

# Dictamen 5 2021

SESIÓN ORDINARIA DEL PLENO  
28 DE JULIO DE 2021

## Sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Ordenación e Integración de la Formación Profesional



CONSEJO  
ECONÓMICO  
Y SOCIAL  
ESPAÑA

**CONSEJO ECONÓMICO  
Y SOCIAL ESPAÑA**

DEPARTAMENTO DE PUBLICACIONES  
NICES: 805-2021

*Colección Dictámenes*

Número 5/2021

La reproducción de este dictamen  
está permitida citando su procedencia.

Primera edición, agosto de 2021

*Edita y distribuye*

Consejo Económico y Social

Huertas, 73

28014 Madrid. España

T 91 429 00 18

F 91 429 42 57

publicaciones@ces.es

www.ces.es

ISSN 1134-5152

D.L. M-24089-2021

*Imprime*

Creative XML, S.L.U.

# Sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Ordenación e Integración de la Formación Profesional

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social por la Ley 21/1991, de 17 de junio, previo análisis y tramitación por la Comisión de Trabajo de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social, y de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento de organización y funcionamiento interno, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba en su sesión ordinaria del día 28 de julio de 2021 el siguiente dictamen:

## 1. Antecedentes

El 2 de julio de 2021 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social un escrito del Ministerio de Educación y Formación Profesional en el que se solicitaba, al amparo de lo dispuesto en el artículo 7.1.1.a) de la Ley 21/1991, de 17 de junio, de Creación del Consejo Económico y Social, que el CES emitiera dictamen sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Ordenación e Integración de la Formación Profesional.

La solicitud fue trasladada a la Comisión de Trabajo de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social para la elabora-

ción de una propuesta de dictamen. Dicha solicitud no fijaba plazo para la emisión del dictamen.

El Anteproyecto de Ley Orgánica de Ordenación e Integración de la Formación Profesional (en adelante, APLOFP) vino acompañado de la Memoria de análisis de impacto normativo (en adelante, MAIN), fechada el 15 de junio de 2021, en la que, a lo largo de varios apartados, desgana los fundamentos y las bases de la propuesta normativa. Consta, así, de un resumen ejecutivo, una exposición de la oportunidad de

la propuesta, la descripción del contenido y análisis jurídico, la adecuación al orden competencial constitucional, un análisis de los diferentes impactos que se espera puede tener la futura norma, entre otros el impacto económico y presupuestario, el impacto por razón de género y el impacto social, una sucinta referencia a la ausencia de cargas administrativas, la descripción seguida por la tramitación, y una también breve mención a la ausencia de evaluación *ex post* de la norma.

El expediente remitido al CES incluía tres documentos relativos a trabajos del Consejo Escolar del Estado sobre el Anteproyecto normativo: Informe núm. 15/2021, de 30 de junio, al Anteproyecto de Ley Orgánica de Ordenación e Integración de la Formación Profesional (en una versión previa, no aprobada definitivamente por dicho órgano), un documento de propuestas de enmienda al mismo Anteproyecto (23 de junio de 2021), y otro de enmiendas presentadas para su debate en la Comisión Permanente, de 30 de abril de 2021, de ese órgano.

El objeto del APLOFP se puede identificar, en términos generales, en la generación de un sistema de formación profesional único e integrado que supere la actual organización de la misma en dos sistemas diferenciados, la formación profesional del sistema educativo y la formación profesional para el empleo. Este nuevo sistema de la FP persigue garantizar el acceso de la ciudadanía a una formación y acompañamiento profesionales de calidad a lo largo de la vida (desde an-

tes de finalizar la educación obligatoria y durante toda la vida laboral) y formar a las personas con las competencias necesarias en una economía en proceso de transformación, en especial de transición digital y ecológica.

Entre los fundamentos de la reforma, se señala asimismo la necesidad de corregir importantes desequilibrios y desajustes formativos. En particular, reducir la todavía elevada proporción de población que posee un nivel bajo de cualificación y aumentar la proporción de quienes poseen cualificaciones intermedias y altas, adaptando la estructura formativa a las competencias que demandarán los empleos en los próximos años, con base en los análisis de prospectiva. El Plan para la Formación Profesional, el crecimiento económico y social y la empleabilidad (Plan de Modernización de la FP), que ha precedido y servido de base al APLOFP, identifica como “un importante problema estructural de nuestro país el desequilibrio entre los niveles de cualificación de la población trabajadora y las necesidades futuras del mercado laboral”. Y señala cómo “la formación profesional adquiere, en este contexto, una importancia estratégica para la competitividad y avance de nuestro tejido productivo y para la empleabilidad de las personas”.

El APLOFP persigue, asimismo, y entre otros fines, fomentar la igualdad efectiva de oportunidades entre mujeres y hombres, promover la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad y atender a necesidades especiales de colec-

tivos con dificultades de inserción social y laboral, favoreciendo una mayor empleabilidad. Para todo ello, un objetivo clave de la reforma es impulsar el valor y el prestigio social y empresarial de la FP a partir de la modernización, la adaptación ágil y la flexibilización de la oferta formativa, entre otros instrumentos.

En su Informe 2/2020, *Jóvenes y mercado de trabajo en España*, el CES realizó un diagnóstico de la formación profesional del sistema educativo, identificando “varios retos, de carácter cuantitativo y cualitativo, que presentan estrechos vínculos. Entre los primeros, destaca la menor proporción de personas en España en relación a la media europea que eligen y terminan estas enseñanzas, a pesar de la mejora registrada en los últimos años, y menos las mujeres que optan por ellas. Entre los segundos, persiste una concentración significativa del alumnado en torno a determinadas familias profesionales y cierta falta de ajuste con las necesidades del tejido productivo”.

Los objetivos y fines de la reforma, a tenor del preámbulo del APLOFP, no podrían ser abordados desde el actual marco normativo de la FP. Según aquél, “La actual regulación de la formación profesional en España no cumple con los requisitos y resultados de un buen sistema que acaban de señalarse. La base de nuestro ordenamiento en materia de formación profesional, la Ley Orgánica 5/2002 de las Cualificaciones y la Formación Profesional, creó un sistema ligado al Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales que supuso un indu-

dable avance. Pero los dos sistemas creados desde entonces, la formación profesional del sistema educativo, con sus correspondientes ciclos formativos, y la formación profesional para el empleo, a través de los certificados de profesionalidad, no sirven para dar una respuesta eficaz, veinte años después, a las necesidades y al modelo que la nueva economía requiere. Su división entre dos subsistemas destinados a diferentes colectivos, sin relación entre ellos, es fuente de limitaciones importantes en la cualificación y recualificación profesional en España”.

En su Dictamen 2/2001, sobre el Anteproyecto de Ley de la Formación Profesional y las cualificaciones, el CES valoró positivamente la ordenación de un nuevo modelo de formación profesional basado en la integración de los entonces tres subsistemas (FP reglada, ocupacional y continua), y la creación de un Sistema Nacional de Cualificaciones, entre otros elementos. Y, asimismo, estimaba que un desarrollo apropiado del nuevo sistema propiciaría un mayor acercamiento entre el sistema productivo y el formativo, favoreciendo una mejor adecuación de las cualificaciones profesionales a las necesidades de producción y a los cambios tecnológicos y sociales, y aumentando las oportunidades de empleo de una parte importante de la población.

Por otra parte, la reforma ahora proyectada debe entenderse en conexión con la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, que contiene la actual ordenación general de la FP del sistema educa-

tivo, y en particular con las modificaciones recientemente introducidas en esta materia por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la anterior. Asimismo, el APLOFP prevé la derogación de aquellos aspectos de 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, que se opongan a lo establecido en la futura Ley.

Estas normas de rango legal se completaron con un amplio desarrollo reglamentario que se verá, asimismo, afectado. Entre otros, el Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio, por el que se establece la ordenación general de la Formación Profesional del sistema educativo; el Real Decreto 34/2008, de 18 de enero, por el que se regulan los certificados de profesionalidad; el Real Decreto 694/2017, de 3 de julio, por el que se desarrolla la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, y el Real Decreto 1128/2003, de 5 de septiembre, por el que se regula el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales. En relación con ello, no está de más señalar que el articulado del APLOFP prevé varias remisiones al futuro desarrollo reglamentario de algunos aspectos de relevancia que el mismo contiene.

