

Informe
de la Cámara Oficial de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de España
con motivo del trámite de audiencia e información pública sobre el

ANTEPROYECTO DE LEY ORGÁNICA
DE ORDENACIÓN E INTEGRACIÓN DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL

Julio de 2021

1. Introducción

A iniciativa del Ministerio de Educación y Formación Profesional, se ha abierto trámite de audiencia e información pública sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Ordenación e Integración de la Formación Profesional (APL).

La futura ley que se desgrana en este APL tiene por objeto la constitución y ordenación de un sistema único de Formación Profesional que sea capaz de adaptarse a los intereses, expectativas y aspiraciones de cualificación profesional de las personas a lo largo de su vida, y que responda a las competencias demandadas por las empresas con el fin de generar y mantener empleo y de incrementar, en último término, la productividad de la economía española.

Como el propio APL señala, la base actual de nuestro ordenamiento en materia de Formación Profesional (la Ley Orgánica 5/2002 de las Cualificaciones y la Formación Profesional creó un sistema de ligado al Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales que supuso un indudable 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 proporcionan a día de hoy una respuesta eficaz a las necesidades y al modelo que la nueva economía requiere.

De ahí la urgente necesidad de su reforma, lo que se ve facilitado por la oportunidad que ahora representan los Fondos Europeos “NextGeneration UE” para contribuir a financiar el nuevo sistema de Formación Profesional.

2. Valoración global

La Cámara de Comercio de España valora muy positivamente el Anteproyecto de Ley Orgánica de Ordenación e Integración de la Formación Profesional, ya que aborda los diversos problemas de los que adolece el sistema de Formación Profesional (FP) en la actualidad. El articulado pretende impulsar la calidad de la FP, mejorando su prestigio social, y adaptando la formación que reciben los alumnos en los ciclos de FP a las necesidades laborales de las empresas, de manera que se pueda reducir la brecha entre la demanda de cualificaciones que éstas realizan y la oferta disponible en el mercado de trabajo.

En este sentido, el APL objeto de la presente consulta pública detalla en su preámbulo, con mucho acierto, los problemas de los que adolece el actual sistema de Formación Profesional en España, destacando, entre otros, la imposibilidad de certificar los conocimientos y habilidades de las personas que los han adquirido a través de una dilatada experiencia; la dificultad que encuentran las empresas a la hora de cubrir vacantes de nivel intermedio de cualificación, muchas de ellas relacionadas con la digitalización y la transición ecológica; el lastre social derivado de una visión que no se adapta a la realidad, lo que privilegia a otros itinerarios formativos de carácter más académico; o la falta de una respuesta eficaz a las necesidades de la nueva economía, entre otros.

La elaboración de este APL sienta las bases para el desarrollo de un sistema de Formación Profesional capaz de responder a los intereses y expectativas de las personas y que, a la vez, sea un instrumento que sustente el crecimiento económico a través de la mejora de la productividad de la economía y de la creación de un empleo de calidad que satisfaga las necesidades tanto de las personas como de las empresas.

Adicionalmente a esta valoración global, la Cámara de Comercio de España aporta determinadas observaciones específicas en el siguiente apartado. Estas **observaciones se realizan sobre la base de sendos estudios** específicos de la Cámara de España elaborados en diciembre de 2020 y en mayo de 2021, los cuales se adjuntan como anexo a este documento. Ambos análisis se basan en dos trabajos de campo a empresas en los que se recabó la opinión de éstas sobre el sistema actual de Formación Profesional, se

recogen ideas sobre las posibles mejoras que pudieran llevarse a cabo en futuros desarrollos normativos, y se valoran las necesidades formativas de las empresas.

Como complemento a la información extraída de las empresas, y que se plasma en los estudios mencionados, también se ha recabado la opinión de las compañías e instituciones que conforman la **Comisión de Formación de la Cámara de Comercio de España**, el instrumento consultivo de la Cámara en el que se articulan las iniciativas y estudios relativos a este ámbito.

Estos trabajos se enmarcan dentro de la función consultiva y de colaboración con la Administración General del Estado que la Ley Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio de España (Ley 4/2014 de 1 de abril) encomienda explícitamente a la Cámara de Comercio de España.

