Dictamen 1
2026

SESIÓN EXTRAORDINARIA DEL PLENO DE
16 DE ENERO DE 2026

Sobre el Anteproyecto de Ley del Estatuto de las personas en formación práctica no laboral

CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL ESPAÑA

CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL **ESPAÑA**

DEPARTAMENTO DE PUBLICACIONES
NICES: 894-2026

Colección Dictámenes
Número 1/2026
La reproducción de este dictamen
está permitida citando su procedencia.
Primera edición, enero de 2026

Edita y distribuye
Consejo Económico y Social
Huertas, 73
28014 Madrid. España
T 91 429 00 18
publicaciones@ces.es
www.ces.es
ISSN 1134-5152
D.L. M-2620-2026

Imprime
Solana e hijos, A.G.

Sobre el Anteproyecto de Ley del Estatuto de las personas en formación práctica no laboral

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 extraordinaria del día 16 de enero de 2026, el siguiente dictamen:

1. Antecedentes

El 11 de diciembre de 2025 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social un escrito del Ministerio de Trabajo y Economía Social en el que se solicitaba, al amparo de lo dispuesto en la Ley 21/1991, de 17 de junio, de Creación del Consejo Económico y Social, que el CES emitiera, en el plazo de diez días, dictamen sobre el Anteproyecto de Ley del Estatuto de las personas en formación práctica no laboral. La solicitud fue trasladada a la Comisión de Trabajo de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social para la elaboración de una propuesta.

Posteriormente, el CES solicitó al Departamento proponente una ampliación del plazo para emitir dictamen, que se obtuvo mediante comunicación de la vicepresidenta segunda del Gobierno y ministra de Trabajo y Economía Social.

El texto remitido se acompaña de una Memoria del análisis de impacto normativo (MAIN) que incluye los siguientes apartados: oportunidad de la propuesta, contenido, análisis jurídico, adecuación al orden competencial, tramitación seguida e impactos esperados de la norma en diferentes ámbitos. Así mismo, se acompaña de tres anexos con la valoración de las observaciones recibidas en los trámites de consulta pública previa y de audiencia e información públicas, así como la valoración de las observaciones recibidas de las comunidades autónomas, respectivamente.

El Anteproyecto de Ley sometido a dictamen, que regula el Estatuto de las personas en formación práctica no laboral, tiene por objeto determinar los periodos de formación práctica no laboral que se pueden realizar en el ámbito de la empresa o de otros organismos e instituciones públicas o privadas, y desarrollar el régimen jurídico que los ordena.

La MAIN del Anteproyecto, a su vez, enuncia una serie de objetivos de la norma que se pueden resumir como sigue: establecer el régimen jurídico de las actividades formativas de carácter práctico garantizando la necesaria seguridad jurídica en su delimitación de las relaciones laborales e impidiendo su utilización irregular, mejorar mediante lo anterior la accesibilidad al mercado laboral de las personas jóvenes, y desarrollar el conjunto de derechos y deberes de las personas en formación práctica no laboral, así como garantizar su cumplimiento.

En la actualidad, la regulación específica de las prácticas no laborales continúa establecida en varias normas de rango reglamentario. Así, en primer lugar, el Real Decreto 1543/2011, de 31 de octubre, por el que se regulan las prácticas no laborales en empresas, contempla dicha actividad formativa dentro del ámbito de las políticas activas de empleo, estableciendo como destinatarios a personas jóvenes desempleadas, inscritas como demandantes, y ya tituladas, con problemas de empleabilidad debidos a la falta de experiencia laboral.

En el ámbito de la educación universitaria, el Real Decreto 822/2021, de 28 de septiembre, por el que se establece la organización de las enseñanzas universitarias y del procedimiento de aseguramiento de su calidad, define las prácticas académicas externas, cuya regulación específica y más pormenorizada se contiene en una norma anterior, el Real Decreto 592/2014, de 11 de julio, por el que se regulan las prácticas académicas externas de los estudiantes universitarios. Ambos componen el desarrollo, en esta materia, de la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema universitario, que define las prácticas como una actividad de naturaleza plenamente formativa cuya finalidad es la de complementar la formación académica.

Por su parte, en el ámbito de la formación profesional vinculada al Catálogo Nacional de Estándares de Competencias Profesionales, el Real Decreto 659/2023, de 18 de julio, por el que se desarrolla la ordenación del sistema de formación profesional, regula en detalle la formación del alumnado en empresas u organismos equiparados, en desarrollo de la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de Ordenación e integración de la formación profesional (LOIFP), que confiere carácter de formación dual a la mayor parte de la oferta de formación profesional (certificados profesionales, ciclos formativos y cursos de especialización). Esta Ley Orgánica define la formación dual como la formación profesional que se realiza armonizando los procesos de enseñanza y aprendizaje entre el centro de formación profesional y la empresa u organismo equiparado, en corresponsabilidad entre ambos agentes, con la finalidad de la mejora de la empleabilidad de la persona en formación.

