



TRIBUNAL DE CUENTAS

RESUMEN

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



[Informe n.º 1.648](#)
[Aprobado por el Pleno el 27/11/25](#)

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



¿EN QUÉ CONSISTE EL COMPONENTE 20 DEL PRTR: PLAN ESTRATÉGICO DE IMPULSO A LA FP (PEIFP)?



- Plan orientado a **transformar y modernizar** el sistema de Formación Profesional (FP) para adecuarlo a las demandas formativas de los sectores productivos.
- Incluye dos reformas (R) y tres inversiones (I), distribuidas en catorce proyectos (P), con una financiación final de **1.892,1 millones de euros**.



¿POR QUÉ ES IMPORTANTE SU CONTROL?



- El PEIFP es una actuación de gran relevancia económica, actualidad e interés social.
- La formación profesional (FP) no había sido objeto de fiscalización específica por parte de TCU.

¿QUÉ SE HA FISCALIZADO Y POR QUÉ?



¿QUÉ SE HA FISCALIZADO?

ÁMBITO OBJETIVO

Actuaciones llevadas a cabo por el Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes (MEFPD) relacionadas con los planes estratégicos y de modernización de formación profesional, especialmente con el PEIFP.

ÁMBITO SUBJETIVO

Secretaría General de Formación Profesional (SGFP) del MEFPD

ÁMBITO TEMPORAL

Ejercicios 2021 a 2024. Adicionalmente, se han revisado algunos aspectos de años anteriores y posteriores relacionados con los objetivos de la fiscalización.



¿CON QUÉ OBJETIVOS?

- ➔ Determinar **si el PEIFP está adecuadamente diseñado** para dar respuesta a las necesidades del sistema de FP.
- ➔ Verificar **si se han implementado y ejecutado correctamente las medidas previstas** en el Plan y se han alcanzado los hitos y objetivos fijados, de acuerdo con el análisis de los indicadores y plazos de cumplimiento.
- ➔ Determinar **si los sistemas y procedimientos de control** implementados por la SGFP y, en su caso, por el MEFPD, **han funcionado adecuadamente**.



CONCLUSIONES

- No existe una fuente única y coherente de información** sobre las demandas formativas del mercado laboral.
- El Plan **carece de medidas** suficientes en materia de **orientación profesional** y de medidas específicas para abordar la **brecha de género en FP**.
- Los **objetivos del PEIFP** se presentan de forma **poco estructurada**, sin una definición clara de la meta a alcanzar.
- El **control interno** del PEIFP presenta **debilidades** y una gestión de riesgos insuficiente.
- El **cumplimiento de hitos y objetivos** revela grandes contrastes: mientras algunos se han alcanzado con holgura, **dos de las actuaciones de mayor importe muestran ejecuciones muy bajas** con riesgos de incumplimiento.
- A 31/12/2024 la **ejecución presupuestaria** de las medidas correspondientes al **MEFPD** asciende al **82%** de los 335,3 millones de euros previstos, habiendo dejado de ejecutarse en torno a 60 millones de euros, al haber concluido el plazo.
- La **ejecución presupuestaria** de las medidas de las **CCAA** alcanza el **62,16 %** de las transferencias recibidas a 31/12/2023 (1.419,1 millones de euros) y el 56,66 % de las recibidas a 31/12/2024 (1.556,8 millones), no habiendo finalizado el plazo de ejecución.
- No** se han definido **indicadores de eficacia ni de impacto**.
- No ha sido posible medir la eficacia del PEIFP**, más allá del cumplimiento de los hitos y objetivos de resultado.
- La **gestión de subvenciones por el MEFPD** presenta **importantes deficiencias**, como incumplimientos de plazos y falta de liquidación de intereses de demora.



