competencias de Adultos que realiza la OCDE, dentro del programa PIAAC, que ofrece un porcentaje mucho más elevado. En concreto, un 44%, que estaría 4 puntos por encima de la media de la UE y nos acercaría más a los objetivos europeos, aunque todavía por debajo del intermedio fijado para 2025. Debe recordarse que este dato incluye los procesos de formación informal guiada por un supervisor en el trabajo, que pretendía excluirse del objetivo europeo.

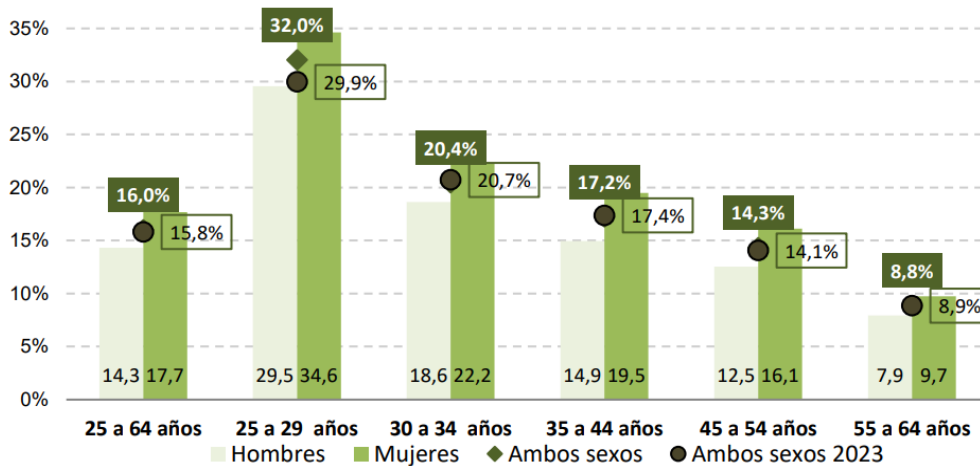
Gráfico 9. Participación en formación en los últimos 12 meses, según distintas fuentes



Fuente: Comisión Europea. Education and Training Monitor 2025. Gráfico elaboración propia

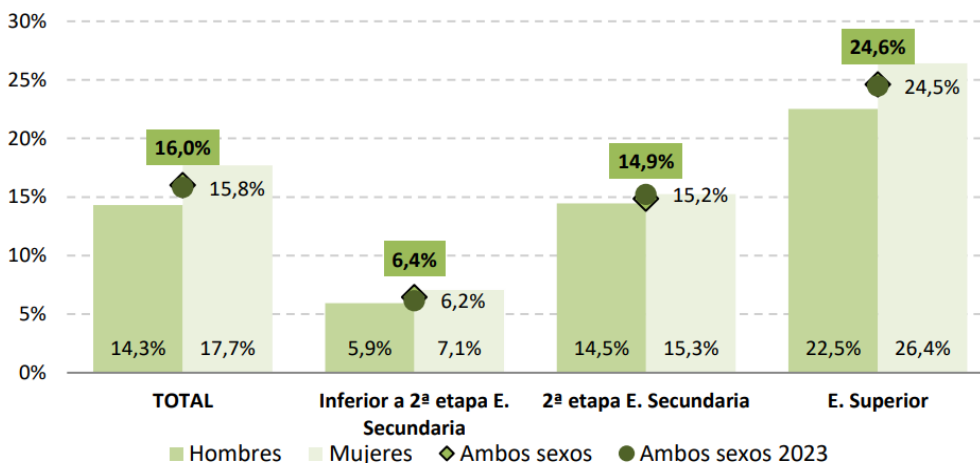
Pasando del grado de participación en formación, al tipo de personas que se forman, la EPA ofrece suficiente información. La participación sigue siendo mayor entre las mujeres, en las personas con mayor nivel educativo y en los grupos de edad más jóvenes, aunque los grupos de más edad vienen aumentando su participación.

Gráfico 10. Participación en educación y formación por edad 2024



Fuente: Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deporte / datos EPA

Gráfico 11. Participación en educación y formación por nivel de formación 2024



Fuente: Fuente: Ministerio de Educación y Formación Profesional / datos EPA

Estos datos confirman la prioridad de seguir fomentando la formación de los colectivos que menos participan (varones, de mayor edad y de menor nivel formativo), además de otra serie de colectivos desfavorecidos. Se trata de un objetivo difícil ya que, además del imprescindible aumento de las oportunidades y oferta de formación, requiere incidir en una mayor motivación para participar en actividades formativas y una mayor visibilidad de sus beneficios en términos de empleabilidad y retorno a las personas.

2.3. VOLUMEN DE FORMACIÓN EN EL TRABAJO DIRIGIDA A PERSONAS OCUPADAS

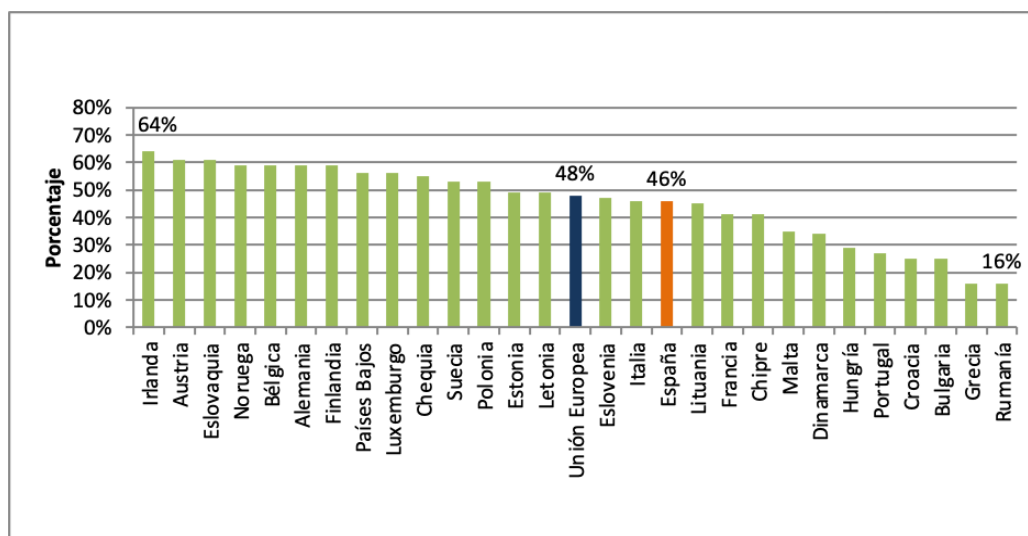
Los datos del apartado anterior son los únicos que nos dan una idea del conjunto del volumen de la formación de personas adultas en nuestro país.

A partir de aquí, y para entrar en más detalle, resulta necesario descender a las distintas oportunidades de formación que se ponen a disposición de los trabajadores, bien por las propias

empresas, bien por las distintas Administraciones, Y, dentro de estas últimas, por las Administraciones laborales, en la denominada formación en el trabajo, y por las Administraciones educativas, en la denominada formación en el empleo referida al Catálogo Nacional de estándares de competencia.

Empezando por la formación que proporcionan o financian las empresas para sus empleados, encontramos una primera fuente de datos en la Encuesta Europea de Condiciones de Trabajo, que realiza la agencia europea Eurofound. De acuerdo con los datos reportados por los trabajadores en 2024, recientemente publicados, su participación en la formación que facilita su empleador sería bastante más alta que la participación del conjunto de la población adulta, de 25 a 64 años, que acabamos de ver, con datos de la EPA/LFS. Y eso, aun excluyéndose aquí cualquier otra formación que hagan esas mismas personas al margen de lo que les ofrece la empresa. En concreto, el porcentaje de trabajadores que participa en esta formación subiría hasta el 46% en España, situándose dos puntos por debajo de la media europea. Nótese que esta proporción no se refiere a toda la formación a disposición de los trabajadores, sino solo aquella que le facilita la empresa. Los datos de esta encuesta reflejan, además, un importante cambio en el orden de los países con mayor o menor participación en la formación. Así, en alguno de los países que tenían un porcentaje más elevado en la formación de adultos en general, como Dinamarca, no parece que esa formación haya sido proporcionada directamente por el empleador, sino puesta a su disposición por otras vías (en gran medida por las Administraciones públicas, sobre todo en el ámbito local, donde existen amplios programas de educación de adultos, contando también con proveedores externos). En el lado opuesto, países en los que no destacaba mucho el porcentaje de adultos que se formaban, o incluso estaban por debajo de la media, aparecen entre aquellos en los que los trabajadores reciben más formación de sus empresas. Este es el caso, por ejemplo, de Irlanda, Austria o Alemania, cuya cifra de adultos formados en el último año no destacaba, pero sí lo hace la de los trabajadores que participan en formación proporcionada o financiada por la empresa. Estas diferencias obedecen a varios factores. En primer lugar, a la diferente población de la que hablamos (adultos o trabajadores), pero también a la no exclusión de ninguna formación, aunque sea informal, y a la particular organización de la formación en cada sistema nacional y las distintas responsabilidades que asumen empleadores, proveedores o Administraciones públicas en la misma.

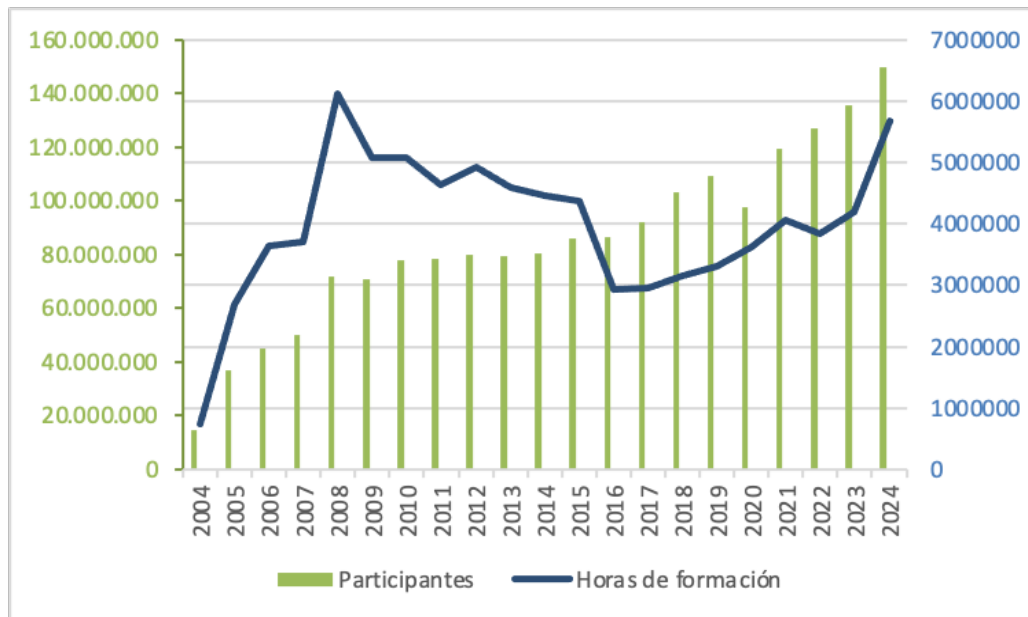
Gráfico 12. Trabajadores que ha participado en formación proporcionada o financiada por su empleador en los últimos 12 meses. EWCS 2024



Fuente: Encuesta Europea de Condiciones de Trabajo (EWCS 2024), Eurofound. Gráfico elaboración propia

Moviéndonos ahora a la formación de personas ocupadas que cuenta con financiación pública, mediante formación programada por las empresas y bonificada o mediante oferta subvencionada, los registros administrativos de FUNDAE vuelven a mostrar un aumento constante en el número de participantes. En 2024 se vuelve a alcanzar un nuevo récord con más de seis millones y medio de participantes en el ámbito estatal, tras el notable aumento de más de medio millón de participantes desde el año anterior. Los datos de 2025 (hasta la fecha de cierre de este informe) continúan con esta senda de crecimiento.

Gráfico 13. Participantes y horas de formación bonificada y subvencionada



Fuente FUNDAE, gráfico elaboración propia.

En el gráfico anterior observamos también cómo el aumento de participantes se acompaña de un crecimiento, todavía más intenso, del número de horas de formación en 2024. En informes anteriores ya habíamos recordado el cambio de tendencia en la evolución del número de horas de formación en 2016. Así, mientras entre 2008 y 2016, el aumento de participantes venía contrastando con el descenso del número de horas, a partir de 2016, la tendencia se invirtió, iniciando una senda de crecimiento. En 2024, este aumento del número de horas se intensifica aún más, creciendo en más de 34.000, lo que supone un incremento de más del 35% respecto al año anterior, superándose un total de 129 millones de horas en 2024, la segunda cifra más alta de la serie histórica.

Y si en años anteriores destacábamos cómo el creciente peso de las acciones formativas de demanda de las empresas, con duraciones inferiores, había venido explicando la moderación del número total de horas de formación, en 2024 sucede lo contrario. Es el crecimiento de la oferta de formación estatal, que de media tiene duraciones mayores, el que explica el intenso crecimiento del total de horas formativas.

De hecho, aunque la inmensa mayoría de participantes, un 89%, sigue correspondiendo a acciones formativas programadas por sus empresas, este porcentaje se ha reducido en 6 puntos desde el año anterior. Dicho de otra manera, el aumento de participantes de 2024 registrado por Fundae se explica fundamentalmente por la oferta de formación a través de convocatorias públicas de subvenciones de ámbito estatal. En concreto, los participantes en estas acciones aumentan en más de 430.000 personas, más que duplicando la cifra del año anterior, mientras

que el crecimiento de participantes en acciones formativas programadas por sus empresas no alcanzó los 200.000. Así, en 2024 el peso de la formación de demanda baja del 95% al 88% de participantes, y del 76% a tan solo el 60% del número de horas.

Para una correcta interpretación de estos datos, debemos advertir, una vez más, que las cifras de los registros de Fundae no son comparables a las obtenidas a través de encuestas que reflejan toda la formación, con independencia de su financiación pública o privada, y que contabilizan a un mismo trabajador que participa en varias acciones como varios participantes. Tampoco agregan los distintos registros administrativos de toda la formación que recibe financiación pública. Así, además de no contabilizar la formación que corresponde al ámbito autonómico, tampoco incluyen en el ámbito estatal, por ejemplo, las acciones de formación para el empleo, correspondiente al Catálogo de estándares de competencia, dirigida a ocupados y desempleados, los programas de formación dirigidos prioritariamente a desempleados, los programas de empleo-formación, la formación inherente a los contratos formativos, la formación de los empleados públicos, la de las personas privadas de libertad, y un número relevante de personal de tropa y marinería que se forma en el ejército. Finalmente, tampoco se incluye el creciente volumen de formación ofertada por las Universidades, en concreto a través de las nuevas micro-credenciales, ni la formación de adultos que se ofrece en el sistema educativo.

2.4. EMPRESAS QUE REALIZAN FORMACIÓN

En Informes anteriores recordábamos que los últimos datos representativos del volumen de empresas que realizan formaciones correspondían a los de la última Encuesta europea de Formación Continua (CVTS) 2020¹⁷, que se repite cada cinco años. El trabajo de campo para una nueva edición de esta Encuesta correspondería, por tanto, a 2025, sin que a fecha de cierre de este informe se haya publicado ningún resultado, que previsiblemente se conocerán a lo largo de 2026.

Los datos de 2025 serán particularmente relevantes para conocer la evolución de la participación de las empresas en formación. Recordemos que los datos de 2020 habían mostrado una caída del porcentaje de empresas que realizaron algún tipo de formación, invirtiendo la tendencia creciente anterior, pero posiblemente estaban condicionados por el impacto de la pandemia y las medidas de confinamiento. Se trató de un año atípico, por tanto, en el que el porcentaje de empresas de más de 5 empleados que hacían formación se situó en un 60,5%. Dicho de otro modo, un 40% de empresas no había realizado ninguna actividad formativa en 2020.

2.5. LA FORMACIÓN PROFESIONAL EN EL TRABAJO

Como recordábamos en informes anteriores, el impulso a la formación de la población activa en nuestro país tiene un fuerte anclaje en el Diálogo Social y la Negociación Colectiva. En lo que respecta a los desempleados, deriva en gran medida de las bases establecidas a partir del Plan FIP en los 80 del siglo pasado y, en lo que respecta a los trabajadores en activo, de los sucesivos Acuerdos Nacionales de Formación suscritos desde los 90, y sus sucesivas reformas legislativas. En términos generales, los primeros acuerdos de formación reflejaron ya las bases del sistema actual, de un lado, con una cierta aspiración de integración de las distintas modalidades o subsistemas de formación (inicial y continua, de ocupados y desempleados) que se ha continuado desarrollando hasta las últimas reformas, y del otro, de un anclaje en el diálogo social y

17 La Encuesta de Formación Continua de Eurostat (CVTS), cuyo equivalente español es la Encuesta de formación profesional para el empleo en las empresas (EFPEE), se realiza cada 5 años. La última edición se realizó en 2021 con datos referidos a 2020. La CVTS ofrece datos de empresas de 10 o más empleados, y su versión española (EFPEE) incluye también las empresas a partir de los 5 empleados.

la negociación colectiva. Vinculación que se mantiene, por ejemplo, a través de las numerosas Comisiones y Estructuras Paritarias sectoriales, y de la participación de las organizaciones más representativas en la gobernanza del sistema de formación, al menos en el ámbito laboral.

Como recordábamos, la formación sigue siendo materia habitual de negociaciones colectivas sectoriales y de empresa. En 2024 el porcentaje de Convenios con alguna cláusula en materia de formación se redujo ligeramente al 38,25%, aunque el porcentaje de trabajadores que cubrían estos convenios es mayor que el del año anterior, con casi un 60% de trabajadores. Como hemos comentado en ediciones anteriores de este informe, con frecuencia estas cláusulas vienen añadiendo poco a lo ya establecido por norma o en los acuerdos de diálogo social de ámbito más amplio. La Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos ha encargado un estudio en mayor profundidad del tratamiento de la formación que está haciendo la negociación colectiva de la formación, cuya publicación está prevista para 2026.

Tabla 1. Convenios con cláusulas de formación, y número de trabajadores afectados 2024

CLÁUSULAS	CONVENIOS	%	TRABAJADORES	%
FORMACIÓN PROFESIONAL	532	38,25	2.128.938	59,87
Cursos	403	28,97	1.494.467	42,04
Permisos	364	26,17	1.301.773	36,62
Vinculado a movilidad o promoción	163	11,72	943.224	26,53
PARTICIPACIÓN REPRESENTACIÓN DE LOS TRABAJADORES	339	24,37	1.860.761	52,34
ADAPTACIÓN A SISTEMA N. CUALIFICACIONES	60	4,31	381.947	10,74

Fuente: Estadísticas de Convenios Colectivos de trabajo. Anuario estadístico del MITEs

Pese a ciertas expectativas de actualización legal, el marco de normativa laboral que establece la arquitectura básica del sistema sigue siendo la Ley 30/2015 por la que se regula el Sistema de formación para el empleo, con las actualizaciones aprobadas en estos años en el ámbito de las políticas activas de empleo, incorporadas en la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo y su normativa de desarrollo, y lo referido a la formación para el empleo (vinculada al Catálogo Nacional de Estándares de Competencia), que se aborda en otro apartado más adelante.

Dejando esta formación para el empleo, dependiente de las autoridades educativas, para un apartado posterior, las principales iniciativas de formación financiadas con la contribución a la seguridad social que aportan empresas y trabajadores, con carácter finalista, para formación, siguen siendo:

- ❑ La formación programada por las empresas para sus empleados, incentivada a través de la bonificación en sus contribuciones sociales para compensar parte de los costes de la formación.
- ❑ La oferta formativa organizada por las Administraciones dirigida prioritariamente a trabajadores en activo canalizada a través de convocatorias, estatales o autonómicas, de subvenciones a entidades formativas, u otras fórmulas de financiación alternativas.

- ❑ La oferta formativa dirigida prioritariamente a trabajadores desempleados, canalizada fundamentalmente a través de convocatorias de subvenciones a entidades formativas publicadas por las Administraciones.
- ❑ Los Permisos Individuales de formación que pueden disfrutar trabajadores en activo para cursar formación conducente a un título o acreditación oficial.

Debe recordarse que, en el marco amplio de la formación en el trabajo (utilizando la denominación de la Ley de Empleo), cabe también incluir otras iniciativas, también financiadas total o parcialmente con cotizaciones de formación, como:

- ❑ Los programas experienciales de empleo y formación para desempleados (TándEM, escuelas-taller, casas de oficio...).
- ❑ La formación inherente a los contratos de formación.
- ❑ La formación de personas privadas de libertad.
- ❑ La formación del personal de tropa y marinería del ejército.
- ❑ La formación de empleados públicos, gestionada por el Instituto Nacional de Administraciones Públicas (INAP).

Como señalábamos en informes anteriores, la Ley 30/2015 estableció una evaluación regular del sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral. Aunque la norma estipula una evaluación anual, en la práctica se ha venido realizando en periodos más amplios. La última evaluación comentada en informes anteriores fue la correspondiente al Plan anual de evaluación 2020-21¹⁸. En esta edición, incorporamos también datos del Plan Anual de Evaluación 2022, publicado en 2025.

Recordemos que, en la evaluación de 2020-21, se tomó la decisión de excluir los datos de formación para el empleo vinculada a los certificados de profesionalidad (a excepción de la formación en alternancia), con el argumento de que esta competencia se había transferido a la Administración Educativa, refiriendo el Informe exclusivamente a la formación cuya gestión se mantenía todavía en el ámbito laboral. Como comentamos en su momento, esta exclusión parece contradecir los objetivos de la Ley 30/2015 que pretendía garantizar la evaluación del conjunto del sistema de formación para el empleo, denominación utilizada entonces para la formación continua o permanente de la población activa, que era de competencia laboral. Esta exclusión rompe las series de datos iniciada con la evaluación de 2019, intensifica la fragmentación de la información, e impide de facto la evaluación del conjunto de la política de formación permanente que pretendía garantizar la Ley. Vemos, una vez más, cómo criterios organizativos, en este caso de distribución competencial entre departamentos y administraciones, terminan por repercutir en la disgregación, no ya de la gestión que corresponda a cada administración, sino de la información, evaluación y obligada rendición de cuentas sobre el uso de fondos públicos y el impacto de políticas públicas que responden a una misma necesidad, en este caso de formación continua de la población activa.

Los sucesivos planes de evaluación vienen destacando el aumento de participantes, que se situaron en torno a los 6 millones en el 2022. El crecimiento ese año se explica sobre todo por

18 Los datos incluidos en este Plan no tienen que coincidir necesariamente con los proporcionados a través de otras estadísticas y fuentes oficiales, ya que se elaboró una metodología específica definida en el citado Plan Anual de Evaluación de la Calidad, Impacto, Eficacia y Eficiencia del conjunto del Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral 2020-2021.

el aumento del número de participantes en la formación programada por las empresas y la formación dirigida a desempleados. La formación dirigida ocupados disminuyó ligeramente, debido a la caída de participantes en convocatorias estatales, ya que en las autonómicas creció significativamente.

2.5.1. EL CATÁLOGO DE ESPECIALIDADES FORMATIVAS

La Ley 30/2015, por la que se regula el sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral, responsabiliza al SEPE de establecer y actualizar un Catálogo de Especialidades formativas para la oferta formativa no referenciada al Catálogo Nacional de estándares de competencia. Esta última, que se acredita en el marco de la Ley Orgánica 3/2022 de ordenación e integración de la Formación Profesional, se aborda más adelante.

En 2024 continuó la intensa renovación de especialidades formativa de los últimos años, dándose de alta 1.119 nuevas especialidades (97 de ellas de carácter transversal), 80 nuevos itinerarios, modificándose 257 especialidades y dándose de baja 254 especialidades. El número total de especialidades de alta en el Catálogo a 31 de diciembre de 2024 era de 6.685 (Las cifras por familia profesional y de competencias transversales puede consultarse en el Informe anual del SEPE).

Una de las virtudes de este Catálogo parece estar en la rápida actualización y plazos para incluir nuevas especialidades que responden a necesidades concretas, siendo la pieza del sistema de formación permanente que permite ajustes más rápidos a necesidades cambiantes. A este respecto cabe recordar también que la formación programada por las empresas puede realizarse al margen de estas especialidades formativas en determinados supuestos.

Por el contrario, como ya habíamos señalado en informes anteriores, la elevada cifra de especialidades registradas ha venido planteando algunas dudas respecto a posibles duplicidades, o perpetuación de especialidades obsoletas en algunos ámbitos. Además, algunos expertos habían señalado la similitud entre algunas especialidades y los Certificados de Profesionalidad ahora transferidos a Educación, cuestión que podría intensificarse ahora con el proceso de troceo de los Certificados en módulos más breves.

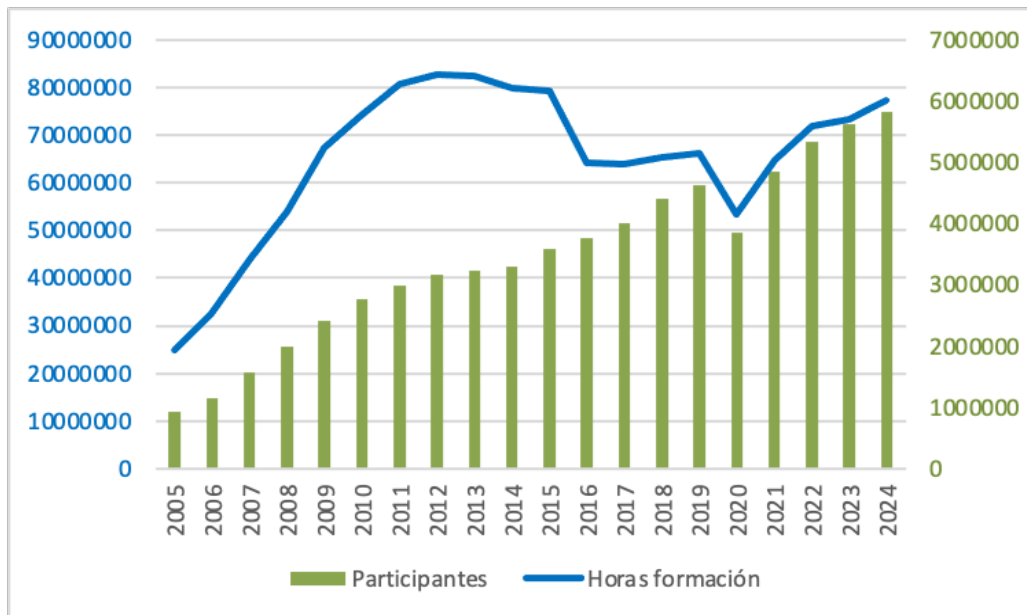
2.5.2. FORMACIÓN PROGRAMADA POR LAS EMPRESAS (DEMANDA)

El Real Decreto 1046/2003, posteriormente modificado por el Real Decreto 694/2017, en desarrollo de la Ley 20/2015, estableció como incentivo a la formación en las empresas que estas puedan cofinanciar los costes de la formación que programen, aplicándose una bonificación en sus contribuciones sociales. El porcentaje de la cuota de formación que pueden bonificarse, que se determina anualmente en los Presupuestos Generales del Estado, es mayor para las empresas de menor tamaño que, además, pueden acumular el crédito de formación de varios años.

La formación programada por las empresas ha venido creciendo a lo largo de los años en número de participantes y financiación, con la excepción del periodo de pandemia, y supone, de lejos, la iniciativa de formación que alcanza a un mayor número de participantes.

En 2024, se alcanzaron más de 5,8 millones de participantes, nueva marca de la serie histórica. El siguiente gráfico ilustra este crecimiento de participantes, que se produce también en el número de horas.

Gráfico 14. Evolución de participantes y horas de formación programada por las empresas



Fuente: Fundae. Gráfico elaboración propia

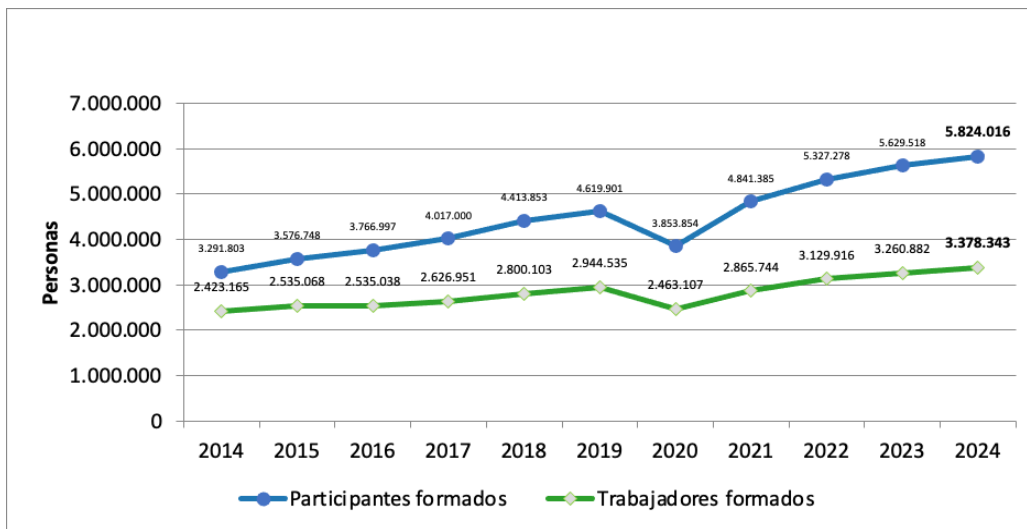
Pese a la preeminencia de esta formación de demanda de las empresas en el conjunto de la formación en el trabajo, esta iniciativa ha perdido en 2024 algo de su peso relativo en comparación con el crecimiento más intenso de la oferta formativa, de acuerdo con los datos estatales que ofrece Fundae.

La tasa de cobertura formativa de los participantes (ratio entre número de participantes y número de asalariados), se mantuvo estable en 2024, con un ligero descenso de dos décimas que la situó en el 39,2%, tal como señala el Balance de Situación 2024 de Fundae.

La distribución por sexo permanece estable, con una participación femenina en las acciones programadas por las empresas del 46%, porcentaje similar a la de su participación en el mercado de trabajo. Esta menor participación femenina contrasta con la mayor participación de las mujeres en el conjunto de la formación permanente, de acuerdo tanto con los datos de la EPA como con los de los registros administrativos de ofertas de formación dirigidas prioritariamente tanto a desempleados como a ocupados. De estos datos cabe interpretar que, mientras que las empresas forman a sus empleados de manera proporcional, sin aparente diferenciación por sexo, cuando la iniciativa de formarse parte de la persona, las mujeres demuestran unos niveles de participación superiores.

La cifra de estos participantes, como ya hemos comentado, contabiliza al mismo trabajador tantas veces como acciones formativas en las que haya participado. A este respecto, Fundae ofrece también el dato de personas que participaron en acciones de formación programadas por las empresas, que se reduciría a 3,38 millones. Aunque se trata de una cifra significativamente inferior, apenas un 60% de los participantes, el número de personas formadas en 2024 es también el más elevado registrado hasta la fecha.

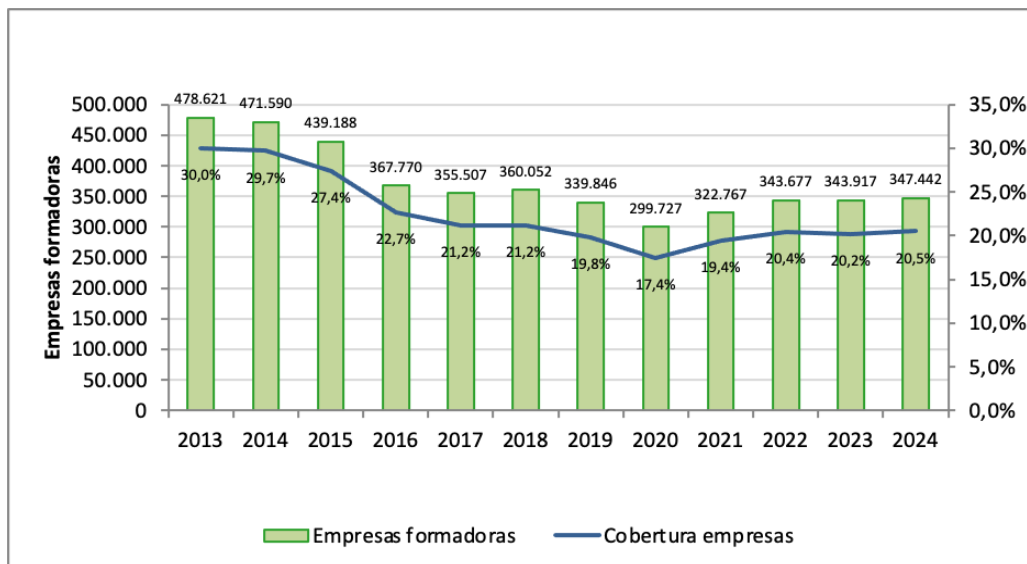
Gráfico 15. Evolución de participantes y trabajadores formados (formación de empresas)



Fuente: Fundación Estatal para la Formación en el Empleo (FUNDAE). Gráfico elaboración propia

En informes anteriores, habíamos destacado cómo el creciente número de participantes en la formación programada por las empresas desde 2013 venía contrastando con un decreciente número de las empresas que programaban formación. Esta tendencia dispar se mantuvo hasta el 2020, año en que se registró la cifra más baja de empresas formadoras. Desde esa fecha, el número de empresas inició una muy ligera recuperación que, en la práctica, se encuentra casi estancada desde 2022, con tímidos avances hasta alcanzar las 347.442 empresas formadoras en 2024, con una tasa de cobertura del 20,5%¹⁹.