La reforma planteada se enmarca en la política europea en materia de formación profesional, cuyo origen se remonta a 2002 con el inicio del Proceso de Copenhague, por el que se acordó articular una estrategia europea destinada a mejorar el rendimiento, la calidad y el atractivo de la

formación profesional en Europa, estableciendo un marco de cooperación reforzada en materia de enseñanza y formación profesional.

El APLOFP refleja las orientaciones de la Recomendación del Consejo de 24 de noviembre de 2020 sobre la educación y formación profesionales (EFP) para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia. Dicha Recomendación recoge los principios claves para garantizar que la educación y formación profesionales cuenten con la suficiente agilidad y flexibilidad, siendo capaces de adaptarse rápidamente a las necesidades del mercado laboral, ofreciendo posibilidades de aprendizaje de calidad tanto a la población juvenil como a la adulta, e incluyendo el refuerzo de las oportunidades de aprendizaje en el trabajo y en las prácticas. Además, desarrolla para el ámbito de la educación y formación profesional, las Conclusiones del Consejo de 26 de junio de 2020 sobre la lucha contra la crisis de la COVID-19 en el ámbito de la educación y formación. En consecuencia, insta a los Estados miembros a trabajar en el diseño, aplicación y desarrollo de una política en materia de EFP que dote de los conocimientos, capacidades y competencias necesarias para prosperar en un mercado laboral y una sociedad en evolución, y para gestionar la recuperación y la doble transición ecológica y digital en tiempos de cambio demográfico, fomentando la inclusión y la igualdad de oportunidades, entre otros fines.

Asimismo, el APLOFP se enmarca en el Pacto por las Capacidades lanzado por

la Comisión Europea el 10 de noviembre de 2020<sup>1</sup> y se alinea con la Declaración de Osnabrück<sup>2</sup> de 30 de noviembre de 2020 sobre educación y formación profesionales como motor de la recuperación y la transición justa hacia economías digitales y ecológicas y cuyos ejes de acción se concretan, entre otros, en promover la resiliencia y la excelencia a través de una EFP de calidad, inclusiva y flexible.

La transformación del sistema de formación profesional recogida en el APLOFP pretende configurarse como uno de los ejes vertebradores de un nuevo modelo económico basado en la economía del conocimiento, en el que la garantía y provisión de las cualificaciones necesarias permita la satisfacción de las necesidades formativas y la mejora de la cualificación del capital humano de las empresas con la consiguiente mejora de la empleabilidad, todo lo cual redundará en la generación de riqueza. Así, el impacto económico se espera que se concrete no solo en la mejora del sistema educativo y formativo, sino también en la mejora de la productividad, asociada a la mayor formación de las personas trabajadoras, y del empleo, con una mayor adecuación de la formación a las necesidades del tejido productivo. Todo ello supondrá, según la MAIN,

un impulso a la competitividad basado en el conocimiento, que incorpora además la digitalización y la sostenibilidad ambiental como vectores clave para generar nuevas oportunidades socioeconómicas y profesionales.

En este sentido, la reforma proyectada culmina el proceso de modernización de la formación profesional que se inició con el Primer Plan Estratégico de la Formación Profesional del sistema educativo en 2018, al que siguió la decisión de integrar la formación profesional para el empleo acreditable en el Ministerio de Educación y Formación Profesional mediante el Real Decreto 498/2020, que regula su estructura orgánica básica, como paso previo para la creación del nuevo sistema recogido en el Anteproyecto y, finalmente, el citado Plan de Modernización de la Formación Profesional, presentado en 2020. En mayo de 2021, asimismo se presentó la “Alianza por la Formación Profesional, una Estrategia de país”, liderada por el Ministerio de Educación y Formación Profesional, iniciativa con la que se pretende sumar esfuerzos y lograr sinergias entre las Administraciones, las empresas, los interlocutores sociales y las entidades del tercer sector, para impulsar la formación profesional. Todo ello orientado a garantizar una formación

<sup>1</sup> El Pacto es la concreción del compromiso para impulsar el desarrollo de las habilidades en Europa en aras de apoyar una recuperación justa y resiliente y cumplir las ambiciones de las transiciones ecológica y digital y de las estrategias industrial y para las pymes de la Unión.

<sup>2</sup> Declaración de los Ministros de Educación y Formación Profesional de los Estados miembros, de los países candidatos, de los países del EEE, de los interlocutores sociales europeos y de la Comisión Europea. Contiene un nuevo conjunto de acciones sobre EFP para el periodo 2021-2025 que complementan y dan operatividad a la visión y los objetivos estratégicos de la Recomendación del Consejo de 24 de noviembre de 2020.

y cualificación profesional al conjunto de la población, desde el sistema educativo y durante la vida laboral, capaz de dar respuesta al enfoque de aprendizaje a lo largo de la vida.

El APLOFP recoge, asimismo, el impacto presupuestario, que se concreta principalmente en la dotación prevista en los Presupuestos Generales del Estado para los cuatro próximos años, de 2022 a 2025, tanto en el programa de gasto en formación profesional educativa como en el de formación profesional para el empleo, que ya se contemplaba en el Plan de Modernización de la Formación Profesional, y que puede complementarse con otras dotaciones de los Presupuestos Generales del Estado o de los Programas FSE o FEDER del Marco Financiero Plurianual 2021-2027. De forma singular, y para 2022 y 2023, se incluyen recursos procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia de la Unión Europea atendiendo a inversiones y reformas concretadas en el componente 20 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España, cuyo objetivo es articular un plan estratégico de impulso de la formación profesional.

Por último, la Memoria prevé un impacto positivo, tanto por razón de género en términos de reducción de desigualdades como de contribución a las políticas de igualdad, así como en la infancia y adolescencia y en la familia, y en relación con la igualdad de oportunidades,

no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad a la formación profesional. Asimismo, recoge otros impactos, también previsiblemente positivos, de carácter social, en el ámbito medioambiental, en la realidad demográfica y territorial y en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030.

El Consejo Económico y Social ha venido dedicando una atención continuada al sistema de la formación profesional mediante el análisis de sus fortalezas y debilidades, y la formulación de propuestas para su impulso, modernización y mejora. Además del mencionado Dictamen 2/2001, sobre el Anteproyecto de Ley de la Formación Profesional y las Cualificaciones, ha recogido diagnósticos y propuestas sobre el sistema en su Informe 1/2009, *Sistema educativo y capital humano*, en el Informe 3/2015, *Competencias profesionales y empleabilidad*, y, más recientemente, en el también citado Informe 2/2020, *Jóvenes y mercado de trabajo en España*. En las conclusiones y propuestas de estos informes, así como en otros de alcance sectorial (Informe CES 4/2019, *La industria en España: propuestas para su desarrollo*), y en su Memoria socioeconómica anual, se recoge la visión del CES acerca de la formación profesional en sucesivos periodos que abarcan su funcionamiento, sus cambios y sus retos a lo largo de las dos últimas décadas.



## 2. Contenido

El Anteproyecto de Ley sometido a dictamen se estructura en un título preliminar y once títulos que, a su vez, se desarrollan en 117 artículos. Asimismo, incluye seis disposiciones adicionales, cuatro disposiciones transitorias, una disposición derogatoria única y nueve disposiciones finales.

### **Título preliminar. Disposiciones generales (arts. 1 a 4)**

Este título presenta un sistema único de formación profesional que acompañe a las personas desde el sistema educativo y durante toda su vida laboral, superando los dos subsistemas independientes existentes hasta ahora. Se incorpora como objeto del sistema de formación profesional, además de la formación y acompañamiento personal en los itinerarios personales, la proximidad a los sectores productivos y sus necesidades.

La Ley en este título introduce principios del sistema de formación profesional novedosos vinculados a su transformación, entre los que cabe destacar: flexibilidad, modularidad, accesibilidad, permeabilidad con otras formaciones, corresponsabilidad pública-privada y vinculación entre centros y empresas, participación, evitación de estereotipos profesionales, innovación, investigación aplicada, emprendimiento, evaluación y calidad del sistema, e internacionalización. Además, se vincula la formación profesional a los derechos individuales recogidos en la Constitución

Española y en el Pilar Europeo de los Derechos Sociales.

