

III

LA FORMACIÓN PROFESIONAL Y EL MERCADO DE TRABAJO: UNA APROXIMACIÓN A SU REGULACIÓN JURÍDICA

Esther MERINO LLORENTE
M.^a Cruz MERINO LLORENTE
Universidad de Valladolid

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. PLANTEAMIENTO GENERAL SOBRE LA FORMACIÓN PROFESIONAL.
- III. LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL.
 - 1. Una aproximación al sistema educativo en la Constitución española de 1978.
 - 2. La normativa legal en materia de formación profesional.
 - 2.1. La Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo.
 - 2.1.1. Educación secundaria.
 - 2.1.2. Formación profesional.
 - 2.2. La Ley Orgánica de las Cualificaciones y de la Formación Profesional.
 - 2.3. Ley Orgánica de Calidad de la Educación.
- IV. A MODO DE CONCLUSIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

Una adecuada regulación jurídica de la formación profesional debe tener por objeto encontrar la orientación adecuada para que la formación profesional prepare a los alumnos, sea una auténtica formación para la realización de una profesión.

La formación profesional es una gran cuestión dentro del sistema educativo que hasta hace poco ha tenido un tratamiento normativo notablemente deficiente (faltaba una definición clara de la formación profesional, lo que en la práctica suponía desvirtuar la finalidad propia de la formación profesional), importante defecto que se arrastraba desde hacía mucho tiempo, determinando que en la sociedad se haya desprestigiado la formación profesional. Ese desprestigio ha reducido su demanda en una sociedad necesitada de personas con atribuciones profesionales que se habilitan a través del título de la formación profesional. Definir correctamente la formación profesional en su regulación jurídica y su consiguiente aplicación práctica es fundamental para la sociedad española: no sólo para aquellos alumnos que optan por esos estudios sino también para aquellos que desearían cursarlos de atender la formación profesional a su auténtica finalidad y, fundamentalmente, para la sociedad en general que vería sus recursos bien utilizados y, lo que es más importante, una adecuación de los estudios a las necesidades del mercado de trabajo, pues faltan técnicos y sobran diplomados y licenciados.

Todas las consideraciones precedentes explican sobradamente el panorama que mostraba, en la materia de la formación profesional, nuestro ordenamiento: pluralidad de normas, en su inmensa mayoría con simple rango reglamentario (si bien por otra parte es un rango idóneo para la modificación acorde con la realidad social y técnica), descoordinación y, en algunos casos, contradicción e incluso solapamiento de las disposiciones. En definitiva, profusión normativa y, lo que es más grave, confusión normativa de forma, por el número y características, y, sobre todo y principalmente, de fondo, con pluralidad de normas que confunden a los ciudadanos, usuarios o no de ese sistema pero de cualquier forma afectados respecto a la utilidad del mismo, a la finalidad última de esa regulación que debiera ser (y ¿realmente lo es?) la regulación adecuada a las demandas sociales de técnicos. Así, el Estado gastaba recursos en preparar a técnicos de formación profesional para que atendiesen las numerosísimas demandas sociales, éstas resultaban insatisfechas por el sistema de la formación profesional definido, por lo que no había muchos candidatos (sólo optaban aquellos que no deseaban «estudiar», esto es, por exclusión, cursaban formación profesional porque no querían estudiar el bachillerato ya que no iban a ir a la Universidad) para cursar esos estudios, y los que había no salían muy bien preparados. Socialmente existía la idea de que quien no quería estudiar más iba a la formación profesional porque apenas se estudiaba o se hacía con un bajísimo nivel pero tampoco la formación profesional preparaba para un oficio, a diferencia del bachillerato o la Universidad donde aunque no se prepare al alumnado para trabajar sí se adquieren unos conocimientos que posteriormente se pondrán en práctica en el ámbito laboral, si es posible porque ante los altos índices de personas con estudios de bachillerato y universitarios el mercado no puede asimilar ese ingente número de demandantes de empleo. De ahí que se produzca una situación muy peculiar: hay oficios que no se cubren porque no se prepara a personas y hay personas excesivamente preparadas que no tienen cabida en el mercado. Esto se traduce en una serie de vacantes no cubiertas en el mercado laboral y de personas desempleadas con alta cualificación; lo que implica una falta de adecuación de la cualificación de los parados a las demandas del mercado de trabajo. En materia de la formación profesional hay que definir claramente su finalidad. No hay que distraer el debate sobre la

formación profesional con cuestiones secundarias. La formación profesional fundamentalmente es para incorporarse al trabajo.

II. PLANTEAMIENTO GENERAL SOBRE LA FORMACIÓN PROFESIONAL

Si hablamos de formación profesional estamos haciendo referencia a un tema más genérico de gran trascendencia en el seno de una sociedad, el de la educación, si bien la formación profesional se trata de una educación específica.

La sociedad exige una formación profesional adecuada, que contemple, además de los aspectos educativos y formativos, la conexión con las necesidades y demandas del entorno laboral en que se ubica. Y los padres y jóvenes, como parte de la sociedad, tienen derecho a encontrar dentro del sistema educativo la modalidad de formación profesional que mejor se adapte a sus intereses y aptitudes y que les permita acceder a una formación integral y de calidad, como fase previa a su incorporación al mundo laboral.

La adecuada cualificación profesional de los ciudadanos, además de estar justificada en la satisfacción de la propia aspiración al conocimiento y a la orientación de su conducta, y al tiempo que representa un elemento de gran importancia en su formación intelectual y laboral, es en las sociedades modernas un factor fundamental para el desarrollo económico de los países.

La sociedad actual se encuentra caracterizada por un vertiginoso proceso de cambios guiado por los avances tecnológicos, que determinan constantes transformaciones dando lugar a mercados de trabajo donde existen continuas y sustanciales modificaciones en las cualificaciones profesionales. En este contexto en el que es necesario contar con capital humano cualificado capaz de adaptarse a los cambios que se produzcan mediante una formación continuada, permanente a lo largo de toda la vida, la formación profesional debe responder a tales exigencias.

El objetivo de la formación profesional, con carácter general, debe ser preparar a las personas para el ejercicio profesional mediante la adquisición de competencias que faciliten la inserción y promoción laboral. Las competencias profesionales necesarias pueden adquirirse mediante diversas enseñanzas y actuaciones que se ubican, unas dentro del sistema educativo y otras fuera de él, de forma que dentro del ámbito de la Formación Profesional existen tres subsistemas, cuales son la formación profesional reglada, la formación continua y la formación ocupacional, integrando lo que ha dado en llamarse el *Sistema de Formación Profesional*.

En una primera aproximación podemos adelantar que la formación profesional reglada va dirigida a jóvenes y tiene como objetivo formar y capacitar para el ejercicio cualificado de actividades profesionales. Este tipo de formación es regulada por la LOGSE y competencia de la Administración educativa. La formación continua⁽¹⁾, dirigida a trabajadores ocupados, se integra por acciones formativas tendentes a mejorar sus cualificaciones profesionales llevadas a cabo por las organi-

(1) El Real Decreto 1046/2003, de 1 de agosto, regula el subsistema de formación profesional continua.

zaciones empresariales y sindicales. Esta formación es una atribución de las autoridades laborales gestionándose por las organizaciones citadas con anterioridad. Y, en tercer lugar, la formación profesional ocupacional, que es competencia de la Administración laboral, está destinada a las personas que son demandantes de empleo al objeto de favorecer su inserción profesional mediante la actualización de su cualificación profesional. A tal efecto se ha diseñado el Plan de formación e inserción profesional⁽²⁾.

Esos tres subsistemas de formación deben estar conectados, deben interrelacionarse para contribuir de forma eficaz al objetivo de preparar a las personas profesionalmente no sólo para su incorporación o inserción al mundo del trabajo sino para su promoción laboral, permitiendo una continua o permanente adaptación al mercado laboral. Ese es el objetivo de los Programas Nacionales de Formación Profesional tratando de adecuar las cualificaciones profesionales que se faciliten desde cada subsistema de formación con las competencias profesionales que el mundo laboral demanda así como su adaptación a los cambios que en ese mundo se produzcan en el futuro.

III. LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL

1. UNA APROXIMACIÓN AL SISTEMA EDUCATIVO EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

El sistema educativo español aparece conformado en nuestra Constitución en diversos preceptos, de forma que podemos hablar de un modelo educativo constitucional pues las reglas básicas sobre las que la educación se organiza aparecen recogidas en el texto constitucional. Esto no quiere decir, como por otra parte parece lógico, que el modelo educativo quede totalmente fijado en la norma suprema del ordenamiento jurídico, que todos los aspectos relativos a la educación se encuentren especificados y detallados a nivel constitucional; sino que sólo los aspectos más relevantes y esenciales en su definición se encuentran plasmados en la Constitución, sin perjuicio de que el detalle minucioso del sistema educativo figure en las normas de rango inferior a la Constitución, esto es, en normas dictadas por el legislador o por la Administración, dictadas conforme a lo dispuesto en el texto constitucional que garantiza a ese nivel la materia educativa. Normas legales o reglamentarias que al versar sobre la educación deben respetar la concepción que de esta materia alienta la Constitución, concepción que viene determinada, por un lado, por exigencias constitucionales y, por otro, por límites constitucionales que condicionan la actividad educativa.

Nuestro Tribunal Constitucional, desde sus inicios, estableció los criterios o parámetros para determinar el contenido esencial de los derechos fundamentales entre los que se encuentra el derecho a la educación, contenido que está constitucionalmente garantizado.

(2) El Real Decreto 631/1993, de 3 de mayo, por el que se aprueba el Plan nacional de formación e inserción profesional, se ha modificado por el Real Decreto 1936/2004, de 27 de septiembre.

El constituyente consagra el derecho a la educación y la libertad de enseñanza en el artículo 27 dentro de la sección en la que se regulan *los derechos fundamentales y las libertades públicas* (sección 1.^a del capítulo II «Derechos y libertades» del título I «De los derechos y deberes fundamentales») que gozan del máximo grado de protección constitucional⁽³⁾. Y dentro de la sección 2.^a de ese mismo capítulo establece, en el artículo 35: «todos los españoles tienen el deber de trabajar y el derecho al trabajo, a la libre elección de profesión u oficio, (...)». Fuera del capítulo relativo a los derechos y libertades y dentro del correspondiente a los *principios rectores de la política social y económica*, en su artículo 40.2, la Constitución española señala: «asimismo, los poderes públicos fomentarán una política que garantice la formación y readaptación profesionales; (...)», principio cuyo «reconocimiento, (...) respeto y (...) protección (...), informará la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen» (artículo 53.3 de la CE).

Y todo ello además, como se desprende del artículo 149.1 de la CE, se ha considerado de tan básica trascendencia para la ordenación jurídica de la nación, que por el constituyente se ha reservado expresamente a la competencia legislativa exclusiva del Estado, al que le compete en efecto, según dicho precepto, «la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales» (1.^a), «la legislación laboral» (7.^a) y «la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia» (30.^a).

2. LA NORMATIVA LEGAL EN MATERIA DE FORMACIÓN PROFESIONAL

El contenido del artículo 27 aparecía desarrollado y diseñado a partir de la década de los ochenta básicamente a través de tres textos legislativos orgánicos: la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación (denominada convencionalmente LODE); la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de

(3) En este sentido, aparte de que vinculan a todos los poderes públicos y de que la regulación de su ejercicio se hará *sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial* (artículo 53.1 de la CE), ley que debe ser, al menos en sus aspectos básicos (*las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas*), estatal y de carácter orgánica (artículo 81 de la CE), existiendo al respecto un principio de reserva legal absoluta ya que no cabe ni delegación legislativa (artículo 82.1 de la CE, que excluye de la delegación de la potestad de dictar normas con rango de ley que pueden hacer las Cortes Generales en el Gobierno las materias que tienen que ser objeto de regulación por Ley Orgánica) ni la regulación por el Gobierno a través de Decretos-Leyes (artículo 86 de la CE, pues los Decretos-leyes no podrán afectar a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos que se regulan en el título I), se considera la revisión que afecte a ese precepto 27 reforma esencial de la Constitución (artículo 168 de la CE) y, en cuanto a su tutela, es protegido al máximo nivel pues es susceptible de recurso de amparo ordinario y de recurso de amparo constitucional ya que *cualquier ciudadano podrá recabar su tutela por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad* y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional (artículo 53.2 de la CE).

Ordenación General del Sistema Educativo (conocida como LOGSE)⁽⁴⁾ y la Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los centros docentes. En materia educativa se aprueban en el año 2002 dos normas legales: una ley específica en materia de formación profesional, la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, texto legal que no tiene precedente como tal ley específica, y la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación (conocida como LOCE), por la que se fija una nueva ordenación del sistema educativo.

2.1. La Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo

La Ley denominada LOGSE configura el sistema educativo, procediendo a su reordenación, comprendiendo enseñanzas de régimen general y enseñanzas de régimen especial. Las enseñanzas de régimen general se ordenan en educación infantil, educación primaria, educación secundaria (que incluye la educación secundaria obligatoria, el bachillerato y la formación profesional de grado medio), la formación profesional de grado superior⁽⁵⁾ y la educación universitaria. Por su parte, las enseñanzas de régimen especial previstas con carácter general y expresamente en la ley⁽⁶⁾ son las enseñanzas artísticas y las enseñanzas de idiomas.

La regulación específica de la Formación Profesional en la LOGSE aparece en el capítulo cuarto del título I, en los artículos 30 a 35, ninguno de los cuales tiene carácter orgánico⁽⁷⁾.

La LOGSE es, pues, una ley orgánica en sentido material, superando así la concepción formal, ya que se trata de una ley que está aprobada formalmente por mayoría cualificada o reforzada, en concreto mayoría absoluta del Congreso de los Diputados, y está reservada a las materias específicamente recogidas en la Constitución (artículo 81 CE y otros), regulando una materia (el derecho fundamental a la educación) a la que se refiere expresamente el artículo 81.1 de la CE. No obstante, cabe regular a través de ley orgánica materias conexas, permitiéndose incluir en ese

(4) Con la entrada en vigor de la LOGSE quedan derogadas diversas normas, entre las que destaca la Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiación de la Reforma Educativa.

(5) Llama la atención que la formación profesional de grado superior sea la única enseñanza de régimen general que no va precedida del término *educación*. No ocurre lo mismo con la formación profesional de grado medio que forma parte de la educación secundaria.

(6) Cabe previa consulta a las Comunidades Autónomas, como establece el artículo 3.4 de la LOGSE, que el Gobierno pueda *establecer nuevas enseñanzas de régimen especial si así lo aconsejaran la evolución de la demanda social o las necesidades educativas*.

(7) A este respecto cabe mencionar que la LOGSE se trata de una ley orgánica en su acepción material pues es mayoritariamente ordinaria. Esto es, de los sesenta y siete preceptos que integran su articulado sólo veintiún artículos, y dos de ellos parcialmente, son orgánicos (los artículos 1 a 6, 12 a 14, 17 a 20, 23, el apartado 2 del artículo 29, el apartado 4 del artículo 58 y los artículos 63 a 67) y de treinta y dos disposiciones (19 adicionales, 9 transitorias y 4 finales) sólo siete tienen el carácter de orgánicas, así se establece en la disposición final tercera de la LOGSE.

tipo de ley algunos preceptos no orgánicos (en la LOGSE mayoritariamente) cuya modificación no exigirá los requisitos formales de la ley orgánica⁽⁸⁾.

La reforma del sistema en materia de educación fruto de la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo se justifica en el Preámbulo del texto legal en la necesidad de adaptar la educación a los nuevos tiempos tanto desde el punto de vista político, social y tecnológico, así como en *la necesidad de dar correcta solución a problemas estructurales*, tales como los relativos a la Formación Profesional.

El sistema educativo ordenado en la LOGSE comprende las enseñanzas de régimen general y enseñanzas de régimen especial (artículo 3). Dentro de las *enseñanzas de régimen general*, objeto de regulación bajo esa rúbrica en el título primero (artículos 7 a 37), nuestro sistema educativo se ordena, conforme establece el apartado 2 del artículo 3, en los siguientes niveles: educación infantil, educación primaria, educación secundaria (comprendiendo la educación secundaria obligatoria, el bachillerato y la formación profesional de grado medio), la formación profesional de grado superior y la educación universitaria. Que la formación de todos los alumnos tenga un contenido común se justifica, como se establece en el Preámbulo, en razones de «la igualdad de todos los españoles ante el contenido esencial del derecho a la educación y que los estudios que conducen a la obtención de títulos académicos y profesionales de validez general se atengan a unos requisitos mínimos y preestablecidos».