RECOMENDACIONES

- ✓ Establecer **mecanismos estables de coordinación con el SEPE** para integrar la información de ambos sistemas y ofrecer un diagnóstico conjunto de las necesidades formativas.
- ✓ Incorporar actuaciones concretas y estructuradas en materia de **orientación profesional**.
- ✓ **Para futuros planes:**
 - ✓ Definir **objetivos estructurados, claros y coherentes** con metas concretas.
 - ✓ Establecer **indicadores estratégicos y operativos** alineados con ellos.
 - ✓ **Reforzar la gestión proactiva del riesgo:** identificar los riesgos que puedan afectar a la consecución de los objetivos, actualizándolos periódicamente y vinculándolos a la toma de decisiones. Incorporar márgenes de tolerancia que activen medidas correctoras.
 - ✓ Contar con un **sistema de seguimiento** que evalúe la sostenibilidad de los resultados y el impacto a medio y largo plazo sobre el sistema de FP.
 - ✓ Incorporar **evaluaciones de impacto** que complementen los indicadores cuantitativos actuales.
- ✓ Fortalecer los **procedimientos de control y seguimiento** de las subvenciones.



■ Introducción

En el marco del instrumento europeo Next Generation EU, España aprobó su **Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR)** el 27 de abril de 2021, estructurado en cuatro ejes transversales y diez políticas palanca, que agrupan, tras la adenda de 2023, 31 componentes y 253 medidas.

La Política Palanca VII: Educación y conocimiento, formación continua y desarrollo de capacidades, incluye el **Componente 20: Plan Estratégico de Impulso a la Formación Profesional (PEIFP)**, orientado a transformar y modernizar el sistema de Formación Profesional (FP) para adecuarlo a las demandas formativas de los sectores productivos.

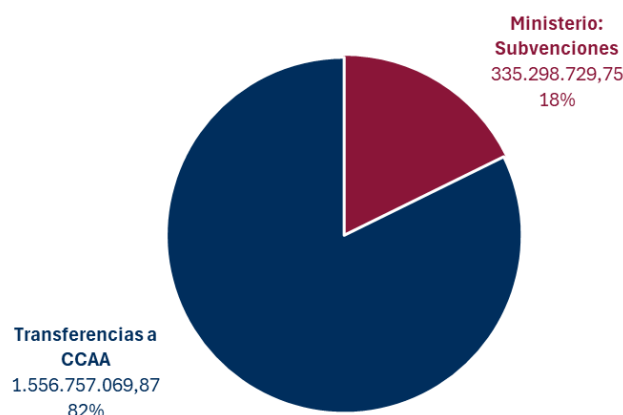
¿Por qué el Tribunal de Cuentas realiza esta fiscalización?

Esta fiscalización tiene por objeto evaluar el diseño, el grado de ejecución y el seguimiento y control del Componente 20 del PRTR: PEIFP, dada su importancia económica y su actualidad. Además, la FP es una materia que no había sido objeto de ninguna fiscalización específica por parte del Tribunal de Cuentas hasta la fecha.

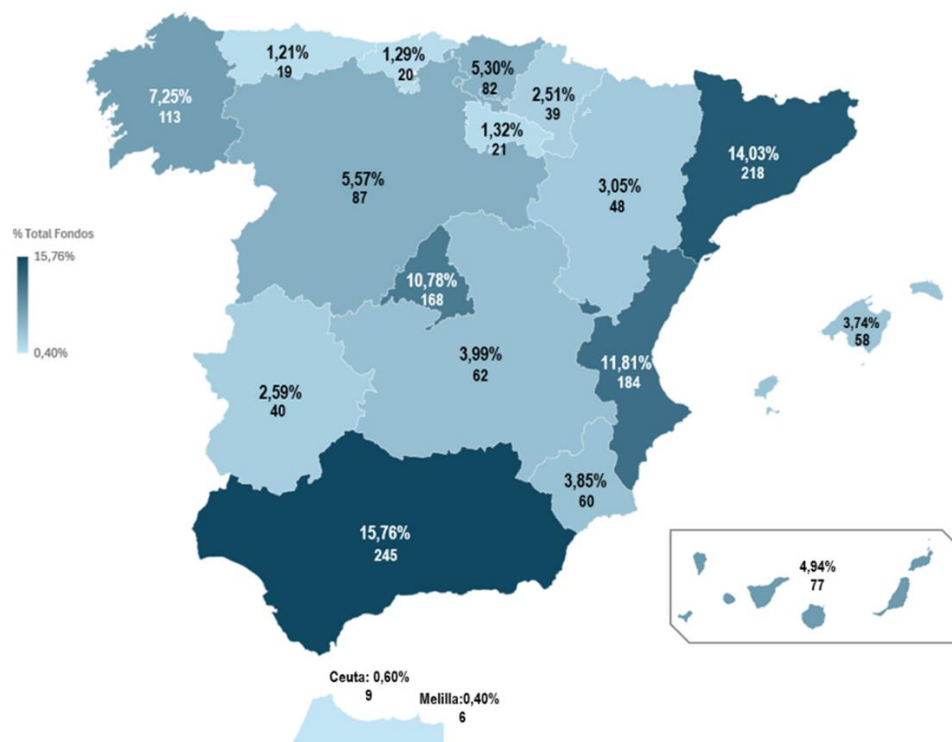
¿En qué consiste el Componente 20: PEIFP?