Gráfico 16. Evolución del número de empresas formadoras y de la tasa de cobertura

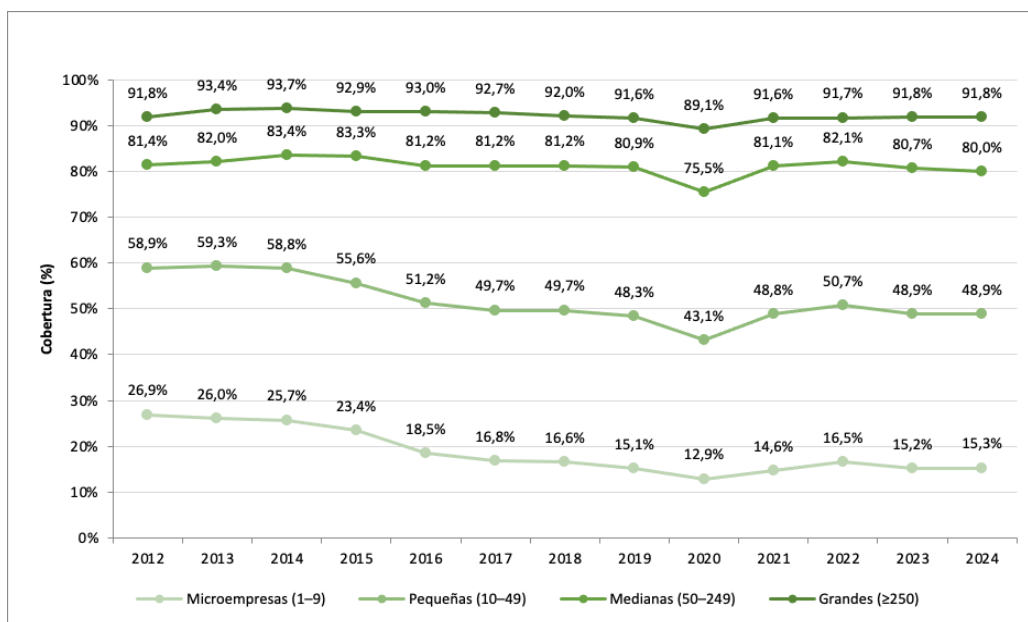


Fuente: Fundación Estatal para la Formación en el Empleo (FUNDAE). Gráfico elaboración propia.

19 Se denominan empresas formadoras aquellas que desarrollan acciones formativas para sus trabajadores y comunican la formación a Fundae, pudiendo bonificarse el coste de formación en las cuotas de la Seguridad Social. La tasa de cobertura de las empresas formadoras es el porcentaje de empresas que realizan formación para sus trabajadores respecto al total de empresas cotizantes por FP inscritas en la Tesorería General de la Seguridad Social.

El siguiente gráfico presenta la evolución del porcentaje de empresas que ha venido participando en formación, según su tamaño. La primera evidencia es que el porcentaje de empresas formadoras se encuentra por debajo de sus niveles más altos en todos los tamaños de empresa. Ahora bien, mientras que las empresas de mayor tamaño mantienen una participación muy elevada y relativamente estable, la de las empresas de menor tamaño es muy inferior y, además, se ha reducido de manera sustancial. En informes anteriores comentábamos cómo, tras el bache de 2020, se había producido un cierto rebote o recuperación de la participación de las microempresas y de las pequeñas empresas (de 10 a 49 trabajadores). De hecho, la recuperación en esos tramos había explicado la mayor parte del crecimiento total de empresas formadoras. Desde 2023, sin embargo, los porcentajes de participación de estas empresas se han prácticamente estancado. En 2024, la tasa de cobertura de las microempresas apenas avanzó una décima, y la de las pequeñas empresas se quedó en estable en el mismo nivel. Se trata de un dato que no es satisfactorio, considerando el gran diferencial de participación respecto a las empresas más grandes.

Gráfico 17. Tasa de cobertura de empresas formadoras por tamaño de empresa

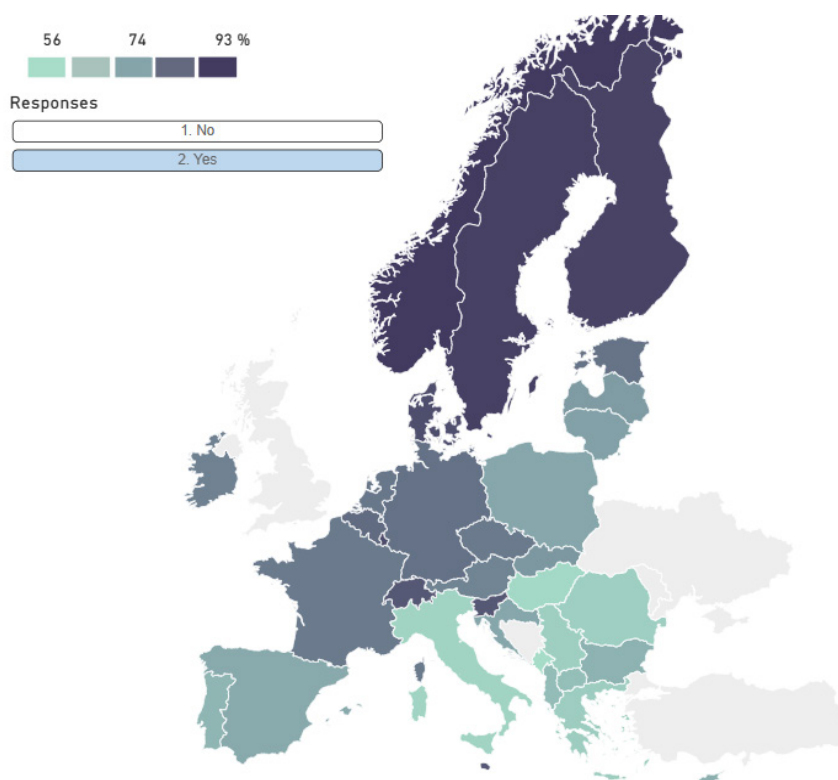


Fuente: Fundación Estatal para la Formación en el Empleo (FUNDAE).

En sucesivos informes anuales, hemos intentado abordar los motivos que pueden estar detrás de la menor participación de las empresas con menor número de empleados, más allá de las obvias limitaciones derivadas de su menor tamaño y capacidad. En su momento, utilizamos los datos que ofrecía la última Encuesta europea de formación continua, de 2020, en la que las causas más mencionadas por las empresas para no realizar formación eran que el personal ya estaba cualificado, que habían reclutado personal con la formación que necesitaban, las dificultades derivadas de la falta de tiempo y la carga de trabajo o el coste de la formación. Con datos bastante más recientes, la Encuesta europea de condiciones de trabajo, publicada en 2025, nos ofrece otra perspectiva, la que reportan los propios trabajadores, y muestra unos niveles de aprendizaje y autonomía en el empleo (*skills and discretion*) por debajo de la media europea. Más de la mitad de los trabajadores reporta no recibir formación en su empleo, ni siquiera por sus propios supervisores o colegas. En concreto, un 51% reporta no haber recibido formación en su puesto de trabajo por parte de supervisores o compañeros (frente a un 54% de media europea). Pero es que casi la mitad de los trabajadores (el 47%) afirma que su trabajo no implica

tareas complejas, el 28% dice que no aprende cosas nuevas en su trabajo (frente a un 37% y un 24% de media europea, respectivamente), y solo un 11% afirma que necesita mayor formación para cumplir con sus tareas. Estos datos parecen apuntar a una composición del empleo en la que abundan puestos de trabajo que no tienen grandes exigencias de cualificación. Cabe asumir que esto responde a la particular composición de nuestro tejido productivo, y posiblemente también al peso de empresas de menor tamaño. En cualquier caso, si sirve de algún tipo de consuelo, el porcentaje de trabajadores que dice no necesitar más formación está solo dos puntos por debajo de la media europea, es similar al de países como Francia y superior a otros como Italia y Portugal.

Gráfico 18. % de trabajadores que reportan aprender cosas nuevas en su empleo



Fuente: Encuesta europea de condiciones de trabajo (EWCS 2024), Eurofound.

A estas dificultades genéricas habría que añadir, para el sistema de bonificaciones, los condicionamientos del propio sistema, entre los que recordábamos en informes anteriores cuestiones como el papel de las empresas organizadoras que intermedian en la formación. El número de estas entidades externas sigue bastante por debajo de los niveles alcanzados en 2015, aunque su función sea clave para facilitar el acceso a la formación de cerca de la mitad de las empresas en España. Según los resultados de la encuesta a empresas y los grupos focales incluidos en el Plan Anual de Evaluación de 2022, muchas empresas reportan que no cuentan con los recursos económicos, no tienen tiempo o tienen dificultades para tramitar los requisitos burocráticos de estas iniciativas. A ello se unen otras razones de inseguridad jurídica que podrían estar disuadiendo a las empresas de menor tamaño de participar en la formación, cuando la carga burocrática y el potencial coste derivado de incidencias, incluso de las meramente formales, puede superar ampliamente el beneficio de una financiación relativamente modesta.

Respecto a la duración media de la formación programada por las empresas, señalábamos en informes anteriores su reducción a lo largo de los años, recordando que la duración media en

2010 era de 48 horas. En los últimos años, no obstante, la duración se mantiene relativamente estable. En 2024, la duración media de las acciones formativas fue de 13,3 horas, similar a la de los dos años anteriores. En cualquier caso, la duración media no refleja la importante dispersión que existe según la modalidad formativa. Así, mientras que la duración media de la formación presencial se redujo a 9,5 horas, en teleformación aumentó hasta las 19 horas, y en la formación mixta también creció hasta las 39,5. Como hemos venido señalando en informes anteriores, el menor número de horas de formación de las acciones programadas por las empresas está relacionada con la flexibilización del sistema para acomodar estrategias organizativas de modularización de la formación en acciones cortas. Estrategias que parecen obedecer a la intención de conciliar mejor la formación con la actividad ordinaria de la empresa y la disponibilidad de los empleados, pero también a los condicionantes administrativos de un sistema que financia acciones formativas que hayan sido finalizadas, incentivando la fragmentación de acciones formativas más largas.

En 2024, el porcentaje de personas que participaron en formación presencial, teleformación y mixta mantuvo una distribución muy similar a la de años anteriores. La formación presencial continuó siendo mayoritaria, con más de un 62% de los participantes, pero la mayoría de las horas de formación siguieron siendo online, debido a que la duración media de las acciones en teleformación fue el doble que la de las presenciales.

2.5.3. FORMACIÓN DIRIGIDA PRIORITARIAMENTE A PERSONAS OCUPADAS (OFERTA EN EL ÁMBITO ESTATAL)

La oferta formativa no asociada al Catálogo de Estándares de Competencia y dirigida prioritariamente a personas ocupadas sigue, en lo fundamental, regulada por el desarrollo de la Ley 30/2015²⁰ que comprende programas sectoriales, programas transversales y programas de cualificación y reconocimiento profesional, canalizados fundamentalmente a través de convocatorias de subvenciones a entidades formadoras. Como se ha mencionado, la Ley de Empleo y su normativa de desarrollo han modificado algunos aspectos regulatorios, entre otras cuestiones habilitando otras fórmulas de financiación.

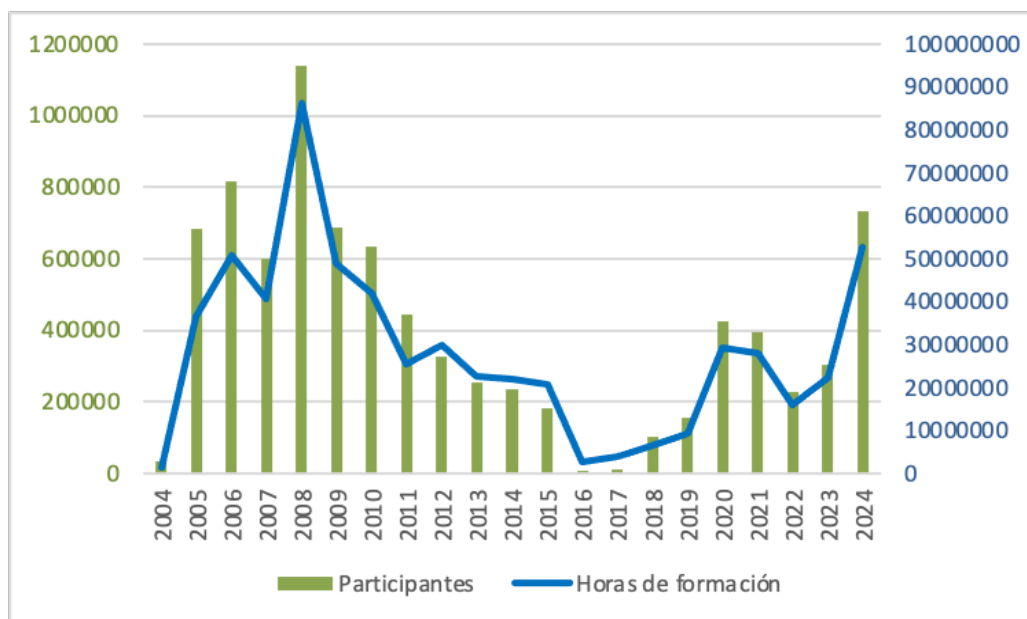
Esta oferta se ha canalizado a través de convocatorias estatales y autonómicas, financiadas desde la administración laboral. Centrándonos en el ámbito estatal (los datos agregados de la oferta de las Comunidades son menos transparentes), los participantes comunicados a Fundae en 2024 corresponden a acciones financiadas en nueve convocatorias diferentes, en su mayor parte publicadas en años anteriores y seis de ellas financiadas en el marco del Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR). El 66,1% de los participantes corresponden a acciones de la convocatoria general de Programas 2022, que también fue la que tuvo mayor peso en 2023. Las siguientes convocatorias por número de participantes fueron la de Turismo 2023, con un 21% y la de ERTes, con un 7%. El resto de las convocatorias tuvieron un peso mucho más reducido²¹.

20 La Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral, se desarrolló en el Real Decreto 694/2017, de 3 de julio, que a su vez ha sido regulado por distintas Órdenes Ministeriales (la Orden TMS/368/2019, sobre oferta formativa, financiación y bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a su financiación, y las Órdenes TMS/283/2019, sobre el Catálogo de Especialidades formativas, TMS/369/2019, sobre el Registro Estatal de Entidades de Formación, y TES/1079/2022 sobre capacitación para el diálogo social y la negociación colectiva (Memoria SEPE) También son aplicables el Real Decreto-ley 36/2020, en todas las medidas que ayuden a agilizar y flexibilizar la tramitación del PRTR.

21 En 2024 se comunicó la formación de participantes en acciones correspondientes a nueve convocatorias diferentes. El 65% de los participantes en la formación subvencionada provienen de la convocatoria general de Programas 2022, el 21% de la de Turismo 2023, el 7% de la convocatoria de Licitación de ERTes, el 7% restante se distribuye entre las otras seis convocatorias.(Balance de situación 2024. Fundae).

En el siguiente gráfico podemos ver cómo, en 2024, el volumen de esta formación en el ámbito estatal dio un importante salto cuantitativo, más que duplicando las cifras de participantes y horas de formación del año anterior, hasta superar los 730.000 participantes y 52 millones de horas. Si en 2023 destacábamos que se había detenido la anterior caída de participantes, el intenso crecimiento de 2024 nos sitúa, por encima de los vaivenes de la serie de datos, en el volumen más alto de horas de formación en oferta estatal, solo superado por la cifra de 2008.

Gráfico 19. Evolución de participantes y horas de formación en oferta estatal subvencionada en el ámbito laboral



Fuente: Fundae. Gráfico elaboración propia

En cuanto a los participantes, la distribución por sexo es relativamente similar a la de años anteriores, con una ligera reducción de la participación de mujeres, que en todo caso siguió siendo mayoritaria, con un 59% de participantes.

La duración de las acciones de formación subvencionadas se redujo ligeramente, con 71,6 horas de media, pero sigue siendo significativamente mayor que la de acciones programadas por las empresas. Al igual que en esta, la modalidad de teleformación ofreció acciones de mayor duración, con 75,4 horas de media y la mixta fue la que tuvo, de media, el mayor número de horas, 79. La teleformación se consolidó, además, como modalidad prioritaria, siendo la utilizada por 9 de cada 10 participantes.

Por sectores, los servicios siguieron concentrando buena parte de participantes. Dentro del sector servicios, el mayor peso sigue concentrándose en "otros servicios", aunque la hostelería mantiene todavía, con un 23,4% de los participantes, un nivel de formación superior al peso de los trabajadores del sector en el conjunto del empleo.

Para un mayor detalle sobre esta formación en 2024, como la desagregación por familia y área profesionales, así como otros datos puede consultarse el informe de Fundae sobre la formación de oferta estatal 2024²² y en la web de Fundae.

22 https://www.fundae.es/docs/default-source/publicaciones-y-evaluaciones/publicaciones-estad%C3%ADstica/informe-de-oferta-2024.pdf?sfvrsn=e997b072_3

En cuanto a la evaluación de la oferta formativa dirigida prioritariamente a ocupados, en nuestros informes de años anteriores comentábamos algunas de las conclusiones de los informes de evaluación de sucesivas convocatorias (sobre todo de las de la Convocatoria de 2016, desarrollados entre 2017 y 2020 y publicado en 2021 y la Convocatoria 2018, en su ejecución de 2019 a 2022 y publicado en 2024). En 2025 se ha publicado una nueva evaluación referida a la Convocatoria TIC 2021.

El informe de 2021, que había sido la primera en ofrecer una información relativamente completa sobre la eficacia y eficiencia de las ofertas formativas tras el cambio normativo de 2015, señalaba que una gran mayoría de entidades formativas (el 88%) habían estado poco satisfechas, apuntando a problemas como plazos de ejecución, retrasos en aprobación, el desajuste entre contenidos ofertados y necesidades del tejido productivo, o un cierto incentivo del sistema al estrechamiento de la oferta concentrándola en las especialidades más rentables y sencillas de gestionar. El informe TIC, por su parte, reconocía avances relevantes, como la simplificación de cargas burocráticas a entidades formativas con experiencia y la reducción de limitaciones a la participación (por ejemplo, por domicilio del participante o de la empresa, o por el régimen de empleo autónomo). Pero señalaba también ámbitos menos satisfactorios, por ejemplo, en los procesos de detección de necesidades o en la utilización de criterios de valoración no alineados con las necesidades identificadas.

El informe publicado en 2024, por su parte, consideró que, en general, la formación respondió bien a las necesidades de desarrollo profesional y tuvo un nivel de satisfacción elevado, aunque un porcentaje relevante de participantes reportó la falta de pertinencia de la formación. Los interlocutores sociales sectoriales criticaron la inercia en la elaboración de los planes, apuntando a las carencias de recursos y capacidades técnicas que sufren las comisiones y entidades paritarias, y a la ausencia de una metodología sólida de detección de necesidades, además de otros problemas organizativos. Estas carencias han venido provocando una cierta desafección por parte de algunas comisiones paritarias respecto a una oferta que no consideran propia. Se consideraba relevante prestar más atención a la opinión directa de las empresas y a la demanda real de formación por parte de los trabajadores, además de a la percepción de las entidades de formación que siguen el día a día de la oferta y la demanda formativa, con quienes se sugería aumentar el nivel de cooperación. Por otra parte, los interlocutores sociales sectoriales también apuntaban a la dificultad para atender sus necesidades más específicas y actualizadas, considerando el mayor esfuerzo y coste de desarrollo en acciones novedosas y más complejas. Las entidades formativas, por su parte, coincidían en señalar algunas carencias en los procesos de diagnóstico y priorización que, unidas a las dificultades organizativas para planificar las acciones más relevantes, provocaban cierto desajuste de los planes de referencia sectoriales respecto a las necesidades reales. Por otra parte, las entidades de formación apreciaban una desconfianza general desde la Administración (SEPE y Fundae) sobre su papel, y sugerían transitar desde una posición de ejecutores de subvenciones, sujetos a control, a aliados necesarios y valiosos prestadores del servicio. Desde la perspectiva de facilitar el acceso a los trabajadores, también resultaban claras ciertas limitaciones estructurales ligadas a la difusión e información sobre las oportunidades de formación, la descoordinación entre las iniciativas y convocatorias promovidas por las distintas Administraciones, y la necesidad de reducir los requisitos de inscripción.

El informe de evaluación publicado en 2025, sobre la convocatoria TIC 2021, señala que los participantes valoran la mejora de sus competencias digitales, aunque en muchos casos, la aplicación de lo aprendido en el puesto de trabajo fue limitada y dependió del nivel de la acción formativa y del contexto de la empresa. Se estima que el programa contribuyó a reducir la brecha en competencias digitales, pero las mejoras en estas competencias no se tradujeron necesariamente en mejoras de oportunidades laborales. Los proveedores de formación indicaron que algunas acciones no habrían logrado responder a las necesidades empresariales, y señalaron las

dificultades para adaptar la modalidad, duración y especialización de los programas a la heterogeneidad de los participantes y al entorno de las empresas. Se insiste en sugerir una mejora en la alineación de la oferta con la demanda empresarial, partiendo de un mejor diagnóstico previo de necesidades heterogéneas (según sector, tamaño, grado de digitalización, etc.). En este contexto, las entidades de formación sugerían que las convocatorias incluyan algún criterio de selección o modulación de los contenidos, duraciones y modalidades de formación, que les permita adaptarse de manera más flexible al entorno de la empresa o población específicas. También la inclusión de certificaciones reconocidas que supongan un impacto diferencial en la mayor empleabilidad de los participantes. A este respecto, cabe recordar que hace años se realizó un estudio sobre las certificaciones profesionales más requeridas en ofertas de empleo, sin que conste que las certificaciones identificadas se hayan utilizado de manera sistemática para actualizar o complementar las ofertas formativas. En el terreno de la gestión, las sugerencias apuntaban a la simplificación de algunos procedimientos para facilitar la participación de pymes, autónomos y trabajadores en situaciones de vulnerabilidad, con mayores dificultades de acceso. El informe también sugiere la necesidad de fortalecer el seguimiento posterior a la formación en cuanto al acompañamiento y la inserción y carrera laboral.

2.5.4. FORMACIÓN EN PERIODOS DE INACTIVIDAD DURANTE LOS ERTE

En los sucesivos informes de situación de la formación profesional hemos venido recordando la importancia de los ERTE (Expedientes de regulación temporal de empleo) para el mantenimiento del empleo, y el posible aprovechamiento de los periodos de suspensión o reducción del tiempo de trabajo para que los empleados se formen.

Recordemos que el Estatuto de los Trabajadores establece dos modalidades de ERTE, concretamente en los artículos 47 (por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción -ETOP- o de fuerza mayor) y 47 bis (mecanismo RED de flexibilidad y estabilización del empleo, en sus modalidades cíclica, asociada a la coyuntura general macroeconómica, o sectorial, asociada a determinados sectores en reestructuración). Las empresas que proporcionen formación en el contexto de los ERTE disfrutan de una exoneración de contribuciones sociales del 20%, en el caso de los ERTE ETOP y del 40%, en el caso de los ERTE de mecanismo RED, y se amplía además el crédito de formación bonificada, pudiendo realizarse la formación durante el tiempo de suspensión o reducción de la jornada.

En el marco del componente 23 del Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia se complementa la formación programada por las empresas con una oferta específica para personas afectadas por un ERTE. Esta oferta se ha canalizado a través de sucesivas convocatorias específicas de subvenciones a entidades formativas. En la convocatoria de 2021, se estimó que un 30% de las acciones financiadas estarían dedicadas al desarrollo de competencias y empleos verdes y el 30% a competencias digitales. En 2022 y 2023 se continuó con la ejecución de los dos primeros plazos establecidos, que cuentan con 98 expedientes aprobados para formación de participantes, que continuaron certificándose en 2024. En 2023 también se articularon nuevos instrumentos jurídicos con dos licitaciones. A finales de 2024, entre estas dos licitaciones se habían aprobado otros 9 expedientes con un total de 125.103 participantes admitidos, según el informe de actividades del SEPE.

2.5.5. FORMACIÓN DE DESEMPLEADOS

Como recordábamos en los informes anteriores, la gestión de la formación dirigida prioritariamente a desempleados se encuentra básicamente descentralizada a las Comunidades Autó-

nomas, junto con el conjunto de políticas activas de empleo. Pese a esta territorialización, una pequeña parte sigue siendo de gestión estatal y, sobre todo a partir de 2018, se ha incrementado progresivamente la formación telemática de desempleados, extendiendo la oferta formativa más allá de las Comunidades Autónomas en las que las entidades y centros de formación tienen sus sedes.

La evaluación de las políticas activas de empleo ha avanzado notablemente con los diseños de evaluación contrafactual, con grupos control, que viene implementando el SEPE y que ofrecen datos robustos sobre la mejora en la inserción profesional que logran las distintas políticas y programas. Estos datos corroboran el impacto positivo en la inserción a los 6 meses de la finalización de la formación. En concreto, con datos de 2022, las personas que recibieron formación tuvieron una tasa de inserción casi 30 puntos porcentuales mayor que la del grupo control.

Por otro lado, la formación profesional para el empleo, certificable en el marco del Catálogo Nacional de Estándares de Competencia, atribuida al Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deporte, se viene canalizando a través de convocatorias de oferta certificable dirigida indistintamente a desempleados y ocupados. En parte, mediante convocatorias con reserva de gestión estatal, que es complementaria al reparto y transferencia de (la mayoría de) los fondos a las Comunidades Autónomas, tras su discusión en Conferencia Sectorial de Formación Profesional. Dichas transferencias se realizan desde el Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deporte con independencia de que la administración que gestione esta formación finalmente a nivel autonómico sea la educativa o la laboral, cuestión que corresponde a la capacidad de organización y autonomía administrativa de las Comunidades. Lamentablemente, existen pocos datos sobre el volumen de personas y horas de formación realizadas en este ámbito, razón por la cual los datos que se aportan a continuación se refieren solo a la formación de desempleados que se articula desde la Administración laboral.

En 2024, el número de acciones formativas dirigidas a desempleados realizadas en el ámbito laboral se situó en 20.652, casi las mismas que el año anterior, pero el número de participantes, cerca de 200.000, supone una ligera reducción de los que se registraron los dos años anteriores.

Por su parte, la tasa de cobertura de la formación respecto a los desempleados se acercó al 50% con los últimos datos disponibles del Plan de evaluación de la formación para el empleo. Hay que señalar que, desde el Plan de 2019, este indicador se refiere al porcentaje de personas formadas respecto a las que habían solicitado o se les había recomendado formación, en lugar de hacerlo respecto al número total de desempleados. Este enfoque ha sido criticado por ofrecer una imagen que no ilustra la proporción de desempleados que se forman, y resulta poco informativo, reflejando cambios bruscos entre distintas anualidades, y con algunas Comunidades que reportan no disponer de los datos necesarios para calcularlo, así como otras que reportan tasas superiores al 100%.

A continuación, presentamos alguna información más detallada de acciones y participantes. En 2024, en torno al 41 por ciento de los participantes asistieron a acciones de duración superior a las 200 horas, significativamente superior a la duración de la formación de ocupados, pero inferior a la formación inicial del Sistema educativo. Estas diferencias son consistentes con el objetivo de abrir un abanico que incluya ofertas que puedan atender a distintas necesidades. Abanico que empieza con acciones más puntuales en la formación que programan las empresas, y pasa a ofertas más amplias que se ofertan a los trabajadores, y que son más largas para aquellos que tienen mayor disponibilidad, como los desempleados, hasta llegar a la oferta más formal, vinculada al Catálogo de certificados profesionales y de Títulos del Sistema educativo, que presuponen una dedicación plurianual a tiempo completo. Como ya habíamos planteado en informes anteriores, cabe preguntarse hasta qué punto tiene sentido, en un contexto de forma-

ción a lo largo de la vida, seguir planteando que las ofertas son “prioritariamente” dirigidas a trabajadores ocupados o en desempleo y establecer cuotas según su situación laboral. La diversificación de ofertas con distinta duración y alcance permite ofrecer oportunidades a personas con distinta disponibilidad u objetivos, pero eso no quiere decir que no deban estar abiertas a cualquier persona, sin establecer requisitos, limitaciones o cuotas dependiendo de su situación laboral en activo o desempleo, o en su caso de su situación como empleado autónomo, o del lugar de residencia o sector en el que trabajan. En todo caso, la única distinción que tendría sentido mantener es la que se refiere a las fuentes de financiación, ya que la cotización por formación se justifica para promover la formación de trabajadores, la cotización por desempleo para las políticas activas dirigidas a desempleados, y los impuestos generales para la financiación del sistema de educación inicial.

Tabla 2. Número de acciones formativas y participantes

ACCIONES FORMATIVAS REALIZADAS	PARTICIPANTES QUE TERMINAN ACCIÓN FORMATIVA											
				Ambos sexos			Varones			Mujeres		
	2022	2023	2024	2022	2023	2024	2022	2023	2024	2022	2023	2024
TOTAL	20.287	20.550	20.652	204.993	216.913	199.480	89.531	97.684	88.888	116.549	119.229	110.592
Menos de 200 horas	9.631	10.858	11.475	104.394	121.412	116.684	46.833	52.735	49.005	63.116	68.677	67.679
De 200 a 399 horas	5.024	4.491	4.427	53.773	50.214	45.092	21.780	23.093	21.387	29.745	27.121	23.705
De 400 a 599 horas	3.838	3.439	3.163	33.003	30.284	25.636	14.668	15.252	13.283	16.017	15.032	12.353
De 600 y más horas	1.794	1.762	1.587	13.823	15.003	12.068	6.250	6.604	5.213	7.671	8.399	6.855

Fuente: MITES, Anuario Estadístico

El perfil de participantes mantiene un perfil similar al de años anteriores, con una mayoría de mujeres (cerca del 56%) y menores de 40 años (un 53%)²³

Tabla 3. Participantes por edad y sexo

	PARTICIPANTES QUE TERMINAN ACCIÓN FORMATIVA									
	Ambos sexos			Varones				Mujeres		
	2022	2023	2024	2022	2023	#	2024	2022	2023	2024
TOTAL	204.993	216.913	199.480	88.444	97.684	88.888	116.549	119.229	110.592	
Menor de 20 años	15.506	23.476	19.240	9.896	15.293	12.527	5.610	8.183	6.713	
De 20 a 24 años	25.532	28.124	24.106	14.259	16.533	14.217	11.273	11.591	9.889	
De 25 a 29 años	23.882	24.152	22.183	11.652	12.511	11.689	12.230	11.641	10.494	
De 30 a 34 años	21.401	21.660	20.230	8.780	9.481	9.207	12.621	12.179	11.023	
De 35 a 39 años	22.666	22.371	20.900	8.378	8.790	8.619	14.288	13.581	12.281	
De 40 a 44 años	25.947	25.743	23.707	9.285	9.416	8.803	16.662	16.327	14.904	
De 45 a 49 años	27.738	26.769	24.761	9.839	9.492	8.497	17.899	17.277	16.264	
De 50 a 54 años	22.565	22.881	21.792	8.014	7.788	7.106	14.551	15.093	14.686	
De 55 a 59 años	14.282	15.002	15.222	5.845	5.597	5.353	8.437	9.405	9.869	
De 60 y más años	5.474	6.735	7.339	2.496	2.783	2.870	2.978	3.952	4.469	

Fuente: MITES, Anuario Estadístico

²³ En este informe anual no se ofrece la participación en estas acciones de formación por nivel de estudios correspondiente a 2024, por existir un error evidente en la tabla que ofrece el Anuario Estadístico del MITES.

El Anuario Estadístico del Ministerio de Trabajo y Economía Social²⁴ ofrece datos más desagregados, por ejemplo, por Comunidades Autónomas y Familias profesionales.

2.5.6. PROGRAMAS DE FORMACIÓN-EMPLEO

En el marco de las políticas de formación para desempleados, los Servicios Públicos de Empleo son responsables de los programas que combinan formación y empleo, que incluyen Escuelas taller, casas de oficios, talleres de empleo y sus sucesores, los proyectos TándEm, que utilizan contratos formativos en alternancia. Se trata de programas dirigidos también a personas en desempleo, normalmente de niveles formativos bajos, que son mayoritariamente gestionados por las Comunidades Autónomas salvo algunos proyectos de gestión estatal (e incluso alguno en el exterior). Se trata de programas de mayor intensidad, tanto por su duración, que llega a los dos años en el caso de las antiguas Escuelas-Taller, como por su presupuesto, con una inversión media por participante muy superior a la de otros programas dirigidos a desempleados, al financiarse también los salarios de los contratos. Pese a esta relevancia y el importante esfuerzo económico, la baja calidad y transparencia de los datos disponibles no facilita conocer con cierto detalle y exactitud el alcance de estos programas. Los datos aparecen en distintas fuentes (Informe Anual del SEPE, Anuario estadístico MITES, Planes de evaluación del Sistema de Formación Profesional para el empleo), pero no son siempre coincidentes por distintos motivos (tanto metodológicos, como de falta de datos de Comunidades Autónomas que utilizan programas informáticos diferentes, además de la discontinuidad o cambio de denominación de los programas, entre otros).

Los programas de empleo-formación se financian habitualmente mediante subvenciones a entidades promotoras (organismos y entes públicos, consorcios, asociaciones y otras entidades sin ánimo de lucro), que cubren los costes tanto de formación como los salariales derivados de los contratos formativos. Las Escuelas Taller se venían dirigiendo a la formación de jóvenes en ocupaciones generalmente relacionadas con la recuperación o promoción del patrimonio artístico, histórico, cultural o natural, así como con la rehabilitación de entornos urbanos, la recuperación del medio ambiente o la mejora de las condiciones de vida de las ciudades. Los Talleres de empleo se venían dirigiendo a la formación de desempleados de mayor edad, en áreas de empleo de interés general o social. Los programas experienciales de empleo y formación TándEm, vienen a suceder a las Escuelas Taller, Casas de Oficio y Talleres de empleo y se establecen con una duración de entre 6 y 12 meses. Estos programas se lanzaron en el marco del Programa de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y ampliaron el foco para incluir otras actividades de revalorización y recuperación de espacios públicos y de digitalización económica y social en la gestión, así como actividades socioculturales y que faciliten la conciliación familiar y laboral, entre otros. Estos programas, que están entre los previstos por el RD 818/2021, por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo, tienen dos modalidades. La general, dirigida a menores de 30 años, y la específica, dirigida a emprendedores para el desarrollo de su proyecto de autoempleo, constitución de una cooperativa, sociedad laboral, sociedad agraria de transformación o empresa de inserción.