A las anteriores normas se une la regulación de la inclusión en el sistema de la Seguridad Social de las personas que realicen prácticas formativas o prácticas académicas externas incluidas en programas de formación, un proceso iniciado en 2018 y que se consolidó en 2023 mediante la incorporación de una nueva disposición adicional, la 52, en el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (Real Decreto legislativo 8/2015, de 30 octubre), por el Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo, que ampliaba la regulación inicial y mejoraba algunos de sus elementos.

En el ámbito europeo comunitario, cabe citar la Recomendación del Consejo sobre un Marco de Calidad para los Períodos de Prácticas, de 10 de marzo de 2014, que estableció una serie de principios para mejorar la calidad de los períodos de prácticas, si bien fuera del ámbito formal de la educación y la formación. Así mismo, es necesario mencionar la Recomendación del Consejo de 15 de marzo de 2018 relativa al Marco Europeo para la Formación de Aprendices de Calidad y Eficaz. En 2024, la Comisión Europea presentó una iniciativa que constaba de una propuesta de directiva relativa a la mejora y el control del cumplimiento de las condiciones de trabajo de los trabajadores en prácticas y a la lucha contra las relaciones laborales regulares encubiertas como períodos de prácticas (que continúa en tramitación), que excluye de su ámbito los periodos de prácticas que formen parte de los planes de estudios, y de una propuesta de revisión de la Recomendación del Consejo de 2014 sobre un marco de calidad para los períodos de prácticas, a fin de tratar cuestiones de calidad e inclusividad.

En época reciente, la regulación de un "Estatuto del becario" ha sido abordada en el marco del diálogo social con las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en aplicación del mandato al Gobierno establecido en el Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo, norma que plasmó la reforma laboral acordada en ese año de forma tripartita entre el Gobierno y los interlocutores sociales. El objeto de la mesa de diálogo era, como recogía la disposición adicional segunda del mencionado Real Decreto-ley, la formación práctica tutorizada en empresas u organismos equiparados, así como la actividad formativa desarrollada en el marco de las practicas curriculares o extracurriculares previstas en los estudios oficiales. Los interlocutores sociales y el Gobierno consideraron, así, desarrollar el régimen jurídico de esta formación como un estatuto no laboral, en una mesa de diálogo diferenciada respecto de la reforma acordada del Estatuto de los Trabajadores que se llevó a cabo en 2021.

Dicho proceso de diálogo, iniciado en abril de 2022, terminó finalmente con un acuerdo firmado el 15 de junio de 2023 entre el Gobierno y las organizaciones sindicales CCOO y UGT. La exposición de motivos del Anteproyecto enviado para consulta recoge que "la negociación en el ámbito del diálogo

social ha dado lugar a la incorporación de un importante conjunto de propuestas tanto empresariales como sindicales".

El Consejo Económico y Social ha venido prestando especial atención en sus trabajos a la necesidad de garantizar una formación de calidad para la población joven que redunde en una mejora de su empleabilidad en el mercado laboral y que permita, a su vez, que las empresas puedan contar con una oferta laboral que se ajuste a las necesidades competenciales que demanda el sistema productivo en un contexto de constante transformación. El CES ha hecho hincapié, así, en la urgencia de mejorar las transiciones entre la formación y el empleo de las personas jóvenes egresadas del sistema educativo, constatando que estas son más largas y difíciles en España que en otros Estados miembros, lo que contribuirá a mejorar la situación de las personas jóvenes en el mercado de trabajo y sus trayectorias laborales. En la necesidad de asegurar mejores puentes entre el sistema educativo y la inserción laboral que complementen las competencias demandadas ocupan un espacio central las prácticas no laborales y juegan un papel fundamental las empresas y las instituciones.

En sus Memorias anuales sobre la situación socioeconómica y laboral de España se analiza la situación laboral de la población joven y las políticas que conforman el conjunto del sistema educativo no universitario, la formación profesional y la educación universitaria. Estos ámbitos concernientes a la formación y empleabilidad de la población joven han sido abordados con detenimiento en muchos de los informes del CES, entre los que cabe destacar, sin ánimo de exhaustividad, el Informe 6/2005, *El papel de la juventud en el sistema productivo español*, el Informe 1/2009, *Sistema educativo y capital humano*, el Informe 3/2015, *Competencias profesionales y empleabilidad*, el Informe 2/2020, *Jóvenes y mercado de trabajo en España*, y, más recientemente, el Informe 1/2023, *La formación dual en España: situación y perspectivas*. Asimismo, el CES ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre algunos proyectos normativos que guardan relación con el texto objeto de dictamen, entre los que destaca el Dictamen 2/2001 sobre el Anteproyecto de Ley de la Formación profesional y las cualificaciones y el Dictamen 5/2021 sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Ordenación e integración de la formación profesional.

2. Contenido

El Anteproyecto de Ley objeto de dictamen consta de seis artículos, cinco disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y cinco disposiciones finales.