El **PEIFP** incorpora y amplía el Plan de Modernización de la Formación Profesional, aprobado con anterioridad.

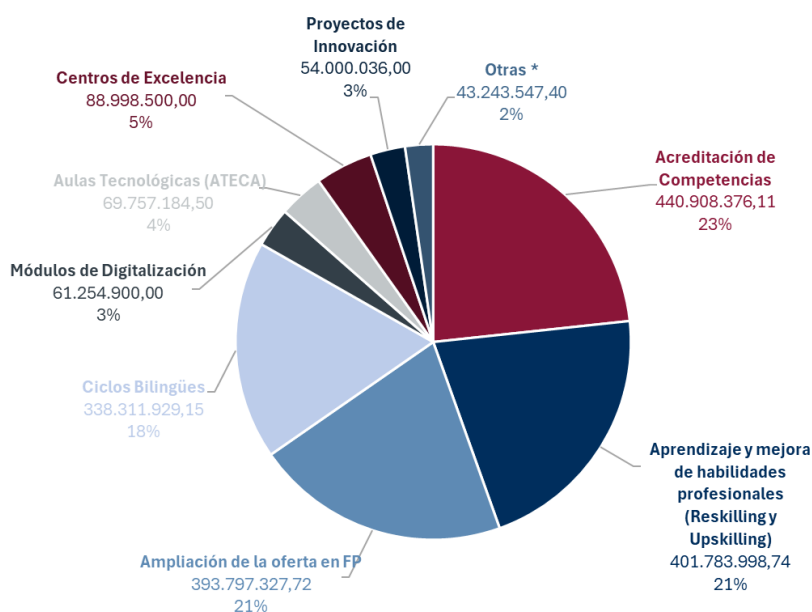
La ejecución del Componente 20 se ha realizado en parte directamente por el Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes (MEFPD), principalmente a través de subvenciones y, en mayor medida, mediante transferencias a las comunidades autónomas (CCAA). Aunque la financiación prevista inicialmente ascendía a 2.075.965.125 euros, el importe convocado por el MEFPD en concepto de subvenciones y transferido a las CCAA fue de 1.892.055.799,62 euros, tal como se muestra en el siguiente gráfico.



A 31 de diciembre de 2024, el importe de los fondos recibidos por cada comunidad autónoma, en millones de euros, junto con el porcentaje que cada uno representa sobre el total transferido a las CCAA, se detalla a continuación:



El PEIFP incluye dos reformas (R) y tres inversiones (I), distribuidas en catorce proyectos (P). Cada proyecto está asociado a un hito u objetivo identificado como CID¹ o HAD². El siguiente gráfico muestra cómo se distribuye el presupuesto entre los 11 proyectos de las inversiones, destinándose la mayor parte del presupuesto al proyecto orientado a acreditación de las competencias de la población activa.



* C20.I01.P03. Aulas Mentor; C20.I02.P01. Formación digital y verde; C20.I02.P03. Aulas de Emprendimiento.

¹ Hitos y Objetivos CID (Council Implementing Decision): Son críticos para la gestión, ya que su cumplimiento determina el desembolso de los fondos del MRR. Cada HyO CID está vinculado a una única medida.

