FUNDACIÓN *para la* CALIDAD *e* INNOVACIÓN *de la* FORMACIÓN *y el* EMPLEO

MÁS Y MEJOR FORMACIÓN PARA UNA ESPAÑA MÁS PRODUCTIVA Y COMPETITIVA

Propuestas desde el sector de la formación para las elecciones del 29-N

Tenemos los recursos, mejoremos las políticas.

Toda la formación posible para mejorar las oportunidades individuales y la competitividad de nuestra economía.

El capital humano desempeña un papel clave para la productividad y competitividad. En este marco, la formación permanente ocupa un lugar central en las metas de la Unión Europea, que incluyen el objetivo de que un 60% de los adultos se formen cada año.

La paradoja, es que España se mantenga lejos de este objetivo, pese a contar con recursos suficientes para alcanzarlo. Nuestro país no tiene un problema de fondos insuficientes para formar a su población activa sino, más bien, de normativa y de políticas con capacidad para invertirlos adecuadamente en la formación que precisan las personas: en veinte años se estima que han podido quedar sin ejecutar unos 19.000 millones de euros de la cuota de formación.

En este contexto, aspiramos a que los partidos que se presentan el 29-N puedan alcanzar un compromiso de legislatura: revisar y dinamizar el sistema para mejorar la política de formación permanente y que esos recursos lleguen a trabajadores, desempleados y PYMES, con el trabajador en el centro, los proveedores de formación como colaboradores estratégicos y los agentes sociales como corresponsables del sistema. El sector de la formación presenta diez propuestas concretas, ejecutables en cuatro años, que son compatibles con programas electorales y de gobierno de distinto signo.

Las diez propuestas

1. Ni un euro de la cuota de formación sin convertirse en formación.
2. Una cuenta de formación en manos de cada trabajador.
3. Quien quiera formarse debe poder formarse: oferta permanente y sin limitaciones formales.
4. Que la PYME pueda formar sin miedo ni papeleo innecesario.
5. Aprovechar a los proveedores de formación como socios estratégicos y agentes para la eficiencia del sistema
6. Formación Dual de verdad, no de nombre.
7. Una sola estrategia de formación profesional, un único responsable.
8. Saber qué formación hace falta antes de programarla.

9. Lo que no se mide no mejora: evaluación con datos reales de empleo.
10. Una ley de formación permanente o continua en el primer año de legislatura.

Contexto

Las elecciones generales anticipadas del 29 de noviembre de 2026 llegan con la reforma de la formación para el empleo bloqueada y con unos 19.000 millones de euros de cotizaciones para la formación de trabajadores sin ejecutar en dos décadas, según estimaciones de la Fundación CIFE.

En la campaña, que va del 13 al 27 de noviembre, esperamos que la educación y la formación permanente puedan ocupar el lugar que merecen.

El diagnóstico de la situación. El informe *Situación de la Formación Profesional en España 2024-2025* (Fundación CIFE, febrero de 2026) resume algunos de los principales problemas estructurales:

- **Lejos del objetivo europeo.** Entre el 30% y el 44% de los adultos se formó en el último año, frente al objetivo de la UE del 60% para 2030. El sistema de formación, con su diseño actual, no parece capaz de alcanzar esta meta.
- **Fondos de la cuota de empresas y trabajadores para formación sin ejecutar.** Entre 2004 y 2024 se estima que quedaron sin usar unos 19.000 millones de euros, lo que supone una ejecución global del 56%. Las CCAA acumulan unos 11.480,9 millones, con ejecuciones inferiores al 50%; el SEPE y FUNDAE, unos 4.919,7 millones con un 73,5% de ejecución.
- **Fin de los fondos europeos, con escasa ejecución.** Los fondos MRR han finalizado en 2026 y la palanca VII del PRTR (educación y capacidades) ha sido la que menor ejecución ha tenido, en torno al 5%, en el último informe de la Fundación CIFE.
- **Las pymes se quedan fuera.** Solo el 20,5% de las empresas utiliza el sistema de bonificaciones de esta cuota para formar a sus trabajadores (347.442 empresas en 2024) y la cobertura de microempresas está estancada, por falta de recursos, tiempo, carga burocrática e inseguridad jurídica.
- **La formación dual afronta un reto ingente.** Apenas superaba el 5% del alumnado de FP (8,6% en Grado Superior, 5,2% en Medio, 1,4% en Básica) cuando la Ley 3/2022 pretende “dualizar” toda la FP.
- **Fragmentación y opacidad.** El reparto de competencias en formación permanente de la población adulta entre Trabajo y Educación ha traído duplicidades e inconsistencias, además de no ofrecer datos que permitan evaluar la situación; no hay cifras públicas de la formación certificable gestionada por Educación.
- **Reforma aparcada.** La prometida reforma de la Ley 30/2015 de formación para el empleo y la transformación del SEPE en Agencia de Empleo no figuran en la agenda legislativa, y la Cuenta Individual de