2.1.1. EDUCACIÓN SECUNDARIA

Este nivel de enseñanza es objeto de regulación en el capítulo III del título primero, artículos 17 a 29. Dicho capítulo aparece integrado por varias secciones, precedidas por el artículo 17 que detalla los estudios que conforman la educación secundaria: la educación secundaria obligatoria (desde los 12 a los 16 años), el bachillerato y la formación profesional específica de grado medio⁽⁹⁾. Las dos primeras etapas son objeto después de desarrollo en las dos secciones del capítulo, no así la formación profesional de grado medio que se regula, fuera del capítulo dedicado a la educación secundaria, en un capítulo específico para esa materia, en el capítulo IV (artículos 30 a 35) de ese título que lleva por denominación genérica la de *formación profesional*.

(8) Por lo que a este aspecto se refiere, de la doctrina del Tribunal Constitucional se deduce un criterio restrictivo respecto al ámbito del *desarrollo de los derechos fundamentales* (artículo 81.1 de la CE), de modo que esa expresión *derechos fundamentales* se refiere sólo a los preceptos incluidos en la sección 1.ª del capítulo 2.º del título I (artículos 15 a 29, entre los que se incluye el derecho a la educación, artículo 27) y, por lo que respecta a *desarrollo* esa expresión igualmente ha de entenderse en un sentido restrictivo, aludiendo a un desarrollo frontal y directo de esos preceptos, no siendo suficiente para que se exija una ley orgánica una mera incidencia indirecta.

(9) Establece la disposición final tercera que, además de otras disposiciones, el artículo 17, junto con los artículos 18 a 20, 23 y 29.2, tiene carácter orgánico, así las etapas de ESO, Bachillerato y Formación Profesional de grado medio tienen tal carácter, mientras que a la Formación Profesional de grado superior no se le puede aplicar explícitamente el carácter de orgánico.

La educación secundaria obligatoria (conocida convencionalmente como ESO) es la etapa educativa regulada en los artículos 18 a 24, artículos que integran la sección primera del capítulo III del título primero. Está constituida por cuatro cursos académicos, que conforman dos ciclos, ambos de dos cursos (artículo 20.1): el primero desde los 12 a los 14 años, en el que predomina un tronco común de áreas, y el segundo de los 14 a los 16 años, en el que aparece un mayor grado de opcionalidad.

La finalidad de la ESO es «transmitir a todos los alumnos, pues es obligatoria, los elementos básicos de la cultura, formarles para asumir sus deberes y ejercer sus derechos y prepararles» bien para: incorporarse a la vida activa o laboral, acceder a la formación profesional específica de grado medio o acceder al bachillerato (artículo 18). Así pues, se ve claramente que la ESO tiene una doble finalidad: a) carácter terminal al finalizar con la ESO la educación obligatoria, carácter terminal de preparación para la vida activa que empieza a los 16 años, cuando acaba la ESO, y b) carácter propedéutico, al preparar a los alumnos para el paso inmediato a la educación postobligatoria, esto es, para después acceder a la formación profesional de grado medio o al bachillerato.

Si los alumnos que han cursado los estudios de los dos ciclos de la ESO han alcanzado los objetivos perseguidos por esta etapa adquieren la titulación única de Graduado en Educación Secundaria⁽¹⁰⁾, que faculta para acceder bien al bachillerato, bien a la formación profesional específica de grado medio (artículo 22.2).

A partir de este nivel educativo obligatorio de la ESO, el alumno puede dirigirse a estudiar los niveles postobligatorios a partir de los 16 años: el bachillerato, nivel considerado de «enseñanza académica o general» y la formación profesional de grado medio.

El bachillerato aparece regulado en los artículos 25 a 29 (sección segunda del capítulo III del título primero), que no tienen, salvo el apartado 2 del precepto 29, carácter orgánico. Para el acceso al bachillerato se requiere estar en posesión del título de Graduado en Educación Secundaria (artículo 25.2). El bachillerato está integrado por dos cursos académicos. Los cursos se organizarán en *materias*, que serán *comunes*, contribuyendo a la formación general del alumnado; las *materias propias* de cada modalidad de bachillerato (que serán establecidas por el Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, adaptando esas materias a las necesidades de la sociedad y del sistema educativo, artículo 27.6) y las *materias optativas*, proporcionando al alumno con estos dos tipos de materias una formación más especializada, que le prepare y le oriente hacia una mayor formación, hacia estudios posteriores (formación profesional específica de grado superior o educa-

(10) Se sustituye así la anterior doble titulación a los 14 años por esta única titulación a los 16 años.

ción universitaria) o hacia la actividad profesional (artículos 25 y 27, apartados 1, 2 y 4)⁽¹¹⁾.

Si el alumno consigue una evaluación positiva en todas las materias del bachillerato obtendrá el *título de Bachiller* (artículo 29.1) que le facultará para acceder a una mayor formación, bien la formación profesional de grado superior, bien los estudios universitarios, en este último supuesto previa la superación de una prueba de acceso⁽¹²⁾ (artículo 29.2).

2.1.2. FORMACIÓN PROFESIONAL

En el Preámbulo de la LOGSE se señala que la formación profesional ha de ser considerada de forma especial, al destacarse como objetivo fundamental de la reforma llevada a cabo por esta ley «la necesidad de dar correcta solución a problemas estructurales y específicamente educativos, errores de concepción, insuficiencias y disfuncionalidades que se han venido manifestando o agudizando con el transcurso del tiempo. Tales son, por citar algunos, (...) el desfase entre la conclusión de la escolaridad obligatoria y la edad mínima laboral; la existencia de una doble titulación al final de la Educación General Básica que, además de ser discriminatoria, posibilita el acceso a la Formación Profesional a quienes no concluyen positivamente aquélla; la configuración de esta Formación Profesional como una vía secundaria, pero, al tiempo, demasiado académica y excesivamente desvinculada y alejada del mundo productivo; el diseño exclusivamente propedéutico del bachillerato, prácticamente orientado como una etapa hacia la Universidad». Junto a otros elementos que justifican esa reforma se mencionan específicamente varios que aluden a la formación profesional. En términos amplios, la formación profesional comprende la formación profesional inicial, reglada o del ámbito educativo, la formación profesional continua y la formación profesional ocupacional, ofertas o subsistemas de formación profesional que se exige a las Administraciones Públicas que garanticen su coordinación (artículo 30.1 *in fine*)⁽¹³⁾. Así pues, la formación profesional está integrada no sólo por «el conjunto de enseñanzas que, dentro del sistema educativo» y reguladas en la LOGSE, «capaciten para el desempeño cualificado de las distintas profesiones sino también por aquellas otras acciones que, dirigidas a la formación continua en las empresas y a la inserción y reinserción laboral de los trabajadores, se desarrollen

(11) En diversos preceptos, entre otros en el artículo 25.1 y 3, se difumina la finalidad del bachillerato con respecto a su carácter terminal de preparación para la vida activa («funciones sociales») y se acentúa su carácter propedéutico para acceder a estudios universitarios (previa superación de pruebas de acceso, artículo 29.2), o para acceder a los estudios de la formación profesional de grado superior, que sí tienen carácter terminal.

(12) Como se recoge en la ley, en ese apartado 2 que tiene carácter orgánico (disposición final tercera), junto a las calificaciones del bachillerato, esa prueba de acceso *valorará, con carácter objetivo, la madurez académica de los alumnos y los conocimientos adquiridos en él.*

(13) En cuanto a la coordinación entre los distintos subsistemas de formación profesional, establece la disposición adicional cuarta en el apartado 6 que «el Gobierno regulará las correspondencias o convalidaciones entre los conocimientos adquiridos en la formación profesional ocupacional y en la práctica laboral y las enseñanzas de formación profesional a las que se refiere la presente ley».

en la formación profesional ocupacional, que se regulará por su normativa específica» (artículo 30.1). Definición de la formación profesional que es detallada en la Ley Orgánica 5/2002, ley que examinaremos a continuación, en su artículo 9, al establecer que «la formación profesional comprende el conjunto de acciones formativas que capacitan para el desempeño cualificado de las diversas profesiones, el acceso al empleo y la participación activa en la vida social, cultural y económica. Incluye las enseñanzas propias de la formación profesional inicial, las acciones de inserción y reinserción laboral de los trabajadores, así como las orientadas a la formación continua en las empresas, que permitan la adquisición y actualización permanente de las competencias profesionales»⁽¹⁴⁾. Todo este conjunto de enseñanzas y acciones que integran el sistema de formación profesional tiene por objetivo preparar adecuadamente a las personas para el ejercicio profesional mediante la adquisición de competencias con valor y significado en el empleo que faciliten la inserción y promoción laboral.