² Hitos Auxiliares de Definición (HAD): Son metas adicionales para el seguimiento de acciones dentro de las medidas, sin relación directa con los HyO CID.

■ Principales resultados y conclusiones

1. El PRTR cuenta con un modelo de gobernanza complejo y multinivel con debilidades en la coordinación y con resultados desiguales.

El análisis del modelo de gobernanza del PRTR revela un sistema complejo y multinivel que requiere una coordinación eficaz entre los niveles comunitario, estatal y autonómico. En el caso del **Componente 20**, esta necesidad se acentúa por su **alto grado de descentralización**.

Aunque la Secretaría General de Fondos Europeos y la Unidad de Seguimiento del PRTR han tenido un papel eficaz en la interlocución con la Comisión Europea, se han detectado **debilidades en los órganos de coordinación interna**, como la escasa actividad de la Comisión para la Recuperación, Transformación y Resiliencia y la inactividad del Comité Técnico desde 2021.

En cuanto al sistema de **gobernanza de la FP en España**, aunque dispone de una **amplia estructura de órganos de coordinación y participación**, persisten desafíos significativos, como la coexistencia de dos conferencias sectoriales diferenciadas, **que perpetúa la separación entre los subsistemas educativo y laboral**. Aunque el Real Decreto 659/2023 creó un **sistema de seguimiento y evaluación** de la FP, coordinado por el MEFPD y las CCAA a través del Comité Técnico de Calidad y Evaluación, su informe anual sobre el estado de la FP no se integra con el informe anual de Prospección y Detección de Necesidades Formativas del SEPE, por lo que **sigue sin existir una fuente única y coherente de información sobre las demandas del mercado laboral**.

2. A pesar de que el PEIFP ha recibido una valoración muy positiva por parte de los grupos de interés consultados, como primer esfuerzo de planificación integral de la FP en España, su diseño y planificación presentan diversas deficiencias.

En cuanto a la **planificación** cabe destacar lo siguiente:



La **participación de las CCAA y de las entidades locales** se limitó a la ejecución del Plan, **sin una influencia significativa en su diseño**. Por su parte, la **implicación de los actores económicos y educativos** se centró, principalmente, en la elaboración de la Ley 3/2022, sin constancia de su participación activa en la configuración del Plan.



No constan estudios específicos que justifiquen los parámetros utilizados en la configuración de cada proyecto.



El MEFPD aprobó su **instrumento de planificación** con **cuatro meses de retraso** y sin haber reforzado suficientemente su estructura administrativa

El Componente 20 presenta una adecuada **coherencia interna** entre el diagnóstico inicial, los objetivos estratégicos establecidos y las medidas diseñadas para alcanzarlos. No obstante, se han identificado **algunas carencias**:



Ausencia de medidas suficientes en el ámbito de la **orientación profesional** y de medidas específicas para abordar la **brecha de género en la FP**, especialmente en sectores tecnológicos.



Las **magnitudes objetivo** de los proyectos se derivan de un cálculo directo entre presupuesto y módulo de coste, sin valorar las necesidades reales.



No existe un criterio uniforme ni justificación clara para decidir entre gestión directa o transferencias a las CCAA como **instrumento de ejecución del Plan**.



Existen **discrepancias** entre la senda financiera, los objetivos y los módulos de coste aplicados.



La contribución a **objetivos verdes y digitales** carece de mecanismos efectivos que aseguren su cumplimiento.



Los **costes de proyectos recurrentes** carecen de planificación de sostenibilidad y viabilidad a largo plazo.



No se han definido indicadores de impacto que midan la verdadera contribución de los proyectos a los objetivos estratégicos del Plan.

El MEFPD **tampoco ha realizado** y documentado formalmente un **análisis de coherencia externa** que asegure la alineación del PEIFP con otras estrategias o políticas nacionales e internacionales, ni una evaluación sistemática del riesgo de solapamientos o duplicidades.

.....

