

Departamento de Documentación

Proyecto de Ley del Estatuto de las
personas en formación práctica no
laboral

[121/000087]



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS: DOCUMENTACIÓN CITADA



I

La presente norma regula el Estatuto de las personas en formación práctica no laboral, cuyo objeto es, de un lado, la delimitación entre las actividades formativas y las puramente laborales y, de otro lado, la determinación del régimen jurídico de las personas durante el tiempo que desarrollan dicha actividad formativa en el ámbito de una empresa, institución u organismo público o privado.

Con esta norma se da, además, cumplimiento al compromiso recogido en la **disposición adicional segunda** del 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, que, bajo el título «Estatuto del Becario», establece que «[e]l Gobierno, en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta norma, convocará a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas para, en el ámbito del diálogo social, abordar el Estatuto del Becario que tendrá por objeto 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». En cumplimiento del compromiso mencionado, el Estatuto de las personas en formación práctica no laboral ha sido objeto de una intensa y prolongada negociación en el ámbito del diálogo social que ha dado lugar a la incorporación de un importante conjunto de propuestas tanto empresariales como sindicales. De esta forma, el texto final ha sido objeto de acuerdo entre el Gobierno y las organizaciones sindicales más representativas a nivel estatal, Comisiones Obreras y la Unión General de Trabajadoras y Trabajadores.

II

Lo primero que debe subrayarse es el cambio de denominación del estatuto previsto en el **Real Decreto-ley 32/2021**, de 28 de diciembre, y la sustitución del término «becario» por el de «persona en prácticas formativas no laborales». Y es que el concepto «becario», aunque expresivo y reconocible, forma parte de una progresiva deformación y degradación lingüística que termina convirtiéndose en una ocultación y desconocimiento de los derechos de las personas trabajadoras, como de las propias personas en formación, por lo que resulta más apropiado referirse a esta realidad como la de las personas que desarrollan actividades prácticas formativas no laborales. Este cambio de denominación pretende poner de manifiesto, de un lado, la pertinencia de delimitar las figuras y actividades formativas de las laborales y, de otro, abundar en la dignificación de la actividad formativa en los aspectos derivados de su ubicación y desarrollo en el ámbito de empresas, instituciones y organismos y, en general, el reconocimiento de su relevancia para alcanzar procesos de cualificación adecuados y eficaces.

En efecto, el concepto tradicional de «becario» (persona que disfruta de una beca para estudios, según la RAE) ha evolucionado incorporando otras figuras y situaciones relacionadas con el desarrollo de actividades formativas, en general, de carácter práctico en el ámbito de la empresa, por parte de personas que están en procesos formativos de distinta naturaleza. Algunas de estas han encontrado acomodo en regulaciones específicas de las actividades prácticas complementarias de los estudios oficiales universitarios, de formación profesional, de enseñanzas deportivas de régimen especial o de enseñanzas artísticas; otros, sin embargo, han proliferado al margen de una concreta regulación, generando importantes espacios de confusión entre situaciones netamente laborales y otras puramente formativas y, en cualquier caso, no contando con una regulación clara y expresa que las delimite y regule. Estas son las razones que justifican que se aborde jurídicamente la delimitación de las actividades formativas de las puramente laborales.

Nuestro ordenamiento cuenta con experiencia previa en la regulación de un «Estatuto del Becario», si bien en un ámbito subjetivo y material muy específico: el de las personas que disfrutaban becas para la formación de personal investigador pre y posdoctoral. En este caso, las mencionadas particularidades del sector y la actividad y, sobre todo, la generalizada asunción de que la actividad investigadora (incluida la de la fase de formación predoctoral) constituye también una actividad laboral abocaron a la paulatina eliminación de tales figuras y a su sustitución por contratos laborales y, por tanto, a la extinción del «Estatuto del Becario» como tal. El proceso —iniciado con el [Real Decreto 1326/2003](#), de 24 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del becario de investigación, y seguido por el [Real Decreto 63/2006](#), de 27 de enero, por el que se aprueba el Estatuto del personal investigador en formación— culminó con la plena laboralización de la actividad de formación investigadora en la [Ley 14/2011](#), de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, que fue objeto de desarrollo reglamentario por el [Real Decreto 103/2019](#), de 1 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto del personal investigador predoctoral en formación.

La experiencia en otros ámbitos ha evolucionado en sentido contrario, el de la progresiva expansión del «becariado». En este sentido, con carácter general, la evolución de la figura del becario se ha ido generalizando de la mano, en primer lugar, de regulaciones y actuaciones públicas que pretendían mejorar la empleabilidad de las personas en formación, particularmente las más jóvenes, incluso a costa de las garantías suficientes que impidieran los posibles abusos en la utilización de estas figuras. Así, se han ido ampliando los programas formativos a los que se podría vincular la actividad práctica en las empresas, incluyendo la problemática regulación de las prácticas no laborales en la empresa contenida en el [Real Decreto 1543/2011](#), de 31 de octubre, por el que se regulan las prácticas no laborales en empresas.