Adicionalmente, es preciso destacar que la citada **ley cameral contempla expresamente entre las funciones de estas instituciones, la colaboración en el fomento de la Formación Profesional**. En particular, en su artículo 5.1. e), donde se establece como función de carácter público-administrativo propia de las Cámaras de Comercio *“Participar con las administraciones competentes en la organización de la formación práctica en los centros de trabajo incluida en las enseñanzas de Formación Profesional y en las acciones e iniciativas formativas de la Formación Profesional Dual, en especial en la selección y validación de centros de trabajo y empresas, en la designación y formación de tutores de los alumnos y en el control y evaluación del cumplimiento de la programación [...]”*.

Por todo ello, **la Cámara de Comercio de España ofrece su pleno apoyo, compromiso y colaboración** para conseguir modernizar el sistema vigente de Formación Profesional y contribuir al interés general del conjunto de la sociedad y del tejido productivo de nuestro país.

En última instancia, como apunta el propio APL, conseguir la cualificación y recualificación permanente de toda la población, desde los jóvenes antes de abandonar la escolaridad obligatoria hasta el final de la trayectoria profesional, requiere de una política firme, coordinada y bien orientada, que dote de coherencia a un sistema integral de Formación Profesional.

3. Observaciones específicas al APL

Como complemento a la valoración general sobre el APL, a continuación, se exponen valoraciones y observaciones específicas a su contenido:

- **Se valora muy positivamente la propuesta de unificar las ofertas del actual sistema** (Formación para el Empleo y Formación Profesional) en un sistema único de Formación Profesional. Precisamente, un 92,5% de las empresas encuestadas en el trabajo de campo comentado en el apartado anterior considera necesario unificar y clarificar la normativa asociada a la Formación Profesional (ver anexo), a lo cual contribuye esta mayor simplificación.
- **También se acierta a la hora de dotar de mayor flexibilidad al sistema de Formación Profesional**, lo que redundará en una mejor adaptación de éste ante las nuevas demandas del mercado laboral.
- **La Cámara de España considera muy positivo que el periodo de formación práctica del alumno en el centro de trabajo se pueda realizar en varias empresas**, lo que podría posibilitar la mayor implicación de pymes y microempresas, imprescindible para el adecuado desarrollo de la Formación Profesional dual, teniendo en cuenta el protagonismo sobresaliente que tienen este tipo de empresas en el conjunto del tejido empresarial.
- El artículo 49 establece una **mayor cooperación entre los centros de Formación Profesional y las Universidades**, lo que se valora muy favorablemente de cara a la necesaria mejora del prestigio de la Formación Profesional y a la interacción entre el conjunto del sistema formativo y el tejido productivo.
- También es muy relevante el desarrollo que se establece en el Título IX de la internacionalización del sistema de Formación Profesional. **La internacionalización debería ser uno de los vectores de desarrollo futuro de la Formación Profesional** como ya lo es para los estudios universitarios.

- Podría ser **recomendable diferenciar en mayor medida la denominación de los dos modalidades de Formación Profesional que plantea el APL** (dual general y dual avanzada). La utilización del término “dual” en ambos casos podría inducir a error.
- El artículo 55 de APL determina en su punto 1 que toda la Formación Profesional en ciclos de los Grados C, D y E vinculada al Catálogo Nacional de Estándares de Competencia Profesional tendrá carácter dual. Sin embargo, el artículo 52 determina que los cursos de grado E (cursos de especialización) podrían incluir una fase práctica dual, de estimarse necesario, mientras que el artículo 37 indica que el diseño de un curso de grado C (certificado profesional) podrá exigir la realización de un periodo de formación en la empresa u organismo equiparado.

De la redacción de los dos últimos artículos se deduce la posible no obligatoriedad de añadir la Formación Profesional dual a los planes formativos de las dos tipologías de ofertas de formación, mientras que, como se ha indicado, el artículo 55 determina que toda la Formación Profesional tendrá un carácter dual.

Sería necesario, por tanto, clarificar el carácter de la formación en el centro empresarial en ambos grados, C y E.