3. El control interno del Componente 20 del PRTR muestra progresos en su desarrollo, pero también importantes debilidades que afectan a la eficacia del seguimiento y supervisión del Plan. Entre ellas destacan los retrasos y duplicidades en los sistemas de información, la escasa aplicación de las observaciones de la Intervención Delegada y una gestión de riesgos incompleta.

El retraso en la implantación de la plataforma CoFFee obligó al MEFPD a crear la herramienta ULISES como alternativa, generando **duplicidades y sobrecarga administrativa**, y dificultando una visión unificada de la ejecución.

Aunque la Intervención Delegada emitió informes de conformidad, **el 58 % de sus observaciones no se aplicaron**, y la Inspección General de Servicios se centró en medidas antifraude sin extender el control a otros riesgos relevantes para la consecución de los objetivos del Plan.

Destaca, en particular, **la ausencia de una identificación y gestión de los riesgos** que puedan afectar a la consecución de los objetivos generales del Plan, así como la falta de un análisis completo y adecuado de los riesgos de incumplimiento de hitos y objetivos (CID, OA). Tampoco se establecieron **márgenes de tolerancia** que activaran medidas correctoras ante posibles desviaciones.

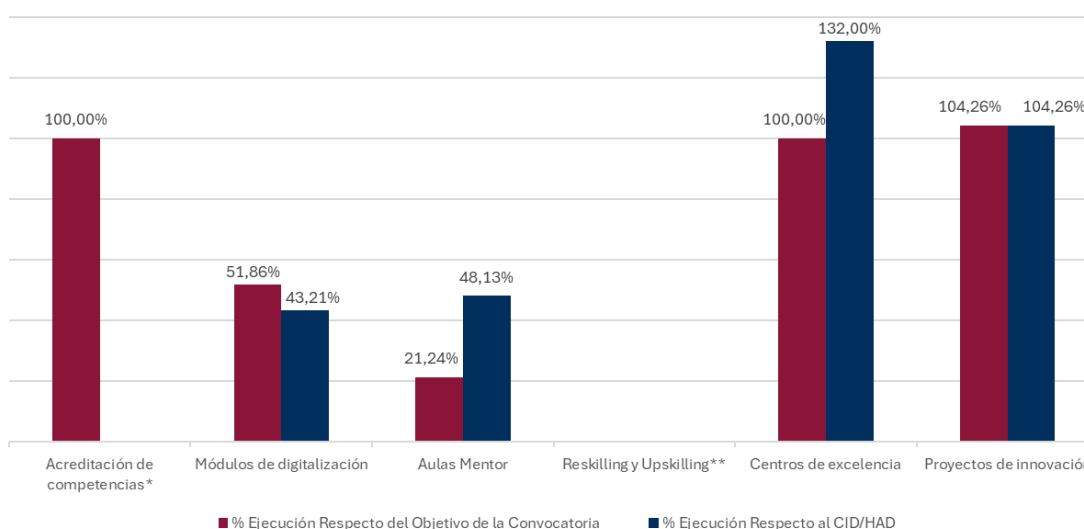
4. El análisis del cumplimiento de los hitos y objetivos del PEIFP, medido por las unidades ejecutadas, revela una ejecución marcada por fuertes contrastes: mientras algunos compromisos se han alcanzado con holgura, otros muestran ejecuciones muy bajas con alto riesgo de incumplimiento.

El grado de ejecución por unidades de las actuaciones a 31 de diciembre de 2024 muestra una **gran disparidad**, con resultados que oscilan entre un 142,5 % y un 38,6 %. **Dos de las actuaciones de mayor importe presentan los menores niveles de cumplimiento:** “Evaluación y acreditación de las competencias” (38,6 %) y “Reskilling y upskilling (aprendizaje y mejora de habilidades profesionales)” (57,69 %), e igualmente han tenido baja ejecución “Oferta modular digital” (43,21 %) y Aulas Mentor (48,13 %).

A julio de 2025, el PEIFP había **cumplido cinco de los once hitos y objetivos (CID)** previstos, otros tres se encontraban alcanzados pero pendientes de incorporarse en las solicitudes de desembolso a la Comisión Europea, otro tenía prevista su finalización en el último trimestre de 2025 y **dos mostraban dificultades para cumplirse dentro del plazo establecido**.