Aprendizaje, recomendada por la Unión Europea, sigue pendiente de desarrollarse.

Financiación y acceso a la formación

1. Ni un euro de la cuota de formación sin convertirse en formación.

- Dentro de las contribuciones sociales, las empresas y trabajadores aportan una cuota específica de un 0,7% para la formación de los trabajadores.
- La ejecución de estos fondos se situó en torno a apenas un 56%, entre 2002 y 2024, con algunas Comunidades Autónomas o la Administración educativa en niveles mucho más bajos.
- La falta de ejecución de esta cuota, y la no reanualización de todos los fondos no ejecutados, supone no sólo desatender las necesidades de formación de nuestra población activa, sino desviarlos para otros fines, convirtiendo la cuota en un impuesto general que rompe el contrato con empresas y trabajadores que la pagan.

Propuesta. Blindar el carácter finalista de la cuota de formación profesional: derogar la posibilidad, abierta por el artículo 65 de la Ley de Empleo, de destinar sus remanentes a otras políticas; asegurar la reanualización de remanentes, con información y seguimiento compartido por los agentes sociales, para que sean siempre dedicados a la formación, con independencia de la Administración responsable; fijar objetivos de ejecución por administración, y financiar con la cuota de desempleo, también excedentaria, la formación de desempleados y de sectores en reestructuración. Todo ello con un plan de sostenibilidad tras la finalización de los fondos europeos en 2026.

2. Una cuenta de formación en manos de cada trabajador

- La UE adoptó en 2022 una Recomendación para crear cuentas individuales de formación, que permitan a los trabajadores demandar y financiar su formación, dentro del Catálogo que se establezca. En España, pese a la participación en un programa europeo de aprendizaje mutuo, y más allá de algún programa piloto, siguen sin desarrollarse.
- La cuenta de formación pretende articular una formación “de demanda” del trabajador, similar a la que se ofrece a las empresas, a través del sistema de bonificaciones, sin necesidad de convocatorias ni aprobaciones previas. Dicho sistema es compatible con otros mecanismos de oferta formativa.
- En Francia, el derecho individual a la formación solo tuvo impacto real cuando se pasó de informar de las horas disponibles para cada trabajador a monetizarlas y facilitar su uso desde una plataforma que permitía la puesta en contacto de oferta y demanda formativa.

- La falta de información transparente sobre la oferta es, según el CEDEFOP, un obstáculo real a la participación en España.

Propuesta. Desarrollar la Cuenta Individual de Aprendizaje como derecho o servicio garantizado~~,~~ al que el trabajador pueda cuando quiera, en cualquier acción formativa dentro de un Catálogo preestablecido y con el proveedor acreditado de su elección. La cuenta debe acompañarse de una ventanilla única (portal y app) que informe sobre toda la oferta formativa, que facilite casar demanda y oferta de formación, y que de acceso a la orientación de los servicios públicos de empleo. Para desempleados, un cheque formación pude articularse con la misma lógica. La oferta sectorial y transversal definida con los agentes sociales se mantendría y la cuenta cubriría lo que esa oferta no alcanza.