Además, esta figura ha ido proliferando en otros ámbitos sin contar con una regulación concreta, generando importantes áreas de confusión y posible fraude a través de los denominados «falsos becarios». Ello se ha convertido en una fuente fraudulenta de precariedad, sobre todo para el personal menos cualificado, que ha sido objeto de especial preocupación y tratamiento tanto en el **Plan Director por un Trabajo Digno 2018-2019-2020** (del Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social) como en la **Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven**.

En este sentido, el **Plan Estratégico de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social 2021-2023** (adoptado en Acuerdo de Consejo de Ministros de 16 noviembre de 2021, publicado mediante la Resolución de 29 de noviembre de 2021 de la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social), recoge expresamente que, «[c]omo demuestran los resultados de las últimas campañas realizadas, deben intensificarse las actuaciones sobre este tipo de fraude, pues es muy frecuente que las becas y las prácticas no laborales en empresas u organismos de las Administraciones Públicas encubran la realización de una prestación de trabajo que reúne las características de una relación laboral. Para ello, se planificarán campañas específicas y se continuarán organizando acciones formativas dirigidas al personal con competencias inspectoras» (Actuación 1.8. Falsos becarios).

A la situación descrita ha contribuido la ausencia de una regulación y tratamiento adecuado en el ámbito laboral, siquiera desde el punto de vista negativo o delimitador de estas figuras. Han sido los tribunales los que han tenido que ir aclarando la delimitación entre las becas y la relación laboral. Este estatuto proporciona la ocasión de paliar la tradicional ausencia de regulación en la materia, estableciendo reglas que doten de seguridad jurídica la actividad de las empresas y las obligaciones y derechos de las personas en formación.

En todo caso, el estatuto que recoge esta norma constituye sobre todo un instrumento clave para la igualdad de oportunidades en nuestro país, así como para que el acceso a la formación en las empresas no constituya una fórmula que degrade las condiciones de trabajo.

Se trata de revertir la desconsideración del tratamiento como personas becarias para referirse a personas que llevaban a cabo las tareas de otras personas trabajadoras de la empresa a bajo coste, pervirtiendo además una figura —la de la beca— para cuyo acceso muchas personas en formación y sus familias se han visto obligadas a realizar esfuerzos que han incluido, en muchas ocasiones, incurrir en pagos o gastos que, en la práctica, alejaban a quienes disponen de menos recursos del acceso a los sistemas de formación en el trabajo.

El de los «falsos becarios» constituye, por otro lado, un fenómeno de huida del Derecho del Trabajo que, junto a otros como el de los «falsos autónomos» o el de los «falsos cooperativistas», lamentablemente han sido una constante en los últimos años, poniendo en peligro la integridad de los derechos laborales en nuestro país para colectivos de personas

trabajadoras muy importantes, con los jóvenes a la cabeza. Solo en los últimos tiempos esta tendencia se ha revertido con normas como la [Ley 12/2021](#), de 28 de septiembre, por la que se modifica el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, para garantizar los derechos laborales de las personas dedicadas al reparto en el ámbito de plataformas digitales —denominada Ley «rider»—, los proyectos que se están desarrollando sobre la economía social y ahora con este estatuto que garantiza que las prácticas en las empresas sean verdaderas relaciones formativas y no sirvan para sustituir tareas laborales, así como para garantizar un núcleo esencial de derechos al estudiantado que hagan de la formación una experiencia no basada en la precariedad.

Por otro lado, la proliferación de prácticas fraudulentas con relación con las actividades formativas de carácter práctico desarrolladas en empresas, instituciones u organismos públicos o privados ha supuesto también una importante rémora para la consecución de los niveles de calidad y de eficacia necesarios. En este sentido, resulta evidente la importancia de la participación de las empresas en la formación de las personas en proceso de cualificación. Una adecuada y completa formación requiere, en la mayoría de las ocasiones, de procesos de formación práctica en el ámbito de las empresas complementarias a los estudios oficiales. La empresa y el resto de instituciones públicas y sin ánimo de lucro son aliados indispensables para el desarrollo de procesos formativos dinámicos, actualizados y próximos a la realidad productiva. Por ello, sin perjuicio de las garantías comentadas para evitar situaciones de abuso, es imprescindible crear instrumentos flexibles e incentivos adecuados para que esta colaboración sea realmente eficaz.

III

La [disposición adicional segunda](#) del Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, instó al Gobierno a «abordar el Estatuto del Becario». De este modo, consagraba legalmente la previsión de aprobar un Estatuto del personal becario. Los motivos que impulsaron el llamamiento a actuar en esta materia son múltiples.