Artículo 1. Objeto y ámbito de aplicación

Establece como objeto de la norma la determinación de los periodos de formación práctica no laboral en el ámbito de la em-

presa o de otros organismos e instituciones públicas y privadas y desarrollar el régimen jurídico que las ordena. Determina también el ámbito de aplicación, que se extiende al sistema de formación profesional, las enseñanzas artísticas o deportivas del sistema educativo, las especialidades formativas del sistema nacional de empleo y las practicas curriculares y extracurriculares universitarias.

Artículo 2. Garantías de la formación práctica no laboral en el ámbito de la empresa

Establece la no existencia de relación laboral con motivo de la formación en la empresa cuando esta se desarrolle en los términos previstos en la futura ley, y, por el contrario, la consideración como relación laboral cuando la actividad desempeñada por la persona en formación no se inscriba en el ámbito de su artículo 1.2 o en su disposición adicional quinta.

Recoge, además, las presunciones de existencia de relación laboral: cuando la actividad desarrollada sustituya las funciones de una persona trabajadora por cuenta ajena, y cuando no exista vinculación directa entre la actividad desarrollada en la empresa y el programa, currículo o competencias incluidas en el itinerario formativo al que está asociada la práctica.

Artículo 3. Acuerdo o convenio de cooperación y plan formativo individual

Establece la obligatoriedad de los acuerdos o convenios de cooperación entre empresas y centros formativos para el desarrollo de actividades formativas de carácter práctico que deberán recoger los derechos y obligaciones de las personas en formación, entre otras cuestiones. Fija, también, las condiciones que deberán cumplir los planes de formación individuales, incluyendo itinerarios formativos precisos.

Artículo 4. Derechos y obligaciones de las personas durante el desarrollo de la actividad formativa de carácter práctico

Recoge los derechos reconocidos a las personas que realicen actividades formativas de carácter práctico. Entre ellos, el derecho a la compensación de gastos, los límites y descansos, y la compatibilidad con el resto de actividad formativa. Determina, por otro lado, el número máximo de personas en formación práctica por cada persona tutora, estableciéndose en función del número de personas en plantilla, y la proporción máxima de personas en formación en relación con la plantilla del centro de trabajo. Asimismo, regula las obligaciones de las personas en formación práctica, entre otras, desarrollar el proyecto formativo y cumplir las actividades acordadas con la empresa.

Artículo 5. Derechos de información de la representación legal de las personas trabajadoras

Dispone la obligación de la empresa de informar por escrito a la representación legal de las personas trabajadoras acerca del contenido de los acuerdos o convenios

suscritos con los centros de formación o instituciones académicas para el desarrollo de programas de formación práctica en la empresa, además de los datos relativos al número de personas que estén desarrollando dicha formación práctica y sus condiciones concretas de duración, horario, cuantía de la compensación de gastos y, en su caso, remuneración económica prevista, y la identidad de las personas tutoras designadas.

Artículo 6. Derechos en materia de Seguridad Social

Reconoce la inclusión, en su caso, en el sistema de la Seguridad Social de las personas que realicen los periodos de formación práctica no laboral, remitiendo el régimen jurídico a la normativa de Seguridad Social aplicable.

Disposiciones adicionales

La disposición adicional primera, sobre incentivos a la contratación, reconoce la aplicación de las bonificaciones previstas en el artículo 25 del Real Decreto-ley 1/2023, de 10 de enero, de medidas urgentes en materia de incentivos a la contratación laboral y mejora de la protección social de las personas artistas, para la contratación de las personas en formación práctica.

La segunda, sobre compensación a empresas participantes, señala la posibilidad para estas de acogerse a estímulos económicos y ayudas dirigidas a compensar los costes de tutorización, en la cuantía y condiciones que se establezcan en la normativa de desarrollo.

La tercera crea la Comisión de seguimiento de la formación práctica en el ámbito de la empresa y manda desarrollar, en seis meses desde la entrada en vigor de la ley, la regulación de dicha comisión, donde, además de los ministerios competentes, participarán los interlocutores sociales, el Consejo de Universidades y el Consejo General de la Formación Profesional. Establece en sus funciones el estudio y diagnóstico de las necesidades asociadas a la formación práctica en la empresa, con los objetivos de mejorar esta de manera continua y de reforzar la conexión entre el ámbito formativo y el laboral. En particular, le corresponderá el análisis acerca de los límites que prevé la norma sobre el número y proporción de personas en formación práctica en relación con las personas tutoras y a la plantilla del centro de trabajo, y las posibles consecuencias para la calidad de las prácticas y su efectiva realización.

La cuarta, sobre actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, manda incluir en la planificación anual de ese organismo actuaciones inspectoras en el ámbito de esta normativa.

La quinta, por último, recoge tres exclusiones del ámbito de aplicación de la ley: las formaciones reguladas de manera específica por normas que impongan su obligatoriedad para ejercer determinadas profesiones; la práctica en la empresa realizada en el marco de programas de apoyo a la internacionalización o de programas de movilidad promovidos por la Unión Europea u otros organismos internacionales; y

los periodos de prácticas que formen parte de procesos selectivos para el acceso a la condición de personal empleado público.