A la hora de llevar a cabo esa clarificación que se propone habría que tener en cuenta que, de cara a una comparativa internacional de los distintos grados de Formación Profesional, en países como Alemania o Austria, en los que la versión dual de la Formación Profesional está más implantada, la Formación Profesional dual está más vinculada con lo que se denomina en el APL Formación Profesional dual avanzada, y que se regula en el Título III, Capítulo Segundo, Sección 2ª. Utilizar también la denominación “dual”, en lo referente a la Formación Profesional general, podría prestarse a cierta confusión.

- **Debería definirse claramente si en el régimen dual general existe la posibilidad de que el aprendizaje se desarrolle en alternancia.** Además, en el artículo 66, en el que se estipula el régimen de la FP dual general, se determina que la estancia en la empresa carece de carácter laboral, no generando percepción de retribución alguna. No obstante, podría dejarse abierta la posibilidad de que la

empresa que lo considere pueda retribuir a los estudiantes de alguna forma, una vez finalizado el periodo de prácticas. A tal efecto, es interesante destacar la voluntad del tejido empresarial por el reconocimiento y la compensación a los alumnos, como muestra el estudio de la Cámara de España disponible en el anexo.

- Del artículo 66 se desprende que las empresas tendrían que asumir hasta un 20% de los resultados del aprendizaje del currículo en la FP dual general, mientras que el artículo 67, referido al régimen dual avanzado, indica que la empresa debería asumir hasta un 40% del resultado del aprendizaje del currículo.

Para facilitar la colaboración de las empresas en el sistema y mitigar la posible carga de trabajo relacionada con lo anterior, se podrían crear foros gestionados por entidades intermedias, con la participación tanto de centros educativos como de empresas, en los que se elaboren reglamentos específicos que regulen el contenido de cada programa formativo (competencias y habilidades a adquirir en la empresa). De esta manera, una vez conocido el contenido de cada programa y las competencias a adquirir por el alumno en su formación práctica, la empresa podría concentrar sus esfuerzos y recursos de modo más eficiente en la impartición de la formación estipulada.

- En el punto 4 del artículo 67 se describe lo que se entiende como alternancia. Es decir, combinar periodos formativos en el centro educativo y en la empresa. Cada centro educativo tiene la autonomía para diseñar junto con la empresa colaboradora el tipo de alternancia que se considere – diaria, semanal, mensual o, excepcionalmente, también anual –. Sería recomendable aclarar en qué circunstancias se podría permitir la excepcionalidad mencionada. **En esos casos de alternancia de larga duración, habría que asegurar asimismo una presencia suficiente del alumno en el centro educativo** durante el periodo de estancia en la empresa.
- En el punto 5 del artículo 67, en el que se describe el régimen dual avanzado o en alternancia, se indica que la estancia en la empresa se considerará una actividad laboral retribuida con base en un contrato laboral de acuerdo con lo establecido en la legislación laboral correspondiente. Siendo conscientes, desde

la Cámara de Comercio de España, de la necesidad de simplificar el abanico de tipologías de contratos existentes en el mercado laboral, entendemos que, en este caso, sí podría ser más adecuado **diseñar un tipo de contrato laboral específico para estos casos, que ajuste las necesidades de la empresa a las características de la FP dual.**

Asimismo, para atraer a más empresas al sistema e incrementar la oferta formativa en centros de trabajo, podría ser recomendable permitir la **vinculación del aprendiz con la empresa a través de becas formativas.** Esto ayudaría a que empresas que no pudieran asumir la contratación del estudiante participaran en el modelo. En este caso, se debería fijar una base retributiva mínima para los alumnos vinculados mediante beca formativa. Asimismo, habría que delimitar claramente las condiciones que deberían cumplir las empresas que se acogieran a la modalidad de beca formativa para evitar un uso inadecuado de esta modalidad.

- Por lo que se desprende del texto, la evaluación de los resultados del aprendizaje sería responsabilidad de los centros educativos, también en el modelo dual avanzado. En este último caso, incluso teniendo en cuenta que, tal y como se describe en el mencionado artículo 67, la formación en el centro de trabajo podría representar entre el 35% y el 50% de la duración total de la formación. También en el régimen dual general se prevé un peso relevante de la formación en la empresa (entre el 25% y el 35% de la duración de la formación ofertada).