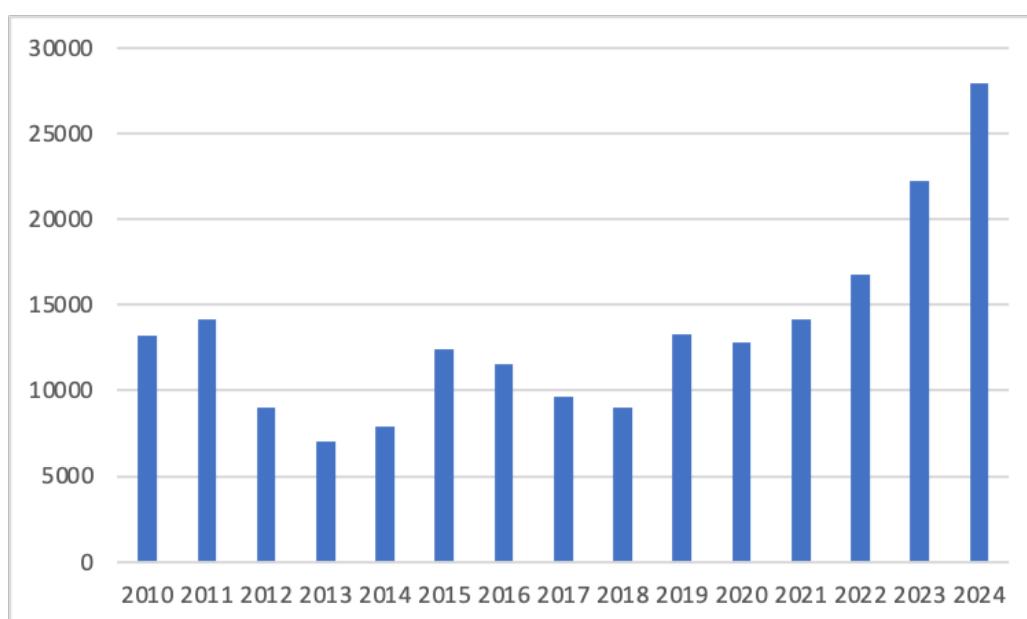
En 2024, además del desarrollo de más de 50 programas experienciales de empleo y formación TándEM, siguieron ejecutándose más de 100 Escuelas-Taller y Talleres de Empleo aprobados en ejercicios anteriores, antes del cambio de normativa, que serán los últimos con esta denominación.

24 Anuario estadístico del MITES <https://www.mites.gob.es/ficheros/ministerio/estadisticas/anuarios/2024/FPE/FPE.pdf>

Según la memoria del SEPE, el número de participantes se acercó a los 15.000 (14.055 en Escuelas-Taller y Talleres de Empleo y 839 en Programas TándEM)²⁵, con un presupuesto de más de 660 millones de euros, si bien estos datos solo incluyen las Comunidades (y ciudades) Autónomas que usan la aplicación informática de gestión de escuelas taller SILET²⁶.

Se muestra a continuación la evolución en el número de participantes que ofrece el Anuario estadístico del Ministerio de Trabajo y Economía social, con la limitación de los datos de Comunidades Autónomas que no se incluyen en estos datos. De acuerdo con esta fuente, el número de participantes continuó el fuerte ascenso ya mencionado para 2023, significativamente superior al de años anteriores, lo que muestra un continuo crecimiento de estos programas, probablemente impulsado por el mecanismo de recuperación y resiliencia.

Gráfico 20. Participantes finalizados en programas de Empleo-Formación (anuario MITES)



Fuente: MITES. Anuario Estadístico

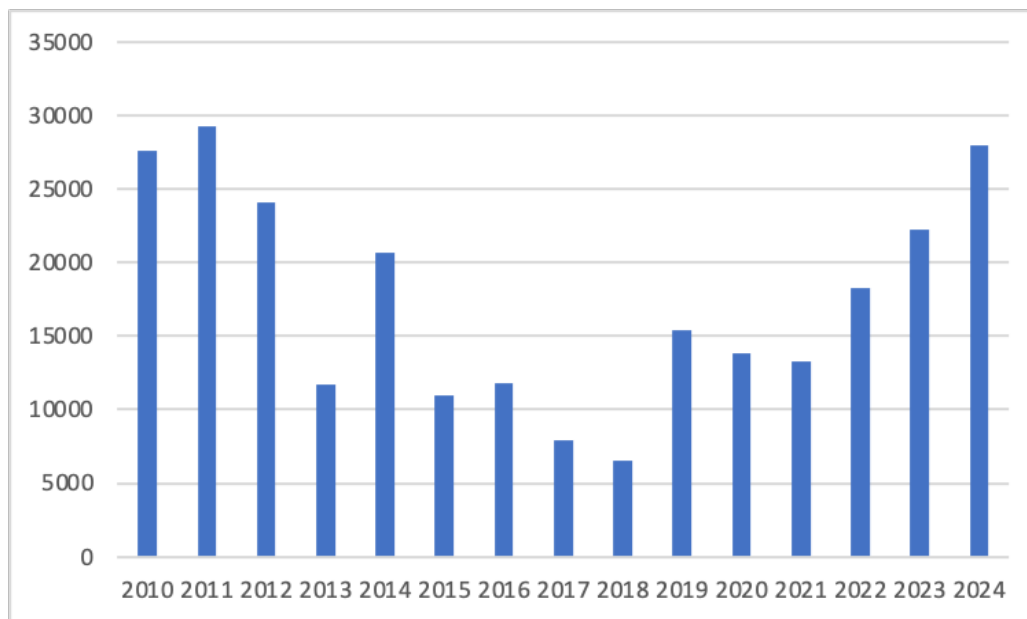
Ante el desajuste y desbarajuste de cifras procedentes de distintas fuentes, en informes anteriores habíamos incorporado los datos del Plan anual de evaluación del sistema de formación profesional para el empleo 2020-21, en principio más armonizados y que habrían integrado datos de Comunidades Autónomas que faltaban en otras fuentes, y que en este informe complementamos con el Plan de evaluación 2022. Pero, incluso los datos de estos Planes presentan limitaciones notables. Algunas Comunidades Autónomas parecen haber comunicado que no han tenido ningún participante en estos programas. Aunque puede ser cierto que, en algún caso, no se hayan realizado efectivamente estos programas, en otras Comunidades, como es el caso de Andalucía, lo que ha ocurrido es un cambio de denominación, como consecuencia de la derogación del marco normativo estatal mediante el Real Decreto 818/2021. En el País Vasco, estos programas parecen haber sido sustituidos por subvenciones a empresas para contratos de formación en alternancia, dentro del impulso a la formación dual. Se ofrecen a continuación estos

25 La cifra no coincide con la del Anuario del MITES que se acerca a los 28.000 participantes finalizados.

26 Canarias, Cantabria, Castilla La Mancha, Castilla y León, Comunidad Valenciana, Comunidad de Madrid, Extremadura, Galicia, Andalucía, Aragón, Asturias, Murcia, País Vasco y la Rioja. Las Ciudades Autónomas Ceuta y Melilla son gestión SEPE.

datos, incorporando los del Plan de Evaluación de 2022, pero complementado la serie para los años 2023 y 2024 con los del Anuario con todas las cautelas, ya advertidas, de que en estos dos años se excluirían datos de algunas CC. AA. En todo caso, el gráfico muestra que el importante incremento de los participantes ya se visualiza con datos del Plan de Evaluación en 2022 y parece continuar con fuerza en los últimos años.

Gráfico 21. Participantes en programas de empleo y formación (Plan evaluación FPE hasta 2022)



Fuente: SEPE, Plan Anual de Evaluación de la Calidad, Impacto, Eficacia y Eficiencia del conjunto del subsistema de formación profesional para el empleo. Los datos de 2023 y 2024 proceden del anuario estadístico del MITES (que no recoge los participantes de todas las CC. AA).

Como venimos destacando en los sucesivos informes anuales, el interés especial de estos programas se deriva en buena medida de su importante peso presupuestario, como veremos más adelante, en la sección dedicada a los datos económicos. En este contexto, resulta extraño que la acción que más gasto por beneficiario genera sea de la que tenemos peores datos y escasa evaluación de su impacto.

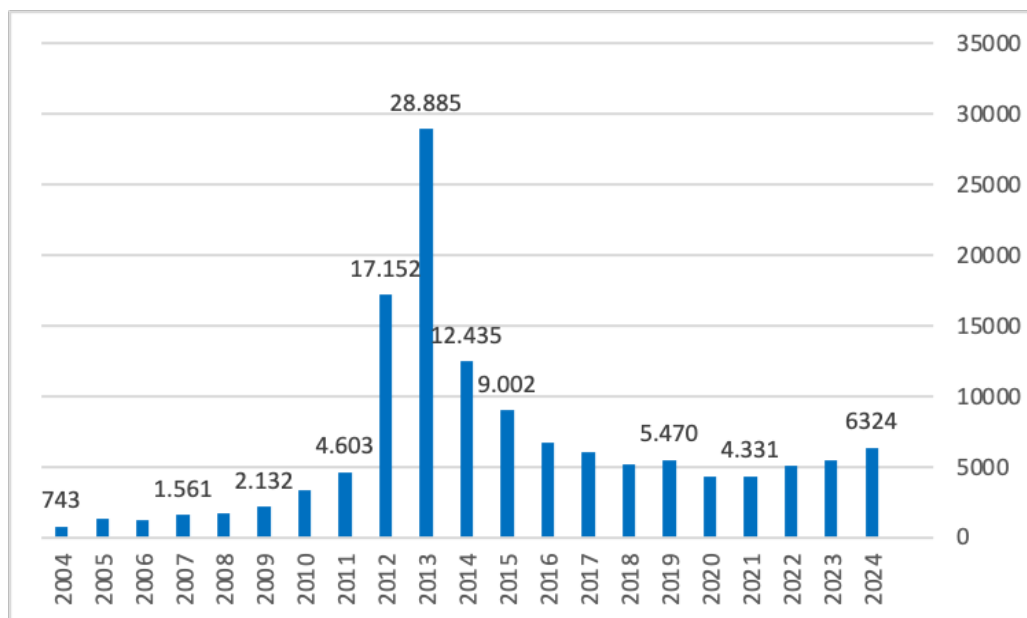
2.5.7. PERMISOS INDIVIDUALES DE FORMACIÓN Y CUENTAS INDIVIDUALES DE FORMACIÓN

Los permisos individuales de formación (PIF) son una iniciativa del sistema de formación para el empleo para la financiación de permisos retribuidos, autorizados por la empresa, para que el trabajador realice un curso dirigido a la obtención de un título o acreditación oficial.

El número de beneficiarios de los PIF fue creciendo hasta 2013, año a partir del cual comenzó a reducirse significativamente. Esto se debió en gran medida a la Sentencia del Tribunal Supremo, de 11 de febrero de 2013, que consideró que la formación obligatoria para determinadas ocupaciones, (como los Certificados de Aptitud Profesional o los Permisos de conducir profesionales), a la que se venían aplicando los PIF, no procede hacerlo ya que debe garantizarse por la empresa, precisamente por su carácter obligatorio para la ocupación. En aplicación de esta doctrina, el cambio de criterio, unido a otros factores, provocó una caída del número de PIF del 55% en 2014.

En 2024 el número de trabajadores que disfrutaron de un permiso para realizar cursos oficiales creció en algo menos de 1.000, hasta alcanzar la cifra de 6.342, muy lejos del techo alcanzado en 2013 con cerca de 29.000 permisos.

Gráfico 22. Beneficiarios de permisos individuales de formación



Fuente: Estadísticas Fundae. Gráfico elaboración propia

El porcentaje de participación de mujeres aumentó cuatro puntos hasta un 57%. Las horas de formación facilitadas por los PIF finalizados en el año crecieron hasta las 471.718, con una media de duración de 74,6 horas, ligeramente superior a la de los años anteriores.

Lo más destacable de los PIF sigue siendo su alcance limitado a un número pequeño de beneficiarios y su dedicación básicamente a los estudios universitarios, que suponen tres de cada cuatro permisos. Como señalábamos en informes anteriores, un volumen que parece escaso para un mecanismo que se supone responde a la "demanda" del trabajador, en cierta reciprocidad a las bonificaciones que responden a la "demanda" de las empresas para la formación que programen para sus empleados.

En los informes de los dos años anteriores, veníamos refiriéndonos en este apartado a la Recomendación Europea de 2022 sobre Cuentas individuales de aprendizaje²⁷, modelo que se sugiere para favorecer la formación elegida por el trabajador. La nota que la Fundación CIFE publicó en 2023, ante una posible reforma de la regulación de la formación para el empleo, hacía especial referencia a la oportunidad que suponía el modelo sugerido en esta Recomendación Europea para dotar de mayor capacidad de iniciativa o demanda a los propios trabajadores en el sistema de formación español. Si bien estas cuentas individuales podrían tener algunos aspectos similares a los PIF, el alcance propuesto en la Recomendación europea es mucho más amplio y estructural y se orienta a facilitar el ejercicio del derecho individual a la formación. En 2024, España se unió al programa de aprendizaje mutuo que ofrece la Comisión Europea en este tema, mediante el cual representantes del SEPE y los Interlocutores sociales vienen participando en

27 Recomendación del Consejo la UE 2022/C 243/03, aprobada dentro del plan de acción para la implementación del Pilar europeo de derechos sociales <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/06/16/council-recommendation-on-individual-learning-accounts-to-boost-training-of-working-age-adults/>

distintas reuniones e intercambios, para explorar una posible adaptación del mecanismo a la realidad española. Hasta la fecha, esta participación parece generar expectativas divergentes. La Administración ha mostrado interés en que el programa abra un camino que permita instaurar el mecanismo, como una iniciativa complementaria en los ámbitos de formación del SEPE. Los Sindicatos aspirarían a que la discusión de este mecanismo permita negociar un Derecho subjetivo a la Formación que pudiera ampliar lo actualmente establecido. Y las Organizaciones Empresariales consideran que el programa se trata de un mero intercambio técnico, mientras que las reformas normativas y la introducción estructural de este Permiso en el Sistema Español requeriría de un acuerdo en una mesa formal de Diálogo Social. Entretanto, se han iniciado una serie de experiencias de tipo piloto, en los ámbitos autonómicos, sin que ninguna, hasta la fecha, pueda considerarse que implementa de forma integral el modelo de cuenta individual que promueve la Recomendación europea. Tampoco lo hace el programa de Microcréditos que realiza Fundae, que, aunque recoge cierta inspiración de las cuentas individuales, en la práctica supone más bien un sistema de microsubvenciones, difícilmente escalable a grandes cifras. Para una información de más detalle en este tema, recordemos que, en el informe del año anterior, la sección temática se dedicaba monográficamente al Derecho a la Formación y la oportunidad que ofrecía la incorporación de las Cuentas Individuales, para promoverlo de manera efectiva y avanzar en un sistema que pudiera ampliar sustancialmente el número de participantes en formación, y la ejecución de los fondos previstos para ello.

2.6. FORMACIÓN PROFESIONAL VINCULADA AL CATÁLOGO DE ESTÁNDARES DE COMPETENCIA

Como venimos recordando en los sucesivos informes anuales, tras los cambios competenciales y la aprobación de la Ley Orgánica 3/2022 de integración y ordenación de la Formación Profesional, el Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deporte asumió la competencia sobre toda la formación certificable, vinculada al Catálogo Nacional de Estándares de Competencia. Integración que se produce en el ámbito estatal y en lo referido a la Conferencia Sectorial que discute la asignación de fondos a las Comunidades, pero con independencia de que la gestión a nivel autonómico de las acciones formativas acreditables dirigidas a trabajadores y desempleados pueda gestionarse por administraciones laborales o educativas en ese ámbito territorial, dentro de la autonomía de gestión de las propias Comunidades.

Como se ha señalado, la mayor integración de la formación certificable pretendía facilitar la programación de itinerarios formativos mediante una oferta única y modular que puedan realizar tanto estudiantes como a trabajadores y desempleados. Cuestión en la que se profundizó, mediante los conocidos como Decretos de Troceo de los Títulos en grados A, B y C, con la intención de facilitar formaciones de menor duración.

Recordemos, en este punto, que los grados A conducen a una acreditación parcial de competencia o microcredencial menor que la de la Unidad de Competencia. Esta se corresponde con un módulo profesional que permite acceder a un certificado de competencia, de grado B. El Grado C reuniría varios módulos para la obtención de un Certificado Profesional. Los Grados D son los que permiten el acceso a las titulaciones de Formación Profesional de grado básico, medio o superior, y el Grado E, a la especialización de grado medio o superior, aunque con la configuración actual difícilmente pueden obtenerse por la mera acumulación de acreditaciones de grados inferiores. Debe aclararse que la clasificación en grados obedece más a duraciones que a nivel de cualificación. Así, existen grados en distintos niveles del marco de cualificaciones, lo que no deja de introducir cierta confusión. Además, a diferencia de otros países, las acreditaciones no se referencian a un único Marco Nacional de cualificaciones, sino a dos Marcos distintos: el MECES para la educación superior, y el MECU para el resto de los niveles. Para resolver este puzle de

acreditaciones con distintos grados, en distintos niveles de cualificación y facilitar la transparencia y movilidad de cualificaciones, el Gobierno aprobó el informe nacional que referencia las acreditaciones españolas al Marco Europeo de Cualificaciones (EQF), que se estructura en 8 niveles.

La modularización o “troceo” pretende facilitar la progresión a través de itinerarios formativos. A este respecto, es relevante recordar que también se puede hacer valer la acreditación de competencias adquiridas en la experiencia laboral y/o procesos de formación no formales que hayan sido validadas. El Real Decreto 659/2023 desarrolló la citada Ley en cuanto a la ordenación del Sistema de Formación Profesional, detallando cuestiones como las relativas a la formación modular en cada uno de los grados o el procedimiento de acreditación de competencias adquiridas a través de la experiencia y aprendizajes no formales. De manera más específica, el Real Decreto 86/2025, de 11 de febrero, regula la evaluación y acreditación de competencias profesionales adquiridas por la experiencia laboral o vías no formales.

El objetivo de avanzar en una oferta modular, flexible y acreditable, ampliamente compartido, presenta no obstante ciertas limitaciones que señalamos en distintas secciones de este informe.

De acuerdo con la web del Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deporte²⁸, la oferta de titulaciones de Formación Profesional, la FP inicial del sistema educativo, está integrada por 184 títulos y 29 cursos de especialización. La mitad de las titulaciones corresponden al grado superior, que se ha convertido en el segmento más exitoso de la FP, y sobre el que la Fundación publicó en 2024 un informe firmado por Francisca Arbizu²⁹. Por su parte, la oferta de formación incluye también 969 Certificados Profesionales, que constituyen el grado C de la oferta formativa (antes Certificados de Profesionalidad) más orientada a la formación continua o permanente. El Catálogo Nacional de Estándares de Competencia, referencia común de toda esta oferta formativa, cuenta con 2168 estándares profesionales en 28 familias profesionales

En informes de años anteriores, señalábamos que el peso de la formación certificable dentro del conjunto de la formación continua había sido bastante variable a lo largo de los años y ofrecíamos los últimos datos disponibles, procedentes del Plan anual de evaluación de la formación profesional para el empleo 2019³⁰.

Tras el traspaso al Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deporte, de la competencia sobre la formación vinculada al Catálogo de estándares de competencia, no es posible consultar datos agregados ni sobre el total de la formación continua (certificable o no respecto al Catálogo), ni del porcentaje que suponen las acciones certificables respecto al conjunto de acciones de formación continua. Como ya hemos mencionado reiteradamente, los Planes de evaluación de la formación profesional para el empleo 2020-2021 y 2022 excluyeron explícitamente la información sobre estas acciones certificables y, hasta la fecha, tampoco las Estadísticas de Educación que publica el Ministerio de Educación (Las Cifras de la Educación 2025) la incluyen, sino que en el apartado donde se informaba de la formación en el empleo se ofrecen los datos de Formación en el trabajo procedentes del Anuario Estadístico del Ministerio de Trabajo y Economía Social. Así las cosas, pese a que llevamos tres años sucesivos anunciando en nuestro Informe anual que este vacío de datos podría estar en vías de cierta solución, basándonos en la previsión del Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deporte de desarrollar un registro de acreditaciones, no es posible todavía encontrar datos públicos al respecto. Es más, cuando ese

28 Sobre FP - TodoFP | Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes (<https://todofp.es/sobre-fp.html>)
Nótese que los datos que ofrece esta web difieren de los ofrecidos por otras fuentes.

29 Formación Profesional de Grado Superior. Empleabilidad y visión social. https://fundacioncife.org/wp-content/uploads/2024/11/241108-FP_GradoSuperior_Empleabilidad_VisionSocial_Interactivo.pdf

30 Según esta fuente, en 2019, los certificados estuvieron generalizados entre la formación de tropa y marinería, dominaron la formación de desempleados, pero estuvo mucho menos presente en la oferta dirigida a ocupados.

registro se desarrolle, no está claro el nivel de detalle que se proporcionará respecto a los participantes y acciones de formación para el empleo, o respecto al peso de la misma en el conjunto de la formación continua de la población trabajadora y desempleada. En el mismo sentido, aunque avanzábamos en los informes de los dos años anteriores de otros trabajos, más prometedores, del Ministerio de Educación en colaboración con el Instituto Nacional de Estadística para una mejora de las estadísticas de la formación profesional, incluida la formación para el empleo, hasta la fecha, no encontramos ningún fruto de dichos trabajos.

2.6.1. FORMACIÓN PROFESIONAL INICIAL, SISTEMA EDUCATIVO

En el curso 2023-2024, el alumnado matriculado en enseñanzas de formación profesional continúa un año más su crecimiento, con más de 1.130.000 alumnos. El grado superior continúa suponiendo más de la mitad de los alumnos. Y el número de centros aumenta ligeramente, con casi 4.100 centros, de los que dos tercios fueron centros públicos y un tercio privados.

Tabla 4. Centros y alumnado curso 2023-2024

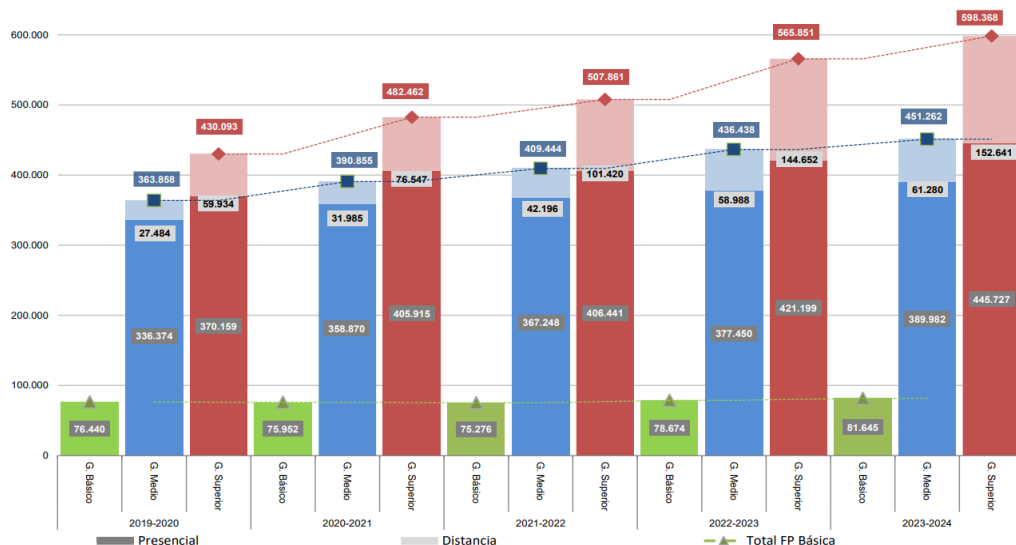
	Total	Centros públicos	Centros privados	% Cent. públicos	Hombres	Mujeres	% Mujeres
Nº de centros que imparten							
Total	4.099	2.682	1.417	65,4%			
C.F. FP Grado Básico	2.256	1.846	410	81,8%			
C.F. FP Grado Medio Presencial	3.144	2.165	979	68,9%			
C.F. FP Grado Medio a Distancia	332	179	153	53,9%			
Curso de Especialización titulados de FP GM	93	91	2	97,8%			
Curso de Especialización titulados de FP GM a distancia	0	0	0	-			
C.F. FP Grado Superior Presencial	2.853	1.873	980	65,7%			
C.F. FP Grado Superior a Distancia	556	266	290	47,8%			
Curso de Especialización titulados de FP GS	312	288	24	92,3%			
Curso de Especialización titulados de FP GS a distancia	6	5	1	83,3%			
Alumnado matriculado							
Total	1.137.357	755.154	382.203	66,4%	610.567	526.790	46,3%
C.F. FP Grado Básico	81.645	62.533	19.112	76,6%	57.005	24.640	30,2%
C.F. FP Grado Medio	451.262	310.112	141.150	68,7%	245.253	206.009	45,7%
C.F. FP Grado Medio Presencial	389.982	281.021	108.961	72,1%	223.439	166.543	42,7%
C.F. FP Grado Medio a Distancia	61.280	29.091	32.189	47,5%	21.814	39.466	64,4%
Curso de Especialización titulados de FP GM	730	716	14	98,1%	522	208	28,5%
Curso de Especialización titulados de FP GM a distancia	0	0	0	-	0	0	-
C.F. FP Grado Superior	598.368	376.792	221.576	63,0%	303.229	295.139	49,3%
C.F. FP Grado Superior Presencial	445.727	310.717	135.010	69,7%	244.083	201.644	45,2%
C.F. FP Grado Superior a Distancia	152.641	66.075	86.566	43,3%	59.146	93.495	61,3%
Curso de Especialización titulados de FP GS	5.122	4.787	335	93,5%	4.355	767	15,0%
Curso de Especialización titulados de FP GS a distancia	230	214	16	93,0%	203	27	11,7%

Fuente: Estadísticas de Formación Profesional del Sistema Educativo, 2025. Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deporte

La participación de mujeres en formación profesional se mantiene estable en torno al 46%, y sigue siendo menor en la FP básica y el Grado Medio, siendo el desequilibrio prácticamente inexistente en el Grado Superior. Así, las mujeres fueron el 30,2% del alumnado en FP básica, el 45,7% en Grado Medio y el 49,3% en Grado Superior. Las diferencias dependiendo de la familia profesional, asociadas a sectores más o menos feminizados o masculinizados, también siguen manteniéndose. Las mujeres, por ejemplo, son clara mayoría en Imagen Personal, Servicios Socioculturales y a la Comunidad, Sanidad y Textil y Confección. También hay más mujeres en la enseñanza a distancia.

El crecimiento del alumnado en los últimos cinco años continuó a un ritmo similar en el curso 2023-2024, en torno a un 30%. Por niveles, el Grado Superior sigue siendo el protagonista de este crecimiento, aunque se ralentiza ligeramente desde un 40% a un 39,1% en el periodo de los últimos 5 años. Por régimen de enseñanza, la formación a distancia mantiene un crecimiento excepcional, del 144,7%, aunque supone un descenso respecto al 170% que reportábamos el año anterior.

Gráfico 23. Evolución del alumnado matriculado en enseñanzas de Formación Profesional

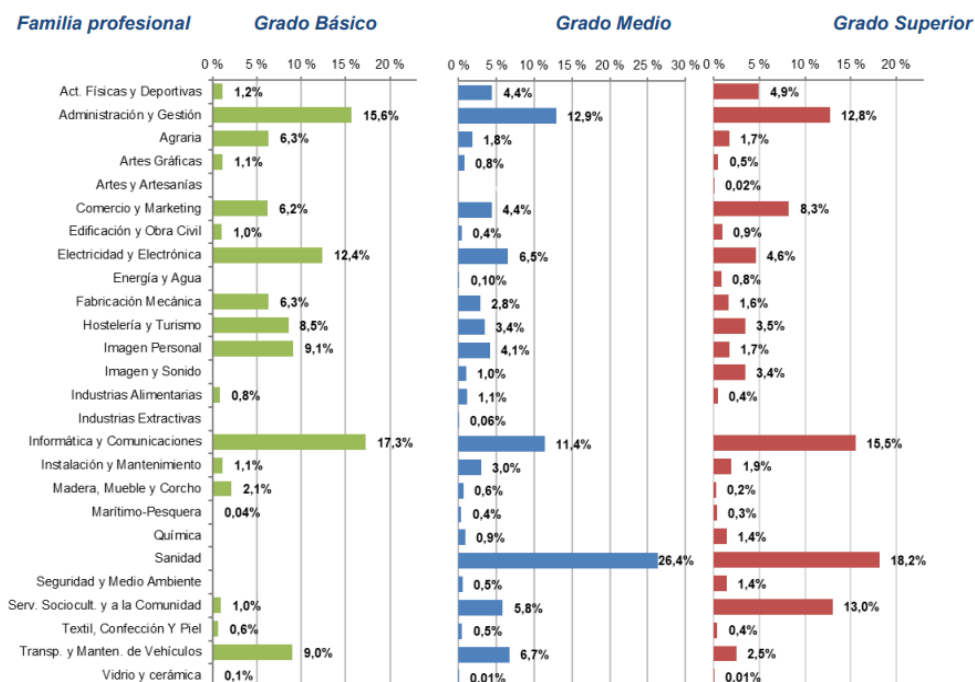


Fuente: Estadísticas de Formación Profesional del Sistema Educativo, 2025. Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deporte

Existen diferencias importantes por Comunidades Autónomas. La tasa bruta de matriculación en el Grado Superior es el doble en País Vasco, Comunidad Valenciana y Galicia (en torno al 50%) que en las Islas Baleares (24,1%). Las diferencias son algo menores en el Grado Medio. En las diferencias por Comunidades, se observa una correlación esperable entre una mayor matriculación en Bachillerato, con una menor matriculación en el Grado Medio y con mayor matriculación en el Grado Superior.

La distribución del alumnado por familia profesional se presenta en el siguiente gráfico.

Gráfico 24. Distribución de alumnado por familia profesional curso 2023-2024



Fuente: Fuente: Estadísticas de Formación Profesional del Sistema Educativo, 2025. Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deporte

Para un mayor grado de detalle y desagregación de los datos de formación profesional, puede consultarse la web del Ministerio de Educación y Formación profesional.

El importante crecimiento del alumnado de formación profesional se concentra en gran medida, como hemos dicho, en los ciclos de grado superior. En el grado medio, no obstante, nuestro país continúa sin lograr reducir significativamente la distancia que nos separa de la media de la UE en cuanto al porcentaje de alumnos que escoge la formación profesional respecto a los que optan por las enseñanzas generales. Así, desde 2015, la brecha que nos separa de la media europea entre formación profesional de grado medio y Bachillerato solo se ha reducido de 13 a 10 puntos.

Tabla 5. Porcentaje de estudiantes de FP Inicial (grado medio) respecto al total de estudiantes de secundaria superior (incluyendo bachillerato)

	ESPAÑA	UNIÓN EUROPEA 27
2015	35,2	48,9
2016	34,8	48,3
2017	35,4	48,1
2018	35,8,	48,4
2019	36,4	48,4
2020	36,6	48,7
2021	38,7	48,7
2022	39,1	49,0
2023	36,9*	

Fuente: Cedefop, cálculos basados en datos de Eurostat UOE (datos conjuntos de Unesco, OCDE y Eurostat) de educación formal. Última cifra disponible 2023.

No obstante, la brecha es significativamente inferior si tomamos como indicador el total de alumnos que finalmente se gradúan. De acuerdo con los indicadores que publica el CEDEFOP, el 44,5% de los graduados en enseñanzas medias superiores lo hicieron en formación profesional, un porcentaje próximo al promedio europeo, que se situó en un 48%. Esta menor diferencia, al comparar titulados en lugar de estudiantes, parece reflejar que el abandono escolar es superior entre los alumnos de bachillerato, pese a que en FP el abandono también es importante.

La brecha también es significativamente menor si utilizamos el indicador que compara la participación en formación profesional en todos sus niveles, incluyendo por tanto la FP superior, respecto a la población total de 15 a 24 años. Con este indicador, en 2022 el porcentaje de alumnos en España se situaba en el 17,3%, manteniéndose una distancia de poco más de dos puntos respecto a la media europea. Desde esa fecha, el CEDEFOP no ha actualizado datos en este indicador.

Tabla 6. Porcentaje de estudiantes en programas de FP respecto a la población de 15 a 25

	ESPAÑA	UNIÓN EUROPEA 27
2015	14,1	18,9
2016	14,1	18,5
2017	14,7	18,6
2018	15,0	18,7
2019	15,2	18,8
2020	15,7	19,2
2021	17,1	19,4
2022	17,3	19,6

Fuente: Cedefop, cálculos basados en datos de Eurostat UOE (datos conjuntos de Unesco, OCDE y Eurostat) de educación formal. Última cifra disponible 2022.

Por otro lado, y también desde una perspectiva comparada, es relevante mencionar que el volumen de titulados de FP en familias y titulaciones vinculadas a las ciencias, tecnologías, ingenierías y matemáticas (en jerga europea, las denominadas STEM) sigue manteniéndose bastante por debajo de la media europeas (23,2% frente al 38,2% de media europea en 2023).

2.6.2. INSERCIÓN PROFESIONAL DE LOS TITULADOS DE FORMACIÓN PROFESIONAL

Como hemos venido señalando en los últimos años, el progresivo incremento del alumnado de formación profesional está probablemente asociado a la mejor inserción laboral de sus titulados en relación con las enseñanzas de carácter general hasta bachillerato. En informes anteriores, hacíamos referencia a los resultados la Encuesta de transición educativa-formativa e inserción laboral (ETEFIL), de carácter cuatrienal, cuyos últimos datos disponibles habían sido publicados en 2020 (correspondientes a la encuesta de 2019). Estos datos apuntaban a una inserción laboral significativamente superior en los titulados de FP media respecto a los de Bachillerato, y una inserción aún mayor en los títulos de grado superior. En cierto contraste con estos datos, la Encuesta de inserción laboral universitaria (EILU) mostraba una inserción de los titulados universitarios más alta que la de los ciclos superiores de FP, pero recordábamos que no podía realizarse una comparación directa entre ambas encuestas, por sus distintas metodologías y la influencia de factores ajenos, como el hecho de que un número importante de titulados de FP continúan sus estudios y no buscan empleo de forma inmediata.

De manera más regular, el Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deporte viene realizando un seguimiento de los niveles de inserción laboral de las últimas cohortes de titulados de FP durante cuatro años, a través de un cruce anual con los datos de afiliación a la Seguridad Social, que publica anualmente como Estadística de Inserción Laboral. Los últimos datos incorporados a esta estadística se refieren a la cohorte titulada en el curso 22-23, pero la última cohorte con un seguimiento completo de cuatro años es la de 2020-2021, siendo todavía provisionales los datos de las cohortes posteriores hasta que no alcancen los cuatro años. En la siguiente tabla se muestran los últimos datos de cohortes con seguimiento completo. Estas cifras confirman el mayor grado de inserción en los niveles de FP más altos, con una diferencia de afiliación de más de 23 puntos entre la FP básica y los Grados Superiores. Los datos también reflejan el plus de inserción laboral que tienen los titulados que han cursado la modalidad de FP Dual. En la tabla se incorporan también los datos sobre el porcentaje de titulados que, en alguno de los tres años siguientes a la titulación, accedió a estudios del nivel superior al cursado (incluidos estudios universitarios para los titulados en grados superiores). Este dato resulta imprescindible para una correcta interpretación que tenga en consideración el relevante porcentaje de titulados que continúa estudiando y no necesariamente ha buscado empleo. En comparación con los datos de la cohorte anterior, se observa que la distancia entre los niveles de inserción de la formación básica y los grados medio y superior ha crecido constantemente. Pero el dato que más llama la atención es el descenso de las tasas de inserción en todos los niveles, a la vez del hecho de que también bajen los porcentajes de esos titulados que continúan estudiando.