### **Título I. Sistema de formación profesional (arts. 5 a 21)**

Este título define el nuevo sistema único de formación profesional como un conjunto, articulado y compacto que identifica las competencias profesionales del mercado laboral, asegura las ofertas de formación idóneas, posibilita la adquisición de la correspondiente formación o, en su caso, su reconocimiento, y pone a disposición un servicio de orientación y acompañamiento profesional que permita el diseño de itinerarios formativos individuales y colectivos.

Se establece así un nuevo modelo de formación profesional, de reconocimiento y acreditación de competencias y de orientación profesional basado en itinerarios formativos facilitadores de la progresión en la formación y estructurado en cinco grados ascendentes (A, B, C, D y E) descriptivos de las ofertas formativas organizadas en unidades diseñadas según el Catálogo Nacional de Estándares de Competencias Profesionales.

Regula este título dicho modelo garantizando: la apertura de la formación profesional a toda la población, incluyendo la preparación para el primer acceso al mundo laboral, la formación profesional continua y la readaptación profesional; la aportación, mediante ofertas formativas

ordenadas, acumulables y acreditables, de los conocimientos y las habilidades profesionales necesarios para una actividad profesional cualificada en un mundo laboral cambiante; la adquisición, mantenimiento, adaptación o ampliación de las habilidades y competencias profesionales y el progreso en la carrera profesional; la reconversión profesional y la reconducción del itinerario profesional a un sector de actividad distinto; y la promoción de la cooperación y gestión coordinada de las distintas Administraciones públicas y la colaboración de la iniciativa privada.

Con el fin de dotar de claridad y transparencia al sistema, se definen en este Título distintos instrumentos de concreción como:

- Un nuevo Catálogo Nacional de Estándares de Competencias Profesionales que vendría a sustituir al actual Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales.
- El Catálogo Modular de Formación Profesional, dirigido a dotar de agilidad los cambios y adaptaciones permanentes que requiere una formación actualizada.
- Catálogo de Ofertas de Formación Profesional que incluye, por primera vez, todas aquellas que pueden cursarse en nuestro país en el marco de la formación profesional.
- Diversos instrumentos de gestión del sistema dirigidos a dotar de seguridad jurídica a los registros oficiales que forman parte de estos instru-

mentos, a los efectos de certificación o validación frente a terceros de los datos registrales. En particular, el nuevo Registro Estatal de Formación Profesional permitirá a cualquier ciudadano acceder al mismo y obtener una Vida formativa-profesional actualizada.

## **Título II. Ofertas de formación profesional (arts. 22 a 54)**

Este título regula la oferta de formación profesional. Desaparece la doble oferta existente hasta ahora para crear una única oferta acreditable, certificable y accesible, permitiendo, con ello, a la ciudadanía diseñar y configurar itinerarios propios adaptados a sus necesidades, capacidades y expectativas.

Se establece una nueva tipología de las ofertas del sistema de formación profesional (grados A, B, C, D y E), atendiendo a su amplitud y duración, de forma continuada desde las microformaciones (grado A) hasta los títulos y cursos de especialización (grados D y E), basado en la progresión formativa, y en la obtención de una acreditación, certificación y titulación.

Regula, asimismo, la relación entre cada tipo de oferta, estructura, titulación y validez en cada caso. En el caso de los ciclos formativos del sistema educativo, contempla la posibilidad de duración flexible en función de las necesidades del perfil a formar, y modifica la estructura curricular, incorporando el denominado “proyecto intermodular”, tal como se re-

cogía en el Plan de Modernización de la FP. Asimismo, establece la relación con otras enseñanzas del sistema educativo, universitarias y no universitarias, creando un itinerario formativo completo que, igualmente, constituye una novedad en el sistema.

### **Título III. Formación profesional dual (arts. 55 a 75)**

Este título aborda y regula desde la norma básica, con rango de Ley Orgánica, la Formación Profesional Dual, regulación hasta ahora inexistente con dicho rango. Se declara novedosamente dual toda la formación profesional de los grados C, D y E.

Se establecen aspectos esenciales hasta ahora no regulados tales como: una distribución adecuada del desarrollo del currículo entre los centros educativos y de formación profesional y los centros de trabajo, o un margen de duración de la fase dual, mínima del 25 por 100 y máxima del 50 por 100 de la totalidad de la formación.

Otra gran novedad de la norma es el establecimiento de dos regímenes duales, atendiendo a la duración, el porcentaje de currículo que asume la empresa, y el estatus de la persona en formación. Por un lado, la Formación Profesional Dual General, y por otro, la Formación Profesional Dual Avanzada o en Alternancia, con una relación contractual en este último tipo para el tiempo de estancia en la empresa.

Se definen por primera vez las reglas de la organización de la formación en la empresa, la posibilidad de realizarla en varias empresas atendiendo a su dimensión, así como el Plan de Formación que cada estudiante ha de tener, con los elementos que lo integran.

### **Título IV. Impartición de la formación profesional (arts. 76 a 84)**

Este título regula la impartición de la formación profesional, según la cual, se desarrollará tanto por los centros del sistema de formación profesional, como por empresas u organismos equiparados. La norma ofrece como novedad a este respecto un tratamiento más equilibrado del papel en la formación de los centros y las empresas.

En lo referido a los centros, la norma establece los requisitos que deben cumplir, tanto los pertenecientes al sistema de formación profesional, como las entidades autorizadas, siendo considerados en todo caso, como dos redes complementarias de formación. Se aborda por primera vez la regulación de los centros extranjeros que imparten formación profesional en España.

En lo referido a las empresas y organismos equiparados, se definen sus derechos y deberes en relación con su participación en el sistema de formación profesional y, como novedad, el marco de colaboración en la acción formativa, lo que supone un reconocimiento mayor de la vinculación de las empresas a las actividades de for-

mación. Se regula, asimismo, la creación de centros especializados por sectores con el fin de que promuevan la innovación en cada uno de los mismos.

### **Título V. Profesorado y formadores o formadoras de distinto perfil (arts. 85 a 89)**

Este título aborda los aspectos relativos al personal encargado de impartir la formación profesional, distinguiendo entre el profesorado del sistema educativo, por un lado, y el perteneciente al ámbito de la formación profesional para el empleo, por otro, contemplando diferentes perfiles según el tipo de formación y la modalidad de acción formativa de que se trate.

Adicionalmente, se abordan los aspectos relativos a la formación permanente del profesorado y formadores, como elemento fundamental para el mantenimiento de la calidad del sistema.

Asimismo, se aborda la regulación de perfiles colaboradores en el ámbito de la formación profesional, permitiendo la participación de personal experto, con carácter excepcional para cubrir las necesidades docentes, previa autorización de las Administraciones competentes, atendiendo a los requisitos que se establezcan reglamentariamente. Se recogen, igualmente las figuras de prospector de empresas y experto sénior de empresa.

### **Título VI. Acreditación de competencias profesionales adquiridas por vías no formales o informales (arts. 90 a 93)**

En este título se recogen y actualizan los preceptos relativos a la acreditación de las competencias profesionales adquiridas por la experiencia laboral y vías no formales de formación. Con el fin de favorecer y flexibilizar la acreditación, y tomando como referente el nuevo Catálogo Nacional de Estándares de Competencias Profesionales, se confiere al procedimiento administrativo carácter abierto de forma permanente (no sujeto a convocatorias por parte de las Administraciones, como hasta ahora). Asimismo, se fomenta la implicación y colaboración de las Administraciones, las empresas y agentes sociales. Se establece, asimismo, que el proceso de acreditación vaya acompañado de una propuesta de itinerario formativo que complete la formación para la obtención de un certificado o título.

### **Título VII. Orientación profesional (arts. 94 a 101)**

En este título se aborda el proceso de orientación como un servicio de apoyo integral a todas las personas en sus carreras formativas y profesionales. La normativa atiende a este proceso de forma integrada definiendo su cometido, objetivos, fines, y

condiciones de la prestación y tratando de establecer mecanismos que garanticen la atención e información individualizada, gratuita y flexible.

La norma prevé el desarrollo de una Estrategia general de orientación profesional en el marco del sistema de formación profesional, con los elementos que debe incluir para tratar de garantizar una adecuada cobertura, calidad, eficacia y equidad de la orientación. Asimismo, la norma recoge los principios de cooperación y coordinación de los servicios de orientación, los protocolos de actuación, así como aspectos organizativos de los mismos, junto a los relativos a los y las profesionales que operan en ellos.