En cuanto al instrumento de ejecución, tres de los catorce proyectos proceden de reformas cuya ejecución ha sido responsabilidad directa del Estado. De los once proyectos restantes, cinco son ejecutados exclusivamente por las CCAA, cuatro son gestionados directamente por el MEFPD mediante subvenciones y dos se desarrollan de forma conjunta entre las CCAA y el MEFPD.

- A. **En el caso de las seis subvenciones gestionadas directamente por el MEFPD**, cuyo plazo de ejecución ya ha concluido, dos presentan un **nivel de ejecución significativamente inferior** al objetivo establecido en la convocatoria: “**Aulas Mentor**” (21,24 %) y “**Oferta Modular Digital**” (51,86 %), así como al objetivo de unidades previstas (48,13 % y 43,21 %, respectivamente), tal y como se muestra en el siguiente gráfico:



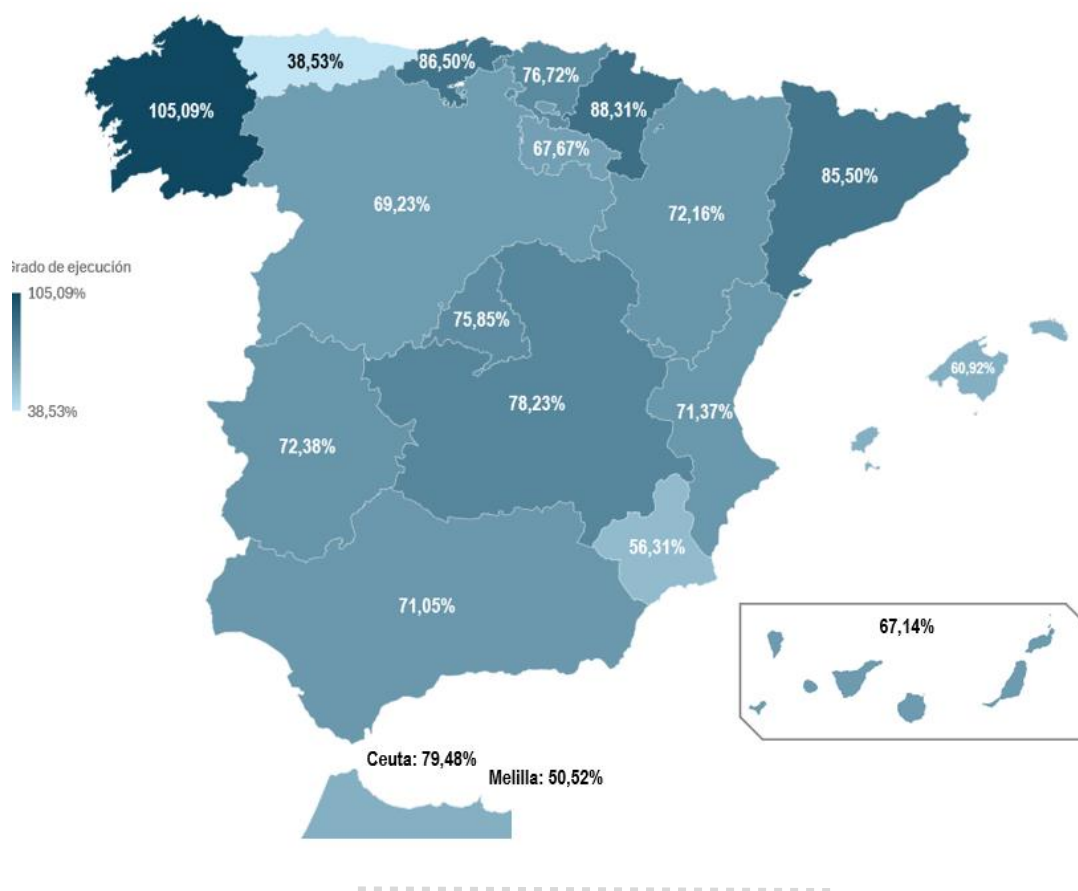
*Esta subvención no afecta de manera directa al cumplimiento del CID. Fue una medida accesoria consistente en asesoramiento.