Por una parte, la necesidad de mejorar la accesibilidad al mercado laboral del principal colectivo afectado por esta norma, las personas jóvenes. La formación práctica no laboral permite la adquisición de conocimientos prácticos vinculados a un futuro desarrollo profesional, y, a su vez, supone, en muchos casos, la primera toma de contacto con el mundo laboral de la persona estudiante.

Por otra parte, el recurso fraudulento a personas en formación para cubrir puestos de trabajo en las empresas y en otras instituciones es una realidad a la que debe ponerse fin. No solo juega en contra de la generación de empleo en nuestro país, sino que desincentiva la incorporación al trabajo de la persona estudiante, cuya experiencia resulta en una prestación de servicios idéntica a la de cualquier persona trabajadora por cuenta ajena, pero sin el reconocimiento de los derechos que le corresponderían como tal.

De acuerdo con las últimas [memorias anuales de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social disponibles](#), entre 2021 y 2023 se detectaron 1598 falsos becarios y becarias en 4194 actuaciones inspectoras en esta materia, lo que pone de relieve que estos comportamientos fraudulentos son una práctica extendida. Contribuir a una mejor delimitación del régimen de estas prácticas no laborales para su adecuada diferenciación de la relación laboral constituye uno de los objetivos de esta norma como mecanismo para frenar el abuso en este ámbito.

Por último, con esta norma se pretende dotar a esta formación práctica no laboral de un régimen jurídico que proporcione seguridad jurídica a las distintas partes implicadas, ampliando los derechos reconocidos a las personas que realicen estas prácticas y garantizando su cumplimiento mediante la atribución de competencias a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y la configuración de un régimen sancionador específico. De este modo, esta medida legislativa ayuda a delimitar unas prácticas no laborales caracterizadas por situarse en una región fronteriza con el derecho del trabajo, lo que dificulta su utilización acorde a sus fines, contribuyendo a aumentar su calidad y, por ende, a alcanzar el objetivo último de este periodo formativo, el de obtener las competencias prácticas necesarias para completar su formación y, en el caso de las enseñanzas del sistema de formación profesional, de enseñanzas deportivas de régimen especial o de enseñanzas artísticas, para la obtención del título o certificación de estas enseñanzas.

IV

La presente norma se articula en seis artículos, seis disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria única y cinco disposiciones finales.

El artículo 1 explicita su objeto, así como su ámbito de aplicación, que abarca los periodos de formación práctica vinculados a grados del sistema de formación profesional, a enseñanzas artísticas o deportivas del sistema educativo, a especialidades formativas del sistema nacional de empleo y a prácticas universitarias curriculares y extracurriculares.

Su artículo 2 recoge las garantías de esta modalidad de formación práctica, dirigidas a evitar, entre otros, los falsos becarios y becarias y a promover la igualdad entre mujeres y hombres en su acceso. Se explicita que la formación en la empresa objeto del estatuto no supondrá la existencia de relación laboral, siempre que, eso sí, se cumpla con lo dispuesto en la norma. Ello

se traduce en que la actividad de carácter práctico desarrollada por las personas en formación y que no se inscriba en las prácticas que se contemplan en el ámbito de aplicación de esta norma tendrá naturaleza laboral, teniendo en cuenta que para ello no solo deberá tratarse de actividades desarrolladas formalmente en los ámbitos señalados en el artículo 1.2 y en la disposición adicional quinta, sino que, desde un punto de vista material, «las tareas asignadas en el período de formación práctica deben ajustarse al contenido formativo recogido en el plan de formación individual» (artículo 3.2).

En este sentido, el propio artículo 2.1 delimita dos supuestos en los que se presume que la actividad desarrollada no cumple materialmente con el ámbito de la norma, lo cual implica su laboralidad: en primer lugar, «cuando la actividad desarrollada sustituya las funciones de cualquier puesto de trabajo en la empresa», y, en segundo lugar, «cuando no exista una 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».

Prosigue el artículo 3 definiendo la obligatoriedad y el contenido mínimo de los acuerdos o convenios de cooperación y de los planes formativos individuales.

El artículo 4 reconoce a las personas que realicen estos periodos de prácticas formativas un amplio elenco de derechos, pudiendo destacar los relativos a la compensación de gastos, al descanso y a los servicios del centro de trabajo ofrecidos a las personas trabajadoras. Asimismo, se reconoce a las personas en prácticas el derecho a la protección frente a la violencia y el acoso, cumpliendo así con lo exigido por el artículo 2 del Convenio sobre la eliminación de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, hecho en Ginebra el 21 de junio de 2019 ([Convenio número 190 de la Organización Internacional del Trabajo](#)).

Continúa su artículo 5 otorgando a la representación de las personas trabajadoras derechos de información en la materia.