### **Título VIII. Innovación, investigación aplicada y emprendimiento (arts. 102 a 105)**

En este título se recoge el deber, por parte de los currículos básicos de la formación profesional y módulos profesionales del sistema, de incorporar la innovación, la investigación aplicada y el emprendimiento activo. Asimismo, se promueve el establecimiento de una red de centros de excelencia en formación profesional.

### **Título IX. Internacionalización del sistema de formación profesional (arts. 106 a 109)**

Recoge la normativa dirigida a fomentar la internacionalización de la formación profesional, para lo cual se dispone el fomen-

to de acuerdos de colaboración con otros países, participación en programas de intercambio y la creación de dobles titulaciones, fruto de acuerdos internacionales. Asimismo, se prevé que la formación dual, tanto la general como la avanzada, pueda realizarse en empresas ubicadas en otros países. Para ello, se incorpora la formación en lenguas extranjeras en los procesos de formación profesional, además del compromiso de la Administración de dotar al profesorado de la competencia lingüística necesaria para poder impartir los módulos profesionales en una lengua extranjera.

### **Título X. Evaluación y calidad del sistema de formación profesional (arts. 110 a 112)**

En este título se establece la obligatoriedad de contar con un mecanismo de evaluación y calidad del sistema, de acuerdo con los principios acordados en el ámbito europeo. Para ello se articulan, por primera vez, los objetivos de dicha evaluación y calidad del sistema. Asimismo, se recoge la obligatoriedad por parte de la Administración General del Estado de publicar un Informe bianual sobre el estado de la formación profesional, así como los contenidos del mismo.

### **Título XI. Organización, competencias y gobernanza (arts. 113 a 117)**

Este título establece el marco general organizativo, competencial y de gobernanza

del sistema. Recoge, así, las obligaciones de la norma para los principales organismos públicos, instituciones y organizaciones implicadas: Gobierno, Ministerio de Educación y Formación Profesional, Consejo General de la Formación Profesional, Instituto Nacional de las Cualificaciones, e interlocutores sociales (cuya participación se estipula con carácter paritario).

### **Disposiciones adicionales**

La disposición adicional primera aborda la financiación y las tres siguientes la participación en el sistema de formación profesional del Consejo General de la Formación Profesional, del Consejo General del Sistema Nacional de Empleo y del Consejo Escolar del Estado, respectivamente. La disposición adicional quinta expone las competencias del Ministerio de Trabajo y Economía Social respecto de algunas materias que regula de acuerdo a su normativa específica (como la formación en el trabajo, la orientación para el empleo y la regulación de la cuota de formación profesional), mientras que la disposición adicional sexta establece las especialidades docentes del Cuerpo de Profesores de Enseñanza Secundaria y del Cuerpo de Profesores Especialistas en Sectores Singulares de Formación Profesional.

### **Disposiciones transitorias**

La disposición transitoria primera trata de los centros y entidades acreditadas

para impartir acciones de formación profesional para el empleo. La disposición transitoria segunda aborda la ordenación de las enseñanzas y acciones formativas existentes hasta la entrada en vigor de esta Ley. La disposición transitoria tercera versa sobre el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, subsistiendo su ordenación hasta que se proceda al desarrollo reglamentario en relación con el Catálogo Nacional de Estándares de Competencias Profesionales, y la disposición transitoria cuarta sobre el profesorado de formación profesional del sistema educativo.

### **Disposición derogatoria única**

Se deroga la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio de las Cualificaciones y de la Formación Profesional. Y, asimismo, se derogan las disposiciones de 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, en aquellos aspectos que se opongan a lo regulado en la presente Ley, y también cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en la misma.

### **Disposiciones finales**

La disposición final primera procede a la modificación parcial de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), y la disposición final segunda a la modificación de la disposición adicional undécima de la Ley Orgánica 3/2020, de

29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOMLOE). La disposición final tercera se refiere a la ordenación de las enseñanzas de formación profesional de la LOE. La disposición final cuarta aborda la salvaguardia del rango de ciertas disposiciones reglamentarias. La disposición final quinta establece la aprobación de un calendario de implantación de la Ley por parte del Gobierno, previa consulta con las comunidades autónomas, que tendrá un

ámbito temporal de cuatro años a partir de la entrada en vigor de la misma. La disposición final sexta, por su parte, se refiere al título competencial de esta Ley, que se dicta con carácter básico y la disposición final séptima al carácter de Ley Orgánica de la misma. La disposición final octava versa sobre el desarrollo de esta Ley y, por último, la disposición final novena aborda la entrada en vigor de la misma, establecida a los veinte días de su publicación en el BOE.

### 3. Observaciones

Existe una amplia coincidencia en señalar el valor estratégico de la formación profesional (en adelante, FP) en una economía y una sociedad que vienen afrontando profundos cambios, a los que se suma ahora el reto de consolidar la recuperación subsiguiente a la crisis de origen sanitario. Dentro del sistema de educación y formación, la FP se sitúa cada vez más como un ámbito clave para la transición con éxito hacia un nuevo modelo productivo apoyado en la digitalización y la llamada economía verde, y para ofrecer a los ciudadanos el acceso durante toda la vida laboral a una formación de calidad con garantías de empleabilidad, de progreso profesional y de desarrollo personal.

Al mismo tiempo, se señala entre los retos identificables como país la superación de importantes carencias y desequilibrios en los niveles formativos alcanzados por el

conjunto de la población, y en particular de determinados colectivos específicos. En ese horizonte, también se coincide en señalar cómo la FP debe jugar un papel cada vez más relevante que implica la participación de numerosos actores económicos y sociales, públicos y privados, de las personas trabajadoras, de las personas jóvenes y sus familias, y del conjunto de las Administraciones.

El Anteproyecto de Ley Orgánica de Ordenación e Integración de la Formación Profesional (en adelante, APLOFP) afecta al desarrollo de derechos fundamentales de las personas y entronca directamente con la materialización de principios rectores de la política social y económica, todo ello con base en los correspondientes preceptos constitucionales. Desde esta consideración básica, la norma proyectada debe contribuir claramente a garantizar el derecho a

la educación y a la formación de las personas de forma equitativa en el marco de las competencias, las obligaciones y las responsabilidades que corresponden a los poderes públicos en este terreno, especialmente mediante una mejora de la coordinación del conjunto de las Administraciones públicas.

El nuevo marco que se propone en el APLOFP se perfila como la clave de bóveda de las políticas emprendidas en el ámbito de la FP en los últimos años. Una reforma como la propuesta requiere, sin duda, de una consideración detenida acerca de sus planteamientos, objetivos e instrumentos, que permita avanzar con paso seguro en el impulso y la modernización de este ámbito formativo clave para el futuro social y económico de nuestro país. Y, precisamente por ello, demanda la búsqueda de consensos amplios en el marco del diálogo social en relación con aspectos fundamentales, como pueden ser, entre otros, el concepto y alcance de la integración del sistema, las vías para conseguir esta meta de forma efectiva, o definir una dimensión y contornos efectivos de la FP dual y un despliegue progresivo y realista de este tipo de formación en alternancia, así como sobre la gobernanza del sistema.

Asimismo, sería aconsejable lograr un amplio consenso en el plano político parlamentario que permita una deseable estabilidad normativa del modelo, compatible con la capacidad de adaptación del mismo, y que facilite la necesaria implementación y el desarrollo de los instrumentos del sistema.

La Ley Orgánica 5/2002 creó un Sistema Nacional de Cualificaciones y de Formación Profesional que pretendía dotar de unidad, coherencia y eficacia a la planificación, la ordenación y la administración de la formación profesional, respondiendo a los objetivos de modernización y mejora que orientaban las políticas europeas en la materia a comienzos de siglo. Ahora bien, dicha Ley Orgánica ha adolecido desde su aprobación de una insuficiente aplicación de sus previsiones, además de un desigual desarrollo desde distintas Administraciones con competencias. A lo largo de esos casi veinte años se ha detectado cierta incapacidad de los poderes públicos para la puesta en marcha de algunos de los instrumentos relevantes previstos por aquélla, lo que, unido a las políticas de respuesta a la crisis de 2008, con un impacto muy negativo en la cohesión social, en la participación de la población en formación, entre otros elementos del sistema, y con un abandono temprano significativo todavía hoy, ha restado capacidad al sistema para cumplir sus fines, no habiéndose corregido, después de esas casi dos décadas, los retos que se planteaban entonces y que continúan vigentes. Tales retos se identifican, entre otros, en la falta de eficacia para mejorar los niveles de formación de la población activa y, especialmente, de la población joven. Ello, a la postre, habría dificultado que España se alinee con la media europea en determinados indicadores y objetivos que apuntan de lleno al papel de la formación profesional.