** A la fecha de finalización de la fiscalización la subvención aún no ha sido justificada y no se dispone de datos sobre el número real de formaciones realizadas.

La **baja ejecución** de la subvención correspondiente a la **Oferta Modular Digital** se debe principalmente a **dificultades de carácter normativo**, entre ellas la **anulación judicial de una de las convocatorias**.

En cuanto a la subvención de **Aulas Mentor**, las principales causas identificadas son, entre otras, el **escaso atractivo del importe de la ayuda (4.000 euros)**, la **elevada carga administrativa** asociada a la formalización de los convenios y una **difusión insuficiente** del programa.

- B. **Respecto a las CCAA**, se muestran a 31 de diciembre de 2024 los **porcentajes medios de ejecución por unidades** de las **siete actuaciones implementadas por cada una de las CCAA** en relación con los compromisos adquiridos por cada una, ponderados por el peso económico de cada medida.



5. La ejecución presupuestaria del gasto del Componente 20 alcanza un 61,15 % de los fondos transferidos y subvenciones estatales convocadas.

El **grado de ejecución presupuestaria** de las **medidas desarrolladas por el MEFPD** a través de subvenciones alcanza el **81,99 %** de los 335,3 millones de euros previstos, habiendo **concluido el plazo fijado para la ejecución**, por lo que han **dejado de ejecutarse en torno a 60 millones de euros**.

En las **medidas desarrolladas por las CCAA** la ejecución presupuestaria asciende al **62,16 % respecto de las transferencias recibidas a 31 de diciembre de 2023** (1.419,1 millones de euros) **y al 56,66 % de las transferencias recibidas a 31 de diciembre de 2024** (1.556,8 millones), no habiendo finalizado el plazo de ejecución.

Las diferencias observadas entre la ejecución presupuestaria y la ejecución por unidades son debidas, entre otros factores, al desfase temporal entre la fecha de reporte del número de unidades ejecutadas (que se comunica de manera trimestral y contiene las unidades realizadas a 31 de diciembre de 2024) y de la fecha de disponibilidad de la información presupuestaria: en el caso de las CCAA, ésta se refiere a la ejecución a 31 de diciembre de 2024 de los fondos recibidos hasta 2023, si bien estos ascendieron a 1.419,1 millones de euros, un 91,2 % del total previsto. En el año 2024 el Ministerio transfirió 137,7 millones de euros (un 8,8 %) hasta completar los 1.556,8 millones.

Respecto al seguimiento del PEIFP, desde la perspectiva presupuestaria, el Ministerio ha priorizado la gestión de la ejecución del Plan sobre la revisión de la documentación justificativa de gastos, tanto en lo correspondiente a las subvenciones como la derivada de los certificados remitidos por las CCAA.

.....

6. El análisis de los proyectos ejecutados directamente por el MEFPD mediante subvenciones ha puesto de manifiesto deficiencias significativas en el diseño, la gestión administrativa y los mecanismos de control y seguimiento, que han comprometido de forma relevante la eficacia en la utilización de los fondos.

Entre las **principales deficiencias encontradas**, destacan las siguientes:



Insuficiente justificación de módulos de coste y límites máximos.



Elección inadecuada del procedimiento de concesión, en algún caso.



Incumplimiento de los plazos de justificación y ampliaciones de plazos contrarias a la normativa.



Elevado número de devoluciones voluntarias: En tres de las seis subvenciones analizadas el porcentaje de devoluciones supera el 20 % de los beneficiarios.



Incumplimiento sistemático en la liquidación de intereses de demora y ausencia de reintegros formales, pese a existir cantidades pendientes de recuperación, por un importe de 7 millones de euros, correspondientes a principales pendientes de devolución.

.....

Los objetivos del PEIFP se presentan de forma **poco estructurada**, sin una definición clara de la meta a alcanzar más allá de los hitos cuantitativos de los proyectos incluidos en el Plan. Tampoco se han definido **indicadores de eficacia** que permitan evaluar el cumplimiento de los objetivos estratégicos y operativos del propio Plan.