Tabla 7. Inserción y continuación de estudios de los titulados de Formación Profesional

	COHORTE	TASA DE AFILIZACIÓN A LOS 4 AÑOS	AFILIACIÓN FP DUAL	CONTINUACIÓN ESTUDIOS EN LOS 3 AÑOS SIGUIENTES
FORMACIÓN PROFESIONAL BÁSICA	2021-22	53,9		69,2
	2022-23	43,7		65,2
CICLOS DE GRADO MEDIO	2021-22	66,8	73,8	54,8
	2022-23	65,1	70,1	51,9
CICLOS DE GRADO SUPERIOR	2021-22	70,2	78,9	27,6
	2022-23	67,3	74,9	23,9

Fuente: Estadística de inserción laboral de los titulados de FP. Estadísticas de Formación Profesional del Sistema Educativo. Ediciones 2024 y 2025. Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deporte. Tabla elaboración propia.

Pese a que esta publicación de la Estadística de Inserción ofrece una prolija y detallada información, (por ejemplo, las tasas de inserción por Comunidad Autónoma y Familia Profesional, las bases de cotización, el tipo de contratación o el régimen de afiliación, general o autónomo), lamentablemente no ofrece una interpretación de los datos que permita explicar este descenso de inserción generalizado en un contexto de crecimiento del empleo.

2.6.3. FORMACIÓN EN ENTORNO DE TRABAJO: FCT Y FORMACIÓN DUAL

La formación en un entorno real de trabajo ha demostrado alcanzar mayores niveles de empleabilidad y ajuste respecto a las competencias requeridos en el mercado laboral. La Unión Europea fijó el objetivo para 2025 de que al menos el 60% de los titulados en FP hayan estado expuestos a esta formación.

Como es sabido, el módulo de Formación en Centros de Trabajo (FCT) se venía cursando de manera obligatoria en todas las enseñanzas de FP y suponía una formación práctica desarrollada en un centro de trabajo real en el que se desempeñan actividades propias del perfil del Título correspondiente. Se trata de un módulo a extinguir, dado que la Ley Orgánica 3/2022, de ordenación e integración de la Formación Profesional, plantea reemplazarlo por una "dualización" de toda la formación profesional en dos regímenes: el general y el intensivo. Las últimas estadísticas publicadas, no obstante, ofrecen datos del curso 2023-2024, donde todavía la FCT seguía vigente. El número de alumnos que realizaron este módulo de FCT continuó el crecimiento experimentado el año anterior, hasta alcanzar los 473.041,. De ellos, 42.441 cursaron FP Básica, 189.718 Grado Medio, 239.217 Grado Superior y 1.369 Cursos de Especialización.

**Tabla 8. Alumnado de FCT por enseñanza, sexo y titularidad del centro.
Curso 2023-2024**

	Total	Hombres	Mujeres	% Mujeres	Centros públicos	Centros privados	% Cent. públicos
Total	473.041	254.200	218.841	46,3%	303.822	169.219	64,2%
C.F. Grado Básico	42.441	29.494	12.947	30,5%	32.438	10.003	76,4%
C.F. Grado Medio	189.718	101.202	88.516	46,7%	125.608	64.110	66,2%
C.F. Grado Superior	239.217	122.216	117.001	48,9%	144.242	94.975	60,3%
Curso Especial. Titul. GM	296	271	25	8,4%	273	23	92,2%
Curso Especial. Titul. GS	1.369	1.017	352	26%	1.261	108	92,1%

Fuente: Estadísticas de Formación Profesional. Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deporte

Mientras que el Módulo de FCT se cursaba con frecuencia al final del segundo año de enseñanza de Formación Profesional, la Formación Profesional denominada Dual con anterioridad a la Ley 3/2022 venía realizándose con una inmersión más profunda en el entorno productivo real que con frecuencia se prolongaba a lo largo de todo el proceso de formación. El número de alumnos que cursaron esta formación dual creció en torno a un 13% en el curso 2023-2024, superando los 60.000 alumnos. Se mantiene una participación inferior de mujeres (39%), una concentración de alumnos en el Grado Superior y una preponderancia de Centros Públicos que acogen a más de tres cuartas partes de los alumnos.

Tabla 9. Alumnado y Centros de FP Dual. Curso 2023-2024

	Total	Centros públicos	Centros privados	% Cent. públicos	Hombres	Mujeres	% Mujeres
Nº de centros que imparten							
TOTAL	1.607	1.231	376	76,6%			
C.F. Grado Básico	120	98	22	81,7%			
C.F. Grado Medio	1.051	827	224	78,7%			
Curso Especial. Titul. GM	2	2	0	100,0%			
C.F. Grado Superior	1.201	916	285	76,3%			
Curso Especial. Titul. GS	20	18	2	90,0%			
Alumnado matriculado							
TOTAL	60.018	46.239	13.779	77,0%	36.199	23.588	39,3%
C.F. Grado Básico	1.126	809	317	71,8%	826	300	26,6%
C.F. Grado Medio	20.406	16.282	4.124	79,8%	12.999	7.407	36,3%
Curso Especial. Titul. GM	10	10	0	100,0%	5	5	50,0%
C.F. Grado Superior	38.245	28.928	9.317	75,6%	22.369	15.876	41,5%
Curso Especial. Titul. GS	231	210	21	90,9%	177	54	23,4%

Fuente: Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deporte

Debemos recordar, una vez más, las importantes diferencias territoriales en el porcentaje de alumnos que cursaban formación dual. Así, en los Grados Medio y Superior, la Comunidad Foral de Navarra (con un 30,1% y un 21,9% respectivamente) continuaba a la cabeza, seguida a cierta distancia por Cataluña, Extremadura, Canarias y Andalucía.

En cualquier caso, y aunque el peso de la formación dual continuó su ascenso, podemos ver que seguía teniendo un alcance todavía muy limitado, superando apenas el 5% del alumnado de Formación Profesional, eso sí, con diferencias según el nivel de FP y según la Comunidad Autónoma. En el curso 2023-2024 el 8,6% del alumnado de Grado superior, el 5,2% del Grado Medio y el 1,4% de la FP Básica cursaron FP dual.

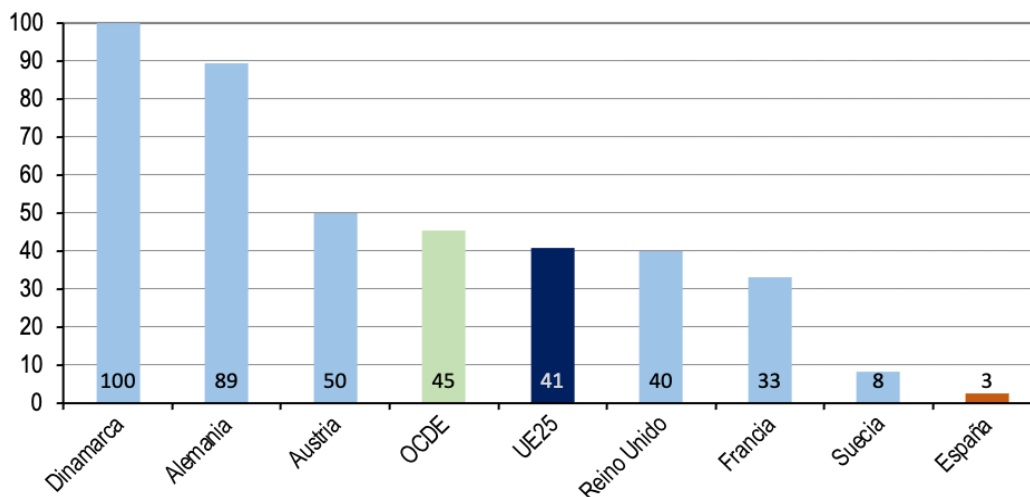
Recordábamos en informes anteriores que, con datos de la Encuesta Europea de Formación Continua (CVTS 2020), las empresas españolas también reportaban una participación muy limitada en formación dual, contratos formativos o prácticas retribuidas. En concreto, mientras que prácticamente un tercio de las empresas europeas empleaban participantes en este tipo de programas ligados a la formación profesional inicial, con Alemania a la cabeza con casi dos de cada tres empresas, en nuestro país la cifra fue apenas de un 11,1% en 2020, es decir poco más de una de cada diez, descendiendo incluso del 13% registrado en la edición anterior de la Encuesta, en 2015.

Con estos datos, debemos reiterar la magnitud del desafío que supone la "dualización" de toda la FP, prevista por la Ley Orgánica 3/2022, de ordenación e integración de la Formación Profesional. Aunque es cierto que el 2023-2024 fue solo el primer año de aplicación progresiva de la nueva formación dual, en sus dos modalidades: intensiva y general, y que el Ministerio viene afirmando que la implantación del nuevo modelo continúa sin grandes problemas, el tiempo de formación en un entorno real de trabajo debe incrementarse de manera muy importante. La formación dual "intensiva", heredera de lo que veníamos conociendo como dual, requiere una exposición al centro de trabajo de al menos el 35%, que la empresa colabore en más del 30% del currículo y que el estudiante formalice un contrato de formación en alternancia. En el curso

2023-2024, la formación dual seguía teniendo un escaso peso, con poco más del 5% del alumnado. Pero, además, tan solo un 3% de estos alumnos tuvieron un contrato en alternancia, estando su aprendizaje en el centro de trabajo amparado mayoritariamente por una beca formativa. La formación dual "general", por su parte, es de algún modo heredera de la FCT, pero requiere incrementar la exposición al centro de trabajo hasta un porcentaje de entre el 25% y el 35% y que la empresa participe en al menos un 20% del currículo.

La intensidad de la práctica laboral, así como la involucración de la empresa, son elementos claves para una verdadera dualidad. Según los datos más actualizados que ofrece tanto el CEDEFOP como la OCDE, el porcentaje del alumnado que, en FP de grado medio, realizó al menos el 25% de su formación en un centro de trabajo se situó en 2023 en torno al 3%, muy por debajo de las medias de la OCDE y la UE, que se sitúan por encima del 40%.

Gráfico 25. % de alumnos de FP (grado medio) en programas que combinan formación con aprendizaje en centro de trabajo (al menos 25% del tiempo) 2023

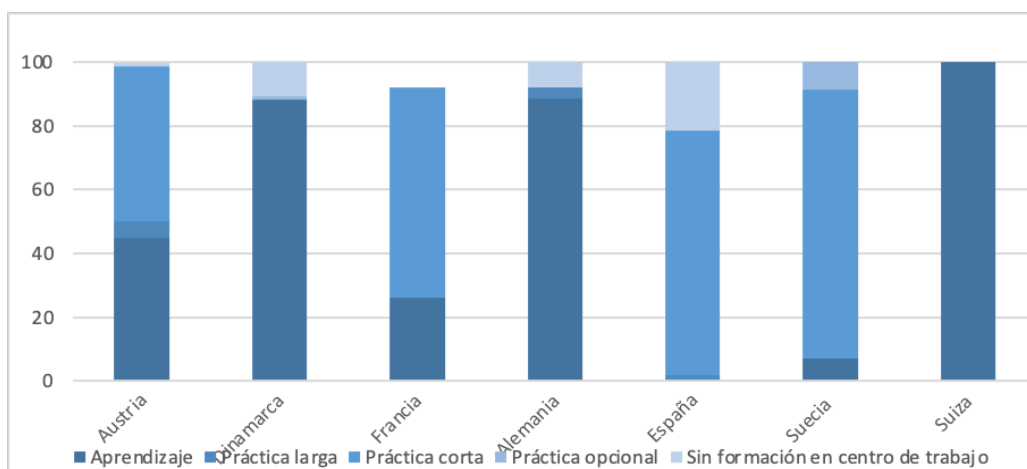


Fuente: OCDE. *Education at a glance 2025*. Datos referidos a 2023.

La imagen es radicalmente distinta si utilizamos un umbral de horas prácticas menos exigente. De hecho, el indicador utilizado por la Comisión Europea para el seguimiento de la estrategia Europea de Educación y Formación, que establecía para 2025 el objetivo de que el 60% de los estudiantes de formación profesional con exposición al centro de trabajo, contabiliza a todos los titulados con tal de que hayan estado en un centro de trabajo al menos 1 mes a lo largo de sus estudios de FP. Con este criterio, mucho más laxo, España se situaría entre los países a la cabeza de Europa, con más de un 90% en 2024, según el Monitor de Educación y Formación de la Comisión Europea 2025 3 (frente a un 65% de media de la UE), al incluirse en todos los casos los módulos de FCT que son obligatorios para obtener la titulación.

Aunque resulta bastante evidente que este indicador no es muy exigente para estimar el peso de la formación en el entorno real de trabajo en nuestro país, la nueva legislación no es complaciente. El objetivo de dualizar toda la FP requiere alcanzar, en cualquier caso, como hemos dicho, al menos ese umbral del 25% de formación en entorno de trabajo. Se trata de un umbral relevante, pues la clasificación internacional viene considerando este porcentaje de prácticas como de larga duración. Es decir, si la implementación de la nueva Ley tiene éxito, España pasaría a situarse (con independencia del umbral o indicador usado) entre los países donde más formación se desarrolla en un entorno real de trabajo. Entre tanto, lo que podemos decir es que la mayor parte de los alumnos no alcanzan todavía ese umbral del 25%, como ya ilustrábamos en el siguiente gráfico publicado en años anteriores.

Gráfico 26. % de estudiantes de FP (grado medio) según el tipo/duración de su formación en centro de trabajo



Fuente. OCDE. *Education at a glance 2023*. Datos de 2021 (el dato no figura en las ediciones posteriores de este informe)

En definitiva, la generalización del carácter dual de la formación profesional que propone la ley es ambiciosa, aunque sea a dos velocidades. El seguimiento detallado de su puesta en práctica nos irá revelando hasta qué punto toda la formación profesional se va transformando realmente en dual y alcanza no solo los umbrales del 25% de formación en el centro de trabajo, sino la vinculación y el compromiso más estrechos con la empresa.

En opinión de los empleadores, una de las barreras más importantes para la transición a este modelo es la necesidad de ampliar el número de empresas que acojan aprendices en formación durante más tiempo, con mayor supervisión y desde los primeros cursos. En este contexto, los distintos requisitos de seguridad social, contratación y otros procedimientos burocráticos, incluidas las exigencias que se contemplan en las propuestas conocidas sobre el futuro estatuto del becario, podrían llegar a disuadir a un número de empresas de acoger estudiantes en formación. Recordábamos a este respecto, en informes anteriores, cómo incluso en sistemas de formación dual consolidados como el alemán, la insuficiencia de vacantes que ofrecen las empresas para aprendices suele ser una de las limitaciones más importantes del sistema. Se trata de un problema que, además, no se circunscribe solo al ámbito de la formación profesional inicial reglada, sino que afecta al resto de ofertas formativas que también prevén prácticas en centros de trabajo, incluidos los Certificados de Profesionalidad o también las formaciones del ámbito universitario. Todo lo anterior, con el problema añadido de que, con frecuencia, la realización de prácticas no siempre se puede garantizar pero sigue siendo un requisito necesario para obtener la titulación o certificado correspondiente.

2.6.4. LOS CONTRATOS DE FORMACIÓN EN ALTERNANCIA

Los avances en formación dual y la apuesta de las políticas europeas por procedimientos de aprendizaje en el centro de trabajo vienen acentuando la necesidad de impulsar la contratación de formación en alternancia en nuestro país. En informes anteriores veníamos recordando una de las conclusiones de la publicación de 2021 de la Secretaría de Estado de Empleo y Economía social, titulada Jóvenes y mercado de trabajo, que señalaba que "el contrato de formación y aprendizaje constituye una de las vías específicas de acceso al empleo más importantes para los jóvenes. Su objetivo es favorecer el aprendizaje en el entorno laboral y la adquisición de

competencias profesionales transversales durante la formación, como elementos fundamentales tanto para mejorar su formación como su empleabilidad, convirtiéndose en uno de los pilares de la Formación Profesional Dual”.

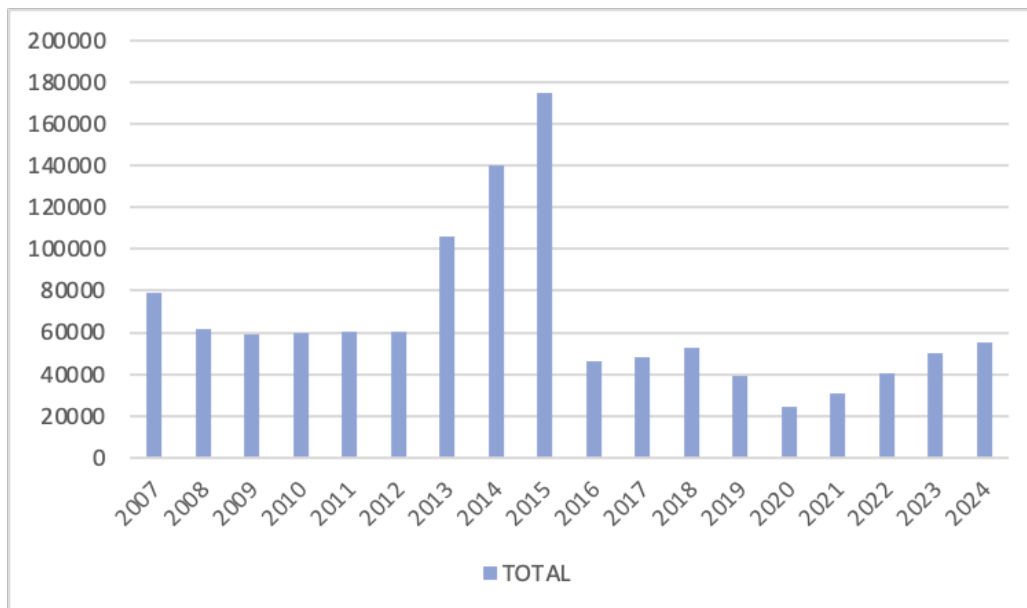
En fechas muy recientes se ha aprobado el Real Decreto 1065/2025, de 26 de noviembre, por el que se desarrolla el régimen del contrato formativo, previsto en el artículo 11 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre. Este Real Decreto pretende codificar un régimen completo que sustituye al previsto en Regulaciones anteriores, incluido el Real Decreto 1529/2012, que había desarrollado el contrato para la formación y el aprendizaje y establecido las bases de la formación profesional dual. Desarrolla también la reforma laboral aprobada por el Real Decreto Ley 32/2021, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo, en la que se reformaron los contratos formativos establecidos en el Artículo 11 del Estatuto de los Trabajadores, reformulados en la modalidad de contrato de formación en alternancia, que vino a sustituir al de aprendizaje y al de formación dual universitaria, y la modalidad para la obtención de práctica profesional, que vino a sustituir al antiguo contrato de prácticas. El Real Decreto regula los distintos elementos de estos contratos, incluidos los aspectos formativos sin menoscabo de lo establecido para la Ley Orgánica 3/2022, de ordenación e integración de la Formación Profesional, y la Ley Orgánica 2/2023, del Sistema Universitario, respecto a enseñanzas que se desarrollen en alternancia con la actividad laboral. Se establecen las obligaciones de tutorización y los mecanismos de bonificación para financiar sus costes, y se establece también una disposición transitoria para la transición del mecanismo de becas a los contratos, entre otras cuestiones.

Nos limitamos en esta sección a actualizar algunos datos sobre los contratos de formación en alternancia, recordando que, en el Informe publicado en 2024, se abordó de manera más exhaustiva el análisis de esta contratación, en la sección temática que ese año se dedicó a los aspectos y retos de esta modalidad contractual desde una perspectiva jurídica, cuya autora fue la Profesora M^a de los Reyes Martínez Barroso.

En 2024, el total de nuevos contratos para la formación en alternancia creció hasta cerca de los 55.000 contratos. Más de la mitad de las personas que suscribieron estos contratos eran mujeres, y un 46% fueron menores de 25 años. El crecimiento de estos contratos en 2024 permite superar muy ligeramente el volumen de los años prepandemia, pero supone un crecimiento inferior al de 2023 y se mantiene un volumen de contratación muy por debajo de las cifras alcanzadas entre 2013 y 2015, año tras el que la utilización de estos contratos se desplomó, debido en gran medida a los cambios normativos en los requisitos de formación³¹.

31 En 2016 expiró la vigencia de las prórrogas establecidas en la Disposición Transitoria, que permitía que la formación asociada al contrato para la formación y el aprendizaje pudiera no estar vinculada a la obtención de un certificado de profesionalidad o título de formación profesional, recibiendo otro tipo de formación impartida por centros autorizados por el SEPE.

Gráfico 27. Número de contratos formativos



Fuente: Sepe. Estadísticas de contratos. Gráfico elaboración propia

Por otro lado, aunque se formalizaron 54.987 contratos de formación en alternancia, el volumen real de personas que se beneficiaron de una formación con financiación pública mediante bonificaciones, en el marco de esta modalidad contractual fue de 28.152, de acuerdo con el informe anual del SEPE. El 92% fue mediante teleformación, y la financiación, a través de bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social, superó los 32 millones de euros, una cifra significativamente mayor que la del año anterior. Por su parte, las actividades de tutorización recibieron una financiación, vía bonificaciones, de cerca de 7 millones de euros, para un total de 21.296 personas.

2.6.5. RECONOCIMIENTO DE LAS COMPETENCIAS PROFESIONALES

Buena parte de la población activa en España tiene competencias profesionales adquiridas básicamente a través de su experiencia laboral, de procesos formativos no formales o de aprendizajes informales. Se trata de competencias, que en tanto no están acreditadas formalmente, es difícil poner en valor para encontrar empleo en el mercado de trabajo o para “convalidar” o reducir los contenidos de procesos de formación que conduzcan a una acreditación oficial. El problema de esta falta de validación de competencias es particularmente relevante en un contexto donde casi la mitad de la población activa no dispone de ninguna acreditación oficial profesional.

En este contexto, ya desde la Ley Orgánica 5/2002, de las cualificaciones y la Formación Profesional, se viene avanzando en procedimientos de validación y acreditación de competencias aprendidas informalmente. En 2021, se aprobó el Real Decreto 143/2021, de 9 de marzo, por el que se modificaba el Real Decreto 1224/2009, de 17 de julio, de reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral y, en desarrollo de la Ley Orgánica 3/2022 de ordenación e integración de la Formación profesional, el Real Decreto 659/2023 que desarrollaba la ordenación del sistema, desarrolló el nuevo procedimiento de acreditación de estas competencias. Hasta esa fecha, los procedimientos anteriores solo habían logrado acreditar a unas 300.000 personas en 10 años desde su implantación. La principal novedad fue la previsión de planes estratégicos para acreditar a la población activa y el establecimiento de procedimien-

tos más generales y permanentes, que superasen el cuello de botella que suponía un sistema basado hasta entonces en convocatorias específicas y limitadas en el tiempo. El nuevo procedimiento se apoyó en el Plan de Modernización de la Formación Profesional, dotándolo de más de 850 millones de euros, financiados con fondos europeos, con los que se preveía la acreditación de más de tres millones de personas en cuatro años, tal como figura en el Plan de Recuperación y Resiliencia. Para difundir el procedimiento, el Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deporte desarrolló la herramienta ACREDITA, a través del portal TodoFP, y también lo difunde a través del portal del INCUAL.

El procedimiento permanente se está intentando articular mediante convocatorias indefinidas, que tengan como referencia la totalidad de las unidades de competencia profesional incluidas en la oferta de Formación Profesional vinculada al Catálogo Nacional de estándares de competencia. El sistema de acreditación es teóricamente acumulable para que el beneficiario pueda obtener la acreditación, total o parcial, de las unidades de competencia que corresponda y, en su caso, completar la formación necesaria que le lleve a la obtención del correspondiente título de FP o certificado de profesionalidad.

A fecha de cierre de este Informe seguimos sin poder encontrar datos agregados que nos permitan estimar el avance en los ambiciosos objetivos de acreditación. En todo caso, sí existen algunas cifras, como las más de 110.000 personas que se han acreditado mediante convocatoria permanente en el ámbito estatal desde 2022, o las más de 700.000 Unidades de Competencia acreditadas por las Comunidades Autónomas. A falta de otros datos agregados de seguimiento, el ambicioso objetivo parece todavía lejos de poder alcanzarse. A este respecto, debe recordarse que un plan como este requiere no solo superar dificultades organizativas para su gestión y la simplificación del procedimiento, sino lograr trasladar a las personas el valor añadido y beneficios concretos que les permitan vencer su escepticismo y falta de motivación.

2.6.6. LAS MICROCREDENCIALES EN EL EL ÁMBITO UNIVERSITARIO

El Plan de Transformación, Recuperación y Resiliencia incorporó unos objetivos para el desarrollo de microcredenciales en el ámbito universitario (Plan Microcreds), que encajan en el marco de la Recomendación europea (2022/C 243/02), de 16 de junio de 2022, relativa a un enfoque europeo de las microcredenciales para el aprendizaje permanente y la empleabilidad. La iniciativa intenta profundizar en el papel de la Universidad más allá de la Educación Inicial, para incorporar otras ofertas formativas, de corta duración, que tengan por objetivo la formación permanente en competencias ligadas a las necesidades productivas y del mercado de trabajo.

El Plan Microcreds asignó 50 millones para el desarrollo de unas 1.000 microcredenciales por las Universidades españolas, que alcanzasen a unas 60.000 personas, hasta 2026. En paralelo, dentro de la Asistencia Técnica para reformas estructurales en los estados miembro, la Comisión (DG REFORM) encargó el desarrollo de una estrategia de inteligencia de competencias para el desarrollo de microcredenciales por las Universidades, que fue desarrollado con la asistencia de Deloitte.

Las microcredenciales universitarias son formaciones breves (menos de 15 créditos ECTS, en torno a 150 horas lectivas, 375 horas de trabajo total del estudiante), con significación para el mercado de trabajo.

No existen datos actualizados sobre el número total de microcredenciales, aunque en 2024 se estimaban en torno a las 300, ofrecidas por un tercio de las universidades. Algunas universidades han publicado cifras propias que apuntan a un número superior. Por ejemplo, la Universidad de Zaragoza reportaba en 2024 haber realizado más de 120 formaciones de este tipo, habiendo emitido más de 4.500 certificaciones, sobre todo en el ámbito digital; la UOC reportaba

ofrecer más de 60 microcredenciales de duración aún más breve (6 ECTS) como parte de su Catálogo. Por su parte, a finales de 2024 la UNED suscribió un convenio de colaboración con CEOE y CEPYME para el desarrollo de microcredenciales, de las que ya están disponibles algunas, sobre todo en el ámbito de la IA.

3. DATOS ECONÓMICOS, FINANCIACIÓN DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL

Como recordábamos en informes anteriores al hablar de la financiación de la formación profesional en España, es importante comenzar por diferenciar la financiación de la formación profesional inicial de la de la formación continua. La primera se enmarca en el ámbito de la financiación del Sistema Educativo, y la segunda se corresponde más al ámbito de la formación continua de las personas trabajadoras y desempleadas, que en nuestro país se ha venido denominando formación para el empleo y formación en el trabajo.

3.1. GASTO EN EL ÁMBITO EDUCATIVO

La formación profesional inicial en el **ámbito educativo** en centros públicos y concertados se ha venido financiado tradicionalmente a través de impuestos y, en su caso, fondos europeos (recientemente a través del Mecanismo de recuperación y resiliencia) y se canaliza a través de los Presupuestos Generales del Estado y de los de las comunidades autónomas, a los que hay que añadir las aportaciones de las corporaciones locales.

A partir del año 2021, a estas fuentes de financiación, hay que añadir una parte de la contribución social para formación profesional, que se asigna al Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deporte para la financiación de acciones de formación para el empleo dirigida a personas ocupadas o en desempleo.

En 2023 (último dato disponible de presupuestos liquidado), el gasto público total en Educación en España para el conjunto de las administraciones y universidades públicas se situó en un 4,5% del PIB, continuando el ligero descenso del gasto en términos relativos de los últimos años. En términos absolutos, no obstante, el gasto creció más de un 7% en relación con el año anterior, superando los 68.000 millones de euros³². Estos datos incorporan 1.465 millones de euros, prácticamente 400 millones más que el año anterior, dedicados a la formación para el empleo que, estrictamente, no forma parte del Sistema Educativo.

En materia de formación profesional inicial, el gasto público en formación profesional de nivel básico y medio también se redujo ligeramente, en términos relativos, hasta algo menos del 0,4% del PIB en 2022, por debajo de la media de la Unión Europea que estaría en el 0,5%. Esta diferencia obedece fundamentalmente al menor porcentaje de alumnos que cursan Formación Profesional en nuestro país en estos niveles, en comparación con otros estados miembros de la UE.

32 Ministerio de Educación y Formación Profesional, Gasto Público en Educación.

Resultados definitivos 2023. A fecha de la redacción de este informe no están disponibles los datos de 2024.

Tabla 10. Gasto público en formación profesional (hasta nivel medio) en % PIB

	ESPAÑA	UNIÓN EUROPEA 27
2015	0,33	0,55
2016	0,33	0,53
2017	0,33	0,52
2018	0,34	0,52
2019	0,35	0,51
2020	0,40	0,56
2021	0,40	0,53
2022	0,39	0,50

*Fuente CEDEFOP, con datos Eurostat y compilación conjunta Unesco, OCDE y Eurostat (UOE).
Datos hasta 2022, últimos disponibles a la fecha de elaboración de este informe.*

Si observamos, sin embargo, el gasto por estudiante, que elimina el efecto del menor porcentaje de alumnos de FP, la imagen es distinta. De hecho, este dato muestra un crecimiento continuado a lo largo de los últimos años y nos sitúa por encima de la media europea, como se ve en la siguiente tabla.

Tabla 11. Gasto público (unidades paridad poder adquisitivo) por estudiante en formación profesional (hasta nivel medio)

	ESPAÑA	UNIÓN EUROPEA 27
2015	7,8	7,4
2016	8,5	7,4
2017	8,9	7,5
2018	9,0	7,8
2019	9,4	8,0
2020	9,1	8,1
2021	10,0	8,3
2022	10,7	8,5

Fuente Cedefop, basado en datos Eurostat, UOE. Algunos datos son estimaciones del Cedefop.

3.2. PRESUPUESTOS DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO, ÁMBITO DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN, FORMACIÓN PROFESIONAL Y DEPORTE

Como señalábamos, además de la formación profesional inicial, financiada primordialmente con impuestos, el Ministerio de Educación y Formación Profesional empezó a recibir, desde 2021, una parte muy importante de las cotizaciones sociales para la formación para el empleo certificable respecto al Catálogo de estándares de competencia. En 2023, se recaudaron más de 2.700 millones de euros, de los que más de 1.100 millones se gestionaron por la administración Educativa. A estas cuantías, hay que añadir otros programas financiados por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, también enmarcados en la formación profesional para el empleo gestionada desde Educación.

Los Presupuestos Generales del Estado han sido prorrogados una vez más para 2025, manteniéndose, además la financiación para la formación profesional inicial, tres programas dedi-

cados a la formación profesional para el empleo. En primer lugar, el programa 241B que es el programa fundamental, que podríamos denominar general, que está financiado básicamente por las contribuciones sociales para formación de los trabajadores, y que comprende las actuaciones de Formación Profesional para el empleo vinculadas al Catálogo Nacional de las Cualificaciones Profesionales. Este programa, que había venido aumentando notablemente su dotación hasta alcanzar los 1.178.386.000 en 2023, la mantiene en los presupuestos prorrogados en 2024 y 2025. La mayor parte de esta cuantía, 974.959.970 euros, se transfiere a las CC. AA. En informes anteriores señalábamos la dificultad de conocer el grado de ejecución de estas partidas, cuestión que este año abordamos en mayor profundidad en la sección temática del Informe. Otros dos programas, financiados con fondos europeos, también mantienen su dotación en 2025. Se trata, en primer lugar, del programa 24TA, de *reskilling* y *upskilling* (es decir, de recualificación y perfeccionamiento) de la población activa, que se encuadra en el Plan estratégico de impulso a la formación profesional, y en el componente del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia que tiene por objeto la modernización del sistema de formación profesional. Este programa mantiene en 2025 la cuantía del año anterior, de 73.500.000. Por último, el Programa 32TA, también de *reskilling* y *upskilling* ligada a cualificaciones profesionales, también mantiene en 2025 la dotación de 438.800.420 euros.

Volviendo al gasto público dedicado a la Formación Profesional inicial, del ámbito educativo, hay que señalar que la mayor parte del gasto se dedica a financiar la red de Centros de Formación Profesional públicos. En el curso 2023-24, aproximadamente dos tercios del total de los centros educativos que impartían formación profesional (un 65,4%) eran de Centros públicos, que escolarizaron al 66,4% del alumnado. El resto, una tercera parte, fueron Centros de carácter privado. El crecimiento del conjunto de la formación profesional se ha reflejado tanto en la red pública como privada, manteniéndose la preponderancia de Centros públicos, que es relativamente estable, aunque con un ligero aumento del peso del sector privado.

Por su parte, el gasto privado en formación profesional inicial (que contabiliza en las estadísticas internacionales de gasto educativo), proviene fundamentalmente de las aportaciones de las familias y ciudadanos, y se concentra básicamente en estos centros privados, bien para financiar actividades no concertadas en centros que cuentan con concierto, bien como fuente principal de financiación de la formación en el caso de centros privados no concertados.