La formación profesional reglada, esto es, la formación profesional inserta en el sistema educativo aparece integrada por un conjunto de enseñanzas que capacitan para el desarrollo cualificado de las distintas profesiones⁽¹⁵⁾. Como se establece en el apartado dos del artículo 30 de la LOGSE, la formación profesional reglada tiene como finalidad «la preparación de los alumnos para la actividad en un campo profesional, proporcionándoles una formación polivalente que les permita adaptarse a las modificaciones laborales que puedan producirse a lo largo de su vida». Así pues, la formación profesional diseñada en la normativa educativa se orienta fundamentalmente a la adquisición por los alumnos de competencias profesionales, es decir, que los alumnos consigan los conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes adecuados que permitan desempeñar y realizar roles y situaciones de trabajo requeridos en el empleo. No obstante, también se persiguen otras finalidades como: a) comprender la organización y características del sector correspondiente, así como los mecanismos de inserción laboral y b) adquirir una identidad y madurez profesional motivadora de futuros aprendizajes y adaptaciones al cambio de las cualificaciones.

La formación profesional reglada comprende tanto la formación profesional de base como la formación profesional específica, esto es, la verdadera formación profesional. La **formación profesional de base**, que es conocida en la LOGSE como *formación básica de carácter profesional* (artículo 30.3) viene integrada por el conjunto de conocimientos, destrezas y actitudes comunes a un amplio grupo de

(14) Definición que también recoge el artículo 1 del Real Decreto 362/2004, de 5 de marzo, por el que se establece la ordenación general de la formación profesional específica.

(15) La LOGSE en este apartado 1 del artículo 30 no hace explícita la finalidad de la formación profesional aunque le da un carácter exclusivamente terminal de capacitación para el desempeño cualificado de las distintas profesiones. La formación profesional deja de ser así una vía de segunda clase (en lo académico y en lo propedéutico), pues se accede a la FP con la titulación de la ESO o del Bachillerato (artículo 31), y con el fin terminal de cualificarse para el ejercicio de una determinada profesión, y no como vía académica para continuar o acceder a otro nivel de estudios. El calificativo de «educación» utilizado en la documentación sobre la reforma, en la ley desaparece explícitamente.

profesiones. Dicho en términos generales, como lo hace el preámbulo, esta enseñanza o formación a la que se alude en el capítulo IV del título primero de la LOGSE, es la adquirida por todos los alumnos en la educación secundaria, esto es, en la ESO y en el bachillerato. Más concretamente esta formación se adquiere: para el acceso a la formación profesional de grado medio, *en el currículum de la educación secundaria obligatoria (ESO)*, a través de objetivos y contenidos del área de Tecnología y de materias de iniciación profesional junto a la formación general, y para el acceso a la formación profesional específica de grado superior *en el bachillerato*, a través de los contenidos de las materias propias de cada modalidad y de las materias optativas (artículo 30.3), entre otras: Tecnología Industrial, Mecánica, Electrotecnia y Economía.

La **formación profesional específica** aparece regulada en el capítulo IV del título primero, artículos 30 a 35 (de carácter ordinario) donde, como se plasma en el preámbulo, «la ley acomete una reforma profunda de la formación profesional consciente de que se trata de uno de los problemas del sistema educativo vigente hasta ahora que precisan de una solución más profunda y urgente, y de que es un ámbito de la mayor relevancia para el futuro de nuestro sistema productivo». La formación profesional específica puede ser de grado medio —para el acceso de los graduados de educación secundaria— y de grado superior —para los que obtengan el título de bachiller— y se organiza en **Ciclos Formativos**: ciclos formativos de grado medio en la formación profesional de grado medio y ciclos formativos de grado superior en la formación profesional de grado superior (artículo 30.2 y 4), que se impartirán en centros públicos y privados. Los ciclos formativos de grado medio se sitúan, como acabamos de apuntar, al finalizar la ESO y los de grado superior a continuación del bachillerato, no existiendo paso directo desde los ciclos de grado medio a los de grado superior. La formación profesional específica va a comprender un «conjunto de ciclos formativos con una organización modular, de duración variable, constituidos por áreas de conocimiento teórico-prácticas en función de los diversos campos profesionales» (artículo 30.4). Esto es, se integrará por un conjunto de conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes, pero que, a diferencia de la formación profesional de base, estarán particularmente vinculados a la competencia profesional característica de cada título, culminando así la preparación para el ejercicio profesional. Este tipo de formación profesional debe facilitar la incorporación de los jóvenes a la vida activa, contribuir a la formación permanente de los ciudadanos y atender a las demandas de cualificación del sistema productivo (artículo 30.5).

Los ciclos formativos, a su vez, se agrupan en **Familias Profesionales** ⁽¹⁶⁾ establecidas por el Ministerio de Educación. Los objetivos y contenidos de los ciclos formativos se organizan en **Módulos Profesionales**, equivalentes a áreas o materias,

(16) Podemos citar las siguientes Familias Profesionales: actividades agrarias; actividades físicas y deportivas; actividades marítimo-pesqueras; administración; artes gráficas; comercio y *marketing*; comunicación, imagen y sonido; edificación y obra civil; electricidad y electrónica; fabricación mecánica; hostelería y turismo; imagen personal; industrias alimentarias; informática; madera y mueble; mantenimiento de vehículos autopropulsados; mantenimiento y servicios a la producción; química; sanidad; servicios socioculturales y a la comunidad; textil, confección y piel, y, por último, vidrio y cerámica.

de acuerdo con las competencias profesionales requeridas por el sistema productivo, agrupadas en unidades de competencia. Existen módulos profesionales específicos de un ciclo, si se asocian a una única unidad de competencia definida por el sistema productivo y módulos profesionales transversales, si se asocian a varias unidades de competencia. Así entre estos últimos está el Módulo Profesional de Formación y Orientación Laboral, que forma parte del currículum de todos los ciclos formativos y permite que los alumnos adquieran conocimientos de las relaciones sociolaborales, la legislación laboral, las técnicas de búsqueda de empleo y los mecanismos de creación de la propia empresa⁽¹⁷⁾.

Los módulos profesionales tienen una duración variable. Algunos de ellos pueden ser convalidados con la formación profesional ocupacional o se pueden corresponder con la experiencia laboral. En consecuencia, la duración de los ciclos formativos es también variable en función de la competencia profesional, pudiendo tener una duración de 1.300, 1.400, 1.700 o 2.000 horas. Los módulos profesionales durante el primer curso se desarrollarán en el centro educativo y durante el segundo curso en el centro educativo y en centros de trabajo, y respecto al módulo profesional de formación en centros de trabajo, dependiendo de las características del ciclo formativo. Hasta un 25% se realizan en empresa-centro productivo, donde los procesos de producción de bienes y de prestación de servicios se desarrollen en tiempo real.