3. Quien quiera formarse debe poder formarse: oferta permanente y sin limitaciones formales.

- La formación funciona: los desempleados formados tuvieron en 2022 una inserción casi 30 puntos superior a la de su grupo de control, y la evaluación de las personas ocupadas confirma que ayuda a mejorar su cualificación. El problema fundamental es el acceso a la misma.
- La ausencia de un mecanismo (como la cuenta individual) que permita un acceso permanente a la formación y la irregularidad en las convocatorias de formación de oferta impide que la ciudadanía se forme cuando quiere y cuando puede. Esta falta de continuidad obstaculiza además la planificación de los centros, la profesionalización del personal docente y la previsibilidad de la oferta.
- La división entre tipo de beneficiarios y acciones formativas puede producir la paradoja de que existan plazas formativas sin cubrir, al mismo tiempo que hay personas que querrían cursarlas, pero no se les permite por no cumplir algún requisito formal. Segregar la oferta en “prioritariamente” para ocupados o para desempleados, o poner límites por colectivos a los que estén en un sector determinado, residan en un territorio concreto o sean empleado o autónomos, tiene poco sentido en una cultura de formación a lo largo de la vida que aspira a alcanzar a más ciudadanos. Priorizar a quienes tienen más dificultades es necesario, pero la prioridad debe ordenar el acceso, no cerrarlo. Quien elige formarse cuando existen ofertas aprovecha la formación, y el sistema avanza en personas formadas y ejecución financiera.

  Las únicas distinciones razonable entre empleados y desempleados debería ser la programación de ofertas de distinta duración, y la fuente de financiación (cuota de formación o de desempleo).
- Las restricciones injustificadas a la formación no presencial no aseguran una mayor calidad y, sin embargo, dificultan el acceso y perjudican a los trabajadores, en particular a los de las micro PYMES, a los que tienen dificultades de conciliación, o a los que vivan en zonas rurales.

Propuesta. Garantizar por ley una oferta formativa suficiente, estable y continua, con mecanismos de oferta abierta permanente, convocatorias en fechas ciertas, formación modular y acumulable en microcredenciales, en todas las modalidades (presencial, aula virtual, teleformación e híbrida) y acceso sin cuotas por situación laboral, estatus de empleo, sector o residencia.

Combinar los mecanismos de demanda y las convocatorias de oferta con otras convocatorias abiertas que permitan que los proveedores organizar e impartir grupos formativos de las especialidades de los programas sectoriales y transversales en cuanto tengan solicitudes suficientes de trabajadores, en particular de PYMES de menos de 100 trabajadores. La oferta sectorial y transversal que definen los agentes sociales debe mantenerse; estas convocatorias abiertas cubren lo que esa oferta no alcanza.

Reconocer el acceso a la formación como un derecho o servicio garantizado a toda la población activa, con prioridad para quien más lo necesita, pero sin exclusiones formales. Tras un plazo de reserva para los colectivos prioritarios, las plazas vacantes deberían quedar abiertas y no penalizar la aprobación y realización de formación.

4. Que la pyme pueda formar sin miedo ni papeleo

- Más del 90% de las empresas con asalariados tienen menos de 10 empleados, y son las que menos forman.
- Solo el 20,5% de las empresas forma con bonificación (347.442 en 2024), y la cobertura de microempresas apenas subió una décima.
- Las propias empresas citan falta de recursos y tiempo, carga burocrática e inseguridad jurídica: una incidencia formal puede costar más que la ayuda obtenida.
- Las entidades organizadoras facilitan el acceso a cerca de la mitad de las empresas, pero siguen por debajo de su número de 2015.
- Es necesario que existan entidades organizadoras solventes y que garanticen la calidad del sistema.

Propuesta. Revisar el sistema de bonificaciones para las empresas pequeñas: simplificarlo, darle seguridad jurídica y facilitar que se agrupen o se apoyen en entidades organizadoras inscritas en un registro nacional y elegidas libremente, con garantías de profesionalidad y seguridad al sistema, mediante la exigencia de un nivel de solvencia técnica y financiera, o incluso mediante la prestación de aval.

Proveedores de formación profesional y FP dual

5. 5. Aprovechar a los proveedores de formación como socios estratégicos y agentes para la eficiencia del sistema.