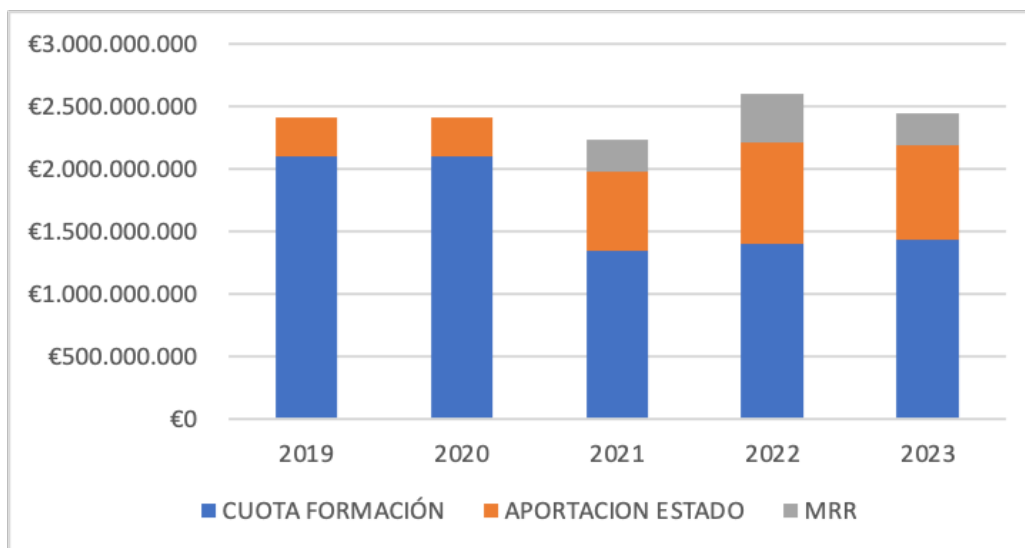
3.3. DATOS ECONÓMICOS DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL EN EL TRABAJO

La formación profesional en el trabajo (siguiendo la nomenclatura de la Ley de Empleo) es la parte de la formación para el empleo que no está vinculada al Catálogo de estándares de competencia y se sigue gestionando en el ámbito laboral. Esta formación cuenta básicamente con tres **fuentes de financiación**. La cuota finalista de formación profesional que se aportan empresarios y trabajadores dentro de sus contribuciones a la Seguridad Social, los Fondos europeos (en la actualidad, fundamentalmente a través del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia) y la aportación del Estado a través del presupuesto del Servicio Público de Empleo Estatal. Además de estas fuentes de financiación pública, una imagen más completa del gasto total que se realiza en la formación de la población activa debería considerar también los fondos que dedican las empresas, de forma complementaria, a través de la cofinanciación de acciones formativas bonificadas o la financiación de acciones propias que no solicitan financiación o apoyo público.

De los 2.700 millones de euros de cuota de formación recaudados en 2023, unos 1.550 (algo menos del 60%) fue gestionado por las autoridades laborales. Como se aprecia en el siguiente gráfico, pese a la división de la cuota en 2021, que supuso una reducción del presupuesto asignado a las autoridades laborales, este presupuesto recuperó unos niveles similares a los que

tenía con anterioridad, gracias tanto al incremento de la aportación del Estado como a la integración de los fondos europeos de mecanismo de recuperación y resiliencia, además de la mayor recaudación de las propias cotizaciones. No obstante, esta mayor dependencia de financiación no procedente de cotizaciones y, sobre todo, el carácter temporal de los fondos del MRR plantean ciertas dudas sobre la sostenibilidad de estos niveles de esfuerzo de financiación en un contexto más restrictivo.

Gráfico 28. Fuentes de financiación de la formación profesional para el empleo asignada al Ministerio de Trabajo y Economía Social (formación en el trabajo)



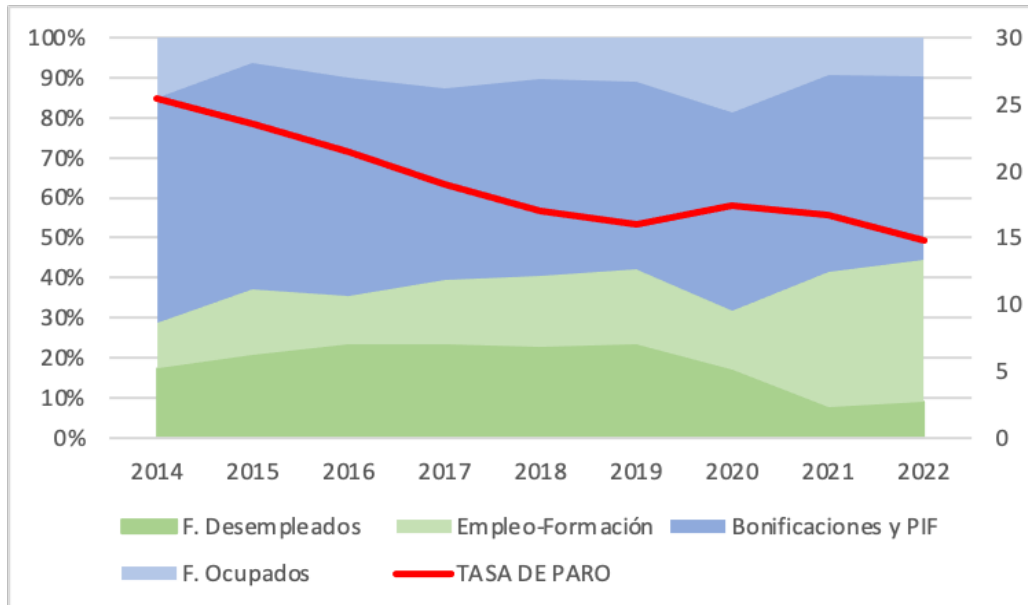
Fuente: Fundae. Datos hasta 2023, dado que los presupuestos fueron prorrogados en 2024 y 2025

En informes anteriores presentábamos la **evolución de la distribución del presupuesto de formación en el trabajo entre cada una de sus principales iniciativas**, para visualizar el peso o importancia otorgada a cada una de ellas. En el presente informe actualizamos estos datos hasta el último Plan anual de evaluación de la formación profesional para el empleo (2022), que son las cifras más aceptadas desde una perspectiva de evaluación. No es posible actualizar y hacer una comparativa directamente con años posteriores, de los que solo tenemos información de otras fuentes no totalmente comparables, como Fundae o la liquidación de presupuestos del SEPE, dado que las cifras no coinciden, por distintas razones y criterios técnicos. Advertíamos también en informes anteriores de la distorsión que produce, para el análisis de una evolución histórica, la exclusión de la formación para el empleo acreditable a partir de 2020.

Con los datos de los planes de evaluación, observamos que continúa el contraintuitivo fenómeno de un peso creciente del gasto en la formación de desempleados (respecto al dedicado a ocupados), en un periodo en el que el desempleo se reduce y la ocupación aumenta. El siguiente gráfico ilustra esta comparación, con datos de ejecución presupuestaria (obligaciones reconocidas)³³. En concreto, con la salvedad del 2020 afectado por la pandemia, observamos cómo el porcentaje del presupuesto dedicado a desempleados (en tonos verdes en el gráfico) ha venido ganando terreno, en cierta contradicción con una tasa de desempleo (línea roja en el gráfico) que ha caído a lo largo de esos años.

33 Nótese de nuevo que estos datos no coinciden con los ofrecidos por Fundae por criterios técnicos, además de que los datos de Fundae no incluyen los programas de empleo-formación.

Gráfico 29. Evolución del peso de las iniciativas de formación (de ocupados y parados) en el conjunto del presupuesto ejecutado, comparado con la evolución de la tasa de paro.



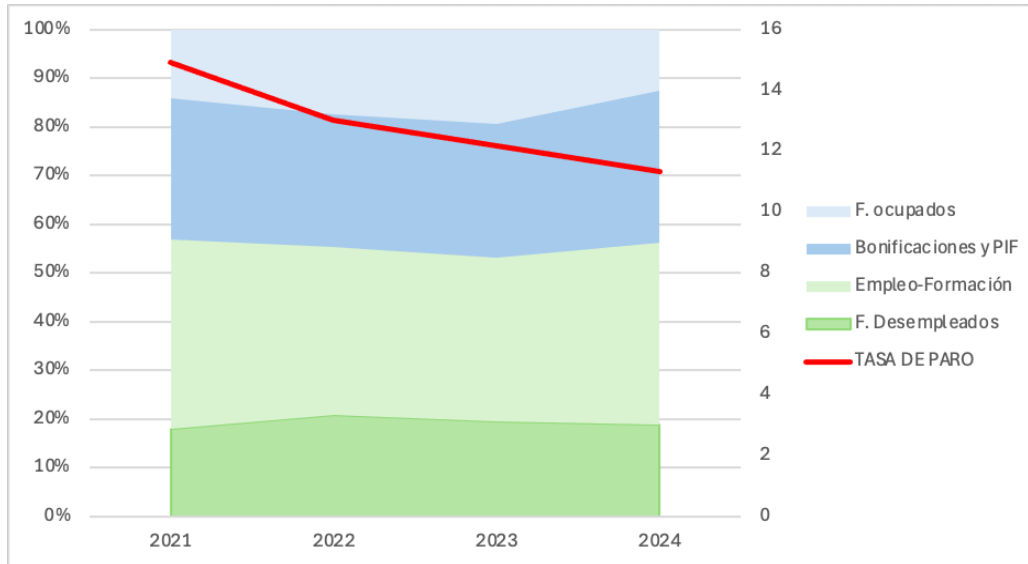
Fuentes: Tasa de paro EPA. % del presupuesto ejecutado (obligaciones reconocidas) SEPE (Planes Anuales de Evaluación de la formación profesional para el empleo 2019, 2020-21 y 2022). Gráfico elaboración propia³⁴

En el gráfico anterior, también llama la atención el protagonismo financiero que los programas de empleo-formación han ido ganando dentro del conjunto de iniciativas del sistema de formación. Este crecimiento puede haberse visto influido por la financiación extraordinaria del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. En cualquier caso, se trata de un dato relevante, pues con frecuencia estas iniciativas pasan desapercibidas en los análisis de la formación en el trabajo, pese al importante y creciente esfuerzo económico que suponen.

Respecto a la situación posterior a 2022, no recogida en el gráfico anterior, solo podemos referirnos a otras fuentes como la liquidación de presupuestos del SEPE que, como hemos dicho, no es directamente comparable. En cualquier caso, la tendencia que observamos en los años siguientes confirman que el creciente gasto relativo en desempleados, contradictorio con la caída de desempleo, continúa o, al menos, se estabiliza. Así, el peso del presupuesto ejecutado en la formación de desempleados continúa por encima del 55%, aumentado entre 2023 y 2024, pese al descenso del paro. Con otros datos, la contradicción puede también ilustrarse con el número de participantes en formación de desempleados, ya que mientras esta cifra fue en 2024 similar a la de 2017, el desempleo había caído en más de un millón de personas en esos años.

34 Se toman los datos de ejecución (obligaciones reconocidas), para evitar los problemas de presupuestos iniciales en programas con muy baja ejecución. No se han añadido datos de años posteriores, con información que facilita el SEPE, al seguir criterios distintos a las cifras facilitadas en los Planes de evaluación. Para no distorsionar la visualización, se han estimado los datos de 2010 y 2011 de los programas de empleo-formación, basándose en el dato de 2012. Por otro lado, nótese que desde el Plan de evaluación 2020-21 se excluye la información sobre formación certificable, por lo que el conjunto de las cifras lamentablemente deja de ofrecer una imagen sobre el conjunto de la formación profesional dirigida a trabajadores y desempleados.

Gráfico 30. Porcentaje del presupuesto ejecutado (LIQUIDACIÓN PRESUPUESTOS SEPE) en las distintas iniciativas dirigidas a desempleados y ocupados, comparado con tasa de paro.



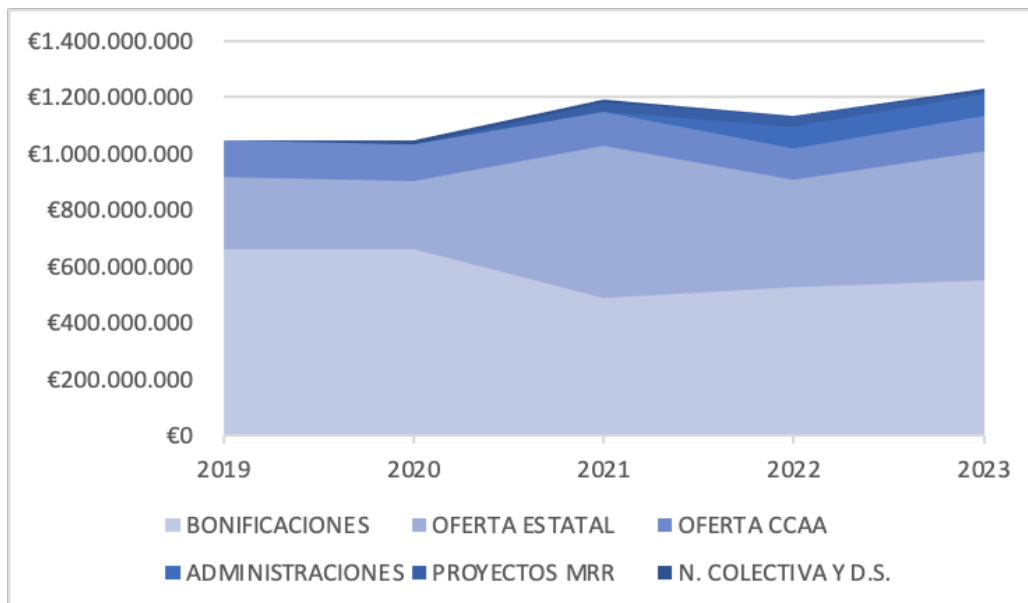
Fuentes: Tasa de paro EPA. Presupuesto ejecutado (obligaciones reconocidas) Liquidación presupuestos del SEPE. Gráfico elaboración propia.

3.4. PRESUPUESTOS DE LA FORMACIÓN DE OCUPADOS

La evolución de la distribución del presupuesto inicial entre las distintas iniciativas dirigidas a ocupados había venido marcada durante muchos años por el crecimiento gradual de la formación programada por las empresas, en línea con el objetivo de hacer de las bonificaciones el pilar central del sistema. Así, el peso de las bonificaciones a la formación programada por las empresas creció continuamente hasta suponer cerca del 60% de los fondos dirigidos a ocupados en 2020. Sin embargo, en 2021 este porcentaje se desploma hasta el 37%³⁵, para recuperarse posteriormente hasta un 42% en 2023 (presupuesto que se ha prorrogado hasta la actualidad), un porcentaje que está muy por debajo de los niveles que tenía en años prepandemia. El gráfico siguiente muestra la evolución del gasto por iniciativas, pero en términos absolutos.

35 En 2021 se asignaron, por primera vez en muchos años, más fondos a las iniciativas de oferta dirigidas a ocupados que a la formación programada por las empresas. La caída se debió fundamentalmente, de un lado a la escasa ejecución de la formación bonificada programada por las empresas en el año anterior, por la pandemia, y del otro, a un crecimiento importante de los fondos disponibles provenientes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia que se dedicó a programas concretos de oferta. Las previsiones presupuestarias, sin embargo, no resultaron del todo realistas y supusieron una elevada inejecución de los programas de oferta.

Gráfico 31. Evolución del presupuesto inicial de las iniciativas de formación en el trabajo para ocupados

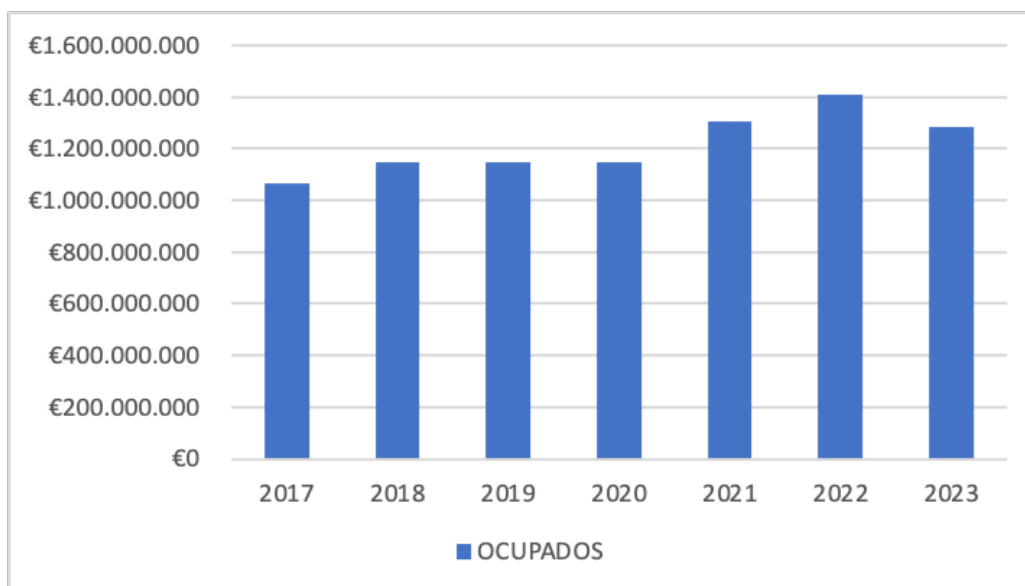


Fuente: Fundae. Datos en cifras absolutas. No se incluyen 2024 y 2025 al ser presupuestos prorrogados desde 2023. Cuadro elaboración propia.

3.5. OFERTA DIRIGIDA A OCUPADOS

Usando de nuevo datos de Fundae, señalábamos en informes anteriores que el presupuesto asignado a la oferta dirigida a ocupados desde la Administración laboral había tocado techo en términos absolutos en 2010, con más de 1.500 millones de euros, desplomándose en los años siguientes, para volver a crecer en los últimos años. La cifra más alta de este periodo reciente se alcanzó en 2022, con unos 1.400 millones, cantidad que en el último presupuesto aprobado (2023), prorrogado hasta la actualidad, se reduce a menos de los 1.300. De nuevo, hay que advertir de lo incompleto de unos datos que, en los últimos años, han dejado de incluir la formación para el empleo certificable gestionada por el Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deporte.

Gráfico 32. Evolución del presupuesto inicial de la oferta dirigida a personas ocupadas



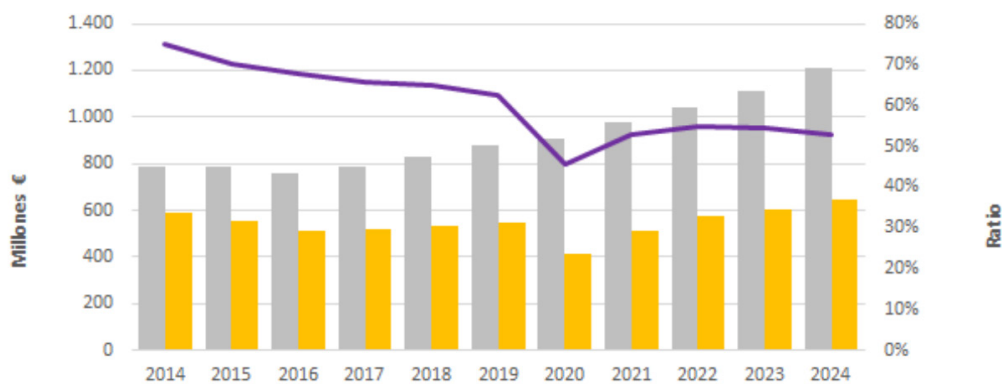
Fuente: Fundae. Presupuesto de 2023 prorrogado a 2024 y 2025. Gráfico elaboración propia.

3.6. DATOS ECONÓMICOS DE LA FORMACIÓN PROGRAMADA POR LAS EMPRESAS

También recordábamos en informes anteriores que, en los presupuestos dedicados a las bonificaciones de la formación programada en las empresas, hay que distinguir entre el presupuesto del SEPE/Fundae y el concepto de crédito máximo que teóricamente se asigna a las empresas en la propia Ley de Presupuestos Generales del Estado. El presupuesto del SEPE es una estimación de gasto significativamente inferior al crédito máximo. Su cuantía se basa fundamentalmente en la ejecución del año anterior, asumiendo que, en ningún caso, todas las empresas utilizarán la totalidad del crédito máximo que les asigna en Presupuestos Generales.

Para conocer, por tanto, el grado de utilización y el margen de crecimiento de la formación programada por las empresas, más que analizar los presupuestos iniciales, resulta imprescindible analizar la evolución del crédito efectivamente dispuesto respecto al máximo teóricamente asignado. Según los balances de situación de Fundae, las empresas habrían venido consumiendo, en los mejores años, entre un 70% y un 80% de ese crédito que en principio tendrían asignado, según el porcentaje determinado en Presupuestos Generales del Estado de la contribución pagada para formación el año anterior. Este porcentaje venía descendiendo desde 2013 y, superado el atípico bache de la pandemia, ha venido recuperando cierto terreno hasta la cifra de 644 millones consumidos en 2024, que suponen un 53% del crédito teóricamente disponible para las empresas, dos puntos menos que el año anterior. Se trata, además, de una ratio todavía claramente por debajo de los niveles prepandemia. Como hemos recordado en distintas ocasiones, este relativamente bajo porcentaje de crédito dispuesto confirma la necesidad de una evaluación detallada de las razones que están llevando a una menor participación de empresas, incluso en periodos de crecimiento económico, con especial atención a la situación de las empresas de menor tamaño, que son las que menos participan en este mecanismo.

Gráfico 33. Crédito asignado y dispuesto en formación bonificada programada por las empresas



Fuente: Balance de situación FUNDAE 2024

Pese a que, como en años anteriores, las empresas de 1 a 9 trabajadores son el segmento que más proporción de su crédito consumen, esto obedece a que están entre las que tienen una cantidad menor a su disposición en cifras absolutas, y no a su grado de participación en el sistema, que es menor.

El último Plan anual de evaluación de la formación profesional para el empleo (2022) sitúa el coste medio de participante/hora de formación 19,67 € para acciones con cofinanciación. Si se tiene en cuenta únicamente la financiación pública, sin la cofinanciación de la empresa, el coste medio desciende a los 7,27 €.

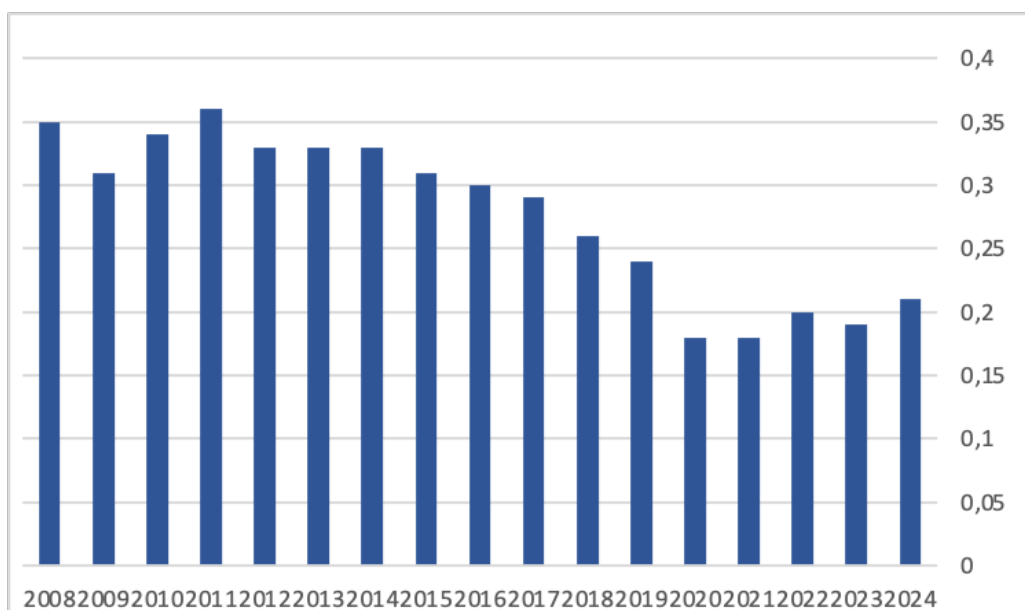
Hay que recordar de nuevo que el gasto total de las empresas en formación es superior. De un lado, la cuantía más importante de la formación se corresponde a los costes laborales de las horas no trabajadas cuando la acción formativa se realiza en tiempo de trabajo. Esta cuantía puede imputarse o no como parte de la cofinanciación de las acciones bonificadas en los supuestos y porcentajes establecidos en la Ley 30/2015, según el tamaño de la empresa. Del otro lado, las empresas organizan muchas acciones formativas sobre las que no solicitan bonificación, bien porque no encajan en el sistema actual (p.ej. formación online autoguiada), bien por diversos criterios organizativos, burocráticos o de otra índole.

Recordábamos en informes anteriores que, para tener una visión del conjunto del gasto total de las empresas en formación, con independencia de recibir o no financiación pública, había que volver a los datos de las Encuestas europea y española de formación continua (CVTS y EFPEE 2020). Con estas fuentes, el coste medio del curso por participante³⁶ se situó por debajo de la mitad de la media europea. Sin embargo, el coste por hora había aumentado notablemente entre 2015 y 2020, desde los 52 € a 75 €, superando la media europea de 64 €.

Por su parte, el peso del gasto en formación respecto al conjunto de los costes laborales que, como indicábamos en informes anteriores, venía descendiendo desde 2011, parece haber iniciado una ligera recuperación en los dos últimos años. Así, en 2024, el gasto en formación creció hasta el 0,21% de los costes laborales brutos, el porcentaje más alto de los últimos 5 años, pero que todavía sigue por debajo de los niveles previos a la pandemia.

36 Cada participante es contado una sola vez, con independencia de la duración del curso y acumulando el coste de las distintas acciones formativas que haya realizado en el año.

Gráfico 34. Evolución del porcentaje de los gastos en formación sobre el coste laboral bruto



Fuente: Encuesta de costes laborales (datos de industria, construcción y servicios, para todos los tamaños de empresa). Gráfico elaboración propia

3.7. EL PROBLEMA DE INEJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

En informes anteriores, veníamos analizando en este apartado cómo los presupuestos de formación para el empleo o formación para el trabajo venían arrastrando un problema crónico de inejecución, que parece responder a cuestiones estructurales del sistema, más que a cuestiones de mera gestión. Esta cuestión se aborda este año en mucha mayor profundidad en la sección temática del informe.

4. EL SECTOR DE ENTIDADES DEDICADAS A LA FORMACIÓN PARA EL EMPLEO Y EN EL TRABAJO

Como hemos reiterado en los sucesivos informes, mientras que en el sistema educativo existe una información bastante precisa sobre el número de Centro de FP, su naturaleza pública o privada, alumnado, distribución por familias, etc., esta información es menos transparente para el sector del sector de proveedores de formación permanente. Se trata de un sector en cierta medida invisibilizado, ya que el epígrafe de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE) que le es de aplicación (el código 8559 con el nombre genérico "Otra educación no comprendida en otras partes") incluye, además de la formación continua ("Formación de los empleados" en la descripción del epígrafe), un conjunto más amplio y heterogéneo de actividades económicas que responden a otras realidades que no responden a la prestación de un servicio promovido o garantizado en políticas públicas, y que tienen menor relevancia en el ámbito económico³⁷.

37 En ese mismo código CNAE se integran otras actividades económicas tales como "la formación a la que no puede asignarse un nivel determinado", o formaciones del ámbito privado como "la educación religiosa" o "las clases de técnicas de supervivencia", por citar algunos ejemplos.

En cualquier caso, los datos por CNAE nos ofrecen una cierta aproximación al volumen del empleo del sector, en su sentido más amplio, así como a su evolución a lo largo de los años, con las limitaciones ya advertidas. Con estos datos, la siguiente tabla muestra un crecimiento sostenido del sector a lo largo de los últimos años, con la esperable excepción de 2020, y con un crecimiento particularmente intenso en 2023 que parece seguirse de cifras de crecimiento por encima del 4%, con un volumen en torno a los 360.000 afiliados.

Tabla 12. Tasa de variación interanual de la afiliación a la Seguridad Social del código CNAE 8559

	VARIACIÓN INTERANUAL DE AFILIADOS	AFILIADOS
2015	-	196.244
2016	4,8%	205.721
2017	6%	219.467
2018	6,9%	234.718
2019	3,4%	242.768
2020	-12,6%	222.725
2021	9,7%	244.427
2022	14,1%	258.537
2023	35%	349.147
2024	4,3%	364.320
2025	4,6%	360.219*

*Fuente: Fundae. Cuadernos de Dinámicas sectoriales. Datos a final de año (*excepto 2025, referidos al segundo trimestre por ser los últimos disponibles a fecha de cierre de este informe)*

Señalábamos en los sucesivos informes de la Fundación que, dada la propia naturaleza del sector, existe una alta movilidad y diferencia entre las plantillas medias y las plantillas totales, ya que estas últimas suelen depender en gran medida de la contratación de docentes y formadores, en algunos casos para actividades formativas de escasa duración, con una presencia significativa de empleados fijos-discontinuos. En todo caso, el sector incluye realidades muy diferentes, desde docentes a dedicación completa para cursos que se imparten con mayor frecuencia y aquellos otros que se precisan para acciones formativas muy especializadas, de menor frecuencia de impartición o sencillamente, que forman en un pequeño número de horas y cuya actividad profesional principal no es necesariamente la de formador.

Para mayor detalle sobre el peso del conjunto del sector, aunque con datos más antiguos, pueden consultarse el informe anual de la Fundación de 2021 y el titulado "El sector de la formación para el empleo en cifras", realizado por Alberto Montero, también publicado por la Fundación CIFE. Ambos informes fueron actualizados en el informe anual de 2022 con los datos de la Encuesta de Formación Profesional para el Empleo en las empresas (2020).

El sector de proveedores de formación juega, como se ha señalado, un papel esencial en la ejecución de un servicio público garantizado o promovido por los poderes públicos, como es la formación permanente dirigida a personas ocupadas y desempleadas. Además, el sector también presta servicios directamente a las empresas en la actualización permanente de sus empleados. Este último papel es particularmente útil para las empresas de menor tamaño, con menores capacidades propias. Si nos ceñimos a la formación programada por las empresas que

reciben financiación vía bonificaciones más de un 96% usan a más de 5.000 proveedores externos, bien parcialmente para algunas actividades o, sobre todo, para organizar toda su formación. Este dato da una idea de la relevancia del sector en la participación de las empresas en un mecanismo formativo que, además de la organización de la propia formación, requiere una gestión administrativa y económica no siempre sencilla.

Tabla 13. Empresas formadoras, recurso a entidades organizadoras y de formación externas.

AÑO	EMPRESAS FORMADORAS	EMPRESAS QUE USAN FORMACIÓN EXTERNA	% EMPRESAS QUE USAN FORMACIÓN EXTERNA	EMPRESAS EXTERNAS ORGANIZADORAS DE LA FORMACIÓN
2004	33.180	31.390	94,6%	1.110
2005	63.449	60.819	95,9%	1.634
2006	91.161	88.420	97,0%	1.987
2007	136.789	134.179	98,1%	2.350
2008	200.689	197.401	98,4%	3.013
2009	293.460	289.921	98,8%	3.939
2010	380.548	377.074	99,1%	5.089
2011	432.182	428.695	99,2%	6.044
2012	459.620	456.125	99,2%	6.986
2013	478.621	475.166	99,3%	7.767
2014	471.590	468.000	99,2%	7.937
2015	471.590	434.904	92,2%	8.161
2016	367.770	358.776	97,6%	6.743
2017	355.507	345.735	97,3%	6.274
2018	360.052	349.618	97,1%	6.008
2019	339.846	329.101	96,8%	5.908
2020	299.727	289.649	96,6%	5.515
2021	322.767	312.171	96,7%	6.094
2022	343.677	332.534	96,7%	5.534
2023	343.917	332.112	96,6%	5.425
2024	347.442	335.262	96,5%	

Fuente: FUNDAE. Formación en las empresas informe anual

Por su parte, el Registro Estatal de Entidades de Formación elaborado por el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE)³⁸ también venía ofreciendo una visión bastante amplia, aunque tampoco exhaustiva, del sector de proveedores de formación, distinguiendo entre entidades y centros. No obstante, como indicábamos en informes anteriores, sus datos son más incompletos desde el traspaso de las acreditaciones para impartir Certificados profesionales que pasó, junto con la

38 El Registro está regulado por la Orden TMS/369/2019, de 28 de marzo, por la que se regula el Registro Estatal de Entidades de Formación del sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral, así como los procesos comunes de acreditación e inscripción de las entidades de formación para impartir especialidades formativas incluidas en el Catálogo de Especialidades Formativas.

formación certificable, al ámbito del Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deporte. Otra posible limitación de los datos de este registro es que parece mantener y contabilizar a un número de entidades y centros que se han acreditado o inscrito, pero que no siguen realizando las actividades para las que se registraron, o incluso pueden haber dejado de cumplir los requisitos para hacerlo.

Aunque en 2023 el Informe anual del SEPE todavía incluía en el Registro a entidades “acreditadas” para la realización de Certificados profesionales (reportaba un total 25.720 entidades, de las que 14.470 estaban acreditadas para Certificados³⁹), el Informe de 2024 ya se limita a reportar las entidades inscritas. Se trata de 12.271 entidades, de las que 10.876 estaban registradas en la modalidad presencial, y 1.395 en la de teleformación. Las siguientes tablas ofrecen una visión de conjunto de estas entidades.

5. UNA VISIÓN COMPARADA DE CONJUNTO

Moviéndonos a una visión más general, desde una perspectiva comparada, la situación y necesidades formativas en España siguen ofreciendo una imagen compleja.

En el lado positivo, venimos destacando en los sucesivos informes algunos aspectos en los que nuestra situación es mejor que la de los países de nuestro entorno o muestra una tendencia claramente positiva. En el ámbito educativo, el gasto por estudiante en formación profesional inicial es superior a la media europea, el número de alumnos de formación profesional y su peso en el conjunto de la educación sigue creciendo, con un particular protagonismo del grado superior, y contamos con un mayor porcentaje de titulados superiores. Aunque este último dato se ha asociado a un problema de sobrecualificación, utilizando los indicadores más adecuados el nivel de sobrecualificación en España es similar al de los países de nuestro entorno. Y en el ámbito de la población adulta y la formación permanente, el porcentaje de personas con al menos competencias digitales básicas está por encima de la media europea, y seguimos teniendo mejores porcentajes que la media de la UE, tanto de participación en formación como de empresas que forman a sus empleados. También contamos con una mayor implantación de la teleformación.

En el lado de aspectos a mejorar debemos seguir citando el todavía elevado abandono temprano de la escolaridad que, pese a la indudable mejora de las últimas décadas, se mantiene en cifras todavía elevadas, el mayor porcentaje de población con bajo nivel educativo y el menor porcentaje con nivel medio, sin lograrse reducir esta brecha significativamente en los últimos años, los mediocres niveles de competencias básicas de nuestra población adulta según los últimos resultados de PIAAC, el todavía menor tiempo de formación en entornos reales de trabajo (a la espera de la implementación de la nueva FP), la menor competencia en idiomas extranjeros, o el menor porcentaje de titulados en ciencias, ingenierías, tecnologías y matemáticas, además de una situación de empleo bastante más desfavorable (con una de las tasas de desempleo más altas de la Unión Europea) que repercute en mayores dificultades de inserción laboral.