El CES considera por ello que debe ser prioritario tanto el adecuado desarrollo de



la regulación básica contenida en la futura Ley Orgánica, de la que hay importantes elementos cuya aplicación dependerá del efectivo desarrollo reglamentario, como de que se garantice una suficiente financiación del sistema, como se dirá más adelante en las consideraciones sobre esta cuestión. Se trata de objetivos que van más allá de los tiempos políticos parlamentarios y que por ello hacen aconsejable un consenso social y político amplio en torno a ellos.

### **Consideración del procedimiento seguido en la consulta y valoración global del Anteproyecto**

En el momento de recibirse en el Consejo Económico y Social la solicitud de este dictamen, la reforma proyectada está en negociación en la Mesa tripartita de diálogo social para la formación profesional, en la que se están abordando numerosos aspectos de calado. Solo a modo de ejemplo, el propósito de convertir toda la oferta de formación profesional de determinados grados en formación profesional dual estructurándola en dos regímenes (general y avanzada o en alternancia) está siendo objeto de un necesario debate y consideración acerca de la viabilidad real de esta propuesta y de los efectos que se podrían derivar. Esta circunstancia puede determinar que el texto del APLOFP sometido a dictamen del CES no sea definitivo, lo que, de producirse, limitaría el ejercicio pleno de las competencias consultivas y de participación de este órgano, que, además, no

puede ni debe condicionar la dinámica del diálogo social autónomo que se está desarrollando entre el Gobierno (a través del Ministerio de Educación y Formación Profesional) y los interlocutores sociales. Por otra parte, la reciente crisis de gobierno, y en particular el cambio de la persona titular del Ministerio de Educación y Formación Profesional podrían acentuar la posibilidad de que se produzcan cambios en el Anteproyecto.

A mayor abundancia, también a la fecha de recepción de esta solicitud de dictamen están próximos a culminar sus trabajos de informe los órganos de asesoramiento y de participación específicos en el ámbito de la educación y la formación profesional, el Consejo Escolar del Estado (CEE) y el Consejo General de la Formación Profesional (CGFP). El informe del primero de dichos órganos ha sido remitido al CES, si bien antes de su aprobación definitiva por el mismo (por tanto, parece que en versión de proyecto o borrador), mientras que el informe del CGFP, cuya aprobación se esperaba en fechas posteriores, no ha sido, por ello, remitido a este Consejo. Ambos documentos, mencionados en la MAIN, podrían asimismo dar lugar a la introducción de ulteriores cambios sobre el texto que se ha remitido para este dictamen.

En consideración a la naturaleza, la composición y las competencias del CES como órgano consultivo del Gobierno en materia económica y social, corresponde la consulta preceptiva al mismo después de que hayan emitido su parecer otros órga-

nos de asesoramiento de carácter específico, si los hay, y en todo caso debería poderse realizar sobre un texto cerrado previo a la consulta al Consejo de Estado como supremo órgano consultivo del Gobierno, y a su presentación como Proyecto de Ley en las Cortes en el ejercicio de la iniciativa legislativa que corresponde constitucionalmente al Ejecutivo.

Por lo anterior, el CES estima que el procedimiento de consulta seguido no es adecuado y, en consecuencia, considera pertinente pronunciarse en este dictamen únicamente acerca de las líneas generales de la reforma del sistema de la FP que se proyecta, mediante observaciones asimismo de carácter general, sin que proceda entrar a valorar cuestiones más concretas, aunque no menos importantes, contenidas en el articulado del Anteproyecto.

En términos globales, al Consejo Económico y Social le merecen una valoración positiva la iniciativa normativa en tanto que actualiza el sistema de FP, así como los objetivos y fines que persigue la reforma proyectada. El CES considera que muchos de los principales elementos sobre los que se pretende configurar el futuro sistema de la FP, algunos de ellos novedosos y otros que quedarían reforzados, son otros tantos avances en la línea de ofrecer a las personas el acceso a una formación profesional de calidad a lo largo de la vida, que les permita disponer de un capital formativo actualizable y orientado a las competencias demandadas por el sistema productivo, reforzando su empleabilidad. Y, asimismo, que permita a las empresas

contar con las personas trabajadoras que se demandan para cubrir los puestos de trabajo en un contexto de cambios en los contenidos ocupacionales y de nuevas ocupaciones emergentes, lo que redundará en la mejora de su competitividad. En este sentido, el texto del APLOFP representa un punto de partida prometedor para alcanzar un marco que sea capaz de atender a los retos y a las oportunidades que afronta ya en el presente el sistema de la formación profesional y a los que deberá seguir dando respuesta en los próximos años.

En este momento, una actualización del sistema de FP que resulte acertada en su orientación responde a la necesidad de afrontar los importantes retos en el contexto de las profundas tendencias de cambio que marcan las transiciones digital y ecológica, de contribuir a la recuperación económica post-COVID, de generar sinergias dentro de una palanca de transformación como el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), y de mejorar la productividad de la economía en su conjunto. Tales retos, entre otros, pasan por mejorar el nivel de competencias profesionales de las personas, entre ellas jóvenes con baja cualificación y escasa experiencia laboral, y por ofrecer oportunidades reales a quienes han perdido su empleo y han visto mermadas sus posibilidades de reinserción laboral.

Una reforma exitosa debe servir para robustecer el sistema de la FP con más y mejores medios, con más observación y prospección de la evolución de las ocu-

paciones, con mejor información y orientación educativa y profesional, con más flexibilidad de la oferta formativa y de los contenidos curriculares, con mayor accesibilidad y mejor conexión con el conjunto del sistema educativo, con un mayor ajuste entre el conjunto de competencias básicas y profesionales de las personas y las necesidades del tejido productivo, no solo pero también con más formación en alternancia con el empleo. Y, asimismo, una mejora de la gobernanza del sistema que cuente con una mayor participación de los interlocutores sociales en la misma.

Un adecuado tratamiento de estos y otros aspectos en la norma que se proyecta impulsaría el prestigio, la imagen y la elección educativa por las enseñanzas profesionalizadoras, y podría contribuir a un círculo virtuoso de mejores competencias profesionales efectivas, de más y mejores empleos, así como de capacidad de emprendimiento, dentro de un renovado modelo productivo.

Por todo ello, sin perjuicio de una valoración global positiva de los propósitos y de las líneas maestras de la reforma, y de la adecuada orientación de muchos de sus instrumentos, el CES quiere, sin embargo, señalar una serie de aspectos que estima deberían reconsiderarse con el fin de mejorar determinados elementos sustanciales del Anteproyecto y de hacer converger en mayor medida la regulación efectivamente proyectada con los objetivos y fines contenidos en la exposición de motivos y en el articulado de la futura norma.

## **Integración de la FP en un sistema único**

En su día, la Ley 5/2002, de las Cualificaciones y la Formación Profesional, planteó la ordenación de un nuevo modelo de FP basado en la integración de los tres subsistemas que entonces aparecían básicamente desconectados y de espaldas entre sí, como eran las formaciones reglada (inicial o del sistema educativo), la ocupacional y la continua, repartidas competencialmente además de forma marcada entre las Administraciones educativa y laboral. La todavía vigente Ley definió el Sistema Nacional de Cualificaciones y FP estableciendo una serie de instrumentos comunes a desarrollar por ambas Administraciones con la participación de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas.

Como se ha mencionado en el apartado de Antecedentes, el fin transversal de la reforma que se proyecta consiste en la ordenación de la formación profesional dentro de un sistema integrado y único.

En opinión del CES, se trata de un objetivo tan ambicioso y complejo como necesario, porque supondría superar determinadas disfunciones que se han puesto de manifiesto estos años y que han sido una fuente de limitaciones importantes en la cualificación y recualificación profesional en España. La consecución de este objetivo supondría alcanzar un verdadero sistema que permita el acceso a una formación profesional de calidad a lo largo de toda la vida laboral de todas las personas que lo deseen, desde las micro-formaciones hasta la formación más extensa que permiten los cur-

sos de especialización, con las características de accesible, acumulable, acreditable y flexible, y desde una estrecha colaboración de los centros formativos con su entorno productivo.