- El modelo de subvención a los centros de formación pone el foco en la gestión y control del gasto, no en la calidad del servicio de formación

ofrecida. Convierte a la administración en auditora y a los centros en gestores de ayudas. Es necesario abordar una transición ordenada hacia un modelo que reconozca la realidad de las entidades de formación como prestadoras de un servicio público garantizado en la Ley de Empleo, que perciban sus ingresos mediante un contrato programa con la Administración.

- El foco de la Administración y el de los proveedores debe reorientarse en la mejora de la calidad de las acciones de formación.
- En la evaluación oficial de la convocatoria estatal de 2016, el 88% de las entidades se declaró poco satisfecha con la gestión. Las entidades piden pasar de "ejecutores de subvenciones" a "aliados necesarios".
- La fiscalización y el modelo de penalizaciones y sanciones debería reorientarse para garantizar la calidad y, desde una óptica realista, expulsar del sistema a los que no cumplan con los objetivos formativos o apliquen incorrectamente los fondos públicos, evitando penalizaciones desproporcionadas cuando no afecta a la calidad o en casos poco justificados. Por ejemplo, en los últimos años la Inspección de Trabajo ha sancionado como infracción muy grave (art. 16.1.e de la LISOS) acciones en las que se certificaron todos los participantes previstos menos uno, con exclusión automática de cinco años de las subvenciones. Este tipo de procedimientos pone en riesgo la viabilidad de cualquier entidad, con independencia haber ejecutado las acciones correctamente y con buen resultado formativo.

Propuesta. Migrar de forma gradual y ordenada de un modelo que trata a las entidades de formación como beneficiarias de subvenciones, muchas veces bajo sospecha, a otro que las reconoce como prestadoras de un servicio público garantizado. Los proveedores deben asumir un papel de socio estratégico, consolidándose y profesionalizándose con solvencia técnica, capacidades propias y criterios de calidad reconocidos.

El modelo debería contemplar financiación diversificada y plurianual (convocatorias de subvenciones, contratos programa, posibilidad de liderar formación de demanda como agentes capacitadores, conciertos basados en un precio justo por participante formado, centros asociados para reforzar sectores con menores ratios de formación, o incluso licitaciones con criterios de calidad), anticipos y módulos actualizados, seguridad jurídica en el régimen sancionador y un espacio de diálogo con el sector. El modelo debería también distinguir los criterios de calidad de los meramente formales, distinguiendo por ejemplo incumplimientos imputables al proveedor de aquellos ajenos a su control, como el abandono de la formación para incorporarse al empleo.

6. Formación Dual de verdad, no solo de nombre

- La Ley 3/2022 manda "dualizar" toda la FP, pero la formación dual, en cooperación con la empresa, apenas superaba hace dos años el 5% del alumnado (8,6% en Grado Superior, 5,2% en Medio y 1,4% en Básica).
- La formación cuando es dual funciona: la inserción laboral es mayor en esa modalidad. Sin embargo, el contrato de formación en alternancia, su

vehículo natural, sigue sin despegar, y no resulta atractivo para las empresas.

- La dual no es una mera práctica en un centro de trabajo: es una alianza en la que la empresa debe participar en contenidos, impartición y supervisión. Sin esa alianza, llamar dual a toda la FP, por aumentar algunas horas las prácticas, solo sería un cambio nominal.
- La alternancia con la empresa no debe limitarse a los títulos de FP inicial: la formación de personas ocupadas y desempleadas (tanto en acreditaciones parciales de competencia, certificados de competencia y certificados profesionales, es decir, los grados A, B y C de la Ley Orgánica 3/2022, como las especialidades formativas más flexibles y adaptables al empleo) también pueden incorporar fases de formación en la empresa, con tutor y reconocimiento.
- Para que las empresas aprovechen el potencial de participar y ser corresponsables de la formación, debe ofrecérseles un entorno incentivador y facilitador de esta función.

Propuesta. Un plan de despliegue de la FP dual con objetivos anuales públicos, la reforma del contrato de formación en alternancia y su extensión a acreditaciones parciales y especialidades formativas con mayor flexibilidad, así como incentivos a la participación de las empresas, incluidas las de menor tamaño, por ejemplo mediante bonificaciones, deducciones fiscales, compensación de costes de tutorización, visibilidad para las empresas formadoras, o priorización en convocatorias o ayudas.