Poniendo el foco en el régimen dual avanzado, puede que no sea recomendable que sea el centro formativo el que lleve a cabo la evaluación de los conocimientos adquiridos durante la estancia en la empresa. Sería más útil que **organismos intermedios organizaran y gestionaran las pruebas de evaluación de los contenidos prácticos,** expidiendo el certificado correspondiente.

En el caso de la Formación Profesional dual general, se podría exigir a la empresa un certificado en el que se detalle lo aprendido por el alumno durante la formación práctica.

- El artículo 54 establece que quienes superen un curso de especialización de grado superior (grado E), obtendrán el título de Máster Profesional. **Esto puede llevar a confusión al comparar esta titulación con los masters universitarios.** En Alemania, por ejemplo, también existe esta denominación según la nueva ley de Formación Profesional, puesta en marcha en 2020. Con el “Master Professional” (versión alemana, BBiG §53d) se hace referencia al nivel 7 del Marco Europeo de Cualificaciones y con ello es equiparable a un Máster universitario. El “Master Professional” (mínimo 1.600 horas, 2 a 3 años) supera con creces los contenidos de un curso de especialización como al que hace referencia el APL. Por todo ello, podría no ser recomendable usar la denominación Master Profesional para cursos de especialización del grado E.

4. Observaciones generales al APL

Además de las observaciones anteriores de carácter específico al articulado del APL, desde la Cámara de España se considera asimismo que podría ser de utilidad incluir nuevos elementos que clarifiquen y mejoren el texto normativo propuesto:

- **El tejido empresarial español está compuesto, en su mayoría, por pequeñas y medianas empresas** (el 99,8% de las empresas españolas son pymes). Por tanto, la implantación del modelo de FP dual que se desglosa en el APL requiere de la cooperación imprescindible de este tipo de compañías, algo no garantizado habida cuenta de su recurrente limitación de recursos. En consecuencia, la nueva normativa que se analiza en este documento supone una oportunidad para plantear el establecimiento de un **sistema específico de incentivos dirigido a pymes** para tratar de conseguir la máxima implicación de éstas en el modelo de FP dual.
- El seguimiento del alumno cuando lleva a cabo su estancia en la empresa es un elemento crítico para asegurar una formación de calidad en el ámbito de la FP dual. En este sentido, sería **recomendable que el APL desarrolle con mayor profundidad cuestiones relativas a la organización, el seguimiento y la coordinación que se ha de llevar a cabo entre los tutores de los centros educativos y los de las empresas.** Entre otras, la realización de un seguimiento

exhaustivo del aprendizaje del alumno en las empresas, la metodología que se ha de seguir para su correcta ejecución, las herramientas que pueden servir de apoyo para el desarrollo de esta función o el propio rol que cada uno de los actores (incluidos los alumnos) pueden seguir durante el desarrollo, seguimiento y evaluación de la formación en la empresa.

- El tutor de empresa es un actor clave en el desarrollo de programas de FP Dual, siendo la figura que en el entorno empresarial se encarga del aprendizaje del alumno. Entre sus tareas se encuentran la relación con el centro educativo, la integración del alumno en la empresa, el seguimiento de éste y su evaluación. Por tanto, es importante que, para el correcto desarrollo de la formación en el centro empresarial, se consiga que el tutor de empresa pueda realizar esta labor de aprendizaje con las mayores garantías de calidad.

Por todo ello, si bien el APL en su título V describe las características que debe cumplir el profesorado y los formadores en centros distintos al educativo y la necesidad de que éstos reciban una formación permanente, sería aconsejable, además, que se **definiera una formación concreta que pudieran seguir los tutores de empresa, que les ayude y facilite asumir las tareas que conlleva esta posición y responsabilidades**. En paralelo, el APL podría recoger el establecimiento de un proceso de acreditación de los tutores de empresa que hayan sido formados, así como algunos criterios mínimos relacionados con los perfiles profesionales que esta figura clave ha de tener.