En los sucesivos informes anuales hemos reportado también los datos del denominado European Skills index (ESI), un índice compuesto elaborado por el CEDEFOP, para ofrecer una visión de conjunto sobre la base de 15 indicadores que recogen algunos de los aspectos antes citados, junto a otros más vinculados al mercado de trabajo. Los resultados más recientes para España nos siguen dejando en una posición bastante mala. Sin entrar a valorar la idoneidad en la selección de estos (y no otros) indicadores, lo cierto es que, con estos datos, España estaría en 2024

39 Puede consultarse un mayor detalle de esta información desagregada bien en el Informe de la Fundación del año anterior, bien en el propio informe anual de actividades del SEPE de 2023.

en la última posición entre los 31 países analizados, con una puntuación de 24 (sobre 100)⁴⁰. El ESI consta de tres pilares. En el primer pilar, de desarrollo de competencias, España se sitúa en el puesto 23, si bien en algún indicador, como el referido a altas competencias digitales, subiríamos hasta el puesto 13. El segundo pilar, referido a la activación de competencias, se sitúa en el puesto 28, determinado fundamentalmente por la negativa situación de nuestro mercado de trabajo. El tercer pilar, referido al ajuste entre la cualificación y competencias de la población respecto a lo requerido en el empleo, sitúa nuestro país en el último puesto (31), si bien alguno de los indicadores utilizados para medir el desajuste no es demasiado adecuado, por ejemplo lo relativo a la sobrecualificación. La siguiente tabla resume los resultados para España.

Tabla 14. European Skills Index. Resultados para España

CEDEFOP EUROPEAN SKILLS INDEX		ESPAÑA
PILAR DE DESARROLLO DE COMPETENCIAS	Ratio profesor-alumno en Educación infantil	55
	Nivel de titulados en Segundo ciclo de secundaria o por encima	21
	Puntuación en comprensión lectora, matemáticas y ciencias	44
	Formación reciente	46
	Numero de estudiantes FP	37
	Altos niveles competencias digitales	51
PILAR DE ACTIVACIÓN DE COMPETENCIAS	Abandono temprano	19
	Titulados recientes con empleo	47
	Tasa de actividad de 25-54	49
	Tas de actividad de 20-24	37
PILAR DE AJUSTE/CASAMIENTO DE COMPETENCIAS	Subempleados a tiempo parcial	33
	Empleados nivel educativo superior con salarios bajos	24
	Desajuste de cualificaciones	11

Fuente: Cedefop. *European skills index 2024 (puntuaciones sobre un máximo de 100).*

40 Se asigna el 100 como "desempeño ideal" en cada indicador, al mejor valor alcanzado por uno de los países analizados, durante un periodo de 7 años.

LA FINANCIACIÓN DE LA FORMACIÓN CONTINUA (PARA EL EMPLEO Y EN EL TRABAJO)

1. LA ESTRUCTURA Y DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS DEL SISTEMA DE FORMACIÓN PARA EL EMPLEO

La financiación del sistema de formación profesional para el empleo proviene fundamentalmente de tres fuentes: por un lado, de la cuota de formación profesional de carácter finalista (0,7 por ciento, 0,6 a cargo de la empresa y 0,1 a cargo del trabajador, de la base de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales); por otro lado, de los ingresos procedentes del Fondo Social Europeo en cofinanciación con los presupuestos de las Administraciones Públicas españolas; y, en tercer lugar, de la aportación que realiza el Estado, fundamentalmente a través de los presupuestos del Servicio Público de Empleo Estatal, de los Fondos propios de las Comunidades Autónomas y de otras cotizaciones por formación profesional que puedan establecerse en la Ley de Presupuestos Generales del Estado. Junto a ello, a partir del año 2022 y como actuación de carácter temporal (inicialmente para el periodo 2022-2027) el sistema de formación profesional ha recibido un importante volumen de fondos europeos procedentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, también denominados *Next Generation EU*.

Anualmente, el Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social elabora la propuesta de distribución del presupuesto destinado a financiar el sistema de formación profesional para el empleo entre los diferentes ámbitos e iniciativas de formación contempladas. A su vez, en la Ley General de Presupuestos Generales del Estado de cada año se recoge dentro del presupuesto del SEPE la distribución de los fondos destinados a formación profesional para el empleo entre las distintas iniciativas de formación, distinguiéndose con carácter general los fondos destinados a iniciativas de formación dirigidas a trabajadores ocupados y los fondos destinados a iniciativas de formación destinadas a los trabajadores desempleados.

Tras el establecimiento en 2020 de un nuevo reparto de competencias entre el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Educación, este último pasa a recibir las competencias correspondientes a la ordenación, elaboración, actualización, y también el contenido de las convocatorias de oferta pública de formación que incluyan Certificados de Profesionalidad.

Por su parte, el Ministerio de Trabajo mantiene las competencias relativas a la formación de oferta no vinculada a los Certificados de Profesionalidad, así como la Formación Programada (bonificada), los Permisos Individuales de Formación, y convocatorias de ocupados que no incluyan Certificados de Profesionalidad, las Escuelas Taller, y los Contratos de Formación y Aprendizaje. De esta forma, los PGE comienzan a incluir una nueva partida correspondiente a la dotación de las nuevas competencias asumidas por el Ministerio de Educación y Formación Profesional.

El conjunto de ingresos se distribuye entre la formación profesional destinada a personas desempleadas y la formación profesional para el empleo de las personas ocupadas, incluyendo los fondos que el SEPE distribuye anualmente para su gestión por las Comunidades Autónomas. Por su parte el Ministerio de Educación a partir del ejercicio 2021 ejecuta sus nuevas competencias a través de la habilitación de la partida correspondiente que se transfiere íntegramente a las CC. AA.

Cuadro 1. Distribución del tipo de cotización de formación profesional, 1993-2024

PERIODO	FORMACIÓN PARA EL EMPLEO/ FORMACIÓN CONTINUA (% SOBRE LA BASE DE COTIZACIÓN)	FORMACIÓN OCUPACIONAL PARA DESEMPLEADOS (% SOBRE LA BASE DE COTIZACIÓN)	FORMACIÓN PARA EL EMPLEO (FORMACIÓN CONTINUA Y FORMACIÓN DE DESEMPLEADOS) GESTIONADA POR EL MINISTERIO DE TRABAJO	FORMACIÓN PARA EL EMPLEO (FORMACIÓN CONTINUA) GESTIONADA POR EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN
1993	0,1	0,6		
1994	0,2	0,5		
1995	0,25	0,45		
1996	0,3	0,4		
1997-2004	0,35	0,35		
2005-2009	0,42	0,28		
2010-2020	0,35	0,35		
2021-2024			0,37	0,33

Fuente: Elaboración propia con datos procedentes de SEPE y PGE

En el Cuadro 1 se presenta la evolución teórica de la distribución de los fondos recaudados por la cuota de formación profesional entre formación continua de los trabajadores ocupados y formación de los desempleados. Como puede observarse, hasta el año 1997 el principal destino de los fondos era la formación profesional de los desempleados. En un contexto de alto nivel de desempleo y todavía insuficiente despliegue del primer Acuerdo Nacional sobre Formación continua, que vino a establecer las nuevas bases del ejercicio del derecho a la formación de los trabajadores ocupados, la formación de los desempleados acumulaba la mayor parte de los fondos recaudados hasta que, en 1997, tras el II Acuerdo Nacional, se establece el reparto al 50% entre formación de los ocupados y formación de los desempleados. Durante el periodo 1997-2004 se mantiene el reparto al 50% entre los dos subsistemas de la formación profesional de ámbito laboral (es decir, la mitad de la cotización del 0,7% sobre la masa salarial).

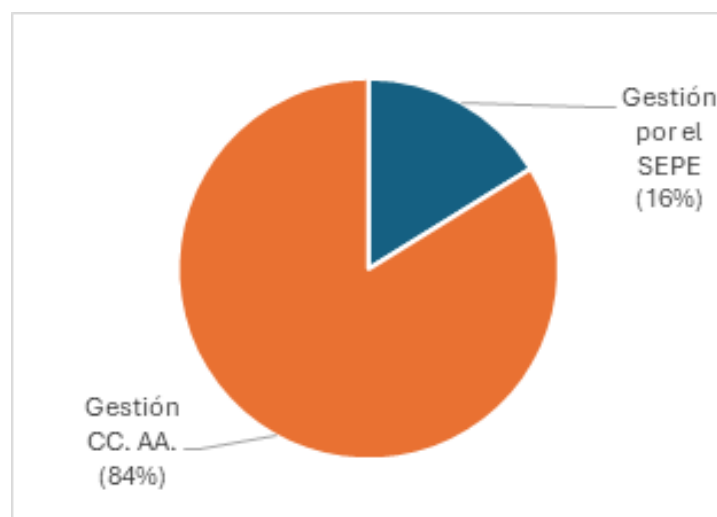
A partir de 2005, en un contexto de fuerte reducción del desempleo, la formación continua pasa a recibir más fondos que la formación de los desempleados, para volver nuevamente a un reparto al 50% como consecuencia del impacto en el nivel de desempleo de la crisis económica a partir de 2010.

Por último, desde el año 2021 la distribución de fondos experimenta un sensible cambio tras la asunción de las competencias en materia de Certificados de Profesionalidad y las correspondientes a ordenación, elaboración y actualización de la regulación de la Formación Profesional por parte del Ministerio de Educación y Formación Profesional. La asignación de fondos acordada pasa a ser del 53% de la cuota para la formación de ámbito laboral gestionada por el Ministerio de Trabajo a través del SEPE y la FUNDAE (es decir 0,37 puntos de la cuota total de Formación Profesional) y del 47% para la formación para el empleo gestionada por el Ministerio de Educación (lo que asciende a 0,33 puntos del total de la cotización de Formación Profesional).

Con anterioridad al cambio producido en 2020 en el diseño competencial entre los Ministerios de Trabajo y Educación, la formación continua y la formación de desempleados mantenían una asignación presupuestaria aproximadamente acorde con la señalada en el Cuadro 1.

La formación de los desempleados era -y así lo sigue siendo en el momento actual- gestionada en su mayor parte por las Comunidades Autónomas que habían asumido en su totalidad las competencias de gestión de las políticas activas de empleo. El País Vasco fue la Comunidad Autónoma que terminó en último lugar acordando con la Administración General del Estado el traspaso de las competencias en Políticas Activas de Empleo (y dentro de ellas en formación profesional). Fue en 2011 y se completaba así el diseño, que ya estaba vigente durante casi dos décadas antes, desde que en 1991 se estableciera el primer traspaso de tales políticas a la Comunidad Autónoma de Cataluña. Aunque la Administración General del Estado mantenía la gestión de algunos programas, la inmensa mayoría de los fondos son gestionados por las Comunidades Autónomas. Por ejemplo, en el gráfico 1 se presenta el presupuesto de gastos en formación de los desempleados de 2015:

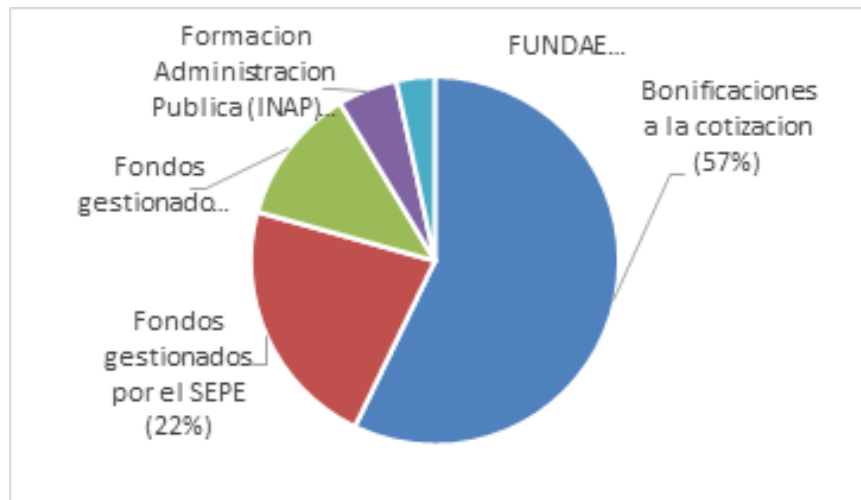
Gráfico 1. Distribución porcentual del Presupuesto de Gastos en Formación de los desempleados, 2015.



Fuente: Elaboración propia con datos de SEPE

Por su parte, la formación continua de los trabajadores ocupados mantuvo hasta 2004 un diseño de gestión exclusiva por parte de la Administración General del Estado. En volumen, como más adelante veremos, era muy inferior al gasto destinado a formación de los desempleados, pero comenzaba a despegar de acuerdo con el modelo establecido en los primeros acuerdos nacionales entre los interlocutores sociales, empresarios y sindicatos, para la formación de los trabajadores ocupados.

Gráfico 2. Distribución del Presupuesto de gastos en Formación continua (2018) (% del total)

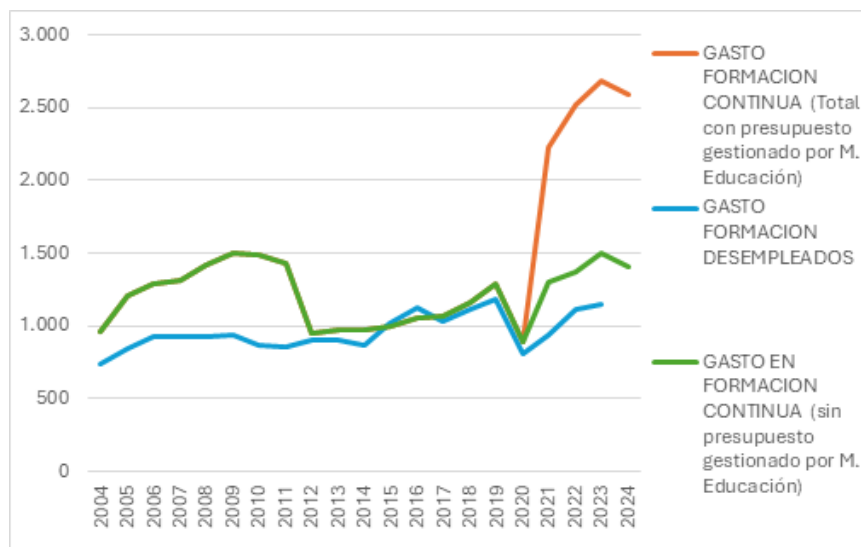


Fuente: Elaboración propia con datos de SEPE

A partir de 2004 se establecen importantes cambios en el modelo, derivados de la introducción de un sistema de bonificaciones de la cotización de formación profesional. De esta forma, las empresas podían deducirse de la cotización de formación profesional una parte de los gastos destinados a la formación continua de sus trabajadores. Junto a ello, en el año 2004 se introdujo la transferencia en la gestión de programas de formación continua a las CC. AA. que, aun con oscilaciones significativas, se mantuvo a lo largo del periodo 2004-2024. No obstante, esta estructura de gestión compartida entre el Estado y las CC. AA. consolidó, al contrario que en la gestión de la formación de los desempleados, una gran preponderancia de los fondos gestionados por la Administración del Estado. El Gráfico 2 resume la situación en 2018.

Es importante resaltar la evolución registrada por ambos modelos de formación a lo largo del periodo de dos décadas entre 2004 y 2024. Con las oscilaciones en el gasto derivadas de la evolución del volumen de desempleo y del nivel de ocupación, el gasto presupuestado registró un nivel creciente en el periodo 2004-2009 en formación continua para descender durante el periodo de crisis y recuperar su tendencia anterior a partir de 2018.

Gráfico 3. Presupuesto de gasto en formación continua y en formación de desempleados (2004-2024) (millones de euros)



Fuente: Elaboración propia con datos de SEPE y PGE

Tras la ruptura que supuso la crisis del COVID el presupuesto de formación continua incorpora un muy destacado incremento tras el traspaso de competencias al Ministerio de Educación que, sin embargo, no afecta al conjunto del gasto presupuestado gestionado por el Ministerio de Trabajo, que sigue manteniendo una tendencia alcista en un contexto en el que los fondos públicos registran importantes aumentos debido a la recaudación de la cotización de Formación Profesional y al influjo de los fondos europeos en la financiación de programas en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. El Gráfico 3 refleja la evolución reseñada.

2. LA EVOLUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL MODELO DE FORMACIÓN CONTINUA (2004-2024)

Como anteriormente se indicaba, el sistema de formación continua experimenta cambios muy significativos a partir de 2004. El más importante es el que se refiere a la introducción de un esquema de bonificaciones que permitía que las empresas pudieran realizar acciones de formación para sus propios trabajadores en función de los requerimientos de productividad y competitividad de las empresas, las necesidades de adaptación a los cambios en el sistema productivo y las posibilidades de promoción profesional y desarrollo personal de los trabajadores, para capacitar para el desempeño cualificado de las distintas profesiones y mejorar su empleabilidad. Este tipo de formación debe estar relacionada con la actividad empresarial, aunque puede ser genérica (es decir, incluye enseñanza que no es específica) o específica del puesto de trabajo (en cuyo caso la enseñanza es aplicable directamente al puesto de trabajo).

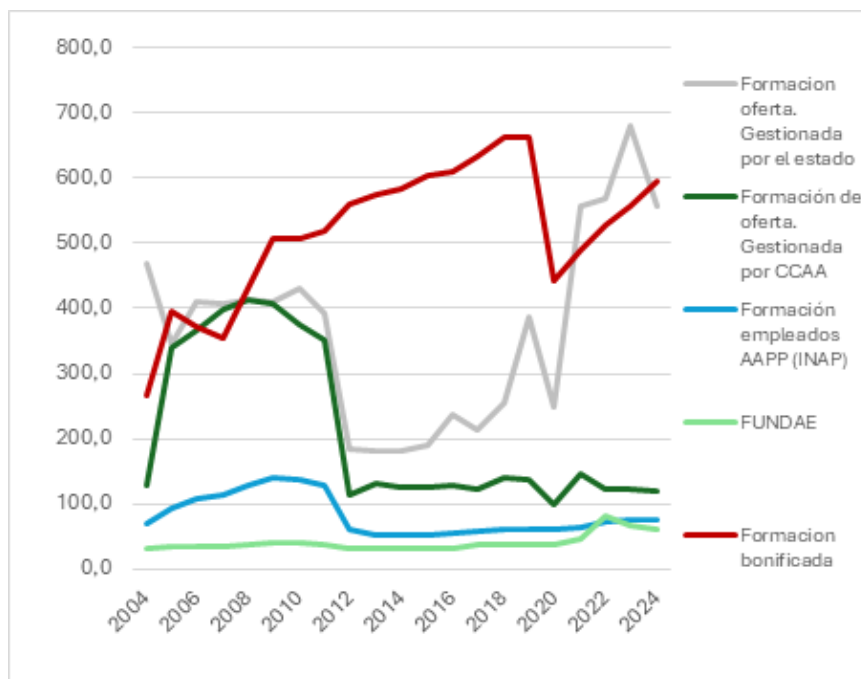
Para realizar las acciones formativas las empresas pueden organizar y gestionar la formación por sí mismas o encomendarla a una entidad externa. La formación se financia total o parcialmente con fondos públicos. Utiliza el denominado **"crédito de formación"** (Ley 30/2015) del que disponen las empresas, que se hace efectivo mediante bonificaciones en la cotización de Formación Profesional. El importe de este crédito se obtiene en función de las cuantías ingresadas por cada empresa el año anterior en concepto de cuota de formación profesional y el

porcentaje que se establezca, en función a su tamaño, en la Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio, garantizándose un crédito mínimo de formación por la cuantía que se determine en la citada Ley.

El nuevo esquema de formación bonificada (también denominado *formación de demanda*), se complementa con el ya existente esquema de *formación de oferta* que atiende esencialmente a las necesidades no cubiertas por la formación programada por las empresas y la complementa con acciones formativas de carácter tanto sectorial como transversal, pues debe garantizar la formación en competencias generales. Incluye, por tanto, programas de formación sectoriales, programas de formación transversales y programas de cualificación y reconocimiento profesional. Esta oferta de formación dirigida a personas ocupadas contempla la realización de distintos tipos de programas de formación:

- ❑ Transversales, para la adquisición de competencias transversales a varios sectores económicos, entre los que se incluyen la formación de la representación legal de los trabajadores necesaria para el ejercicio de sus funciones; los dirigidos a trabajadores y socios de la economía social; o para trabajadores autónomos.
- ❑ Sectoriales, dirigidos a trabajadores de un sector productivo concreto y al reciclaje y recualificación de trabajadores procedentes de otro sector en situación de crisis y planes con acciones formativas vinculadas a la obtención de certificados de profesionalidad.

Gráfico 4. Presupuesto de gasto en formación continua, 2004-2024. Principales componentes, sin incluir los programas gestionados por el M. de educación a partir de 2021 (millones de euros)



Fuente: Elaboración propia con datos de SEPE y FUNDAE

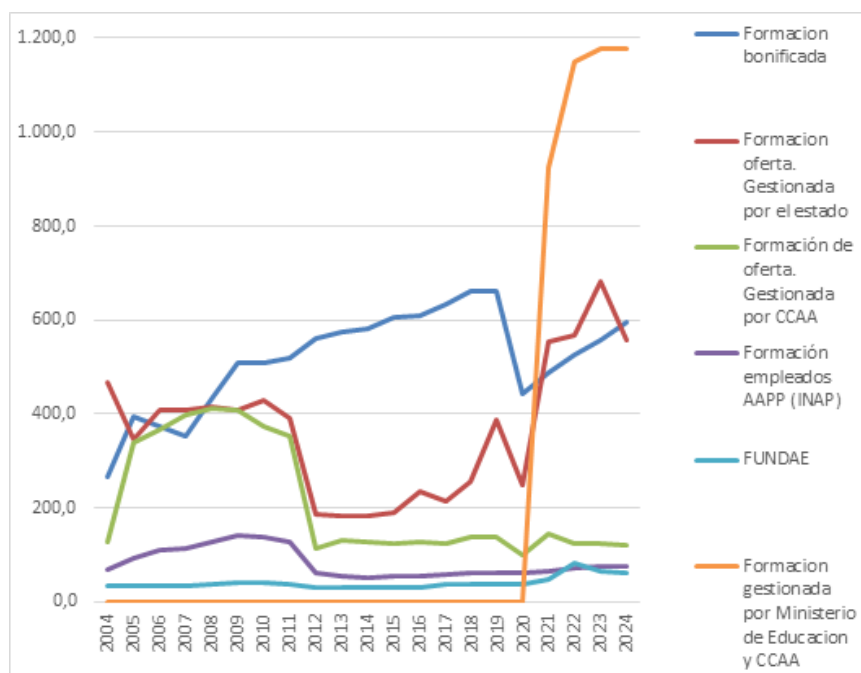
En el Gráfico 4 se presenta el desglose de las principales funciones incluidas en el gasto presupuestado en formación continua a lo largo del periodo 2004-2024. Como puede observarse, hasta el ejercicio 2012 la distribución presenta una estructura en la que, aproximadamente, un tercio del gasto se destina a cada una de las tres principales funciones (formación bonificada

a cargo de las empresas, formación gestionada por la AGE y formación gestionada por las CC. AA.). A partir de 2012 se produce una gran caída en el presupuesto de los programas de formación de oferta gestionados por el Estado y las CC. AA. El descenso en los citados programas -que llega a superar el 50%- contrasta con el mantenimiento de una senda de gasto creciente en los programas financiados con bonificaciones a las cotizaciones sociales (la formación de demanda a cargo de las empresas). En 2017 las bonificaciones a la formación a cargo de las empresas ya suponían alrededor del 60% del conjunto del gasto en formación continua. A partir de 2018 se produce una recuperación de los programas de gasto gestionados por la Administración General del Estado que, con el paréntesis de la crisis del COVID, llegarán a registrar una cuantía presupuestada similar a la de las bonificaciones a la formación de demanda.

Por su parte, los fondos y programas gestionados por las CC. AA. no volverán a recuperar los niveles alcanzados en el periodo 2004-2011. Como más adelante se pondrá de manifiesto cuando abordemos el origen de los fondos, una buena parte de la expansión del gasto en programas gestionados por el estado responde al impacto de los programas gestionados por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia financiado con los fondos europeos *Next Generation*.

Junto a la recuperación del gasto en formación continua a partir de 2018, uno de los cambios más significativos registrados durante el periodo es el que se deriva de la asunción de competencias por el Ministerio de Educación en la gestión de los programas de formación continua vinculados a los Certificados de Profesionalidad -cuya gestión a su vez es transferida en una buena parte a las Comunidades Autónomas como las demás competencias en materia educativa-. Como puede observarse en el Gráfico 5, los fondos asignados al Ministerio de Educación llegan a alcanzar, al menos en el ámbito del Presupuesto, una cuantía similar al conjunto de los fondos asignados a la formación continua gestionados por el Ministerio de Trabajo, las CC. AA. y la formación bonificada a cargo de las empresas.

**Gráfico 5. Presupuesto de gasto en formación continua, 2004-2024.
Principales componentes (millones de euros)**



Fuente: Elaboración propia con datos de SEPE y FUNDAE.

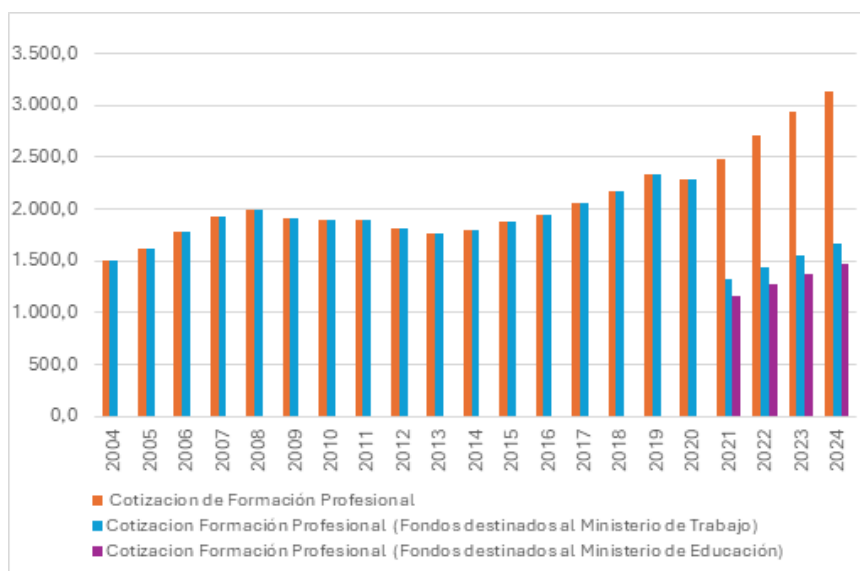
3. LOS INGRESOS DEL SISTEMA DE FORMACIÓN PARA EL EMPLEO PROCEDENTES DE LA COTIZACIÓN DE FORMACIÓN PROFESIONAL (2004-2024)

Como se indicaba el apartado 1, la cotización de formación profesional representa la principal fuente de ingresos del sistema de formación profesional para el empleo. Con ella se financia el modelo de formación profesional de los desempleados y, a partir de mediados de la década del 90 del siglo pasado, comenzó a financiarse el modelo de formación continua para los trabajadores ocupados que pasó a utilizar una parte creciente de los ingresos procedentes de la cotización de FP para estabilizarse posteriormente en alrededor de la mitad de los fondos procedentes de la cotización (ver cuadro 1).

Aunque los ingresos de la cotización son el componente esencial de la financiación del modelo de FP, no son la única fuente. Los ingresos procedentes del Fondo Social Europeo y del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia han mantenido un papel significativo durante el periodo 2004-2024, aunque nunca llegaron a alcanzar el 20% de los fondos procedentes de la cotización de FP.

Junto a ello, es importante reseñar el papel de la Aportación del Estado al SEPE. De forma habitual, la Aportación del Estado suele tener como finalidad la compensación al SEPE por la ejecución de ciertos programas de naturaleza no contributiva (por ejemplo durante mucho tiempo era el Estado y no la cotización por desempleo quien financiaba el subsidio por desempleo y las cotizaciones de los desempleados a la Seguridad Social) y, especialmente, la financiación de gastos que no pueden ser cubiertos por las cotizaciones sociales ingresadas en el SEPE (la cotización por desempleo y la cuota de formación profesional). Por ejemplo, en etapas de crisis el Estado aporta al SEPE buena parte de los ingresos necesarios para sufragar las prestaciones a los desempleados no cubiertas por la cotización. Esta aportación de origen tributario llegó a alcanzar durante el periodo 2009-2014 alrededor del 50% del todo el gasto en prestaciones de los desempleados. Sin embargo, llega a desaparecer del presupuesto de ingresos durante los periodos de recuperación del empleo al disminuir las necesidades del sistema de protección y mantenerse sin embargo el tipo de cotización (como ha ocurrido en los dos últimos ejercicios liquidados). En cualquier caso, debe subrayarse que no existe hoy una separación estricta de fuentes en la asignación de las Aportaciones del Estado cuya finalidad genérica es la contribución al Presupuesto del SEPE.

Gráfico 6. Recaudación efectiva de la cotización de Formación Profesional, 2004-2024 (millones de euros)



Fuente: Elaboración propia con datos de SEPE

El gráfico 6 recoge la evolución de los ingresos de la cuota de FP a lo largo de las últimas dos décadas. En términos nominales los ingresos se han duplicado en el periodo con una tendencia siempre creciente salvo la registrada en el periodo de la crisis financiera (2009-2014). Todos los ingresos de la cotización se ingresan en el presupuesto del SEPE (Ministerio de Trabajo) hasta el cambio normativo en la asignación de algunas competencias en el Ministerio de Educación que origina una significativa reorientación en los ingresos del modelo hacia el citado Ministerio (que pasa a recibir un porcentaje del 47% de la recaudación de la cuota de formación profesional).

4. EVOLUCIÓN CONJUNTA DE LOS INGRESOS Y EL GASTO PRESUPUESTADO EN FORMACIÓN PROFESIONAL, 2004-2024

La comparación entre el gasto presupuestado (recogido en el gráfico 3) y los ingresos derivados de la cotización de Formación Profesional (presentados en el gráfico 6), permite aproximar la evolución del exceso de gasto de gasto respecto al nivel de ingresos recaudados por la cuota de Formación Profesional. Se trata de una evolución que en lo que se refiere al nivel de gasto no es real, dado que se trata de las cifras incluidas inicialmente en el Presupuesto de Gastos (más adelante se presentan las cifras de ejecución del gasto), pero permite contemplar la evolución general del periodo y los cambios de orientación inducidos por las políticas impulsadas desde el gobierno en las distintas etapas de dicho periodo.

En el Gráfico 7 se presenta la evolución del exceso de gasto sobre los ingresos de la cotización de Formación Profesional. En términos presupuestarios pueden perfectamente distinguirse cuatro grandes etapas que se corresponden con periodos de cambio en las prioridades de la política de Formación Profesional o con acontecimientos relevantes en el ámbito económico.

La **primera etapa** es la transcurrida durante el periodo 2004-2011, que se corresponde con el nacimiento y el desarrollo del nuevo modelo tal y como ahora lo conocemos (téngase en cuenta que el año 2004, por ejemplo, es el primer ejercicio presupuestario en el que se establece el

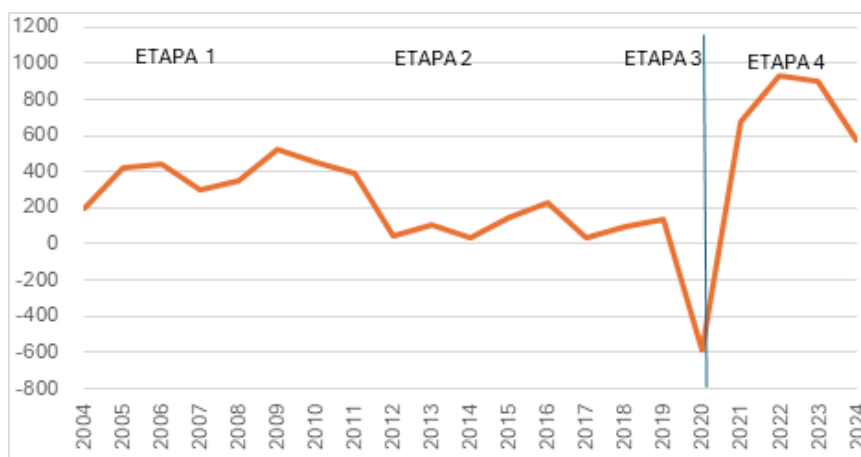
nuevo sistema de formación profesional bonificada). En esta primera etapa, el presupuesto de gasto es superior a los ingresos recaudados con un nivel máximo registrado en 2009 (las cifras en las que se basa el gráfico se recogen el Cuadro 5 del Anexo Estadístico).

Durante la **segunda etapa**, comprendida entre 2012 y 2018, se registra una caída sustancial del gasto presupuestado, cuya evolución presenta un nivel mucho más cercano a la cifra de ingresos reales recaudados en un contexto de fuerte caída del presupuesto de gasto que no ve recuperar el nivel alcanzado en 2011 hasta ocho años más tarde, en 2019.

Los ejercicios 2019 y 2020, la **tercera etapa**, recogen el impacto de la crisis del COVID con una caída sustancial en el gasto presupuestado, así como en los ingresos recaudados, si bien la reducción en estos últimos es inferior a la registrada en el Presupuesto de gastos. El resultado es un exceso de gasto negativo que refleja un gasto presupuestado muy inferior (en casi 600 millones) a los ingresos recaudados. El impacto tan drástico en el gasto se resume en el hecho de que su nivel en 2020 es prácticamente similar al registrado 16 años antes, en 2004. Por supuesto ello se explicaría por las dificultades inherentes a la actividad formativa durante la crisis del COVID y el ejercicio siguiente de 2020, previstas en el diseño presupuestario de ese periodo.

Por último, la **cuarta etapa** comprende los años 2021 a 2024 y reflejaría el fuerte impulso registrado en el gasto presupuestado tras las transferencias de competencias al Ministerio de Educación. En esta etapa, el gasto presupuestado prácticamente se duplica, mientras que los ingresos crecen intensamente, aunque con una velocidad inferior a la que crecen los gastos presupuestados. El resultado es un fuerte incremento del exceso de gasto sobre los ingresos procedentes de la cuota que vendría a reflejar también el fuerte crecimiento previsto como consecuencia de la entrada de nuevos fondos procedentes de los fondos europeos a través del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. En algunos ejercicios (2022 y 2023) el presupuesto de gasto llega a superar en más de 900 millones de euros el volumen de ingresos procedente de la cuota de formación profesional.