El despliegue de la formación en empresas debe acompasarse a la incorporación real de una red suficiente de empresas formadoras, preparadas y comprometidas, con tutores, requisitos claros, apoyo e incentivos. El plan debe también delimitar las responsabilidades de la Administración, las empresas y los centros formativos, en ámbitos como el desarrollo de la formación, la tutorización o la gestión de las obligaciones de Seguridad Social, atribuyendo a cada actor las obligaciones que le sean propias y facilitando mecanismos sencillos para su gestión.

Gobernanza, datos y ley

7. Una sola estrategia de formación profesional, un único responsable

- La formación permanente depende hoy de dos ministerios (Trabajo y Educación), de 17 comunidades autónomas, además del papel creciente de la universidad. Suma órganos, planes, estadísticas y evaluaciones parciales, pero sin coordinación efectiva.
- Los órganos de participación tienen una función consultiva sin capacidad ejecutiva, un funcionamiento discontinuo y han sufrido una cierta multiplicación.

- La aplicación de la Ley 3/2022 ha traído, paradójicamente, cierta desintegración de la oferta de formación continua y nuevos problemas para ejecutar los fondos.
- Los agentes sociales ya pidieron en marzo de 2025 mayor coordinación entre la formación continua a cargo de Educación y Trabajo, por ejemplo, con un convenio entre Educación y FUNDAE, o una vinculación de Comisiones Paritarias Sectoriales y Centros de Referencia Nacional.

Propuesta. Designación de un órgano ejecutivo o agencia, vinculado a un Órgano de participación que incorpore a los agentes sociales en su gobierno, que sea responsable de la formulación de una estrategia y objetivos nacionales, alineados con los europeos, la integración de la información de todos los subsistemas, la realización de una evaluación integral, y la rendición pública de cuentas de la ejecución de estas políticas.

8. Saber qué formación hace falta antes de programarla

- Sin un buen análisis de necesidades, la formación pierde utilidad: es la variable crítica de su calidad, según el último estudio de la Fundación CIFE (julio de 2026).
- Las evaluaciones oficiales de FUNDAE señalan reiteradamente el desajuste entre las ofertas de formación financiadas y las necesidades reales de empresas y trabajadores.
- La detección de necesidades que hacen las comisiones y estructuras paritarias sectoriales es la base más sólida del sistema para el conocimiento directo de la realidad de cada sector. Su trabajo, sin embargo, está relativamente desconectado de los distintos mecanismos de detección de necesidades como los observatorios estatales y autonómicos, los Centros de Referencia, los trabajos del INCUAL o el análisis de encuestas y estadísticas. Esta desconexión duplica innecesariamente esfuerzos y dificulta una planificación más coherente.
- Además de esta fragmentación, los ejercicios de detección de necesidades se encuentran desconectados de la actualización de contenidos de las ofertas formativas.

Propuesta. Concentrar en un único órgano la coordinación e integración de la inteligencia sobre necesidades formativas (encuestas, datos administrativos, proyecciones, big data o monitorización de vacantes con inteligencia artificial, entre otros). Los resultados de estos análisis cuantitativos deberían someterse a interpretación de las comisiones y estructuras paritarias sectoriales para poder acordar las prioridades con los agentes sociales.

Los resultados de estos análisis de necesidades deben conectarse más automáticamente en los procedimientos para definir y actualizar de forma continua las competencias y resultados de aprendizaje de las ofertas formativas. Todo ello, reforzando un enfoque basado en competencias, más que horas formativas, con sistemas rigurosos de evaluación y calidad.

9. Lo que no se mide no mejora

- En los últimos años se han producido algunos avances en la evaluación de las políticas públicas. Las evaluaciones contrafactuales de las políticas activas son un ejemplo. Sin embargo, la mayor parte de las políticas de formación cuentan con datos incompletos, evaluaciones fragmentadas o poco robustas, impidiendo tanto la mejora continua de estas políticas como la adecuada rendición de cuentas sobre su gestión.
- De hecho, no existen hoy datos públicos integrados y suficientes para poder monitorizar y evaluar adecuadamente el conjunto de la formación permanente. No existen, por ejemplo, datos de alcance y ejecución de la formación certificable gestionada por Educación; en los programas de formación y empleo (los más caros por participante) se excluyen datos de algunas comunidades autónomas o no tienen consistencia; en los planes de evaluación de la formación para el empleo se excluye la parte asumida desde Educación.
- Se trata de un panorama difícil de entender cuando existen hoy la tecnología y metodologías para que, mediante el cruce de datos de beneficiarios de formación y registros de seguridad social, se pudiera conocer el impacto real, prácticamente de cada programa, en la trayectoria laboral, en comparación con r grupos de control .