Disposiciones transitorias
Las dos disposiciones transitorias previstas establecen la aplicación de la normativa anterior a acuerdos o convenios de cooperación vigentes, así como a las prácticas no laborales en empresas ya concertadas u ofertadas, con la fijación de determinados umbrales temporales.

Disposición derogatoria única
Recoge la derogación de cuantas normas contradigan o se opongan a lo dispuesto en la futura ley y, expresamente, del Real Decreto 1543/2011, de 31 de octubre.

Disposiciones finales
La primera formula el régimen sancionador específico, modificando para ello el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y sanciones en el orden social, mediante la introducción de una nueva disposición adicional cuarta en el Real Decreto legislativo 5/2000, de 4 de agosto. Entre otras previsiones, se encomienda a la ITSS la vigilancia y exigencia del cumplimiento de los derechos y obligaciones que contiene la ley.

La segunda incorpora a la inclusión en el sistema de Seguridad Social a las prácticas no laborales vinculadas a las especialidades formativas del Sistema Nacional de Empleo. Y, por otra parte, clarifica que tendrán la consideración de prácticas formativas no remuneradas, a los exclusivos efectos de la aplicación de la disposición adicional 52 de la Ley General de la Seguridad Social, aquellas en las que no exista remuneración alguna o aquellas en las que solo exista una compensación de determinados gastos en los términos que recoge el propio Anteproyecto.

La tercera fija el título competencial, la cuarta otorga al Gobierno la habilitación para el desarrollo normativo de la ley, y la quinta establece la entrada en vigor 20 días después de su aprobación.

3. Observaciones

De carácter preliminar sobre los plazos de consulta al CES
El Consejo Económico y Social estima necesario dejar constancia de algunas consideraciones sobre el plazo de consulta. La gestación de esta iniciativa normativa tiene su origen en el Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, y ha incluido un extenso proceso de diálogo social y la posterior tramitación de la audiencia e información pública a finales de diciembre de 2024, que culminó con la aprobación del Anteproyecto por el Consejo de Ministros a principios de noviembre de 2025. En ese contexto, el margen otorgado al CES para pronunciarse sobre el contenido del Anteproyecto de Ley, habiéndose solicitado su dictamen con trámite de urgencia el día 11 de diciembre de 2025, contrasta con el dilatado desarrollo de elaboración

de la propuesta normativa que resulta en una falta de proporcionalidad entre la duración del proceso previo y el plazo de consulta a este organismo. Por ello, si bien el CES reconoce y valora la disposición del Ministerio proponente para ampliar el plazo de consulta, entiende necesario recordar la conveniencia de realizar esta desde un principio contando con tiempos que permitan el ejercicio adecuado de su función consultiva.

Sobre el carácter central de la formación práctica no laboral

El CES ha mostrado de forma reiterada su compromiso firme con la necesidad de mejorar la situación laboral de la población joven, pues viene manteniendo una posición comparativamente peor en el mercado de trabajo, como ponen de manifiesto las elevadas tasas de desempleo juvenil. Una parte de los problemas de empleabilidad de este grupo poblacional obedece a los desajustes existentes entre sus cualificaciones y las competencias que se demandan en el mercado de trabajo, lo que ha venido ocasionando con frecuencia que en la población joven las transiciones desde la educación y la formación al empleo sean más largas y difíciles.

En aras de evitar el riesgo de cronificación de esta situación, este Consejo se ha manifestado en muchos de sus trabajos a favor de actividades formativas y educativas de carácter práctico en entornos laborales, al entender que facilitan la transición de la educación al trabajo, permitiendo una inserción más temprana y mejorando la estabilidad en el empleo de la población joven. No en vano, la formación práctica contribuye a la adquisición de competencias transversales de especial relevancia en un contexto de transformación digital y ecológica creciente y que está generando cambios estructurales socioeconómicos, productivos y de las ocupaciones. Al mismo tiempo, contribuye a mejorar la productividad y la competitividad, así como al acercamiento del ámbito educativo al tejido productivo, al posibilitar a las empresas formar y posteriormente incorporar a personas con perfiles profesionales asociados a una formación específica que se adecúe a sus necesidades.

A juicio del CES, por tanto, la formación y educación en prácticas, especialmente las dirigidas a la obtención de una titulación, deben ocupar un lugar destacado de las políticas de empleo joven pues permiten construir más y mejores puentes entre la escuela y el trabajo, facilitando la entrada de las personas jóvenes en el mundo laboral, al tiempo que proporcionan una oferta laboral con las competencias demandadas en el mercado de trabajo. Pero es fundamental para este Consejo que, en línea con las políticas y orientaciones en el ámbito comunitario, encuadradas en la Alianza Europea para la Formación de Aprendices, las prácticas formativas se ajusten a estándares de calidad adecuados que, con cierto margen, establezcan criterios claros sobre la naturaleza de la formación y de las cualificaciones, así como a los derechos y obligaciones de las empresas y los y las estudiantes.