Finaliza el artículo 6 determinando la inclusión en el sistema de la Seguridad Social de las personas que realicen las prácticas no laborales previstas en la norma, remitiendo a las previsiones de la normativa de Seguridad Social aplicable.

En cuanto a la disposición adicional primera, recoge especialidades aplicables a la formación práctica no laboral de personas con discapacidad.

La disposición adicional segunda incentiva el acceso al empleo de personas en formación práctica disponiendo que su contratación dará derecho a 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.

La disposición adicional tercera reconoce la posibilidad de las empresas de acogerse a ayudas dirigidas a compensar los costes de tutorización.

En virtud de la disposición adicional cuarta, se creará una Comisión de seguimiento de la formación práctica en el ámbito de la empresa.

La disposición adicional quinta prevé el acceso de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social a la documentación asociada a estas prácticas formativas no laborales y establece que en la planificación anual de este organismo se incluirán actuaciones inspectoras en el ámbito de esta normativa.

Se excluyen del ámbito de aplicación de esta norma, de acuerdo con su disposición adicional sexta, las formaciones reguladas de manera específica por normas que impongan su obligatoriedad para ejercer determinadas profesiones, la formación práctica en el ámbito de 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.

Las disposiciones transitorias primera y segunda regulan la aplicabilidad de la normativa anterior a acuerdos o convenios de cooperación vigentes, así como a las prácticas no laborales en empresas ya concertadas u ofertadas.

La disposición derogatoria única recoge la derogación expresa del [Real Decreto 1543/2011](#), de 31 de octubre, y del [Real Decreto 1493/2011](#), de 24 de octubre, por el que se regulan los términos y las condiciones de inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social de las personas que participen en programas de formación, en desarrollo de lo previsto en la [disposición adicional tercera](#) de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de la Seguridad Social.

En virtud de la disposición final primera se modifica el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobado por el [Real Decreto Legislativo 5/2000](#), de 4 de agosto, a efectos de configurar un régimen sancionador específico vinculado a estas prácticas no laborales, correspondiendo a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social la vigilancia del cumplimiento de la normativa y la exigencia de las responsabilidades pertinentes. La disposición final segunda modifica la disposición adicional quincuagésima segunda del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por [Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre](#), para que las prácticas en las que únicamente exista una compensación de los gastos de transporte, alojamiento o manutención sean consideradas no remuneradas a los efectos de la inclusión en el sistema de Seguridad Social.

La disposición final tercera refleja el título competencial prevalente, que no es otro que el contenido en el [artículo 149.1.7.^ª](#) de la Constitución Española en materia de legislación laboral, excepto el artículo 6 que se dicta al amparo del artículo 149.1.17.^ª en materia de Seguridad Social, y las disposiciones finales primera y segunda que se dictan al amparo de los títulos competenciales invocados en las normas objeto de modificación.

Por último, las disposiciones finales cuarta y quinta se refieren al desarrollo normativo y a la entrada en vigor de la norma.

V

Esta ley cumple con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia contenidos en el [artículo 129](#) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. La norma responde a la necesidad de cumplir con el mandato del [Real Decreto-ley 32/2021](#), de 28 de diciembre. Es eficaz porque identifica de forma clara los fines perseguidos para cumplir su objetivo —combatir las prácticas fraudulentas, reforzar los derechos de las personas en prácticas y proporcionar seguridad jurídica a las partes implicadas en las prácticas—, incorporando fórmulas que permitan alcanzarlo. La norma es proporcional, ya que regula los aspectos imprescindibles para que se pueda cumplir su objetivo: capacitar y facilitar la inserción en el mercado laboral de las personas en prácticas, sin que existan otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones a las personas destinatarias. En cuanto al principio de seguridad jurídica, la norma establece de manera clara los límites que han de aplicarse y, en particular, resulta coherente con el resto del ordenamiento jurídico nacional, generando un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre. Además, cumple con el principio de transparencia, ya que identifica claramente su propósito y se ofrece una explicación completa de su contenido, en las diferentes fases de su tramitación, durante la cual se ha posibilitado la participación activa de las personas destinatarias. En este sentido, se ha sometido a los trámites de consulta pública y de audiencia e información pública previas en cumplimiento de lo previsto en el [artículo 26](#) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, con el objeto de dar participación y audiencia a los ciudadanos afectados y obtener cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades, y también se ha informado a las comunidades autónomas. Por último, la norma es coherente con el principio de eficiencia, dado que su aplicación no impone cargas administrativas adicionales e innecesarias y se ha velado en todo momento por la racionalización en la gestión de los recursos públicos.

Esta ley se dicta al amparo de lo dispuesto en el [artículo 149.1.7.^ª](#) de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en la materia de legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las comunidades autónomas.