Ahora bien, a juicio de este Consejo, este objetivo dista aún de conseguirse con la actual redacción del APLOFP, pues son varias las referencias que denotan la pervivencia que se mantendría de aspectos propios de la formación del ámbito educativo y de otros propios de la formación para el empleo en el ámbito laboral, que no quedarían por ello bien integradas, así como otras cuestiones que quedan en una cierta ambigüedad e incertidumbre en cuanto a su futura aplicación.

Hay, en efecto, varias previsiones del APLOFP que apuntan al mantenimiento de una dualidad de estructuras formativas y que, sin ánimo exhaustivo, se situarían en la coordinación de las competencias del Ministerio de Educación y Formación Profesional (MEFP) y del Ministerio de Trabajo y Economía Social (MTES) (art. 114.3), o las competencias del MTES en la formación para el empleo (disposición adicional quinta). Sobre esto último, la meta de integración del sistema (y por esto hemos calificado de complejo este objetivo) no puede obviar que el MTES tiene la competencia sobre las políticas activas de empleo, uno de cuyos ejes es precisamente la formación de personas tanto en situación de desempleo como ocupadas, y para estas últimas, el desarrollo del derecho a la formación y promoción recogido en el Estatuto de los Trabajadores, a través de la

negociación colectiva. Otras previsiones que arrojan dudas sobre una verdadera integración son las referidas a las enseñanzas de FP del sistema educativo (arts. 49 y 85) frente a las no pertenecientes al sistema educativo (art. 86), la existencia de algunos registros diferenciados para los dos subsistemas (centros docentes, y entidades y centros autorizados), la dudosa unificación real de la orientación profesional, que parece confiarse más bien a una promoción de la coordinación de las funciones en esta materia por parte del sistema de formación profesional y del sistema nacional de empleo.

De modo particular, se considera que no se establece con claridad la inserción de la actual formación para el empleo dentro de la estructura, en los diferentes grados ascendentes, del sistema único de formación profesional pretendido por el APLOFP. Y, por lo que apunta a una cierta desconexión material de aquélla con la oferta formativa de los grados D y E, y a una menor atención de la norma proyectada al grado C (certificados de profesionalidad), dicha formación corre el riesgo de quedar en un plano secundario y menor dentro del sistema. En consecuencia, no se podría hablar de una verdadera integración del sistema si la actual formación para el empleo, comprensiva de la formación a lo largo de la vida de las personas adultas, ocupadas o desempleadas, y de manera especial la recualificación, no recibiese una atención adecuada en una Ley que será la norma central de la legislación básica en materia de FP.

## Desarrollo normativo y armonización

Se observa cómo algunos capítulos del Anteproyecto presentan un mayor grado de desarrollo que otros, lo que determina, a juicio de este Consejo, que algunos elementos importantes de la norma no queden suficientemente claros en lo que respecta a su futura aplicación, como la organización de los observatorios que identificarán las necesidades productivas o la orientación profesional, entre otros. Por otra parte, el CES considera que, al margen del legítimo reenvío de una serie de aspectos de la ordenación del sistema a un posterior desarrollo reglamentario, sería aconsejable que determinadas cuestiones quedaran mejor definidas en sus líneas maestras en el contenido de la futura Ley Orgánica.

En otro orden de cosas, dentro un contexto competencial en el que las comunidades autónomas van a contar con una alta autonomía, y con el objetivo de dotar de la máxima eficacia y efectividad a la futura Ley, a juicio del CES resulta aconsejable que se vele por la implementación de criterios básicos análogos en el conjunto del Estado, que permitan armonizar la gestión y la impartición de las formaciones, sin perjuicio de la necesaria flexibilidad de un modelo capaz de dar respuesta a diferentes entornos productivos.

## Los instrumentos de concreción del sistema de FP

El CES llama la atención acerca de la complejidad de los distintos instrumentos en

los que el sistema de FP se concreta, ya que se establecen en el Anteproyecto hasta tres catálogos de contenidos, una regulación sobre elementos básicos de los currículos y cuatro registros estatales distintos. Dicha complejidad, a juicio del CES, podría incidir en la correcta comprensión del sistema por los distintos actores que intervienen en la FP y por los usuarios del sistema y los ciudadanos.

Así, en opinión del CES, debería existir un único registro centralizado del que dependieran distintas utilidades/estados en función del perfil del usuario de este. Igualmente, para este Consejo resultaría necesario dotar de agilidad, compatibilidad, coordinación y correspondencia a los organismos estatales y autonómicos competentes en la materia, a fin de mejorar los servicios y la atención, en este ámbito, de ciudadanos y empresas.

## Formación dual

Con carácter general, el CES comparte el objetivo de imprimir una mayor orientación práctica a la FP en la regulación prevista en el APLOFP, pero su atribución a toda la oferta de ciclos formativos (grados C y D) y cursos de especialización (grado E) plantea numerosas cuestiones, tanto en relación con la capacidad del tejido productivo y las empresas, en particular, para afrontar la total dualidad del sistema, como si es preciso en sentido estricto que todo el sistema sea dual, a lo que se suman aspectos específicos que deben necesariamente concretarse

en aras de garantizar la seguridad jurídica, bien en el propio Anteproyecto o bien, en los casos señalados expresamente, a través del desarrollo reglamentario posterior.

Además, la referencia genérica a “dual”, tanto en el caso de la formación dual general como de la formación dual avanzada, puede generar cierta confusión en cuanto a la intensidad de esta en la empresa y la posición jurídica del alumnado como estudiante o trabajador.

Como se ha señalado anteriormente, esta cuestión central del Anteproyecto es uno de los elementos clave de debate que se está abordando actualmente en la Mesa de Diálogo Social, pudiendo dar lugar a una modificación sustancial de las previsiones contenidas en el texto.

En todo caso, el CES entiende que hay aspectos concretos que deben clarificarse en relación con el diseño de los ciclos formativos, la situación del alumnado y, en su caso, su vinculación laboral, la implicación de las empresas, especialmente de las pymes, o la garantía de calidad en la formación impartida, entre otros.

- Por lo que se refiere al diseño de los ciclos formativos, y reconociendo la necesaria participación activa de los interlocutores sociales señalada anteriormente, subyacen algunas dudas operativas, como si un mayor porcentaje de formación en la empresa aumentaría la duración total de los ciclos, o si se van a establecer ratios máximos de docentes/alumnado

para la enseñanza práctica, máxime cuando se utilizan metodologías participativas a través de los proyectos formativos.

- Por lo que se refiere a la situación del alumnado, con carácter general, este Consejo considera necesario clarificar los protocolos de actuación para las personas menores de 16 años que no puedan acceder a la FP dual en los ciclos formativos de grado básico, así como las alternativas en el caso de que, por diversas circunstancias, no todos los alumnos puedan acceder a la realización de formación práctica en la empresa.
- Además, con el fin de evitar situaciones discriminatorias en el conjunto del alumnado de formación profesional, deberían concretarse algunos derechos y contraprestaciones para aquellos estudiantes que cursen formación dual general en relación con el desempeño de la actividad en las empresas.
- En todo caso, a juicio de este Consejo y en aras de la necesaria seguridad jurídica, sería oportuno revisar la relación contractual para la denominada FP dual avanzada que surge con las nuevas condiciones de trabajo establecidas en el Anteproyecto y no considerarlas solo como “singularidades” que corresponden al sistema de formación profesional (art. 67.5). A este respecto, cabe recordar la revisión que actualmente se está llevando a cabo del marco de contra-

tación laboral en la Mesa de Diálogo Social.

- En relación con el papel de la empresa, las disposiciones contenidas en el Anteproyecto entrañan cierta complejidad en relación a la actividad habitual de la empresa, por lo que el CES entiende necesario difundir suficiente información sobre el funcionamiento del modelo, la participación e implicación esperada y la necesidad de articular medidas de apoyo para impulsar esta. Asimismo, se debería abordar también la regulación laboral de la figura del tutor o tutora de empresa (capacitación y competencias adecuadas, necesidad de acreditación, registro, conocimiento de la organización o dedicación horaria) e incluso contar con un plan específico para asegurar la implicación de las pymes, dada su importante presencia en el conjunto del tejido empresarial y que, como se señala en un apartado posterior, hace necesario concretar acciones específicas para impulsar su participación efectiva en el sistema de formación profesional.
- El CES considera que el Anteproyecto podría recoger aspectos relativos a la calidad de la formación práctica impartida. En este sentido, sería conveniente habilitar algún organismo específico que velase por la calidad de la FP dual, con el fin de emitir recomendaciones, diseminación de buenas prácticas y movilización de los agentes implicados.