Por otro lado, este Consejo entiende que el desarrollo de un sistema de formación práctica de calidad en un entorno laboral requiere de la colaboración de los actores clave en los terrenos del empleo y la educación. En este sentido, el CES considera que, junto a las entidades educativas, las empresas y organismos equiparados, son primordiales para el desarrollo de un sistema de formación práctica de esta naturaleza y finalidad. También pueden jugar un papel importante los organismos intermedios como facilitadores de la participación empresarial y de la colaboración entre el mundo educativo y el laboral, como ya señalara el CES en su Informe 1/2023, *La formación dual en España: situación y perspectivas*, en los términos que establece la LOIFP, y garantizándose la transparencia en su actuación.

En definitiva, este Consejo entiende que la participación de todos los actores implicados, bajo estándares de calidad que velen por las necesidades del alumnado y las empresas u organismos equiparados, es fundamental para lograr que este tipo de formación se configure como una palanca transformadora para la empleabilidad de la población joven, al tiempo que para la competitividad de las empresas y el tejido productivo.

Sobre la necesidad de una iniciativa de regulación de la formación práctica no laboral

El CES considera que la finalidad de una regulación en esta materia debe ser garantizar un sistema de formación práctica no laboral de calidad dentro de los estándares europeos, como instrumento para mejorar las transiciones entre la educación y el empleo. Dicha regulación debe permitir a las y los estudiantes completar su formación, aportándoles competencias que demanda el tejido productivo, mejorar su empleabilidad y facilitar a las empresas contar con las personas formadas que necesitan, todo ello dentro de un proceso de transición tecnológica en curso que está modificando en profundidad las ocupaciones.

Con esa premisa de partida, el CES comparte plenamente que la regulación de la formación práctica no laboral en empresas, instituciones u otros organismos públicos y privados debe dirigirse únicamente a las personas que no cuentan con una titulación previa vinculada a dicha formación, así como servir a una finalidad exclusivamente formativa como puente entre los estudios y la inserción profesional de las y los futuros egresados, y evitar que el aprendizaje de competencias en un entorno laboral, por esta vía, pueda servir para desplazar, sustituir o enmascarar la prestación de trabajo propia de las relaciones jurídico-laborales.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, y a la vista del vigente esquema regulatorio de las prácticas no laborales en normas separadas de rango reglamentario, anterior a los cambios legislativos más recientes en materia de universidades, formación profesional y contratación laboral, cambios aprobados con un elevado grado de consenso, el CES valora positivamente la presentación de una iniciativa reguladora

de la formación práctica no laboral en una norma de rango legal y de alcance transversal a los distintos ámbitos educativos y formativos, delimitadora de las actividades de formación práctica no laboral de la actividad laboral y para establecer el régimen jurídico de garantías, derechos y obligaciones de las partes.

Una regulación de ese tipo y con esos fines debe aportar certidumbre y seguridad jurídica a todas las partes: personas en formación, empresas, instituciones y organismos públicos y privados, personas trabajadoras, centros educativos y Administraciones con competencias en este ámbito, como principio imprescindible de toda norma jurídica, y diseñarse en igualdad de condiciones para el ámbito público y privado. Dicha regulación debe, asimismo, aportar las herramientas necesarias para luchar contra posibles situaciones y prácticas de fraude que distorsionen la naturaleza y finalidad de la formación práctica no laboral, que excluyan de su acceso a personas en formación por diferentes motivos, entre otros los económicos, y que incluso generen dinámicas de competencia desleal entre empresas. Al mismo tiempo, sin embargo, el CES considera que el marco regulatorio debe aportar los elementos, tanto materiales como temporales, mediante una entrada en vigor, unos periodos transitorios y una regulación de dicha transitoriedad adecuados, que permitan el funcionamiento eficaz de un sistema de formación práctica no laboral, en el que empresas e instituciones formadoras desempeñan un papel imprescindible, capaz de ofrecer oportunidades de completar su formación y titulación a todo el alumnado de formación profesional y universitario, entre otros ámbitos formativos.

Sin perjuicio de lo anterior, las organizaciones representadas en el CES no han llegado a un consenso acerca del objeto, el ámbito de aplicación y régimen sancionador que establece el Anteproyecto de Ley sometido a dictamen.

Sobre la necesidad de coordinación normativa

A juicio del CES, resulta aconsejable que el diseño de una iniciativa regulatoria con la finalidad y los objetivos que persigue el Anteproyecto de Ley se lleve a cabo teniendo en cuenta adecuadamente la necesaria coordinación y coherencia con la legislación existente, facilitando la interpretación y aplicación del sistema normativo en su conjunto y evitando la aparición de zonas de incertidumbre e inseguridad jurídica que pudiesen tener un efecto desincentivador de la participación de empresas e instituciones públicas formadoras.