A tal efecto, instituciones intermedias, como las Cámaras de Comercio, a las que la Ley designa como colaboradoras en el fomento de la Formación Profesional y con reconocida experiencia en la misma formación de tutores, podrían tener un papel muy relevante en el proceso de formación y acreditación de los tutores en el nuevo sistema.

- La implantación de muchos de los elementos desarrollados en el APL, relativos a la FP dual, resultarán posiblemente complejos de entender e implementar por parte de muchas empresas, especialmente entre las pymes de menor tamaño, lo que podría desincentivar su participación en este tipo de programas formativos.

Por otro lado, conocer mejor el funcionamiento del modelo, así como sus diferentes vías de acceso, resulta clave para una exitosa implantación de la nueva regulación.

Para dar respuesta a esta cuestión, podría ser útil la inclusión de un nuevo artículo que reconozca la **necesidad de llevar a cabo una labor de sensibilización, información y asesoramiento a las empresas a fin de ayudarlas a participar en la FP dual**, y que se establezca la designación expresa de organismos intermedios, con experiencia en la materia, cuyo rol sea el de desarrollar esta función.

- Relacionado con lo anterior, sería necesario detallar un sistema de incentivos para atraer y captar a empresas colaboradoras que acojan estudiantes de la FP dual. En ese sentido, disponer de empresas formadoras idóneas para el desarrollo de proyectos de FP dual resulta un elemento crítico para la calidad del modelo. Para ello, las empresas deben desempeñar, entre otras, una actividad productiva acorde al perfil profesional del ciclo y disponer de instalaciones y medios adecuados que posibiliten un correcto proceso de aprendizaje. Verificar que esto es así antes de iniciar su participación en programas de FP dual es un elemento crucial en el desarrollo y éxito de los programas.

Por este motivo, podría ser interesante que la nueva normativa incorpore la **necesidad de contar con una acreditación formal de las empresas formadoras**, y que se definan los diferentes requisitos básicos que éstas deben cumplir para colaborar en proyectos de FP dual.

Esta acreditación formal cabría implantarse de forma escalonada, pudiendo contar con la participación en este proceso de las ya mencionadas instituciones intermedias, que se responsabilizarían del proceso de acreditación. El objetivo último, aparte de garantizar la calidad de la formación que se imparta en las empresas, debería ser captar el mayor número de empresas posible para su participación en la FP dual, por lo que cualquier requisito que se introduzca no debería ser una traba para que las empresas que quieran participar en proyectos de FP dual puedan optar a ello.

- En relación con la estancia del alumno en la empresa, podría ser útil exigir al alumno para su evaluación la **entrega de una memoria final en la que detalle las actividades realizadas en la empresa** y los aprendizajes alcanzados. Este trabajo sería complementario a la evaluación que se realice desde el centro educativo y desde el centro de trabajo.
- Sería aconsejable añadir un artículo, ya sea dentro del título VII relativo a la orientación profesional (quizá un apartado dentro del propio artículo 95 sobre el cometido y fines de la orientación profesional), o en otro título más adecuado, en el que se establezca la necesidad de potenciar un mayor conocimiento de la FP por parte de los estudiantes, las familias y la sociedad en su conjunto impulsando, para ello, **programas específicos de sensibilización**. El objetivo sería combatir, desde el principio de la entrada en vigor de esta ley, el cierto desprestigio comparativo que tiene en la actualidad este tipo de opción formativa.
- Sin perjuicio de todo lo recogido en el Título X de este APL sobre evaluación y calidad del sistema de Formación Profesional, y dada la relevancia de los cambios que implica esta normativa, podría ser interesante incluir en el APL la **designación de una unidad/organismo específico que vele por la calidad de la FP dual**, con el foco puesto en la elaboración continua de recomendaciones, diseminación de buenas prácticas y movilización de los agentes implicados, con base en la información y datos que se recaben periódicamente.
- Dentro del artículo 99, sobre protocolos de actuación, en su apartado 2 se podría añadir un nuevo epígrafe en el que se establezca la necesidad de impulsar un **sistema integrado de orientación educativa**, que posibilite que los alumnos de etapas previas elijan su itinerario educativo, a partir de datos sobre perspectivas de empleo actual y futuro, lo que permitiría poner de manifiesto la utilidad de la Formación Profesional frente a otras opciones formativas. De esta manera el estudiante podría disponer de toda la información necesaria a la hora de tomar la decisión sobre su futuro académico y profesional.