El acceso a la formación profesional específica puede hacerse desde el sistema educativo o desde el ámbito laboral con el objetivo de alcanzar otras competencias. En cuanto a las condiciones de acceso cabe, pues, un acceso directo y un acceso tras superar una prueba, si no se cumplen los requisitos de acceso directo. Con carácter general, para el acceso a la formación profesional específica de grado medio se requiere estar en posesión del título de Graduado en Educación Secundaria, esto es, haber completado la educación básica, y para el acceso a la formación profesional específica de grado superior se requiere estar en posesión del título de Bachiller (artículo 31.1 y 2). No obstante, es posible acceder a la formación profesional específica sin requisito de titulación, esto es, *sin cumplir los requisitos académicos establecidos*, superando una prueba específica regulada por las Administraciones educativas. En esa prueba de acceso el aspirante debe demostrar «tener la preparación suficiente para cursar con aprovechamiento estas enseñanzas». En concreto, en esa prueba el aspirante debe acreditar, si se trata del acceso a la formación profesional específica de grado medio, «los conocimientos y habilidades suficientes para cursar con aprovechamiento dichas enseñanzas», y si se trata del acceso a la formación profesional específica de grado superior, «la madurez en relación con los obje-

(17) Otro módulo transversal es el Módulo Profesional de Formación en Centros de Trabajo, que trata de poner a los alumnos en una situación real de trabajo, de modo que complete los conocimientos y las destrezas adquiridos en el centro educativo. Este módulo se desarrolla en un centro de trabajo en el que el alumno sigue un programa formativo elaborado por el equipo educativo del centro con la colaboración del responsable del centro de trabajo. De este módulo pueden quedar exentos, total o parcialmente, aquellos alumnos que acrediten una experiencia laboral que se corresponda con los estudios profesionales que se deseen cursar.

vos del bachillerato y sus capacidades referentes al campo profesional de que se trate», si bien estas capacidades pueden acreditarse también a través de «una experiencia laboral que se corresponda con los estudios profesionales que se desee cursar» (artículo 32.2).

Por lo que respecta al contenido de la formación profesional específica se debe fomentar, como se establece en la LOGSE en el artículo 34.1, *la participación de los agentes sociales*, es decir, de las organizaciones empresariales y sindicales, en su diseño y planificación, teniendo en cuenta en su programación el entorno socioeconómico, con sus necesidades y posibilidades de desarrollo, de los centros docentes en que vayan a impartirse. En la enseñanza de la formación profesional específica, esto es, en los estudios profesionales, como plasma el apartado 3 de ese precepto, se tratará de integrar «contenidos científicos, tecnológicos y organizativos, favoreciendo en el alumnado la capacidad para aprender por sí mismo y para trabajar en equipo».

Los títulos correspondientes a los estudios de formación profesional tienen validez oficial académica y profesional en todo el territorio nacional, y acreditan la formación y la capacitación para el desempeño cualificado de las distintas profesiones. Títulos que el Gobierno establecerá, previa consulta a las CC. AA., junto a las enseñanzas mínimas de cada uno de ellos, éstas «permitirán la adecuación de esos estudios a las características socioeconómicas de las CC. AA.» (artículo 35.1).

La superación de las enseñanzas de formación profesional específica de grado medio o, dicho de otro modo, de un Ciclo Formativo de *Grado Medio* dará derecho a la obtención del título de Técnico de la correspondiente profesión o Técnico en la modalidad cursada.

La superación de las enseñanzas de formación profesional específica de grado superior o, dicho de otro modo, un Ciclo Formativo de *Grado Superior* dará derecho a la obtención del título de Técnico Superior de la correspondiente profesión o Técnico Superior en la modalidad cursada. Si se accedió a la formación profesional específica de grado superior mediante prueba, el título de Técnico Superior permite acceder de forma directa a las distintas modalidades de bachillerato que se determinen y que tengan relación con los estudios de formación profesional correspondiente (apartado 4 del artículo 35). Puede accederse a la Universidad desde la formación profesional directamente con el título de Técnico Superior, si se trata de determinadas enseñanzas universitarias relacionadas con los estudios de formación profesional cursados que se determinen en la normativa correspondiente.

El Real Decreto 676/1993, de 7 de mayo, por el que se establecen las directrices generales sobre los títulos y las correspondientes enseñanzas mínimas de formación profesional, fijó la estructura común de la ordenación académica de las enseñanzas profesionales, configuradas desde la perspectiva de la competencia profesional, con la finalidad de relacionar la formación profesional con el mundo productivo. Al amparo de esta norma se han dictado los reales decretos por los que se establecen los títulos de formación profesional que configuran el actual catálogo de títulos, determinando el perfil profesional, las competencias profesionales que lo integran y las enseñanzas y otros aspectos relativos a la ordenación académica. El Real Decreto 676/1993 ha sido completado con el Real Decreto 777/1998, de 30 de abril, por el

que se desarrollan determinados aspectos de la formación profesional en el ámbito del sistema educativo.

2.2. La Ley Orgánica de las Cualificaciones y de la Formación Profesional

En aras a la mejora de la realidad de la formación profesional los poderes públicos, a lo largo de los últimos años, no sólo han elaborado nuevas normas, leyes y reglamentos, sino también han continuado una labor de promoción de la formación profesional a través de diversas campañas de publicidad, destinadas a incrementar el prestigio social de estos estudios, especialmente entre los estudiantes y sus familias. Así durante los últimos años, los estudios de formación profesional han ido aumentando progresivamente su número de alumnos, acercándose a las cifras de la Unión Europea, y han mejorado sustancialmente sus perspectivas de inserción laboral.

La regulación legal de la formación profesional se ha visto complementada con la promulgación de dos nuevos textos normativos: uno específico, la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional (BOE del 20) y otro general, referido a todo el sistema educativo, la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación (BOE del 24). Decimos que complementada pues, como aparece en la Exposición de Motivos de la Ley 5/2002, «es necesaria la renovación permanente de las instituciones y, consiguientemente, del marco normativo de la formación profesional» y de ahí esta ley, «que no deroga el actual marco legal de la formación profesional establecido por la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo». Se trata de una renovación, que justifica el dictado de este texto legal, en el sentido de la modernización y mejora de la regulación de la formación profesional al objeto de garantizar «la deseable correspondencia entre las cualificaciones profesionales y las necesidades del mercado de trabajo», se trata de adecuar la formación profesional a las nuevas exigencias del sistema productivo y de fomentar la formación y la readaptación profesional. Así, pues, el objetivo de esta ley es adaptar la formación profesional a las cambiantes demandas del mercado laboral, facilitando una formación dirigida al empleo, vinculando estrechamente la formación y el empleo y posibilitando la formación a lo largo de toda la vida. Esta ley se dicta al amparo de las disposiciones primera, séptima y trigésima del artículo 149.1 de la Constitución (disposición final primera)⁽¹⁸⁾. La Ley está integrada por 17 artículos y una serie de

(18) Así, en lo que se refiere a la regulación de la formación profesional en el ámbito del sistema educativo, por un lado, es competencia exclusiva del Estado el desarrollo del contenido de la ley relativo a la finalidad del texto legal (artículo 1.1), al Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional —principios, fines, instrumentos y acciones, regulación y coordinación— (artículos 2 a 5), a la colaboración y consulta para ver las necesidades de cualificación (artículo 6.3), a las prácticas profesionales (artículo 6.4), al Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales (artículo 7), al reconocimiento, evaluación, acreditación y registro de las cualificaciones profesionales (artículo 8), a la definición de formación profesional (artículo 9), a los títulos y certificados de profesionalidad (artículo 10.1), a la composición y funciones de los Centros Integrados de Formación Profesional

disposiciones, 4 adicionales y 4 finales⁽¹⁹⁾. Los artículos están agrupados en cinco títulos: uno preliminar (artículos 1 a 6); el título I que lleva por rúbrica «de las cualificaciones profesionales» (artículos 7 y 8); el título II específico sobre «la formación profesional» (artículos 9 a 13); el título III relativo a la «información y orientación profesional» (artículos 14 y 15), y el referido a «calidad y evaluación del Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional» (artículos 16 y 17). La Ley de Cualificaciones es una ley orgánica, prácticamente la mitad de sus preceptos tiene carácter orgánico. La *finalidad* de la ley, según establece su Exposición de Motivos, es crear un Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional para «facilitar la integración de las distintas formas de certificación y acreditación de las competencias y de las cualificaciones profesionales», fomentando «la formación a lo largo de la vida, integrando las distintas ofertas formativas e instrumentando el reconocimiento y la acreditación de las cualificaciones profesionales». Así, tiene por *objeto*, como establece su artículo 1 en el apartado primero, «la ordenación de un sistema integral de formación profesional, cualificaciones y acreditación, que responda (...) a las demandas sociales y económicas». Esta ley fue elaborada conjuntamente por los Ministerios de Educación, Cultura y Deporte y de Trabajo y Asuntos Sociales, debatida con todos los agentes sociales y las Comunidades Autónomas, y ha contado con el dictamen favorable del Consejo Económico y Social, del Consejo Escolar del Estado y del Consejo de Estado, así como del Consejo General de la Formación Profesional. Entre sus medidas principales destacan la creación de un Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional; la integración de las tres modalidades de formación profesional (reglada, continua y ocupacional); la homologación de las titulaciones españolas a las existentes en la Unión Europea, facilitando la movilidad de alumnos y trabajadores en España y en Europa; el reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas a lo largo de la expe-

(artículo 11.6) y a las áreas prioritarias en las ofertas formativas (disposición adicional tercera); y por otro lado, son normas básicas de esta ley el resto de los preceptos, esto es, los artículos 1, apartados 2 y 3; 6, apartados 1 y 2; 10, apartados 2 a 7; 11, todos los apartados excepto el 6; artículos 12 a 17 y las disposiciones adicionales primera y segunda (disposición final primera, apartados 1 y 2). Igualmente se señala en el apartado 3 que es competencia exclusiva del Estado el desarrollo de esta ley en todo aquello que no se refiera a la regulación de la formación profesional en el ámbito del sistema educativo, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas.