Gráfico 7. Exceso de gasto presupuestado sobre la recaudación de la cotización de FP, 2004-2024 (millones de euros)



Fuente: Elaboración propia con datos de SEPE y FUNDAE

5. GASTO PRESUPUESTADO Y GASTO REAL. UNA APROXIMACIÓN AL NIVEL DE EJECUCIÓN DE LOS PROGRAMAS DE FORMACIÓN PROFESIONAL (2004-2024)

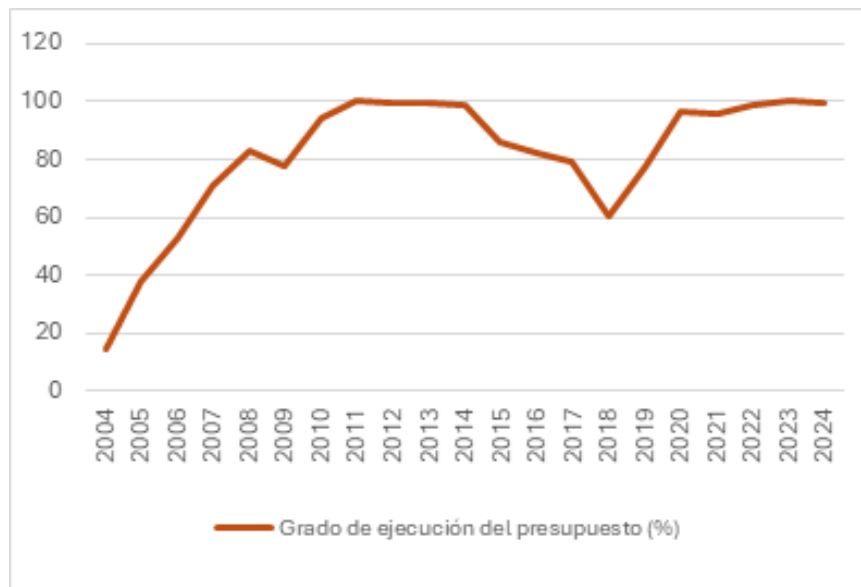
Programas gestionados por la Administración General del Estado

Como anteriormente se indicaba, las cifras de gasto presentadas hasta el momento son las que se corresponden con el presupuesto inicial o actualizado. Sin embargo, desde el punto de vista de su impacto económico, el dato relevante es el gasto real, el gasto efectivamente ejecutado. A continuación, se expone la información disponible respecto a los principales programas que componen el sistema de formación profesional de carácter laboral. Para las acciones y programas que son gestionados por el SEPE (Ministerio de Trabajo) los datos disponibles son suficientes para completar la serie completa de dos décadas contemplada en el estudio. No hemos podido disponer del conjunto de los datos de ejecución ni del Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deporte, ni de los programas gestionados por las Comunidades, tanto en formación continua como en formación de los desempleados. A su vez se presentan los datos más significativos del periodo 2021-2024 en que una parte de los programas, los vinculados esencialmente a los Certificados de Profesionalidad, son gestionados en una parte muy significativa por las autoridades educativas de las CC. AA. No obstante, los resultados, como se verá, permiten identificar los principales problemas del modelo español de formación profesional de carácter laboral a la luz de la capacidad de ejecución del presupuesto entre las distintas administraciones responsables.

El Gráfico 8 presenta la evolución del grado de ejecución del programa de bonificaciones a las cotizaciones de las empresas que, como se observaba en el Gráfico 2, se ha convertido en la principal función del sistema de formación continua (al menos en lo que se refiere a los programas gestionados por el SEPE). El programa se implantó a partir de 2004 y antes de los primeros cinco años de vigencia ya había alcanzado niveles de ejecución superiores al 80% del presupuesto.

Durante el periodo 2011-2014 la ejecución alcanzó grados muy próximos al 100% para descender con mucha intensidad en el periodo 2015-2018. Resulta conveniente retener la fecha de 2015 (año de aprobación de la Ley 30/2015 que reformaba el sistema de formación profesional para el empleo) en que también se registran puntos de inflexión en los demás programas de formación profesional. En 2018, momento a partir del cual vuelve a recuperarse una senda creciente, el grado de ejecución fue de casi 40 puntos menos que el registrado en 2014. Entre 2020 y 2024 el sistema de bonificaciones (la también denominada formación de demanda) vuelve a niveles de ejecución del presupuesto próximos al 100%.

**Gráfico 8. Bonificaciones a las empresas en la cotización de formación profesional.
Grado de ejecución del presupuesto en % (2004-2024)**

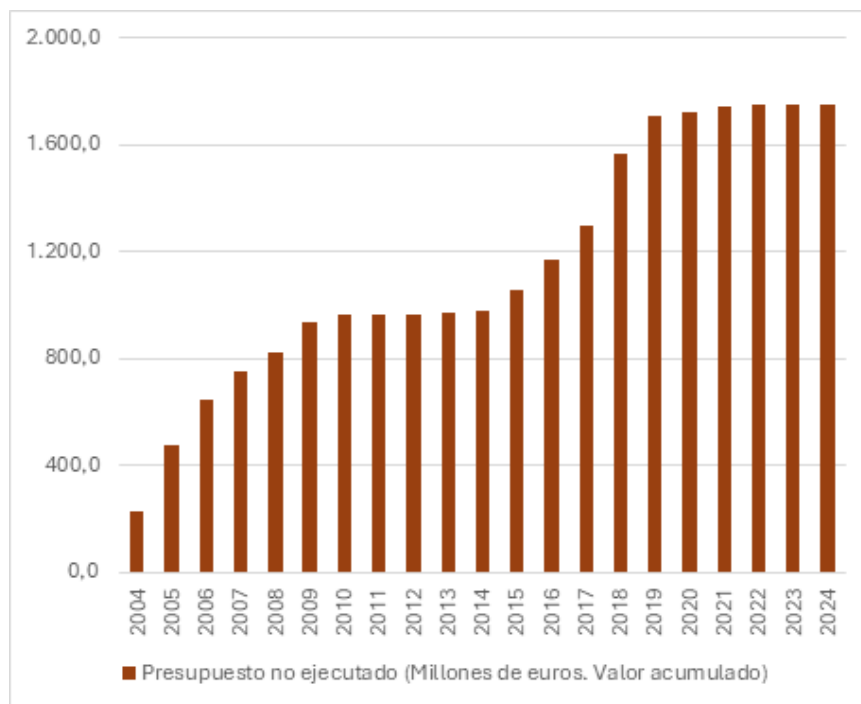


Fuente: Elaboración propia con datos de SEPE

Por su parte, el Gráfico 9 presenta la evolución a lo largo del periodo 2004-2024 del valor del presupuesto no ejecutado, acumulando anualmente las cuantías de crédito no dispuesto (las cifras correspondientes se encuentran en el Cuadro 6 del Anexo Estadístico).

Hasta el año 2010 el excedente no ejecutado ascendía a 964,5 millones de euros. Sin embargo, **la caída en el grado de ejecución producida a partir de 2015 hasta el ejercicio de 2018 elevó drásticamente el nivel del excedente de gasto no ejecutado, que alcanzaba en 2024 un valor de 1.750 millones de euros (lo que equivale aproximadamente a la cantidad media asignada en tres ejercicios completos)**. Las cifras anteriores no indican exactamente el nivel de la cotización de formación no gastado cada año y su valor acumulado al final del periodo de veinte años contemplado, pero se aproxima mucho dado que el ingreso de la recaudación ha sido casi siempre muy cercano, con valores próximos o superiores al 90%, a la cuantía total del gasto (ver cuadro 6 del Anexo Estadístico).

Gráfico 9. Bonificaciones a las empresas en la cotización de formación profesional. Presupuesto no ejecutado. Valores acumulados en millones de euros. (2004-2024)

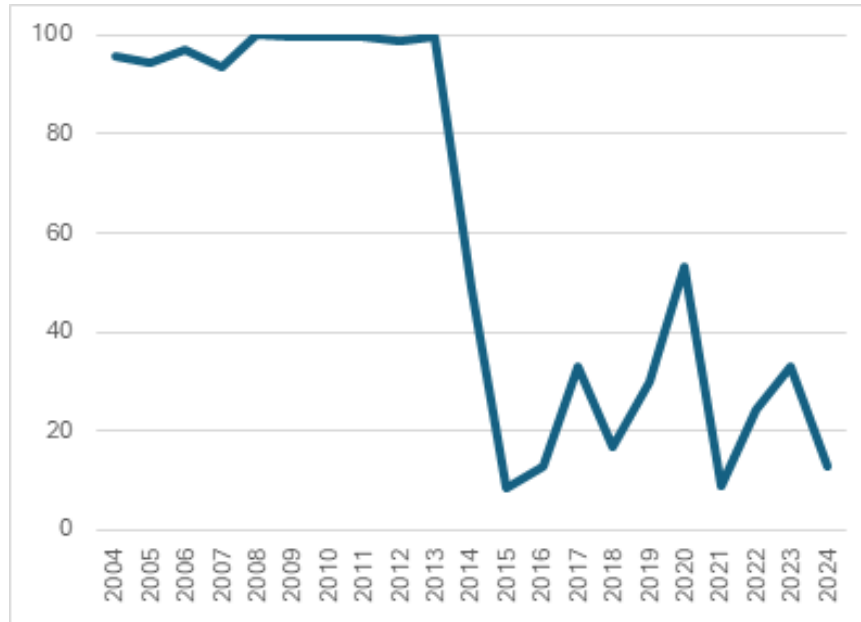


Fuente: Elaboración propia con datos de SEPE

En los Gráficos 10 y 11 se presentan los datos correspondientes al resto de los programas de formación de ocupados gestionados por SEPE y FUNDAE en diversos tipos de convocatorias anuales (la también denominada formación de oferta) de carácter sectorial o en modalidades formativas y especialidades transversales.

El Gráfico 10 recoge el grado de ejecución del presupuesto de gastos en formación continua en los programas gestionados por SEPE y FUNDAE. El periodo 2004-2013 registra grados de ejecución muy próximos al 100%. En dicho periodo, el sistema mantenía un fuerte impulso en la formación de oferta con presupuestos anuales superiores a 400 millones de euros (ver el Cuadro 7 del Anexo Estadístico). Sin embargo, a partir de 2014 y, muy significativamente en 2015 y años siguientes, la ejecución cae abruptamente hasta alcanzar el nivel mínimo de todo el periodo contemplado (8,4% en 2015) y ello pese a que el presupuesto a ejecutar se había reducido en más del 50% respecto de los niveles medios registrados en 2004 a 2013. Progresivamente, el nivel de ejecución se recupera a partir de 2017, aunque vuelve a reducirse como consecuencia del impacto de la crisis del COVID. Aun así, a lo largo del último lustro no llega a alcanzarse el 60% de ejecución presupuestaria en ninguno de los ejercicios.

Gráfico 10. Formación de ocupados. Convocatorias de formación y fondos gestionados por el Ministerio de Trabajo. Grado de ejecución del presupuesto (2004-2024). Valores en %

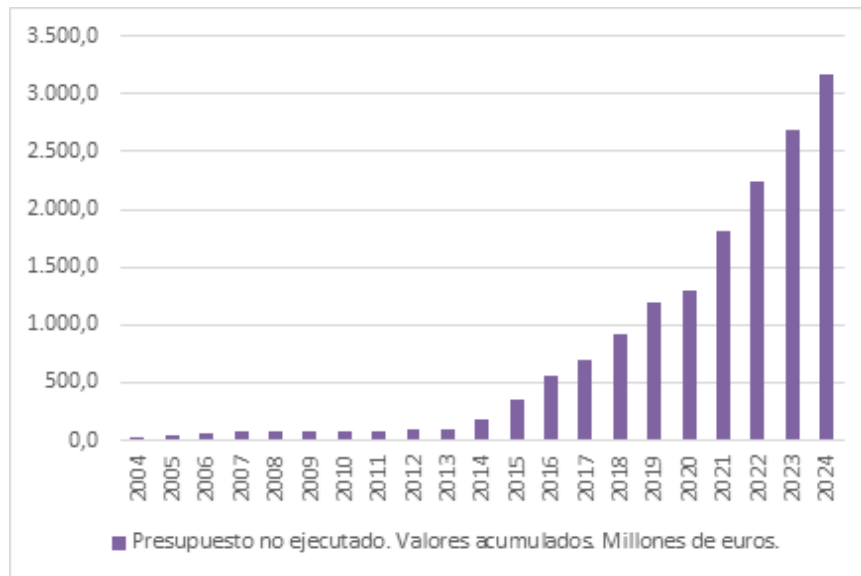


Fuente: Elaboración propia con datos de SEPE

El gráfico 11 presenta un ejercicio similar al reflejado en el gráfico 9 pero en este caso referido al excedente no ejecutado en las partidas de gasto y convocatorias gestionadas por el Ministerio de Trabajo en formación de ocupados. Como puede observarse, durante el periodo 2004-2013 el excedente no ejecutado registra valores muy reducidos, mientras que comienza a crecer significativamente a partir de 2015. Resulta imposible no vincular esta evolución a la reforma del modelo a partir de ley 30/2015, tras la que el grado de ejecución cae abruptamente y se disparan los excedentes (entendidos como gasto no ejecutado) acumulados en el transcurso de cada año.

El resultado arroja **un valor del excedente no ejecutado superior a los 3.100 millones de euros, una cifra que casi duplica el presupuesto no ejecutado en la formación de demanda o bonificada a cargo de las empresas. En términos de su comparación con el presupuesto medio anual durante el periodo, el excedente no ejecutado equivaldría a al gasto de casi 9 ejercicios completos.**

Gráfico 11. Formación de ocupados. Convocatorias de formación y fondos gestionados por el Ministerio de Trabajo. Presupuesto no ejecutado (2004-2024). Valores acumulados en millones de euros



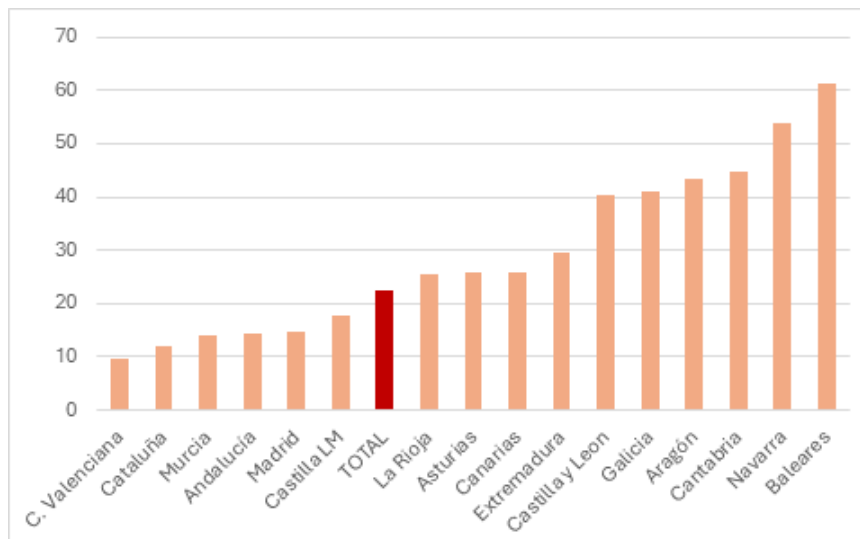
Fuente: Elaboración propia con datos procedentes de SEPE

Programas gestionados por las Comunidades Autónomas

Para analizar el comportamiento de las comunidades autónomas en cuanto a nivel de ejecución de los programas que forman parte de sus competencias se han tenido en cuenta las cifras de asignación de presupuesto por cada comunidad autónoma en las Ordenes TAS de distribución anual para el periodo 2016-2024. Los programas más importantes se han dividido en tres capítulos principales. En primer lugar, los programas de formación de los desempleados gestionados por las CC. AA. (ver cuadro 9 y 9bis del Anexo Estadístico). En segundo lugar, los programas transferidos a las comunidades autónomas para la formación de los ocupados (ver cuadros 10 y 10bis del Anexo Estadístico). Y, en tercer lugar, los programas de formación y empleo gestionados por las comunidades autónomas (ver cuadros 11 y 11bis del Anexo Estadístico).

En lo que se refiere a los programas para la formación profesional de los desempleados, el Gráfico 12 presenta los resultados del conjunto del periodo para las distintas CC. AA. El grado de ejecución media es del 22,4%. La mayor parte de las grandes comunidades autónomas (Madrid, Andalucía, Castilla La Mancha y Comunidad Valenciana) registran niveles de ejecución inferiores a la media nacional). Las demás comunidades mejoran los niveles de ejecución medios, con Galicia, Aragón y Cantabria con ejecuciones superiores al 40% y Navarra y Baleares a la cabeza superando el 50% y el 60% de gasto ejecutado respectivamente. El resultado en términos de ejecución media nacional resulta muy afectado a la baja como consecuencia de los reducidos niveles de ejecución de las comunidades autónomas de superior tamaño y con mayores presupuestos asignados.

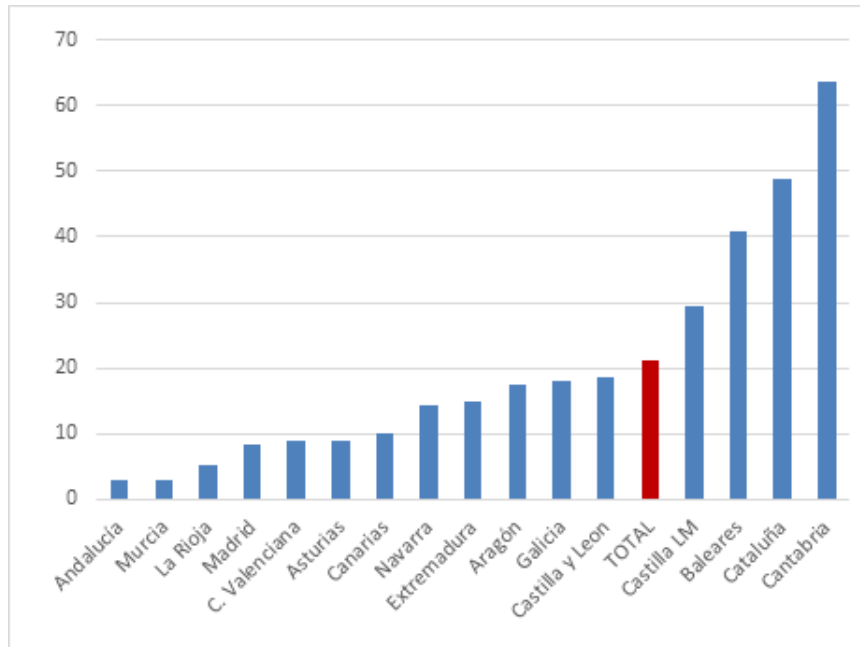
Gráfico 12. Formación profesional de los desempleados. Crédito presupuestario asignado y gasto ejecutado (en %) en las comunidades autónomas (2016-2024)



Fuente: Elaboración propia con datos procedentes de SEPE

El gráfico 13 presenta el grado de ejecución de los programas de formación de ocupados. El nivel de ejecución medio nacional (21,1%) es muy similar al registrado en los programas para personas desempleadas. Sin embargo, la distribución de resultados por comunidades registra cambios significativos. Cataluña, que ocupa uno de los lugares de cabeza en ejecución de programas para ocupados (48,8%), casi cuadruplica la débil ejecución que registraba en formación de desempleados. Repiten con muy bajos niveles de ejecución, inferiores al 10%, Comunidad Valenciana, Madrid y Andalucía. Junto a Cataluña, Baleares y Cantabria presentan los mejores niveles de ejecución, superiores al 40% y 60% respectivamente.

**Gráfico 13. Formación profesional de ocupados.
Crédito presupuestario asignado y gasto ejecutado en las comunidades autónomas
(2016-2024). Valores en %.**

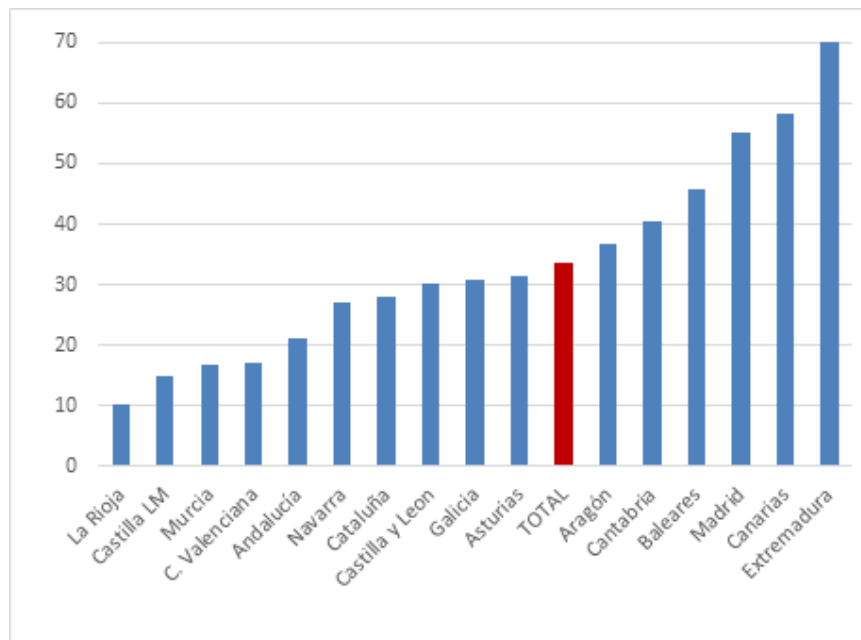


Fuente: Elaboración propia con datos procedentes de SEPE

Los programas de formación y empleo constituyen el tercer gran capítulo entre los programas ejecutados desde las comunidades autónomas. Son programas formativos que mezclan periodos de empleo con formación. Los más conocidos son el de Escuelas Taller y Casas de oficios (ahora también denominados programas Tándem) o los programas de formación en alternancia y, en general, los programas de activación laboral de los desempleados.

En el gráfico 14 se presentan los datos de ejecución en este apartado durante el periodo 2016-2024. Los niveles de ejecución medios en el conjunto nacional son más altos (33,5%) que en los programas de formación para ocupados (21,1%) y desempleados (22,4%). Tres comunidades (Madrid, Canarias y Extremadura) registran niveles de ejecución superiores al 50% con Extremadura encabezando la serie de comunidades al registrar una ejecución del 72,7%. En la parte baja de la distribución, Andalucía y Comunidad Valenciana repiten el peor comportamiento que ya registraban en los programas anteriormente analizados en un nivel muy inferior a la media nacional de ejecución. Otro grupo de comunidades (Navarra, Cataluña, Galicia, Asturias y Castilla León) presentan ejecuciones muy similares a la media nacional.

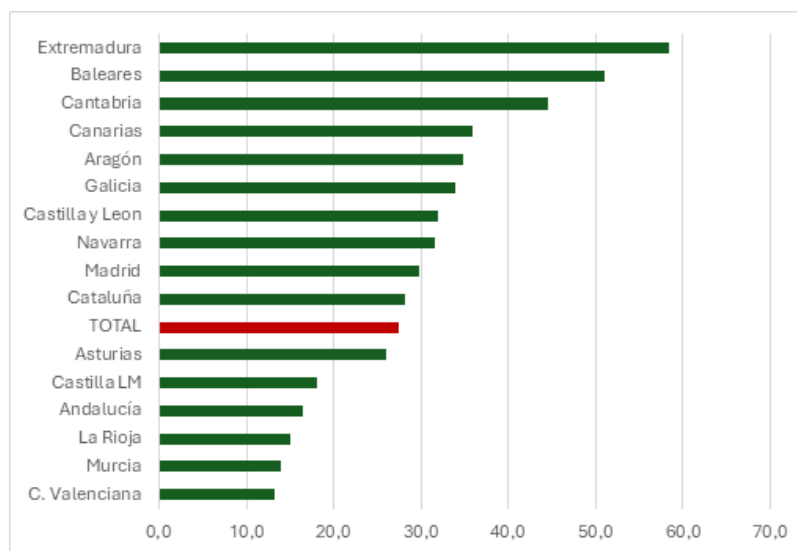
Gráfico 14. Programas de formación y empleo. Crédito presupuestario asignado y gasto ejecutado en las comunidades autónomas (2016-2024). Valores en %



Fuente: Elaboración propia con datos procedentes de SEPE

Por último, el gráfico 15 presenta los resultados del conjunto de las CC. AA. (salvo el País Vasco) durante el periodo 2016-2024 ordenados según el porcentaje de ejecución del crédito asignado. Los datos reflejados proceden del Cuadro 12 del Anexo Estadístico). **El grado de ejecución medio en el conjunto nacional registra el 27,6%, un porcentaje superior al que registraban los programas de formación para desempleados y ocupados, pero, obviamente, muy lejos de un nivel que pueda considerarse adecuado.** Por comunidades autónomas, solo Extremadura, Baleares y Cantabria presentan niveles de ejecución cercanos o superiores al 50%. Madrid y Cataluña se mantienen ligeramente por encima de la ejecución media nacional, pero sin llegar a alcanzar el 30%. Por su parte, Andalucía, Comunidad Valenciana, Castilla La Mancha, La Rioja y Murcia registran una ejecución presupuestaria que ni siquiera alcanza el 20%.

Gráfico 15. Total de programas de Formación Profesional gestionados por las CC. AA. Crédito presupuestario asignado y gasto ejecutado (2016-2024). Valores en %.



Fuente: Elaboración propia con datos procedentes de SEPE

Los datos incluidos en el cuadro 12 del Anexo Estadístico permiten aproximar un volumen global del presupuesto no ejecutado por las comunidades autónomas en programas de su competencia o cuya ejecución se ha transferido por acuerdo en entre la Administración General del Estado y las CC. AA. **Durante el periodo 2016-2024 el excedente no ejecutado por las CC. AA. alcanzó 6.351 millones de euros, una cifra equivalente a casi 7 veces el presupuesto medio anual del conjunto de las CC. AA. durante el periodo 2016-2024.**

Estimación conjunta del excedente no ejecutado por la Administración General del Estado y las comunidades autónomas

Con los resultados hasta ahora presentados estaríamos en condiciones de estimar el volumen de fondos que nuestro sistema de formación profesional para el empleo ha podido disponer durante las dos décadas contempladas en nuestro análisis (2004-2024), el presupuesto no ejecutado durante el periodo y el grado de ejecución de los distintos programas. Dado que no es posible realizar un cálculo más exacto, ante la falta de datos públicos, transparentes y completos, la estimación se basa en los mejores datos disponibles, fundamentalmente de ejecución presupuestaria del SEPE con criterio de pago anual. Todo ello, teniendo en cuenta que solo hemos podido disponer de los datos de ejecución de las comunidades autónomas para el periodo 2016-2024 y que no se ha dispuesto de información de ejecución procedente del Ministerio de Educación y Formación Profesional y de las Comunidades Autónomas que han recibido las transferencia de los citados fondos a partir del ejercicio 2021 en que se produce el cambio en la distribución competencial desde el Ministerio de Trabajo al Ministerio de Educación y Formación Profesional.

La estimación realizada no tiene en cuenta el carácter de ejecución plurianual de buena parte de estos programas, pero es razonable asumir que el volumen de ejecución que cada año se pospone a ejercicios sucesivos no difiera mucho del que se arrastra desde ejercicios anteriores, sobre todo al usarse una serie de datos de bastantes años. Por otro lado, la estimación no computa el grado de ejecución de determinadas administraciones (como el INAP, las fuerzas armadas o prisiones). En definitiva, aunque se trata de una estimación prudente que nos aproxima bastante a la situación real, sería deseable que a futuro las Asministraciones rindieran cuentas de la ejecución de estas políticas públicas de forma más transparente, con datos más completos,

que permitieran conocer de manera más precisa el grado de ejecución de las políticas y el uso de las cotizaciones sociales realizadas a este fin.

Para ello, en el Cuadro 2 se presenta un resumen de los fondos presupuestarios acumulados durante el periodo 2004-2024, así como del nivel de ejecución registrado en función de los programas y las distintas entidades y organismos públicos gestores. Es muy importante considerar que se trata de valores medios y de estimaciones e inferencias para el periodo 2016-2024 en el caso de los programas gestionados por las CC. AA.

Como anteriormente se ha reseñado, el sistema sufre enormes alteraciones en sus niveles de ejecución a partir del ejercicio 2015, en que comienza la entrada en vigor de la Ley 30/2015, cuyas consecuencias han sido muy negativas para el conjunto del sistema. Pese a los esfuerzos de mejora realizados por las autoridades competentes a partir de 2018 los niveles de ejecución alcanzados en el periodo 2004-2012 no se han vuelto a registrar ni siquiera de forma aproximada.

Solo los programas que gestiona el Ministerio de Trabajo a través del SEPE y FUNDAE presentan niveles de ejecución razonables (especialmente en los programas de formación de demanda o bonificada en que se alcanzan un grado de ejecución medio del 83%). El resto de los programas que gestiona el Ministerio de Trabajo a través del SEPE y FUNDAE presentan porcentajes de ejecución más reducidos, el 59% de media durante el periodo. No obstante, conviene recordar que dicho nivel es el resultado de ponderar grados de ejecución cercanos al 100% (ver gráfico 10) hasta el ejercicio 2015 con porcentajes significativamente inferiores en el periodo 2016-2024, en que apenas se registran porcentajes de ejecución superiores al 40%.

Las comunidades autónomas son, a gran distancia, las que menores grados de ejecución registran. Durante el periodo en que se ha podido contar con datos procedentes del SEPE (2016-2024) la ejecución media es del 27,4%. Por supuesto, como se puede observar en el Gráfico 15, existen notables diferencias entre las distintas comunidades, pero el resultado global es que casi el 75% del presupuesto asignado no se ha ejecutado.

Para el periodo 2004-2015 se ha estimado un nivel de ejecución significativamente mayor teniendo en cuenta que dicho periodo no sufre las consecuencias de la implementación de la Ley 30/2015. No obstante, es muy probable que incluso tales estimaciones sean optimistas. Resulta enormemente significativo, además de constituir un más que simbólico indicador de las carencias del diseño de nuestro sistema y de las deficiencias en la gestión a cargo de las CC. AA., que en los programas de formación continua y de formación de los desempleados **la ejecución media apenas rebasa el 20%** y que las comunidades autónomas con mayor dimensión como **Andalucía, Cataluña, Valencia y Madrid solo ejecuten el 10% de los fondos recibidos para formación continua y formación de los desempleados durante el periodo 2016-2024.**

Para tratar de obtener una visión completa de los resultados del periodo 2004-2024 el Cuadro 2 recoge estimaciones de presupuesto ejecutado por el Ministerio de Educación y Formación Profesional. La mayor parte de este presupuesto es también ejecutado por las CC. AA., a las que se transfiere la mayoría del presupuesto cuyo origen, como más arriba se indica, es el resultado de asignar el 47% de la recaudación de la cuota de formación profesional.

Junto a ello, el presupuesto también incluye el volumen de fondos europeos asignados al Ministerio de Educación de entre los incluidos en el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Dado el periodo en el que se ejecutan los fondos presupuestarios (2021-2024) y su gestión a cargo de las CC. AA., se han estimado niveles de ejecución del 27%, similares a los que registran las CC. AA. con datos reales para los programas de formación de ocupados y desempleados asignados desde el Ministerio de Trabajo. Creemos que se trata de una estimación razonable teniendo en cuenta que los programas de formación para ocupados y desempleados que han gestionado las comunidades autónomas durante el periodo 2016-2024 (ver gráficos 12 y 13) han registrado niveles de ejecución inferiores (21,1% y 22,4% respectivamente).

La traducción en cuantías de créditos no ejecutados a lo largo del periodo contemplado arroja resultados muy significativos. En el ámbito de los programas gestionados directamente por SEPE y FUNDAE, aquellos que alcanzan un porcentaje de gasto ejecutado más alto, el excedente no ejecutado alcanzaría un volumen de 4.919 millones de euros.

Por su parte, las CC. AA. que gestionan los programas de formación profesional de ocupados y desempleados presentan volumen de inejecución muy superiores en términos absolutos. Algo más de 11.480 millones del presupuesto destinado a los distintos programas no se habrían ejecutado.

En cuanto a los programas gestionados en su mayor parte por las CC. AA. en el ámbito de las competencias de gestión asignadas al Ministerio de educación, la estimación alcanza 3.218 millones de presupuesto acumulado no ejecutado durante el periodo 2021-2024 en que ya se han desplegado las nuevas competencias anteriormente gestionadas en el ámbito del Ministerio de Trabajo.

El total acumulado arroja una cifra conjunta de 19.618,9 millones de presupuesto no ejecutado en el conjunto de los programas que forman parte del sistema de formación profesional para el empleo. En términos de media anual del periodo, el excedente no ejecutado equivale a casi 1.000 millones por año. Como se indica en el Cuadro 2, ese ingente volumen de fondos no ejecutados equivaldría al 44% de los casi 45.000 millones de fondos presupuestarios asignados durante el periodo 2004-2024.

Cuadro 2. Presupuesto no ejecutado en los distintos programas y organismos gestores de la Formación Profesional para el empleo (2004-2024). Valores en millones de euros

PROGRAMAS/ADMINISTRACIÓN GESTORA	PRESUPUESTO NO EJECUTADO (VALORES ACUMULADOS 2004-2024)	PRESUPUESTO INICIAL (VALORES ACUMULADOS 2004-2024)	% DE EJECUCIÓN
1. PROGRAMAS GESTIONADOS POR EL MINISTERIO DE TRABAJO			
Bonificaciones cotización FP (*)	1.753,4	10.851,7	83,8
Formación de ocupados gestionada por el Ministerio de Trabajo (*)	3.166,30	7.726,99	59,0
TOTAL	4.919,66	18.578,68	73,5
2. PROGRAMAS GESTIONADOS POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS			
Formación continua, formación de desempleados, formación y empleo (2016-2024) (*)	6.351,6	8.743,9	27,4
Formación desempleados (2004-2015) (**)	3.819,0	9.547,4	60,0
Formación ocupados (2004-2015) (**)	1.310,3	3.275,8	60,0
TOTAL	11.480,9	21.567,1	46,8
3. PROGRAMAS GESTIONADOS POR EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN			
TOTAL (**)	3.218,4	4.433,0	27,4
TOTAL (1+2+3)	19.618,9	44.578,8	56,0

(*) Datos reales

(**) Estimación propia

Fuente: Elaboración propia y estimaciones con datos procedentes del SEPE

ANEXO ESTADISTICO

1. EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS DE FORMACIÓN PROFESIONAL PARA DESEMPLEADOS (2004-2024)

(Millones de euros)

Año	FONDOS GESTIONADOS POR SEPE Y OTROS ORGANISMOS AUTÓNOMOS	FONDOS GESTIONADOS POR LAS CC. AA.	TOTAL
2004	57,6	677,2	734,8
2005	108,3	734,5	842,8
2006	125,7	797,2	923,0
2007	108,7	813,2	921,9
2008	111,9	820,1	932,0
2009	96,6	836,5	933,1
2010	120,3	744,3	864,7
2011	111,1	744,3	855,5
2012	39,9	860,7	900,6
2013	50,6	850,2	900,7
2014	55,1	813,0	868,1
2015	165,4	856,2	1.021,6
2016	217,2	904,9	1.122,2
2017	88,0	944,9	1.032,8
2018	110,4	1.003,3	1.113,7
2019	117,9	1.067,9	1.185,7
2020	109,6	703,5	813,1
2021	92,3	851,2	943,5
2022	135,9	977,2	1.113,2
2023	166,3	988,8	1.155,1
2024	168,8	953,8	1.122,7

NOTAS:

1. A partir de 2021 se incluyen las acciones derivadas de la financiación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.
2. Las cuantías de 2011 en formación de los desempleados no incluyen un programa especial de 434 millones de euros destinado a la recualificación profesional para parados que hayan agotado su prestación por desempleo.

2. EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS DE FORMACIÓN PROFESIONAL CONTINUA (2004-2024)

(Millones de euros)

AÑO	BONIFICACIONES A LAS COTIZACIONES DE LAS EMPRESAS	FONDOS GESTIONADOS POR EL MINISTERIO DE TRABAJO	FONDOS GESTIONADOS POR LAS CC. AA.	INAP	FUNDAE /FUNDACIÓN TRIPARTITA	FONDOS GESTIONADOS POR EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y FP	TOTAL GASTOS FORMACIÓN CONTINUA
2004	267,3	468,6	127,3	68,6	33,3	0,0	965,0
2005	394,0	345,0	339,0	93,1	33,9	0,0	1.205,0
2006	372,5	408,6	367,3	108,9	34,5	0,0	1.291,9
2007	354,2	407,2	398,8	115,0	33,4	0,0	1.308,5
2008	431,4	414,4	412,9	127,4	39,2	0,0	1.425,3
2009	507,8	409,4	407,3	140,2	39,7	0,0	1.504,4
2010	507,8	429,6	375,4	138,9	39,6	0,0	1.491,3
2011	518,5	392,2	352,9	127,7	37,6	0,0	1.428,9
2012	560,0	185,2	113,0	60,7	31,5	0,0	950,4
2013	575,0	182,4	131,2	53,8	30,9	0,0	973,2
2014	582,2	182,2	126,3	51,4	30,9	0,0	973,0
2015	605,0	189,5	124,5	53,4	30,8	0,0	1.003,2
2016	610,0	235,9	128,9	55,0	30,8	0,0	1.060,7
2017	632,9	213,7	123,3	58,1	39,0	0,0	1.066,9
2018	661,4	255,8	139,6	60,7	39,2	0,0	1.156,8
2019	661,4	386,2	138,2	60,7	39,2	0,0	1.285,8
2020	442,4	248,3	99,1	60,7	39,2	0,0	889,8
2021	488,8	555,4	145,3	65,5	47,4	925,0	2.227,3
2022	526,6	567,1	124,2	73,9	82,1	1.151,3	2.525,1
2023	557,0	680,8	124,2	75,5	65,8	1.178,4	2.681,7
2024	595,8	556,4	120,4	75,5	62,3	1.178,4	2.588,8

NOTAS:

1. A partir de 2021 se incluyen las acciones derivadas de la financiación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.
2. Las transferencias a FUNDAE son las destinadas al cumplimiento de sus fines. A partir de 2021 incluyen además los programas ejecutados por FUNDAE con cargo al MRR.

3. EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS DE FORMACIÓN PROFESIONAL (2004-2024). DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL

(Millones de euros y % sobre total)

AÑO	GASTO FORMACIÓN CONTINUA (TOTAL CON PRESUPUESTO GESTIONADO POR M. EDUCACIÓN)	GASTO EN FORMACIÓN CONTINUA (SIN PRESUPUESTO GESTIONADO POR M. EDUCACIÓN)	(% DEL TOTAL)	GASTO FORMACIÓN DESEMPLEADOS	(% DEL TOTAL)
2004	965	965	56,8	735	43,2
2005	1.205	1.205	58,8	843	41,2
2006	1.292	1.292	58,3	923	41,7
2007	1.309	1.309	58,7	922	41,3
2008	1.425	1.425	60,5	932	39,5
2009	1.504	1.504	61,7	933	38,3
2010	1.491	1.491	63,3	865	36,7
2011	1.429	1.429	62,6	855	37,4
2012	950	950	51,3	901	48,7
2013	973	973	51,9	901	48,1
2014	973	973	52,9	868	47,1
2015	1.003	1.003	49,5	1.022	50,5
2016	1.061	1.061	48,6	1.122	51,4
2017	1.067	1.067	50,8	1.033	49,2
2018	1.157	1.157	51,0	1.114	49,0
2019	1.286	1.286	52,0	1.186	48,0
2020	890	890	52,3	813	47,7
2021	2.227	1.302,3	70,2	944	29,8
2022	2.525	1.373,9	69,4	1.113	30,6
2023	2.682	1.503,3	69,9	1.155	30,1
2024	2.589	1.410,4	69,8	1.123	30,2

NOTAS.

A partir de 2021 las cifras incluyen el gasto gestionado por el Ministerio de Educación. No obstante, se incluye una columna para presentar la información correspondiente a partir de dicho año de los fondos gestionados por el Ministerio de Trabajo. Los porcentajes de gasto respecto al total son los correspondientes a los fondos gestionados por ambos ministerios.

4. EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS DE LA COTIZACIÓN DE FORMACIÓN PROFESIONAL (2004-2024)

(Millones de euros y % sobre total)

AÑO	COTIZACIÓN DE FORMACIÓN PROFESIONAL	% SOBRE EL PRESUPUESTO INICIAL	COTIZACIÓN DE FORMACIÓN PROFESIONAL (FONDOS DESTINADOS AL MINISTERIO DE TRABAJO)	COTIZACIÓN FORMACIÓN PROFESIONAL (FONDOS DESTINADOS AL MINISTERIO DE EDUCACIÓN)
2004	1.500,9	106,6	1.500,9	
2005	1.625,5	102,1	1.625,5	
2006	1.776,0	105,2	1.776,0	
2007	1.930,1	108,3	1.930,1	
2008	2.001,6	101,4	2.001,6	
2009	1.913,9	92,7	1.913,9	
2010	1.900,0	88,3	1.900,0	
2011	1.889,2	95,4	1.889,2	
2012	1.809,8	98,2	1.809,8	
2013	1.771,5	99,1	1.771,5	
2014	1.803,4	101,5	1.803,4	
2015	1.872,7	101,3	1.872,7	
2016	1.953,2	102,6	1.953,2	
2017	2.062,5	102,5	2.062,5	
2018	2.172,8	103,4	2.172,8	
2019	2.335,8	111,1	2.335,8	
2020	2.291,4	109,0	2.291,4	
2021	2.490,6	98,4	1.320,0	1.170,6
2022	2.705,5	102,1	1.433,9	1.271,6
2023	2.938,9	108,6	1.557,6	1.381,3
2024	3.137,2	115,9	1.662,7	1.474,5

NOTAS:

1. Para la cotización de FP, las cifras utilizadas son las de recaudación final efectiva.
2. Los ingresos destinados al Ministerio de Educación se han estimado a partir de la regla de reparto entre los Ministerios de Trabajo (53% de la cuota de FP) y de Educación (47% de los ingresos procedentes de la cuota de FP).

5. EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS EN FORMACIÓN PROFESIONAL Y PORCENTAJE SOBRE LOS INGRESOS DE LA COTIZACIÓN DE FORMACIÓN PROFESIONAL (2004-2024)

(Millones de euros y % sobre total)

AÑO	GASTO EN FORMACIÓN CONTINUA (1)	GASTO EN FORMACIÓN DE DESEMPLEADOS (2)	GASTO TOTAL EN FORMACIÓN PROFESIONAL (1+2)	INGRESOS DE LA COTIZACIÓN DE FORMACIÓN PROFESIONAL	GASTO EN FORMACIÓN CONTINUA (% SOBRE INGRESOS COTIZACIÓN DE FORMACIÓN)	GASTO EN FORMACIÓN DE DESEMPLEADOS (% SOBRE INGRESOS COTIZACIÓN DE FORMACIÓN)
2004	965,0	734,8	1.699,8	1.500,9	64,3	49,0
2005	1.205,0	842,8	2.047,9	1.625,5	74,1	51,9
2006	1.291,9	923,0	2.214,9	1.776,0	72,7	52,0
2007	1.308,5	921,9	2.230,4	1.930,1	67,8	47,8
2008	1.425,3	932,0	2.357,3	2.001,6	71,2	46,6
2009	1.504,4	933,1	2.437,5	1.913,9	78,6	48,8
2010	1.491,3	864,7	2.356,0	1.900,0	78,5	45,5
2011	1.428,9	855,5	2.284,4	1.889,2	75,6	45,3
2012	950,4	900,6	1.851,0	1.809,8	52,5	49,8
2013	973,2	900,7	1.873,9	1.771,5	54,9	50,8
2014	973,0	868,1	1.841,1	1.803,4	54,0	48,1
2015	1.003,2	1.021,6	2.024,8	1.872,7	53,6	54,6
2016	1.060,7	1.122,2	2.182,9	1.953,2	54,3	57,5
2017	1.066,9	1.032,8	2.099,8	2.062,5	51,7	50,1
2018	1.156,8	1.113,7	2.270,5	2.172,8	53,2	51,3
2019	1.285,8	1.185,7	2.471,5	2.335,8	55,0	50,8
2020	889,8	813,1	1.702,8	2.291,4	38,8	35,5
2021	2.227,3	943,5	3.170,8	2.490,6	89,4	37,9
2022	2.525,1	1.113,2	3.638,3	2.705,5	93,3	41,1
2023	2.681,7	1.155,1	3.836,8	2.938,9	91,2	39,3
2024	2.588,8	1.122,7	3.711,5	3.137,2	82,5	35,8

NOTAS:

1. Los ingresos de la cotización son los correspondientes a la recaudación efectiva.
2. Las cifras de gasto son las incluidas en los presupuestos iniciales o las cuentas reformuladas por el SEPE.

6. EXCEDENTE DE GASTO NO EJECUTADO EN FORMACIÓN PROFESIONAL Y PORCENTAJE SOBRE LOS INGRESOS DE LA COTIZACIÓN DE FORMACIÓN PROFESIONAL (2004-2024)

(Millones de euros y % sobre total)

AÑO	GASTO TOTAL EN FORMACIÓN PROFESIONAL DE OCUPADOS Y DESEMPLEADOS	INGRESOS DE LA COTIZACIÓN DE FORMACIÓN PROFESIONAL	EXCESO DE GASTO PRESUPUESTADO SOBRE LA RECAUDACIÓN DE LA COTIZACIÓN DE FP (MILLONES EUROS)	EXCESO DE GASTO PRESUPUESTADO SOBRE LA RECAUDACIÓN DE LA COTIZACIÓN DE FP (%)
2004	1.699,8	1.500,9	198,9	88,3
2005	2.047,9	1.625,5	422,4	79,4
2006	2.214,9	1.776,0	438,9	80,2
2007	2.230,4	1.930,1	300,3	86,5
2008	2.357,3	2.001,6	355,7	84,9
2009	2.437,5	1.913,9	523,6	78,5
2010	2.356,0	1.900,0	456,0	80,6
2011	2.284,4	1.889,2	395,2	82,7
2012	1.851,0	1.809,8	41,2	97,8
2013	1.873,9	1.771,5	102,5	94,5
2014	1.841,1	1.803,4	37,7	98,0
2015	2.024,8	1.872,7	152,1	92,5
2016	2.182,9	1.953,2	229,7	89,5
2017	2.099,8	2.062,5	37,2	98,2
2018	2.270,5	2.172,8	97,6	95,7
2019	2.471,5	2.335,8	135,7	94,5
2020	1.702,8	2.291,4	-588,6	134,6
2021	3.170,8	2.490,6	680,2	78,5
2022	3.638,3	2.705,5	932,7	74,4
2023	3.836,8	2.938,9	897,9	76,6
2024	3.711,5	3.137,2	574,2	84,5

7. BONIFICACIONES A LAS EMPRESAS EN LA COTIZACIÓN DE FORMACIÓN PROFESIONAL. PRESUPUESTO Y GRADO DE EJECUCIÓN (2004-2024)

(Millones de euros y %)

AÑO	BONIFICACIONES A LAS EMPRESAS (PRESUPUESTO) (A)	BONIFICACIONES A LAS EMPRESAS (CRÉDITO DISPUESTO) (B)	CRÉDITO DISPUESTO SOBRE PRESUPUESTO (B/A) %	PRESUPUESTO NO EJECUTADO (A-B) VALORES ACUMULADOS
2004	267,3	38,6	14,4	228,8
2005	394,0	148,5	37,7	474,2
2006	372,5	198,2	53,2	648,6
2007	354,2	252,1	71,2	750,6
2008	431,4	357,6	82,9	824,4
2009	507,8	396,5	78,1	935,7
2010	507,8	479,0	94,3	964,5
2011	518,5	518,5	100,0	964,5
2012	560,0	558,1	99,7	966,4
2013	575,0	571,9	99,5	969,5
2014	582,0	574,5	98,7	977,0
2015	605,0	522,8	86,4	1.059,2
2016	610,0	502,2	82,3	1.167,1
2017	632,9	500,2	79,0	1.299,7
2018	661,4	398,1	60,2	1.562,9
2019	661,4	514,9	77,9	1.709,4
2020	442,4	428,1	96,8	1.723,7
2021	488,8	468,1	95,8	1.744,4
2022	526,6	521,2	99,0	1.749,8
2023	557,0	557,0	100,0	1.747,1
2024	595,8	592,3	99,4	1.750,7

NOTAS:

1. El crédito dispuesto recoge las obligaciones reconocidas, un concepto más restringido que los compromisos de gasto.

8. FONDOS PARA ACCIONES DE FORMACIÓN PROFESIONAL CONTINUA GESTIONADOS POR EL MINISTERIO DE TRABAJO. PRESUPUESTO Y GRADO DE EJECUCIÓN (2004-2024)

(Millones de euros y %)

AÑO	FONDOS GESTIONADOS POR EL MINISTERIO DE TRABAJO (PRESUPUESTO) (A)	FONDOS GESTIONADOS POR EL MINISTERIO DE TRABAJO (CRÉDITO DISPUUESTO) (B)	CRÉDITO DISPUESTO SOBRE PRESUPUESTO (B/A) %	PRESUPUESTO NO EJECUTADO (A-B) VALORES ACUMULADOS
2004	468,6	448,8	95,8	19,8
2005	377,7	355,9	94,2	41,6
2006	408,6	395,9	96,9	54,4
2007	407,2	380,7	93,5	80,9
2008	414,7	414,4	99,9	81,3
2009	409,4	408,5	99,8	82,2
2010	429,6	427,9	99,6	83,8
2011	392,2	390,7	99,6	85,4
2012	185,2	183,2	98,9	87,3
2013	182,4	182,1	99,9	87,6
2014	182,2	88,6	48,6	181,2
2015	189,5	15,8	8,4	354,9
2016	235,9	30,8	13,0	560,0
2017	213,7	70,1	32,8	703,6
2018	255,8	43,5	17,0	915,9
2019	386,2	115,3	29,9	1.186,8
2020	248,3	131,8	53,1	1.303,3
2021	555,4	48,8	8,8	1.809,9
2022	567,3	137,5	24,2	2.239,7
2023	660,8	217,8	33,0	2.682,7
2024	556,4	72,7	13,1	3.166,3

NOTAS

1. El crédito dispuesto recoge las obligaciones reconocidas, un concepto más restringido que los compromisos de gasto.
2. Las cifras no incluyen el presupuesto de gasto corriente de FUNDAE y las transferencias al INAP para formación de personal de las AAPP.

9. FORMACIÓN PROFESIONAL DE LOS DESEMPLEADOS. CRÉDITO PRESUPUESTARIO ASIGNADO Y GASTO EJECUTADO EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (2016-2024)

(millones de euros)

COMUNIDAD AUTÓNOMA	2021		2022		2023		2024		2016 - 2024		GRADO DE EJECUCIÓN %
	CRÉDITO ASIGNADO	GASTO EJECUTADO	CRÉDITOS ASIGNADOS	GASTO EJECUTADO	CRÉDITO ASIGNADO	GASTO EJECUTADO	CRÉDITO ASIGNADO	GASTO EJECUTADO	CRÉDITOS ASIGNADOS	GASTO EJECUTADO	
Andalucía	23,4	11,1	38,5	13,6	19,2	12,3	33,4	13,2	623,2	89,2	14,3
Aragón	2,7	1,8	5,2	0,8	5,9	2,4	3,1	1,1	86,8	37,8	43,6
Asturias	4,7	0,2	2,8	0,6	9,8	0,7	10,2	0,1	111,4	28,7	25,8
Baleares	3,5	2,2	3,2	2,5	6,2	4,3	10,1	7,9	71,7	43,9	61,3
Canarias	13,4	5,7	13,4	4,9	13,4	3,3	15,3	3,9	266,8	69,2	25,9
Cantabria	0,8	0,8	0,3	0,3	0,5	0,4	0,0	0,0	52,5	23,5	44,8
Castilla LM	5,8	2,6	6,8	2,1	7,9	2,8	11,3	5,1	159,2	28,4	17,8
Castilla y León	16,7	13,3	12,5	3,5	4,4	2,6	0,5	0,5	216,6	87,6	40,4
Cataluña	1,4	0,3	10,5	1,3	10,8	1,0	11,2	4,4	376,8	45,7	12,1
C. Valenciana	24,5	4,7	8,6	1,0	11,6	0,0	11,9	0,1	339,4	33,1	9,8
Extremadura	3,2	2,5	11,7	1,4	3,1	1,5	5,8	1,9	94,8	28,0	29,5
Galicia	12,0	2,1	25,7	15,5	25,3	18,8	24,8	5,3	322,2	131,9	40,9
Madrid	20,0	6,5	35,6	4,4	29,9	8,7	32,5	5,2	507,8	74,8	14,7
Murcia	5,7	0,3	9,3	1,6	7,7	1,9	8,3	1,3	119,6	16,6	13,9
Navarra	1,8	1,1	2,1	0,8	4,1	1,6	3,6	1,2	39,1	21,0	53,7
La Rioja	0,8	0,2	1,8	0,2	1,8	0,2	1,8	0,5	20,4	5,2	25,6
País Vasco											
TOTAL	140,3	55,4	188,0	54,7	161,8	62,4	183,8	51,9	3.408,3	764,9	22,4

9 BIS. FORMACIÓN PROFESIONAL DE LOS DESEMPLEADOS. CRÉDITO PRESUPUESTARIO ASIGNADO Y GASTO EJECUTADO (2016-2024)

(millones de euros)

COMUNIDAD AUTÓNOMA	2021		2022		2023		2024		2016 - 2024		GRADO DE EJECUCIÓN %
	CRÉDITO ASIGNADO	GASTO EJECUTADO	CRÉDITOS ASIGNADOS	GASTO EJECUTADO	CRÉDITO ASIGNADO	GASTO EJECUTADO	CRÉDITO ASIGNADO	GASTO EJECUTADO	CRÉDITOS ASIGNADOS	GASTO EJECUTADO	
Andalucía	23,4	11,1	38,5	13,6	19,2	12,3	33,4	13,2	623,2	89,2	14,3
Aragón	2,7	1,8	5,2	0,8	5,9	2,4	3,1	1,1	86,8	37,8	43,6
Asturias	4,7	0,2	2,8	0,6	9,8	0,7	10,2	0,1	111,4	28,7	25,8
Baleares	3,5	2,2	3,2	2,5	6,2	4,3	10,1	7,9	71,7	43,9	61,3
Canarias	13,4	5,7	13,4	4,9	13,4	3,3	15,3	3,9	266,8	69,2	25,9
Cantabria	0,8	0,8	0,3	0,3	0,5	0,4	0,0	0,0	52,5	23,5	44,8
Castilla LM	5,8	2,6	6,8	2,1	7,9	2,8	11,3	5,1	159,2	28,4	17,8
Castilla y León	16,7	13,3	12,5	3,5	4,4	2,6	0,5	0,5	216,6	87,6	40,4
Cataluña	1,4	0,3	10,5	1,3	10,8	1,0	11,2	4,4	376,8	45,7	12,1
C. Valenciana	24,5	4,7	8,6	1,0	11,6	0,0	11,9	0,1	339,4	33,1	9,8
Extremadura	3,2	2,5	11,7	1,4	3,1	1,5	5,8	1,9	94,8	28,0	29,5
Galicia	12,0	2,1	25,7	15,5	25,3	18,8	24,8	5,3	322,2	131,9	40,9
Madrid	20,0	6,5	35,6	4,4	29,9	8,7	32,5	5,2	507,8	74,8	14,7
Murcia	5,7	0,3	9,3	1,6	7,7	1,9	8,3	1,3	119,6	16,6	13,9
Navarra	1,8	1,1	2,1	0,8	4,1	1,6	3,6	1,2	39,1	21,0	53,7
La Rioja	0,8	0,2	1,8	0,2	1,8	0,2	1,8	0,5	20,4	5,2	25,6
País Vasco											
TOTAL	140,3	55,4	188,0	54,7	161,8	62,4	183,8	51,9	3.408,3	764,9	22,4

10. FORMACIÓN PROFESIONAL DE LOS OCUPADOS. CRÉDITO PRESUPUESTARIO ASIGNADO Y GASTO EJECUTADO EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (2016-2024)

(millones de euros)

COMUNIDAD AUTÓNOMA	2016		2017		2018		2019		2020	
	CRÉDITOS ASIGNADOS	GASTO EJECUTADO	CRÉDITOS ASIGNADOS	GASTO EJECUTADO	CRÉDITOS ASIGNADOS	GASTO EJECUTADO	CRÉDITOS ASIGNADOS	GASTO EJECUTADO	CRÉDITOS ASIGNADOS	GASTO EJECUTADO
	Andalucía	23,0	0,1	24,3	0,0	21,8	0,0	22,0	1,2	10,4
Aragón	3,2	1,1	5,5	1,7	8,3	0,5	7,2	0,5	4,9	0,4
Asturias	3,3	2,0	4,6	0,3	4,1	0,1	5,2	0,0	4,7	0,1
Baleares	2,3	0,0	2,4	1,0	2,8	1,1	2,6	1,6	0,2	0,0
Canarias	7,7	0,1	10,2	0,1	10,9	0,3	10,8	1,5	0,8	0,4
Cantabria	1,5	0,6	1,3	0,7	1,5	0,7	0,7	0,4	0,3	0,3
Castilla LM	5,2	0,3	11,9	3,1	5,5	1,5	8,3	4,7	3,5	0,4
Castilla y León	9,1	5,5	7,1	1,5	7,9	0,0	7,9	0,3	10,2	0,0
Cataluña	32,0	8,0	35,0	8,8	35,5	8,8	36,1	21,3	17,4	8,6
C. Valenciana	11,7	0,9	15,9	0,0	16,9	0,4	16,9	0,5	16,7	1,5
Extremadura	0,9	0,1	4,2	0,7	4,2	1,0	5,6	0,6	2,0	0,3
Galicia	8,8	0,0	9,3	0,0	10,5	0,0	6,2	0,0	4,6	0,0
Madrid	22,0	0,1	31,7	0,1	24,7	0,3	25,2	0,6	17,0	0,0
Murcia	3,1	0,0	3,3	0,1	3,1	0,0	3,3	0,0	1,0	0,0
Navarra	1,4	0,6	2,8	0,9	2,7	0,5	3,4	0,9	3,2	0,9
La Rioja	0,8	0,0	2,1	0,1	2,2	0,1	5,3	0,1	2,3	0,2
País Vasco										
TOTAL	136,0	19,4	171,8	19,0	162,9	15,5	166,6	34,3	99,1	14,1

10 BIS. FORMACIÓN PROFESIONAL DE LOS OCUPADOS. CRÉDITO PRESUPUESTARIO ASIGNADO Y GASTO EJECUTADO EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (2016-2024)

(millones de euros)

COMUNIDAD AUTÓNOMA	2021		2022		2023		2024		2016 - 2024		GRADO DE EJECUCIÓN %
	CRÉDITO ASIGNADO	GASTO EJECUTADO	CRÉDITOS ASIGNADOS	GASTO EJECUTADO	CRÉDITO ASIGNADO	GASTO EJECUTADO	CRÉDITO ASIGNADO	GASTO EJECUTADO	CRÉDITOS ASIGNADOS	GASTO EJECUTADO	
Andalucía	17,7	1,0	1,7	0,0	0,4	0,1	0,2	0,0	121,7	3,5	2,9
Aragón	5,3	1,0	6,3	1,7	6,7	1,7	10,0	1,4	57,4	10,0	17,4
Asturias	3,3	0,5	2,1	0,0	3,0	0,0	3,5	0,0	33,9	3,0	8,9
Baleares	1,0	0,1	2,6	0,8	2,7	0,7	3,1	2,8	19,7	8,1	41,0
Canarias	7,2	0,0	7,2	0,1	9,5	3,5	9,2	1,5	73,6	7,4	10,1
Cantabria	2,6	2,6	0,6	0,6	0,9	0,9	2,9	1,1	12,2	7,8	63,7
Castilla LM	3,3	1,4	5,1	1,1	6,2	2,4	6,6	1,4	55,6	16,4	29,4
Castilla y León	12,7	3,4	13,8	0,0	23,1	0,0	20,0	10,2	111,8	20,9	18,7
Cataluña	32,3	8,2	32,3	19,4	36,1	29,9	36,1	29,8	292,9	142,8	48,8
C. Valenciana	15,8	8,5	13,2	0,2	18,6	0,0	10,4	0,0	136,1	12,1	8,9
Extremadura	0,1	0,0	0,2	0,0	0,5	0,0	0,3	0,0	18,1	2,7	15,0
Galicia	9,1	3,9	8,9	4,1	8,7	4,7	8,3	0,6	74,5	13,4	17,9
Madrid	15,7	5,9	21,1	0,1	27,3	10,5	25,6	0,1	210,3	17,7	8,4
Murcia	1,5	0,0	3,2	0,0	2,7	0,2	3,1	0,4	24,4	0,7	3,1
Navarra	1,4	0,3	1,4	0,3	1,5	0,5	19,7	0,5	37,4	5,4	14,4
La Rioja	0,6	0,0	0,6	0,0	0,6	0,1	0,6	0,1	15,2	0,8	5,1
País Vasco											
TOTAL	129,8	36,7	120,5	28,5	148,5	55,3	159,6	49,9	1.294,7	272,7	21,1

11. PROGRAMAS DE FORMACIÓN Y EMPLEO. CRÉDITO PRESUPUESTARIO ASIGNADO Y GASTO EJECUTADO EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (2016-2024)

(millones de euros)

COMUNIDAD AUTÓNOMA	2016		2017		2018		2019		2020	
	CRÉDITOS ASIGNADOS	GASTO EJECUTADO	CRÉDITOS ASIGNADOS	GASTO EJECUTADO	CRÉDITOS ASIGNADOS	GASTO EJECUTADO	CRÉDITOS ASIGNADOS	GASTO EJECUTADO	CRÉDITOS ASIGNADOS	GASTO EJECUTADO
Andalucía	48,4	0,0	51,0	2,7	44,5	0,0	57,8	0,0	12,0	0,0
Aragón	5,2	2,0	8,8	3,8	9,9	3,9	14,2	2,8	3,2	2,2
Asturias	7,0	3,8	7,4	2,8	9,3	2,8	9,6	1,3	3,0	2,1
Baleares	4,9	0,0	5,1	1,1	5,8	2,1	14,4	4,3	6,9	5,4
Canarias	13,8	0,0	11,9	0,4	11,1	0,3	16,1	13,1	0,5	0,4
Cantabria	2,7	1,5	1,2	1,2	4,1	1,7	5,3	1,5	5,1	0,1
Castilla LM	10,9	0,0	11,5	3,1	10,7	1,5	13,5	4,1	23,5	4,1
Castilla y León	14,1	5,6	14,9	8,9	16,0	6,3	19,9	6,2	13,6	2,3
Cataluña	37,7	1,4	53,6	7,3	77,5	11,4	61,7	7,0	23,9	15,4
C. Valenciana	23,5	2,4	25,7	2,2	27,4	0,0	38,0	0,9	32,1	0,0
Extremadura	20,9	5,6	24,3	13,7	27,7	26,0	27,9	11,4	16,0	13,8
Galicia	19,1	5,6	21,7	9,4	27,1	6,0	33,3	10,5	31,6	8,5
Madrid	22,3	0,4	18,2	2,1	34,8	7,4	47,7	11,9	26,4	26,4
Murcia	6,2	0,2	6,9	0,9	8,0	0,1	9,4	3,4	5,0	0,2
Navarra	3,0	1,9	2,3	0,0	5,5	0,7	3,5	0,5	3,6	3,5
La Rioja	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
País Vasco										
TOTAL	239,7	30,3	264,5	59,4	319,2	70,2	372,2	79,1	206,2	84,3

11 BIS. PROGRAMAS DE FORMACIÓN Y EMPLEO. CRÉDITO PRESUPUESTARIO ASIGNADO Y GASTO EJECUTADO EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (2016-2024)

(millones de euros)

COMUNIDAD AUTÓNOMA	2021		2022		2023		2024		2016 - 2024		GRADO DE EJECUCIÓN %
	CRÉDITO ASIGNADO	GASTO EJECUTADO	CRÉDITOS ASIGNADOS	GASTO EJECUTADO	CRÉDITO ASIGNADO	GASTO EJECUTADO	CRÉDITO ASIGNADO	GASTO EJECUTADO	CRÉDITOS ASIGNADOS	GASTO EJECUTADO	
Andalucía	97,4	33,4	100,0	23,2	163,2	49,8	101,2	33,4	675,5	142,5	21,1
Aragón	18,4	13,9	21,9	3,0	21,5	5,5	21,7	9,0	124,8	45,9	36,8
Asturias	13,2	5,8	17,7	1,6	20,1	4,0	20,4	9,9	107,6	33,9	31,5
Baleares	16,0	12,8	19,1	16,2	15,4	3,3	13,0	0,9	100,8	46,1	45,7
Canarias	32,5	11,7	32,5	23,6	42,8	39,1	41,3	29,2	202,4	117,9	58,3
Cantabria	9,5	0,0	11,0	10,3	10,2	4,8	9,5	2,5	58,5	23,6	40,4
Castilla LM	29,0	1,0	36,7	2,4	29,9	6,3	33,2	7,4	198,9	29,9	15,0
Castilla y León	23,8	22,3	39,3	6,6	40,6	6,3	39,8	2,7	222,0	67,3	30,3
Cataluña	99,2	19,6	100,9	16,2	118,4	49,3	116,5	66,1	689,3	193,6	28,1
C. Valenciana	60,4	59,8	76,7	7,5	69,2	0,9	75,1	0,0	428,1	73,7	17,2
Extremadura	33,2	20,8	25,0	17,4	37,8	37,6	33,8	33,1	246,6	179,3	72,7
Galicia	48,9	16,4	49,6	18,1	58,3	24,2	48,9	5,7	338,5	104,3	30,8
Madrid	79,8	46,3	81,9	14,7	84,6	81,6	85,0	73,6	480,7	264,5	55,0
Murcia	16,4	1,0	16,2	2,0	17,8	3,7	18,1	6,0	104,0	17,4	16,7
Navarra	7,3	3,3	7,8	0,0	8,1	1,2	8,3	2,0	49,4	13,3	26,9
La Rioja	3,2	0,0	3,4	0,0	3,6	0,2	3,5	1,3	13,8	1,4	10,4
País Vasco											
TOTAL	588,2	268,0	639,8	162,6	741,5	317,8	669,3	282,9	4.040,9	1.354,7	33,5

12. TOTAL DE PROGRAMAS DE FORMACIÓN PROFESIONAL GESTIONADOS POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. CRÉDITO PRESUPUESTARIO ASIGNADO Y GASTO EJECUTADO EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (2016-2024)

(Millones euros)

COMUNIDAD AUTÓNOMA	2016 - 2024		
	CRÉDITOS ASIGNADOS	GASTO EJECUTADO	GRADO DE EJECUCIÓN %
Andalucía	1.420,3	235,2	16,6
Aragón	269,1	93,7	34,8
Asturias	252,8	65,7	26,0
Baleares	192,1	98,1	51,0
C. Valenciana	903,6	118,9	13,2
Canarias	542,8	194,6	35,9
Cantabria	123,2	54,9	44,6
Castilla LM	413,8	74,7	18,0
Castilla y León	550,3	175,8	31,9
Cataluña	1.359,0	382,2	28,1
Extremadura	359,5	210,0	58,4
Galicia	735,2	249,6	34,0
La Rioja	49,4	7,4	15,1
Madrid	1.198,8	356,9	29,8
Murcia	248,1	34,8	14,0
Navarra	125,9	39,7	31,5
TOTAL	8.743,9	2.392,3	27,4

7. BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS

- ❑ COMISIÓN PARA EL ESTUDIO DEL SISTEMA DE FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO EN ESPAÑA (2019): *El sistema de formación para el Empleo en España* (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social)
- ❑ TRIBUNAL DE CUENTAS (2019): *Informe de fiscalización de los planes de impulso y modernización de la formación profesional en el marco del Plan de Recuperación, transformación y Resiliencia, Ejercicios 2021 a 2024.*
- ❑ SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL (2015): *Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral. Ley 30/2015.*
- ❑ MINISTERIO DE EDUCACIÓN, FORMACIÓN PROFESIONAL Y DEPORTES (2015): *Estado del sistema de Formación Profesional. Informe inicial, marzo 2025.*
- ❑ SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL: *Liquidaciones de los presupuestos de los ejercicios 2004-2024.*
- ❑ SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL: *Liquidaciones de los presupuestos de los ejercicios asignados a las CC. AA. en los ejercicios 2016-2024.*



**FUNDACIÓN PARA LA CALIDAD
E INNOVACIÓN DE LA
FORMACIÓN Y EL EMPLEO**

**CALLE DE ORENSE, 20
28020 MADRID**