En este sentido, merece una valoración positiva la previsión del Anteproyecto confirmatoria de la inclusión dentro del sistema de la Seguridad Social de los periodos de formación práctica no laboral y la remisión que se lleva a cabo a la normativa de Seguridad Social aplicable, que establece el alcance y los términos de dicha inclusión.

El CES también quiere recordar la necesaria coordinación y coherencia en re-

lación con la legislación educativa. En este ámbito, y sin desconocer los fines que persigue el Anteproyecto, sería aconsejable que este guardase una mayor concordancia con el concepto más integrado de formación sobre el que se basa el nuevo sistema de la formación profesional, junto con otros ámbitos como las titulaciones universitarias con mención dual, que supera la idea de las prácticas fundamentalmente como aplicación de conocimientos adquiridos en la formación académica que subyace en referencias a "prácticas" o "prácticas formativas" recogidas en el Anteproyecto.

Así mismo, no cabe perder de vista que las normas de ordenación de la formación profesional y de las enseñanzas universitarias (LOIFP y LOSU, y sus reales decretos de desarrollo, entre otros reglamentos) incorporan parámetros de configuración de las actividades de formación práctica no laboral, en proporción a la formación en los centros educativos, que atienden a lo que, desde el sistema educativo y formativo, se considera mejor para alcanzar los objetivos docentes de calidad de la formación, entendida como un conjunto interrelacionado de formación académica y práctica. Y, asimismo, contienen garantías para el alumnado y la calidad de las prácticas como son, en el ámbito de la formación profesional, el plan de formación individual y la doble tutorización académica y empresarial coordinada y corresponsable; y, en el ámbito de las universidades, el convenio de cooperación educativa, el proyecto formativo, la atribución a la universidad de la condición de garante del carácter plenamente formativo de las prácticas académicas externas y de las adecuadas condiciones de su realización, así como la normativa específica de desarrollo de las prácticas de que debe disponer cada universidad y que debe ser aprobada por los órganos de gobierno universitarios, que se basa en el ejercicio de la autonomía universitaria, o, de nuevo, la tutorización coordinada entre la universidad y la empresa, entre otros instrumentos.

En relación con los mencionados objetivos de coordinación y coherencia normativa, el CES echa en falta referencias en la MAIN que acompaña al Anteproyecto acerca de las respuestas que, en su caso, hayan podido formular los Ministerios cuyo informe era necesario recabar según recoge la propia Memoria, y más en particular las procedentes del Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes, y las del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, cuyos planteamientos a este respecto habría sido pertinente conocer.

Sobre el adecuado equilibrio entre las cargas, costes y viabilidad para lograr una amplia participación empresarial que asegure la calidad del sistema

El CES considera que las empresas u organismos equiparados son agentes claves del sistema formativo, especialmente en un contexto de rápida transformación productiva, inducida tanto por el cambio tecnológico acelerado como por la necesidad de afrontar la transición ecológica y

tener en cuenta el contexto demográfico, que apunta ya a la aparición de cuellos de botella para atender las necesidades de reposición de la plantilla en las empresas.

Por ello, cualquier regulación en esta materia debe equilibrar adecuadamente la necesaria protección de las personas en prácticas con la viabilidad real de la participación empresarial, muy particularmente de las pymes, que constituyen la base del tejido económico en España. En este sentido, el CES echa de menos estimaciones sólidas sobre algunos datos, básicos para determinar esa viabilidad y la repercusión macroeconómica de lo dispuesto en el Anteproyecto. En particular, es importante estimar tanto el volumen y el flujo periódico de personas que cursarán las prácticas no laborales aquí reguladas como el número de empresas necesarias para atender a ellos, teniendo en cuenta los tamaños empresariales y las condiciones y requisitos establecidos en la futura ley.

Entre las funciones de la futura Comisión de Seguimiento figura el análisis de los impactos derivados de la nueva ley, donde se señalan expresamente los límites cuantitativos que plantea el texto sometido a dictamen. En este sentido, el CES subraya la necesidad de reforzar las atribuciones y los medios materiales de que dispondrá esta Comisión para que lleve a cabo funciones de evaluación continua. Entre tales medios debe figurar la provisión adecuada de datos y previsiones sólidas sobre alumnado y empresas, como más adelante se desarrollará.

Lo anterior no es óbice para señalar la conveniencia de contar con datos para llevar a cabo, de modo estimativo, una valoración de los efectos que tendría la nueva ley para la colaboración entre el sistema educativo y el productivo, y afirmar las carencias e insuficiencias que, en este sentido, presenta la Memoria de análisis de impacto normativo, en especial en su vertiente económica y organizativa.

Este Consejo considera, asimismo, también con el objetivo de poder llevar a cabo una valoración previa suficientemente ajustada de lo que propone el Anteproyecto, que habría sido necesario aclarar en la MAIN las consideraciones y cálculos vertidos en el apartado de impacto presupuestario de la norma. En la redacción actual de esa memoria, se señala que “las actuaciones de la ITSS en materia de falsos becarios” generaron unos ingresos de 1,4 millones de euros anuales en la media de los últimos años (2021-2024), y se calcula en algo más de 97 millones anuales el mayor gasto presupuestario que generará la nueva norma.