(19) Las disposiciones adicionales se refieren: la primera, a la habilitación del profesorado de formación profesional; la segunda, apunta que se habilitará a profesionales cualificados para impartir la formación profesional regulada en la ley, en las condiciones y régimen que determinen las Administraciones competentes, si no existe profesorado cuyo perfil se corresponda con la formación asociada a las cualificaciones profesionales; la tercera, recoge las áreas que son prioritarias en las ofertas formativas: las relativas a tecnologías de la información y la comunicación, idiomas de los países de la Unión Europea, trabajo en grupo, prevención de riesgos laborales y aquellas áreas que se contemplen dentro de las directrices marcadas por la Unión Europea; la cuarta, sobre equivalencias, corresponde al Gobierno, previa consulta al Consejo General de la Formación Profesional, fijar las equivalencias, convalidaciones, correspondencias y los efectos de ellas, entre los títulos de formación profesional y los certificados de profesionalidad. El desarrollo de esta disposición es competencia exclusiva del Estado (disposición final primera.4). Se habilita al Gobierno, previa consulta al Consejo General de Formación Profesional, para el desarrollo normativo de la ley (disposición final tercera).

riencia laboral y del aprendizaje no formal; la creación de un sistema de información y orientación para alumnos, familias y trabajadores; y la creación de un sistema de evaluación y calidad externo para adecuar el sistema de formación profesional a las necesidades de la sociedad. Qué se entiende por Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional, a efectos de esta ley, y cuáles sean las funciones que le corresponden aparecen recogidos en el artículo 2 apartado primero, «el conjunto de instrumentos y acciones necesarios para promover y desarrollar la integración de las ofertas de la formación profesional», sirviéndose para ello del «Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales» y de la «evaluación y acreditación de las correspondientes competencias profesionales»⁽²⁰⁾. El Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional debe regirse en su actuación por una serie de principios básicos que se recogen en el apartado tercero del artículo 2, distinguiéndose entre ellos los que tienen carácter orgánico: los referidos a la orientación que debe tener la formación profesional, al acceso igual, a la participación de las diferentes Administraciones públicas y a la promoción del desarrollo económico; y los que no tienen carácter orgánico, referidos a la participación de los agentes sociales en el diseño de las políticas de formación profesional y su adecuación a los criterios de la Unión Europea.

A continuación la ley alude a los *finés* que se propone el Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional y que son, de forma resumida, los siguientes: capacitar para el ejercicio de actividades profesionales, promover una oferta formativa de calidad que incorpore acciones de formación que capaciten para el desempeño de actividades empresariales y por cuenta propia, proporcionar información y orientación adecuadas en materia de formación, evaluar y acreditar la cualificación profesional y favorecer la inversión en cualificación (artículo 3). El **Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional** se integra por una serie de *instrumentos y acciones*, a través de los cuales se va a promover «la gestión coordinada de las distintas Administraciones públicas con competencias en la materia» (artículo 4.2): el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, que incluirá el contenido de la formación profesional asociada a cada cualificación; un procedimiento de reconocimiento, evaluación y registro de las cualificaciones; la información y orientación, y la evaluación y mejora de la calidad del Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional (artículo 4.1).

Para el desarrollo del Sistema Nacional de Cualificaciones se requiere promover la colaboración de las empresas, de los agentes sociales y otras entidades⁽²¹⁾. Señala la ley que es la Administración General del Estado quien va a regular y coordinar el Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional *sin perjuicio de las competencias que corresponden a las Comunidades Autónomas y de la participación de los agentes sociales* (artículo 5.1). Como órgano consultivo, de participación

(20) El apartado segundo del artículo 2 reproduce literalmente lo recogido en su apartado primero, lo que resulta dudoso desde una correcta técnica legislativa y más teniendo en cuenta que se declara el carácter orgánico del apartado segundo y no del primero.

(21) Llama la atención que en la mención detallada del precepto no se especifique a los sindicatos (artículo 6.1).

institucional de las Administraciones y los agentes sociales y de asesoramiento del Gobierno en materia de formación profesional está el Consejo General de Formación Profesional⁽²²⁾ (artículo 5.2), que tiene como órgano técnico de apoyo al Instituto Nacional de las Cualificaciones (artículo 5.3). El Instituto Nacional de las Cualificaciones (INCUAL) creado por Real Decreto 375/1999, de 5 de marzo, modificado por Real Decreto 1326/2002, de 13 de diciembre, es responsable de definir, elaborar y mantener actualizado el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales y el correspondiente Catálogo Modular de Formación Profesional. El desarrollo de las funciones del INCUAL requiere la formación de especialistas en observación y diseño de las cualificaciones profesionales, en función de los diferentes campos de observación⁽²³⁾.

En orden a identificar, definir y actualizar las necesidades de cualificación así como para definir la formación requerida se van a establecer procedimientos de colaboración y consulta con los distintos sectores productivos y con los interlocutores sociales (artículo 6.3).

El *Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales*, aplicable al territorio nacional, está constituido «por las cualificaciones identificadas en el sistema productivo y por la formación asociada a las mismas», que se va a organizar en módulos formativos generando un Catálogo Modular de Formación Profesional (apartado primero del artículo 7). Se crea el Catálogo de Cualificaciones con la finalidad de «facilitar el carácter integrado y la adecuación entre la formación profesional y el mercado laboral, así como la formación a lo largo de la vida, la movilidad de los trabajadores y la unidad de mercado laboral». Previa consulta al Consejo General de la Formación Profesional, el Gobierno va a determinar, respecto al Catálogo de Cualificaciones, su estructura y contenido, aprobando las que procedan incluir ordenadas por niveles de cualificación y, asimismo, va a garantizar su actualización permanente (apartado 2). Se ha procedido al desarrollo reglamentario de esta ley y así se ha dictado el Real Decreto 1128/2003, de 5 de septiembre, por el que se regula el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, que establece la estructura de dicho Catálogo, señalando que las cualificaciones profesionales se ordenarán por niveles de cualificación y por familias profesionales. Esto es, citado Real Decreto determina la estructura del Catálogo y establece los distintos componentes que deben reunir cada una de las cualificaciones que lo integren, configuradas a través de un perfil profesional y organizadas en unidades de competencia con sus correspon-

(22) Creado por Ley 1/1986, de 7 de enero, modificada por Ley 19/1997, de 9 de junio. Su reglamento de funcionamiento se aprueba por Real Decreto 1684/1997, de 7 de noviembre.

(23) Una de las vías previstas en la legislación vigente para la formación de especialistas es la convocatoria de becas de formación y así, recientemente, se ha dictado la Orden del Ministerio de Educación y Ciencia 4114/2004, de 30 de noviembre, por la que se establecen las bases y se hace pública la convocatoria de becas de formación en observación y diseño de cualificaciones profesionales en el INCUAL (BOE de 15 de diciembre). En el año 2002 se aprueba la adscripción del INCUAL al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y, en la actualidad, se adscribe a la Secretaría General de Educación del Ministerio de Educación y Ciencia (Real Decreto 1553/2004, de 25 de junio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Educación y Ciencia).

dientes módulos formativos asociados. En desarrollo de lo anterior, el Real Decreto 295/2004, de 20 de febrero (BOE de 9 de marzo), por el que se establecen determinadas cualificaciones profesionales, fijó 97 cualificaciones profesionales, que se incluyen en el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, así como sus correspondientes módulos formativos que se incorporan al Catálogo Modular de Formación Profesional.