### **Corresponsabilidad entre centros formativos y centros de trabajo**

Por otro lado, si bien el APLOFP recoge de forma explícita que “las Administraciones promoverán la corresponsabilidad de los centros educativos y formativos y las empresas u organismos equiparados participantes”, el CES entiende que no se garantiza suficientemente esta corresponsabilidad. Así ocurre en relación con el plan de formación, el sistema de seguimiento y evaluación del aprendizaje práctico y dual, los procesos de selección del alumnado o la distribución del periodo formativo entre el centro de formación y el centro de trabajo que, según recoge el Anteproyecto, serán establecidos por las Administraciones competentes.

Ello resta agilidad y flexibilidad para adaptarse a circunstancias específicas, por lo que, en opinión del CES, debería definirse y delimitarse claramente la relación y competencias tanto de los centros formativos y de trabajo como de las Administraciones en relación con el aprendizaje práctico en el marco de la formación dual, que podría considerarse, en todo caso, de forma extensiva al conjunto del sistema de formación profesional.

### **Participación de las pymes**

La caracterización del tejido empresarial español y la presencia en él de un elevado número de pymes y microempresas se atiende de forma específica en el APLOFP al recoger distintas actuaciones para ase-

gurar la participación de las pymes en el sistema de formación profesional, como la incorporación de organismos intermediarios, las agrupaciones de pymes en ámbitos territoriales determinados, la posibilidad de realizar formación dual en varias empresas compartiendo la figura del tutor o tutora o la priorización de proyectos colaborativos de innovación e investigación. Sin embargo, en opinión del CES, sería necesario reforzar aún más los mecanismos existentes para que estas puedan participar de forma efectiva en el desarrollo de la formación profesional, alcanzando la necesaria capilaridad para que el nuevo sistema logre sus fines. En este sentido, sería conveniente incluir, con carácter general, medidas específicas de apoyo técnico, financiero y formativo, así como de sensibilización para difundir e impulsar dicha participación, además de las consideraciones realizadas anteriormente en relación con la figura del tutor de empresa.

### **Sistema nacional de prospección e información**

La ordenación de la formación profesional que propone la norma persigue tanto acompañar el proceso de transformación productiva como un mayor equilibrio y ajuste entre la oferta y la demanda laboral, y la creación de más y mejor empleo. Un desafío de país que se ha visto agudizado durante la pandemia dado su impacto en la digitalización económica con los efectos que ello pueda producir de manera estruc-

tural en los empleos en los próximos años si no se toman medidas adecuadas.

En consecuencia, el CES no puede sino compartir la necesidad de atender a dicho desafío, si bien considera necesario que la norma establezca para ello un sistema nacional coordinado de prospección de las necesidades que demandan las empresas y otros entornos productivos, y su articulación con las ofertas de formación, las cuales requieren, a su vez, de mecanismos de actualización curricular ágiles.

Asimismo, el sistema de observación y prospección del mercado de trabajo requerirá de mecanismos adecuados de coordinación de los organismos e instituciones que vienen realizando estas labores, además de contar con la colaboración de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas. Un sistema al que estaría vinculado la figura de prospector de empresas que establece la norma de manera novedosa y que el CES valora positivamente, si bien considera insuficiente si no descansa sobre un sistema más amplio de observación y prospección como el que se sugiere por este Consejo.

### **El sistema de orientación profesional**

En relación a la orientación profesional, el CES valora positivamente que se aborde desde la norma como un proceso integral y de apoyo a todas las personas en sus carreras formativas y profesionales. Considera este Consejo, sin embargo, que el Anteproyecto no logra crear un sistema de orientación unificado que integre los servicios



facilitados desde el sistema de formación profesional y el sistema nacional de empleo, sino que mantiene el doble sistema de orientación vigente hasta ahora, intentando su complementariedad a través de la coordinación de las distintas Administraciones públicas (art. 94.3). A juicio del CES, sin embargo, la transformación global del sistema de formación profesional que persigue la norma a través de un sistema único requeriría que se estableciera, a su vez, un sistema de orientación que fuera igualmente único.

Por otro lado, el CES considera que la norma se centra únicamente en una de las vertientes de la orientación, aquella destinada al acompañamiento individualizado del alumnado que, siendo importante, debería ser complementado con otras de gran trascendencia social y económica, como el apoyo a la ciudadanía y las empresas. A este respecto, sería conveniente que la Estrategia general de orientación profesional, prevista en el artículo 97 de la norma, incluyera el desarrollo de programas de sensibilización dirigidos a fomentar un mayor conocimiento de la formación profesional por parte de la sociedad en su conjunto y a poner en valor la misma. Igualmente oportuno sería para este Consejo que el sistema de orientación incorporase información actual y prospectiva sobre la situación del empleo, además de ponerla en relación con las diferentes opciones formativas del sistema de formación profesional, con el fin de facilitar un mejor ajuste entre los itinerarios formativos y las carreras profesionales.

### **Acreditación de competencias profesionales adquiridas por vías no formales**

La acreditación de las competencias profesionales adquiridas por vías no formales o informales, entre ellas y de manera fundamental la experiencia laboral, es un instrumento de la mayor importancia vinculado al sistema de la FP ya que, por una parte, permite incrementar la empleabilidad de una gran parte de la población activa que actualmente carece de ese reconocimiento, y, por otra, permite conectar a todas esas personas con el sistema de formación formal al tener carácter acumulable y situarlas en disposición de completar una formación que conduzca a la obtención de los correspondientes certificados o títulos. Contar con un procedimiento accesible, ágil y eficaz para tal fin responde a la necesidad estructural de ofrecer oportunidades a una amplia proporción de población activa, pero cobra mayor importancia aún en la recuperación económica y del empleo para colectivos con mayores dificultades de inserción y reinserción laboral.

El APLOFP en su preámbulo considera a este instrumento, junto con la orientación profesional, como una piedra angular del nuevo sistema de FP que se proyecta. Este procedimiento, que fue recientemente modificado (Real Decreto 134/2021, de 9 de marzo), se regula en un título propio (título VI) con las notas de flexibilización y de referencia del mismo al Catálogo Nacional de Estándares de Competencias Profesionales.

Entre otras características, se prevé que el procedimiento sea abierto permanentemente, y que se facilite siempre una propuesta de itinerario formativo a las personas que obtienen la acreditación. Asimismo, se establece la elaboración de planes estratégicos por las Administraciones para promover la acreditación de la población activa, la promoción de la implicación de las empresas u organismos equiparados y la gestión conjunta de la participación de los trabajadores por las Administraciones, los agentes sociales, las empresas y organismos. En esa misma línea, se dispone la adopción conjunta con las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de las medidas adecuadas para asegurar el acceso efectivo al procedimiento.

El CES comparte la necesidad de impulsar sustancialmente este procedimiento y valora positivamente algunas de las previsiones de mejora en esta materia, en la que, en todo caso, será fundamental la implicación y el compromiso de los interlocutores sociales en el marco de la negociación colectiva. Sin embargo, al mismo tiempo considera aconsejable que, para asegurar el éxito de este instrumento y para que su despliegue resulte más eficaz en línea con las expectativas que se ponen en él, el proceso de acreditación debería simplificarse, y asimismo debería garantizarse la efectividad de las medidas para la promoción de la implicación de las empresas, y de los instrumentos de apoyo que se prevén en el Anteproyecto.

## **La promoción de la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad**

El Anteproyecto incorpora entre sus principios generales la superación de toda discriminación por cualquier condición o circunstancia personal o social, incluida la discapacidad (art. 3.h). La norma incluye, asimismo, entre sus objetivos, la promoción de la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad (art. 6.12) que traslada, a su vez, a otras partes del articulado (acceso a los ciclos formativos, la atención a las personas con necesidades educativas especiales, o la orientación profesional, entre otras).