Propuesta. Regular por ley una evaluación integral, que incluya el cruce sistemático de los registros de la Seguridad Social con los de todos los programas de formación y políticas activas, y publicar datos completos de toda la formación financiada con fondos públicos, incluida la que gestiona el ámbito educativo.

10. Una ley de formación permanente o continua en el primer año de legislatura

- La normativa actual configura un panorama de reformas parciales y no siempre consistentes. La Ley Orgánica 3/2022, pese a su título referido a la integración de la Formación Profesional, fracciona la formación continua en dos. La Ley 3/2023, de Empleo consolida esta división con el nuevo término formación en el trabajo, y ha tenido solo un desarrollo parcial. La Ley 30/2015, pese a algunos parches, mantiene una estructura normativa que no se ajusta ni a su propia denominación, que se refiere a la Formación para el empleo, en teoría transferida a Educación.
- La urgente reforma de esta última norma, o importantes desarrollos legislativos, como la constitución de la Agencia de empleo, no se han incluido siquiera en las recientes agendas legislativas por falta de mayorías parlamentarias.
- El último borrador conocido de anteproyecto de reforma de la Ley 30/2015 era continuista, recopilando derechos y programas preexistentes sin abordar una transformación estructural que permita un avance cualitativo en el alcance de la formación en España.

- Una legislatura nueva debe abrir la oportunidad para pactar un nuevo marco normativo integral, de alcance estructural, con ambición de estabilidad, capaz de situarse por encima del ciclo político.

Propuesta. Realizar una revisión integral del marco normativo, que incluya la reforma de la Ley 30/2015, una verdadera prioridad pendiente desde hace años. Esta revisión integral permitiría abordar el ejercicio del derecho a la formación a través de una cuenta individual, la financiación diversificada de los distintos programas y acciones de formación y el encaje con la normativa laboral con la derivada de la Ley 3/2022 de FP, además de la transformación del SEPE en Agencia de Empleo, y FUNDAE como entidad al servicio del conjunto de toda la formación continua a nivel estatal. Su contenido se negociaría previamente en el diálogo social.

Fuentes

- Fundación CIFE: *Situación de la Formación Profesional en España 2024-2025. La financiación de la formación continua* (febrero de 2026). https://fundacioncife.org/wp-content/uploads/2026/06/Situacion-de-la-Formacion-Profesional-en-Espana-2024-2025.pdf
- Fundación CIFE: *Nota ante una reforma de la Ley de Formación en el Trabajo* (julio de 2023). https://fundacioncife.org/wp-content/uploads/2023/07/InformeCIFE_PosibleReformaLeyFormacion.pdf
- Fundación CIFE: *Soluciones para aclarar la conducta infractora del artículo 16.1.e) de la LISOS* (octubre de 2025). https://fundacioncife.org/wp-content/uploads/2025/10/Resumen_ejecutivo_Fundacion_CIFE_LISOS_14-10-25.pdf
- Fundación CIFE: *Análisis de necesidades de formación y sistemas de clasificación de ocupaciones y competencias* (julio de 2026). https://fundacioncife.org/portfolio/anlisis-de-necesidades-de-formacin-y-sistemas-de-clasificacin-de-ocupaciones-y-competencias/
- Fundación CIFE: *Cheque formación* (julio de 2023). https://fundacioncife.org/portfolio/cheque-formacion/
- La Moncloa: anuncio de la convocatoria de elecciones generales (5 de octubre de 2026). https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Paginas/2026/051026-sanchez-convocatoria-elecciones.aspx
- Informe comparativo de programas del 23J en educación, FP y formación para el empleo (documento previo de esta serie).