Este nuevo marco normativo hace necesario adaptar la ordenación de la actual formación profesional específica, con el fin de que las nuevas titulaciones y las enseñanzas conducentes a éstas, respondan a lo que la sociedad demanda de la formación profesional, esto es, proporcionar la formación para cualificar a las personas de modo que les facilite su inserción o reinserción laboral, de acuerdo con sus expectativas profesionales y con las necesidades de los sectores productivos. De ahí que se dicte el Real Decreto 362/2004, de 5 de marzo (BOE de 26), por el que se establece la ordenación general de la formación profesional específica. Reordenación de las enseñanzas de la Formación Profesional Específica que consiste en la revisión de los títulos de Técnico y de Técnico Superior de Formación Profesional Específica existentes y, especialmente, en el sentido de que los nuevos Ciclos Formativos de Grado Medio y de Grado Superior se elaborarán con módulos ligados al Catálogo y con otros módulos, unos de interés para la cualificación profesional tales como la orientación y relaciones laborales, la prevención en riesgos laborales, las tecnologías de la información y la comunicación y otros, de carácter general como el conocimiento de idiomas, el autoempleo, «el espíritu emprendedor» y la creación y gestión de empresas, y el relativo a la formación en centros de trabajo (FCT). En cuanto a su contenido, este Real Decreto señala, tras definir la formación profesional y aludir a sus finalidades, la ordenación de la formación profesional específica—títulos, ciclos formativos y módulos formativos—; los aspectos que deben incluir las enseñanzas comunes de los ciclos formativos; el currículum de los ciclos formativos; las distintas vías de acceso a la formación profesional, con referencia a las características de la prueba de acceso a la Formación Profesional de grado medio y a la Formación Profesional de grado superior; los efectos de los títulos, acreditaciones y evaluación así como las convalidaciones.

La Ley define **cualificación profesional**, como «el conjunto de competencias profesionales con significación para el empleo que pueden ser adquiridas mediante formación modular u otros tipos de formación y a través de la experiencia laboral», y **competencia profesional**, como «el conjunto de conocimientos y capacidades que permitan el ejercicio de la actividad profesional conforme a las exigencias de la producción y el empleo», a los efectos de esta Ley de Cualificaciones. Así pues se entiende por cualificación profesional el conjunto de conocimientos y capacidades que, con significación para el empleo, permitan el ejercicio de la actividad profesional conforme a las exigencias de la producción y el empleo.

En cuanto a los títulos de formación profesional y los certificados de profesionalidad se señala en el artículo 8 que «tienen carácter oficial y validez en todo el territorio nacional», son expedidos por las Administraciones y «tendrán los efectos que le correspondan con arreglo a la normativa de la Unión Europea relativa al sistema general de reconocimiento de la formación profesional en los Estados», añadiendo que «acreditan las correspondientes cualificaciones profesionales a quie-

nes los hayan obtenido, y en su caso, surten los correspondientes efectos académicos según la legislación aplicable». El Real Decreto 942/2003, de 18 de julio, determina las condiciones básicas que deben reunir las pruebas para la obtención de los títulos de Técnico y Técnico Superior de Formación Profesional Específica.

No obstante, cabe la adquisición de competencias profesionales a través de la experiencia laboral o de vías no formales de formación [artículos 7.3.a) y 8.2]. Para su evaluación y acreditación se va a tener como referente el Catálogo Nacional de Cualificaciones, siguiendo criterios que garanticen que la evaluación sea fiable, objetiva y con rigor técnico. En este caso el reconocimiento de tales competencias profesionales se realiza a través de una acreditación parcial (artículo 8, apartados 3 y 4).

Corresponde al Gobierno, si bien previa consulta al Consejo General de la Formación Profesional, fijar «los requisitos y procedimientos para la evaluación y acreditación de las competencias, así como los efectos de las mismas» (artículo 8.4), y establecer «los requisitos básicos que deberán reunir los centros que impartan ofertas de formación profesional conducentes a la obtención de títulos de formación profesional y certificados de profesionalidad» (artículo 11.1)⁽²⁴⁾. El Real Decreto 631/1993, de 3 de mayo, regula el Plan nacional de formación e inserción profesional y el Real Decreto 797/1995, de 19 de mayo, estableció las directrices sobre los certificados de profesionalidad y los correspondientes contenidos mínimos de formación profesional ocupacional. Al amparo de estas normas el Gobierno dictó 130 reales decretos que constituyen el repertorio de certificaciones de profesionalidad. Posteriormente el Real Decreto 1506/2003, de 28 de noviembre, establece las directrices sobre los certificados de profesionalidad.

La Ley de Cualificaciones señala que es la Administración General del Estado⁽²⁵⁾ la que «determinará los títulos y certificados de profesionalidad, que constituirán las ofertas de formación profesional referidas al Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales». Ofertas formativas que se desarrollan teniendo en cuenta las

(24) Serán Centros Integrados de Formación Profesional aquellos centros que impartan todas las ofertas formativas referidas al Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales (artículo 11.4 en relación con el artículo 10.1). A través de la «red de centros de referencia nacional (...) especializados en los distintos sectores productivos» se lleva a cabo la innovación y experimentación en materia de formación profesional (artículo 11.7). Como establece el artículo 11, corresponde a las Administraciones públicas en el ámbito de sus competencias: a) establecer los requisitos específicos —los requisitos básicos corresponden al Gobierno de la Nación— que habrán de reunir los centros que impartan ofertas de formación profesional conducentes a la obtención de títulos de formación profesional y certificados de profesionalidad (apartado 1); b) crear, autorizar, homologar y gestionar citados centros (apartado 2); c) crear y autorizar los Centros Integrados de Formación Profesional con las condiciones y requisitos que se establezcan (apartado 4); y d) programar y ejecutar las actuaciones de carácter innovador, experimental y formativo, que se llevará a cabo, en el marco de lo establecido en la Ley de Cualificaciones, mediante convenios de colaboración (apartado 7, 2.º párrafo).

(25) Si bien *de conformidad con lo que se establece en el artículo 149.1.30.º y 7.º de la Constitución y previa consulta al Consejo General de la Formación Profesional* (artículo 10.1).

medidas establecidas en el Plan Nacional de Acción para el Empleo ⁽²⁶⁾ (apartado 4 del artículo 10).

La Ley se refiere específicamente a dos ofertas formativas: a) aquellas dirigidas a grupos con especiales dificultades de integración laboral, ofertas formativas que con la finalidad de «facilitar la integración social y la inclusión de los individuos o grupos desfavorecidos en el mercado de trabajo» se adaptarán por las Administraciones públicas, en especial por la Administración local, a *las necesidades específicas* de sus destinatarios. A tal efecto esas ofertas favorecerán «la adquisición de capacidades en un proceso de formación a lo largo de la vida» y podrán incorporar junto a módulos asociados al Catálogo Nacional de Cualificaciones módulos apropiados para la adaptación a las necesidades específicas del colectivo beneficiario; b) aquellas no vinculadas al Catálogo Modular de Formación Profesional, tienen por objeto satisfacer y adecuarse al máximo a las necesidades específicas de formación y cualificación. Las competencias profesionales ofertadas y adquiridas mediante tales acciones formativas «podrán ser acreditadas cuando sean incorporadas al Catálogo de Cualificaciones» (artículos 12 y 13).