[illegible]

■ Valoración Global

A pesar de que el PEIFP constituye una iniciativa relevante y necesaria para la modernización del sistema de FP y ha recibido una valoración muy positiva por parte de los grupos de interés consultados, reconociéndose el esfuerzo institucional realizado y los avances logrados en la coordinación de las políticas de Formación Profesional, se han identificado deficiencias relevantes en su diseño, gestión, control y seguimiento que comprometen la eficacia de su ejecución y limitan la capacidad para medir su impacto real.

El PEIFP no presenta sus objetivos de forma estructurada ni define metas concretas, y carece de indicadores operativos y estratégicos que permitan medir plenamente la eficacia del Plan y determinar su impacto en la mejora del sistema de FP. Además, no se identificaron ni se gestionaron adecuadamente los riesgos de incumplimiento de hitos y objetivos, ni se establecieron márgenes de tolerancia que activaran medidas correctoras ante posibles desviaciones, lo que ha reducido la capacidad de respuesta ante incidencias que pudieran afectar al logro de los objetivos estratégicos.

Como resultado, la ejecución de los hitos y objetivos muestra fuertes desequilibrios: mientras algunas actuaciones superan los objetivos previstos, otras acumulan retrasos o riesgos de incumplimiento, principalmente en dos de las medidas de mayor importe, con diferencias significativas tanto entre CCAA como entre proyectos.

Por último, respecto al análisis de las subvenciones gestionadas por el MEFPD, la fiscalización evidencia carencias en la planificación y fundamentación económica de las convocatorias y debilidades en los mecanismos de control y supervisión, habiéndose dejado de ejecutar en torno a los 60 millones de euros, un 18% de lo previsto.

■ Principales recomendaciones al MEFPD

Gobernanza	1. Establecer mecanismos estables de coordinación con el SEPE para integrar la información de ambos sistemas y ofrecer un diagnóstico conjunto de las necesidades formativas con el fin de que la creación de nuevas titulaciones y la oferta formativa estén plenamente alineadas con las necesidades sectoriales detectadas por el Observatorio de las Ocupaciones, garantizando su coherencia con los Sectores Estratégicos y las familias profesionales prioritarias identificadas.
Diseño	2. Incorporar actuaciones concretas y estructuradas en materia de orientación profesional, de cara a la elaboración de futuros planes de FP o al diseño de nuevas medidas complementarias.
Control interno	3. En futuros planes, reforzar la gestión proactiva del riesgo mediante una identificación y gestión exhaustiva de los riesgos que puedan afectar a la consecución de los objetivos generales del Plan y a los hitos y objetivos (HyO) de las medidas, actualizándolos periódicamente y vinculándolos a la toma de decisiones y a la planificación de controles específicos. Asimismo, incorporar márgenes de tolerancia que activen medidas correctoras ante posibles desviaciones en los hitos y objetivos intermedios.
Tramitación de subvenciones gestionadas por el MEFPD	4. Fortalecer los procedimientos de control y seguimiento de las subvenciones exigiendo de manera sistemática la justificación en plazo, denegando ampliaciones contrarias a la normativa, reclamando intereses de demora conforme a la Ley General de Subvenciones y tramitando los procedimientos de reintegro cuando existan cantidades a recuperar.

Eficacia

5. De cara a futuros Planes, **definir objetivos estructurados, claros y coherentes con metas concretas a alcanzar**, donde cada actuación debería vincularse de forma explícita con los objetivos del Plan e incorporar una evaluación de su grado de contribución a dichos objetivos.

Asimismo, **establecer un sistema de indicadores alineado con los objetivos**, que contemple tanto indicadores estratégicos como operativos, incluyendo no solo métricas cuantitativas sino también indicadores cualitativos y de eficacia (resultados e impacto), que permitan valorar de forma adecuada si las medidas han generado los resultados previstos.

Por último, **diseñar e implantar un sistema de seguimiento posterior a la finalización de las actuaciones**, que permita evaluar la sostenibilidad de los resultados y el impacto a medio y largo plazo sobre el sistema de FP.