Por otro lado, en opinión del CES, hay elementos que, aun siendo socialmente justificados, tienen un impacto económico claro, desde la compensación mínima a las personas en formación de los gastos vinculados a la realización de las prácticas a los costes derivados del tiempo efectivo de tutorización y que la MAIN tampoco valora.

De hecho, el CES considera que el refuerzo de la planificación y del seguimiento formativo mejorará la calidad del sis-

tema, pero necesariamente conlleva una complejidad administrativa significativa, por la necesidad de celebrar acuerdos formales detallados entre centros formativos y empresas, así como por la de elaborar y hacer seguimiento de planes formativos individualizados, que se suma a obligaciones documentales permanentes ante posibles actuaciones inspectoras.

En general, y principalmente en las pymes, estos costes y cargas no siempre pueden absorberse con facilidad, especialmente en sectores de bajo margen o en territorios con menor densidad empresarial. Ello requiere reforzar y aclarar, ya en la ley, que las ayudas y compensaciones serán suficientes, estables y de acceso ágil, evitando que queden condicionadas a una excesiva carga administrativa y a una mayor complejidad en la gestión. Asimismo, cabe plantear que se incorporen en el propio texto legal las líneas maestras acerca de las ayudas y compensaciones a establecer en el desarrollo posterior de la norma.

Por otro lado, puede haber cargas organizativas y de gestión difícilmente asumibles sin apoyo externo. En este ámbito se podría considerar, para minimizar el retraimiento de las pequeñas empresas a participar en el sistema, el desarrollo de modelos simplificados, herramientas comunes y procedimientos homogéneos, coordinados a nivel autonómico, y la participación de los organismos intermedios en los términos anteriormente mencionados. Ello redundaría en un mayor alcance y calidad de este tipo de formación práctica y en su necesaria conexión con el tejido empresarial en cada territorio.

Coordinación y cooperación interadministrativa

Cabe recordar la convergencia, en este ámbito, de competencias de diferentes Administraciones: la Administración General del Estado (AGE), a través de varios departamentos ministeriales, las comunidades autónomas y las propias universidades, lo que plantea la necesidad de asegurar la necesaria coordinación y coherencia del sistema en su conjunto. En su Informe 1/2023, *La formación dual en España: situación y perspectivas*, el CES ya planteaba la necesidad del fortalecimiento de la gobernanza del nuevo sistema de la formación profesional diseñado en la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de Ordenación e integración de la formación profesional, y de hacerlo efectivo, como de hecho se ha producido con la reforma de esta norma, que ha modificado el Consejo General de la Formación Profesional, en el que se ha constituido un órgano tripartito y paritario, la Comisión Estatal Estratégica de Formación Profesional. Para ello llamaba a intensificar la cooperación y el diálogo entre las Administraciones competentes en distintos niveles, dentro de un sistema transparente y coordinado de toma de decisiones.

En el mismo sentido de gobernanza de un sistema de prácticas no laborales que asegure su calidad, eficacia y accesibilidad, a juicio del CES, considerando que la gestión de la formación práctica

no laboral, que incluye un componente imprescindible de relación con el tejido empresarial e institucional, implica competencias asumidas mayoritariamente por las comunidades autónomas, sería aconsejable que un Estatuto de las personas en formación práctica no laboral incorporase previsiones específicas de coordinación y cooperación interadministrativa. Tales previsiones deberían facilitar criterios comunes de aplicación, instrumentos compartidos y mecanismos estables de diálogo entre la Administración General del Estado, las Administraciones autonómicas, los centros formativos y las organizaciones empresariales, con el fin de garantizar una aplicación homogénea, evitar desigualdades territoriales y reducir cargas innecesarias para las empresas, especialmente las microempresas y las pymes.

Un ejemplo concreto de la necesaria coordinación interadministrativa se observa en la comisión de seguimiento prevista en la disposición adicional tercera del Anteproyecto sometido a consulta, de carácter estatal y a la que se atribuyen determinadas funciones y objetivos. Al CES le merece una valoración positiva la inclusión en la futura ley de un órgano de esta naturaleza, y considera que la necesidad de coordinación que pone de manifiesto y a la que busca atender debería llevar a fortalecer el papel de dicha Comisión configurándola como un verdadero órgano de gobernanza compartida. A ese fin, estima que en ella deberían participar, además de la AGE, los interlocutores sociales y los órganos de representación del ámbito universitario y de la formación profesional, las comunidades autónomas, dado que una parte importante de las competencias en el ámbito de la educación corresponden a estas Administraciones, entre ellas la gestión educativa en sus territorios. En orden a sus cometidos, a juicio del CES dicha Comisión debería tener, además de las de estudio, análisis y diagnóstico recogidas en el Anteproyecto, funciones claras de seguimiento, evaluación periódica y propuesta en materia regulatoria y de medidas de apoyo. Para asegurar un ejercicio eficaz de sus funciones, la Comisión debería disponer de datos desagregados por territorios y por tipos de enseñanza, garantizándose el adecuado flujo de información.