- **En lo que afecta a la Formación Profesional semipresencial y virtual, cabe plantear una serie de comentarios específicos**, algunos de los cuales podrían ser tenidos en cuenta en la propia APL, pero que, en general, dado su carácter concreto, deberían ser regulados en un desarrollo posterior y específico:

- Las competencias en Educación están transferidas a las diferentes Comunidades Autónomas, con lo que existen diferencias en la regulación entre unas y otras. Cuando se trata de la modalidad presencial, estas diferencias no resultan evidentes entre el alumnado, puesto que es difícil encontrar alumnos de diferentes comunidades dentro del aula. Ahora bien, en el caso de la modalidad virtual, dentro de una misma aula virtual pueden encontrarse alumnos de todas las CCAA, con informaciones muy diferentes en ciertos casos, que crean confusión y desconfianza. Temas como sesiones presenciales obligatorias, períodos de matrícula, módulos específicos de algunas comunidades autónomas, etc., son algunos elementos de desconcierto para los alumnos.

Sería necesario, por tanto, al menos en el ámbito virtual, establecer unos requisitos mínimos comunes a nivel estatal, conducentes a la obtención de la titulación correspondiente.

- El perfil del alumnado de la modalidad virtual nada tiene que ver con el perfil usuario de la modalidad presencial. La media de edad es superior a los 30 años, la mayoría con cargas familiares y con responsabilidades laborales que les impide acudir a centros presenciales. Por esta razón, es muy importante garantizar la flexibilidad en esta modalidad y las facilidades que se puedan ofrecer a la hora de acreditar las competencias adquiridas.
- La evaluación de los resultados de aprendizaje debe adaptarse a los alumnos, garantizando en todo momento la calidad y supervisión. Es necesario que los alumnos puedan ser evaluados, tanto en lo referente a la teoría como a la práctica, utilizando herramientas que garanticen la identificación del alumno, la supervisión y la calidad,

independientemente de la Comunidad Autónoma donde el centro educativo tenga la autorización o el alumno resida.

- En el ámbito virtual, para evaluar los resultados del aprendizaje y las competencias profesionales adquiridas a lo largo de la formación son necesarias, para ciertos ciclos formativos de carácter eminentemente práctico, la realización de sesiones presenciales. Estas sesiones se organizan de manera totalmente diferente entre CCAA, siendo además de carácter obligatorio en algunas de ellas, mientras que en otras son de asistencia voluntaria.

Se recomienda establecer cierta homogeneidad en este ámbito, ya sea en el propio APL o en el desarrollo regulatorio posterior.

- Por último, en lo que respecta a la evaluación final de los alumnos de la modalidad virtual, en caso de que necesariamente deba ser presencial, se propone establecer alianzas entre CCAA, convenios entre inspecciones educativas, convenios entre entidades, etc. que faciliten espacios adecuados para realizar pruebas presenciales, con el fin de que los centros formativos se acerquen a los alumnos y, así, evitarles desplazamientos y gastos.

Además, como propuesta innovadora y tecnológicamente viable, se plantea la posibilidad de regular la realización de los exámenes online, haciendo referencia a aplicaciones que ya existen en el mercado, comprobadas y utilizadas por diferentes universidades, que garantizan la identificación del alumno, bloquean el ordenador de modo que no se puedan simultanear otras aplicaciones y/o documentos, identifican si el alumno desvía la mirada, habla con terceros... de modo que se certifica la correcta ejecución y resolución de la prueba final.

En conclusión, desde la Cámara de Comercio de España, en el desarrollo de la función consultiva que corresponde a esta Corporación conforme a la Ley 4/2014, de 1 de abril, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación, se considera muy positivo el contenido del Anteproyecto de Ley Orgánica de Ordenación e Integración de la Formación Profesional. Al tiempo, se aportan determinadas observaciones generales y específicas dirigidas a reforzar la eficiencia y consecución de los objetivos de dicho Anteproyecto.