Con todo, a juicio del CES, el tratamiento de la igualdad de oportunidades de la formación profesional que se realiza en el Anteproyecto resulta insuficiente y fragmentado, careciendo de un enfoque de conjunto capaz de trasladar los principios básicos de un modelo formativo inclusivo. Este Consejo considera, pues, necesario que se dote a la norma de un enfoque integral de las necesidades de las personas con discapacidad, que presentan necesidades educativas especiales, y de las personas con especiales dificultades formativas, que recoja las obligaciones en materia de educación inclusiva y las medidas de apoyo necesarias para garantizar la igualdad de oportunidades en el sistema nacional de formación profesional.

## Financiación del sistema

La MAIN recoge como es preceptivo un amplio apartado que contiene el impacto económico y presupuestario de la norma propuesta, detallando el origen de las fuentes de financiación durante los cuatro ejercicios previstos para la implantación del nuevo sistema e incluyendo la oportunidad que representan los fondos procedentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en los dos próximos años. No obstante, a juicio del CES, sería conveniente acompañarlo también con una Memoria económica detallada del APLOFP que recoja de forma precisa la financiación del nuevo esquema de FP y la dotación asignada a las distintas partidas a raíz de los cambios recogidos en la norma.

El Anteproyecto viene a culminar las políticas de impulso y modernización de la FP que se han venido acometiendo en los últimos años dirigidas a actualizar y transformar el sistema de FP. En este sentido, dada la ambición de la norma propuesta, el CES entiende que debería garantizarse una financiación suficiente y estable que permita el logro de los objetivos y fines establecidos en la misma. Además, la articulación adecuada del esquema de financiación debería asegurar el desarrollo y mantenimiento del nuevo sistema a medio y largo plazo, dando respuesta a una demanda de inversión suficiente para hacer frente a los retos de adaptación contemplados en la norma.

Por otro lado, y de forma específica para la formación profesional para el em-

pleo, debería hacerse extensiva la participación de los interlocutores sociales señalada anteriormente a las cuestiones sobre la financiación de esta, dado que procede en su mayor parte de las cuotas de formación profesional, por lo que no resulta oportuno circunscribir las decisiones sobre la misma incluidas las relativas al destino de los remanentes, únicamente a la colaboración con el Ministerio de Trabajo y Economía Social. Asimismo, este Consejo entiende que su carácter finalista debería quedar claramente recogido en la norma, preservando su afectación a la financiación de las actividades formativas dirigidas a la población ocupada y en situación de desempleo, de acuerdo con su normativa específica.

## La participación de los interlocutores sociales

El CES valora positivamente que el Anteproyecto, tal y como expone en su preámbulo, reconozca a los interlocutores sociales como actores relevantes para la transformación global del sistema de formación profesional que persigue la norma. Si bien se hace referencia a los interlocutores sociales en distintas partes del articulado, la normativa específica sobre su participación en el sistema se desarrolla en el título XI, dedicado a la gobernanza del mismo (art. 117), donde se los reconoce como interlocutores principales y se establecen los ámbitos mínimos de la participación de los mismos para su posterior desarrollo reglamentario: definición de las

necesidades de formación de la población activa, diseño de actuaciones y programas de formación, acreditación de competencias, orientación profesional y evaluación de la estrategia nacional de formación.

Sin embargo, a juicio del CES, y sin perjuicio del desarrollo reglamentario posterior, el papel otorgado a los interlocutores sociales en el artículo 117 resulta ambiguo, al quedar circunscrito al ámbito de la participación pero sin especificar el alcance de la misma. En otros artículos del título XI, por el contrario, su participación en la gobernanza del sistema queda recogida de manera más concreta y referida a funciones de carácter decisorio (arts. 113.c y 114.2).

Este Consejo, por tanto, considera que debería dotarse de mayor coherencia al articulado referido al papel de los interlocutores sociales en la gobernanza del sistema, especificándose de manera clara que cuentan con potestad decisoria, tanto en su diseño, como en la gestión y seguimiento del mismo. A juicio del CES, además, dicha función debería desarrollarse a través de un órgano de decisión estratégica de coordinación e integración del sistema que sería conveniente definir y desarrollar.

Asimismo, el CES considera confuso el término “paridad” referido a la participación de los interlocutores sociales en el proceso de la gobernanza, puesto que no se especifica si dicha paridad está referida a la Administración pública y los interlocutores sociales, o a la Administración pública y una parte de aquellos. Desde este Consejo, se considera que de-

bería hacerse constar que se trata de una participación paritaria en sentido amplio entre la Administración y las organizaciones sindicales y empresariales de manera conjunta. Asimismo, con el fin de dotar de mayor rigor a la norma y seguridad en su aplicación, el CES considera que, para toda participación de carácter institucional en el sistema, la misma debería referirse a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en cada ámbito de gestión, en lugar del término “interlocutores sociales” como consta en el Anteproyecto.

### **Términos y expresiones utilizados en el Anteproyecto**

El Anteproyecto tiene una correcta redacción y una buena técnica jurídica, sin embargo, a juicio del CES, sería conveniente que se reconsiderasen determinados conceptos términos y expresiones recogidos en el mismo, bien para aclararlos, en aras de su corrección jurídica y gramatical, o bien para hacerlos coherentes con el conjunto del articulado de la misma, tales como:

- La nomenclatura de los grados (A, B, C, D y E) puede resultar equívoca con los grados básico, medio y superior, así como con los grados universitarios, por lo que sería conveniente buscar otro término que no generase confusión.
- En el Anteproyecto se contempla el término “TIC aplicadas al sector”,

estando este, sin embargo, ya superado por una concepción más amplia de este proceso, por lo que sería más propio hablar de digitalización aplicada al sector productivo.

- A lo largo del Anteproyecto se mencionan determinados términos y expresiones que sería aconsejable incluir en el artículo 2, sobre las definiciones, a fin de evitar ambigüedades en el texto normativo.
- En el Anteproyecto se sustituye el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales por el Catálogo Nacional de Estándares de Competencias Profesionales, sin embargo, se mantiene –en el articulado– la definición de cualificación y la de estándar de competencia como cuestiones diferenciadas, lo que podría provocar cierta confusión.
- En aras del lenguaje inclusivo y al mismo tiempo no repetitivo, se considera necesario sustituir expresiones como “formador o formadoras” por personal docente, “tutor o tutora” por persona que tutoriza o “trabajadores y trabajadoras” por personas trabajadoras.
- La expresión “Vida Formativa-Profesional actualizada” debería ser sustituida por la de “acreditación o historial de vida formativa y profesional”, más correcta.
- La expresión conducente a diversos niveles de acreditaciones, certificados y titulaciones debería sustituirse por “que conduce”, al ser más apropiada.
- Las disposiciones adicionales y finales en el preámbulo de la norma sería aconsejable que se expusieran mejorando su redacción y de una forma más sintética.

## 4. Conclusiones

El Consejo Económico y Social expresa una valoración positiva, en términos globales, de la iniciativa normativa sometida a consulta, así como de sus objetivos y fines, y considera que muchos de los principales elementos sobre los que se configurará el futuro sistema están adecuadamente orientados. Sin perjuicio de ello, el CES señala una serie de aspectos que estima deberían reconsiderarse con el fin de mejorar determinados elementos sustanciales del Anteproyecto, tal como queda recogido en

el apartado de Observaciones de este dictamen.

Asimismo, el CES desea trasladar que el procedimiento seguido en la presente solicitud de dictamen no es adecuado, al haber recaído sobre un Anteproyecto de Ley Orgánica abierto que, actualmente, se encuentra sujeto a discusión en la Mesa tripartita de Diálogo Social para la Formación Profesional. Además, en consideración a la naturaleza, la composición y las competencias del CES como órgano consultivo del

Gobierno en materia económica y social, corresponde la consulta preceptiva al mismo después de que hayan emitido su parecer otros órganos de asesoramiento de carácter específico, en su caso. Por todo ello, el CES ha debido pronunciarse sobre un

texto no definitivo, lo que limita y condiciona el contenido del presente dictamen, y considera pertinente valorar únicamente las líneas generales de la reforma que se proyecta mediante observaciones también de carácter general.

Madrid, 28 de julio de 2021

*Vº. Bº El Presidente*

Antón Costas Comesaña

*La Secretaria General*

María Soledad Serrano Ponz



CONSEJO  
ECONÓMICO  
Y SOCIAL  
ESPAÑA