Sobre el apoyo y fomento a la tutorización de las prácticas en las empresas

Como se ha mencionado, la calidad de la formación práctica depende, en buena medida, de que se establezcan criterios académicos y educativos susceptibles de compatibilizar de forma equilibrada las necesidades del alumnado con la capacidad de acogida de las empresas para la actividad formativa, especialmente de las pymes y las microempresas.

En este sentido, y en relación con las ratios y límites establecidos en el Anteproyecto normativo sometido a dictamen, las organizaciones empresariales que integran el CES consideran necesario introducir elementos de graduación en las ratios de personas en formación y por tutor, en

función de la naturaleza y características de dicha formación y de las empresas, con el fin de asegurar estándares mínimos de calidad formativa que favorezcan, a su vez, la implicación de las empresas en la formación, sobre todo para las de menor tamaño y con ello las posibilidades de acceso del alumnado a estancias formativas. Las organizaciones sindicales que forman parte del CES, por su parte, entienden que los límites establecidos en dicho Anteproyecto constituyen elementos nucleares para garantizar la calidad de la formación práctica en entornos laborales.

Este Consejo entiende que se han de establecer también medidas de apoyo dirigidas a fomentar y favorecer las labores de tutorización en las empresas formadoras. A este respecto, tal y como expuso en su Informe 1/2023, *La formación dual en España: situación y perspectivas*, el CES considera oportuno que se pongan en marcha planes o programas de alcance nacional que faciliten los medios y el apoyo necesarios para la formación de tutores y tutoras de empresa. Entre ellos, cabría promover la figura profesional del tutor compartido, reconocido ya en la normativa que regula la formación profesional, dado que puede contribuir a fomentar la participación de las pequeñas y microempresas en la formación dual mediante el ejercicio de las funciones que le asignan las normas. Asimismo, sería conveniente promover estrategias de colaboración empresarial, como por ejemplo alianzas de formación, que permitan, sobre todo a las pymes, obtener economías de escala en la oferta de plazas de formación práctica.

Sobre la necesidad de un enfoque inclusivo en la formación práctica no laboral de las personas con discapacidad

La transición al mercado de trabajo presenta dificultades añadidas para las personas con discapacidad que refuerzan la necesidad de medidas específicas de apoyo y formación práctica adaptada. La incorporación de criterios de inclusión de las personas con discapacidad en la fase de transición del sistema educativo al empleo resulta esencial para garantizar la continuidad de los itinerarios educativos y de inserción sociolaboral. Esta etapa de tránsito constituye un momento de especial vulnerabilidad, en el que el riesgo de ruptura de dichos itinerarios se incrementa en ausencia de apoyos específicos a la formación práctica en entornos de trabajo. Por ello conviene reforzar el acompañamiento y los apoyos en la transición del sistema educativo al mercado de trabajo, incluyendo prácticas y formación en empresas que permitan una adecuada adaptación a las situaciones de discapacidad.

En este sentido, el CES considera necesario que el marco normativo de la formación práctica no laboral contemple de manera expresa estas necesidades, con previsiones claras que eviten interpretaciones que puedan resultar perjudiciales para la integración tanto en el sistema de prácticas como posteriormente en el entorno laboral. Así, en primer lugar, en-

cuentra necesario que un Estatuto de estas características reconozca que la formación práctica no laboral de las personas con discapacidad puede desarrollarse tanto en entornos ordinarios de trabajo como en entidades especializadas del sector de la discapacidad.

Por ello, el CES estima que el Estatuto debería reconocer la singularidad de la formación práctica no laboral dirigida a personas con discapacidad, explicitando sus características tanto para entornos ordinarios de trabajo como para entidades especializadas, en coherencia con lo previsto en el artículo 70 de la Ley Orgánica 3/2022. En este sentido, dichas prácticas deben ajustarse al perfil y características de las personas destinatarias, favoreciendo la adquisición de aquellos estándares o elementos de competencia compatibles con cada discapacidad, y garantizando el derecho a la formación en las empresas con las adaptaciones que precisen.

Por otro lado, el Consejo entiende que, en el ámbito específico de la formación práctica no laboral realizada por personas con discapacidad intelectual, el Estatuto debería tener en consideración las características de las tareas que habitualmente se les asignan en contextos de prácticas formativas, y que deben desarrollarse, de acuerdo con las adaptaciones curriculares, con una finalidad pedagógica, adaptativa o de adquisición de habilidades sociolaborales, bajo apoyos personalizados, tal como reconocen los programas de formación para la transición a la vida adulta.

4. Conclusiones

En lo que se refiere a las conclusiones, el CES se remite a lo que se desprende de las observaciones contenidas en este dictamen.

Madrid, 16 de enero de 2026

V.º B.º El Presidente
Antón Costas Comesaña

La Secretaria General
María Soledad Serrano Ponz

CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL **ESPAÑA**