Como con anterioridad apuntábamos la ley establece, aparte del Catálogo Nacional de Cualificaciones, otros instrumentos y acciones que conforman el Sistema Nacional, entre los que se encuentran la información y orientación en materia de formación y empleo [artículo 4.1.c)], y que, bajo la rúbrica «Información y orientación profesional» se desarrolla en el título III de la ley, integrado por dos preceptos, los artículos 14 y 15. En estos artículos se alude básicamente a dos aspectos esenciales de la información y orientación profesional cuales son su finalidad y su organización. Así la información y orientación profesional en el marco del Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional va dirigida a informar sobre las oportunidades de acceso al empleo y las posibilidades de adquirir, evaluar y acreditar las competencias y cualificaciones profesionales y de su progreso a lo largo de la vida así como a asesorar sobre las ofertas de formación y los itinerarios formativos para facilitar la inserción y la reinserción laborales y la movilidad profesional. La ley señala que en la información y orientación profesional pueden participar, a través de sus correspondientes servicios de información y orientación profesional, distintos entes, en concreto las Administraciones públicas de ámbito educativo y laboral y los agentes sociales, si bien corresponde a la Administración General del Estado desarrollar las fórmulas de cooperación y coordinación entre ellos. No obstante, corresponde a las Administraciones públicas proporcionar información a la sociedad en general y, en concreto, al alumnado del sistema educativo, a las familias, a los trabajadores desempleados y ocupados, y a los interlocutores sociales; en este último caso al objeto de que esa información sobre el sistema pueda servir de referente orientativo en la negociación colectiva.

En los dos últimos artículos de la ley se hace referencia a otro instrumento del Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional cual es su evaluación. La evaluación del Sistema tiene por finalidad garantizar la eficacia de las acciones

(26) Ley 56/2003, de 26 de diciembre, de Empleo (BOE de 17).

que lo forman y su adecuación permanente a las necesidades del mercado de trabajo⁽²⁷⁾. Esa evaluación del Sistema se llevará a cabo a través de procesos que serán establecidos y coordinados por el Gobierno, previa consulta al Consejo General de la Formación Profesional. No obstante, las Administraciones públicas garantizarán en sus respectivos ámbitos la calidad de las ofertas formativas y cooperarán en la definición y desarrollo de tales procesos de evaluación.

2.3. Ley Orgánica de Calidad de la Educación

La Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación incide, como indicábamos, en la regulación de la formación profesional. Si bien *no modifica la vigente ordenación general de la Formación Profesional específica* introduce diversos aspectos que afectan a su regulación y entre otros *una mayor flexibilidad en los procedimientos de acceso a los ciclos formativos de grado medio y de grado superior*, tal y como se establece en su Exposición de Motivos. Conforme a la estructura del sistema educativo diseñado por la LOCE la formación profesional se sitúa entre las *enseñanzas escolares de régimen general*, enseñanzas que se organizan en diferentes niveles, dos de los cuales son la *Educación Secundaria*⁽²⁸⁾, una de cuyas etapas es la Formación Profesional de grado medio y la *Formación Profesional de grado superior* (artículo 7, apartados 1 y 3).

En cuanto al acceso a la Formación Profesional⁽²⁹⁾, se encuentra regulado en los artículos 38 y 39, capítulo VI «de la Formación Profesional» del título I «de la estructura del Sistema Educativo». Para el acceso a la Formación Profesional⁽³⁰⁾, tanto de grado medio como de grado superior, existen dos vías:

- a) Estar en posesión de un título: en el caso de cursar la Formación Profesional de grado medio se requiere tener el título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria (artículo 31) y en el caso de cursar la Formación Profesional de grado superior es preciso el título de Bachiller (artículo 37.1, 2 y 3).

(27) Así se recoge en el artículo 16 frente al artículo 4.1.d), que especifica esa adecuación «a las necesidades formativas individuales y a las del sistema productivo» y añade que la evaluación del Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional proporcione la oportuna información sobre su funcionamiento.

(28) Real Decreto 831/2003, de 27 de junio, por el que se establece la ordenación general y las enseñanzas comunes de la Educación Secundaria Obligatoria (BOE de 3 de julio) y Real Decreto 832/2003, de 27 de junio, por el que se establece la ordenación general y las enseñanzas comunes del Bachillerato (BOE de 4 de julio).

(29) Constituye esta materia la regulación específica de la LOCE sobre la formación profesional, junto con los programas de iniciación profesional (artículo 27) y otras cuestiones, entre otras las recogidas en las disposiciones adicionales quinta, décima, decimotercera, decimocuarta y decimoséptima.

(30) Regulación que hay que completar con la recogida en los artículos 14 a 24 del Real Decreto 362/2004, de 5 de marzo, por el que se establece la ordenación general de la formación profesional específica.

- b) Si el alumno carece de la titulación correspondiente se puede acceder a la Formación Profesional superando una prueba⁽³¹⁾: para la **Formación Profesional de grado medio** la prueba debe acreditar sólo los conocimientos suficientes para cursar con aprovechamiento dichas enseñanzas si el alumno ha superado la totalidad de los módulos de carácter profesional de un programa de iniciación profesional relacionado con la enseñanza que pretende cursar, o si el alumno acredita una experiencia laboral relacionada con la enseñanza que pretende cursar. Y en los demás casos la prueba, además de acreditar los conocimientos suficientes para cursar con aprovechamiento dichas enseñanzas, debe acreditar también sus capacidades en relación con el campo profesional de que se trate; para la **Formación Profesional de grado superior**⁽³²⁾ caben distintos supuestos: 1) si el alumno tiene superadas todas las asignaturas de cualquier modalidad de Bachillerato (artículo 37.5) pero no posee título de Bachiller, esto es, no ha superado la prueba general de Bachillerato, puede acceder a la Formación Profesional de grado superior a través de una prueba que acredite sus capacidades en relación con el campo profesional de que se trate; 2) la prueba debe acreditar la madurez en relación con los objetivos del Bachillerato si el alumno acredita una experiencia laboral que se corresponda con los estudios profesionales que pretenda cursar; 3) y, en caso contrario, esto es, de ausencia de esa experiencia laboral tendrá que acreditarse también sus capacidades referentes al campo profesional de que se trate; y 4) si se está en posesión del título de Técnico y se quiere acceder a un ciclo formativo de grado superior relacionado⁽³³⁾ con el mismo⁽³⁴⁾ es preciso únicamente, a través de la prueba, acreditar la madurez en relación con los objetivos del Bachillerato.

La Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación establece la nueva ordenación del sistema educativo. Citada ley señala en su disposición adicional primera que «el Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas aprobará el calendario de aplicación de esta ley, que tendrá un ámbito temporal de cinco años a partir de la entrada en vigor de la misma». El calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo fijada por la LOCE se establece en el Real Decreto 827/2003, de 27 de junio (BOE de 28), que fija el calendario temporal de dicha aplicación que abarca desde las medidas que se iniciaron en el curso académico 2003-2004 hasta las que deban iniciarse en el curso

(31) Corresponde al Gobierno determinar las características básicas de las pruebas previstas en el artículo 38 (artículo 38.5).

(32) En el caso de acceder a través de la prueba a ciclos formativos de grado superior es necesario tener veinte años de edad cumplidos en el año en que se realiza la prueba (artículo 38.2 *in fine*).

(33) Corresponde al Gobierno establecer la relación entre los títulos de Técnicos y su correspondiente de Técnico Superior a los efectos previstos en este artículo 38 (artículo 38.5).

(34) En este caso el requisito de edad que se exige es tener dieciocho años cumplidos en el año natural (artículo 38.4 *in fine*).

2007-2008. Sin embargo, tras el resultado de las elecciones generales celebradas el día 14 de marzo de 2004, con el triunfo del Partido Socialista Obrero Español sobre el Partido Popular y con su consecuencia de cambio de Gobierno, la voluntad del Gobierno de la Nación de instar en un plazo próximo ante las Cortes la modificación de determinados contenidos de la LOCE y otras circunstancias, como se establece en el Real Decreto 1318/2004, de 27 de junio, «hacen aconsejable, sin menoscabo de la vigencia de la LOCE, que el Gobierno proceda, en el ejercicio de las atribuciones que le encomienda la propia ley, a un reajuste parcial del calendario de aplicación» de la nueva ordenación del sistema educativo establecida en el Real Decreto 827/2003, de 27 de junio, esto es, «diferir a cursos posteriores la aplicación de algunas de las medidas previstas por el Real Decreto 827/2003». Así se justifica en el Real Decreto 1318/2004, de 28 de mayo (BOE de 29), que tiene carácter de norma básica (disposición final primera) y que entró en vigor al día siguiente de su publicación (disposición final tercera), esto es, el día 30 de mayo. Así pues el Real Decreto 1318/2004 difiere la aplicación de diversas medidas de la LOCE, algunas de las cuales afectan a la formación profesional, en unos casos hasta el curso 2006-2007 y en otros hasta el curso 2007-2008 (artículo único y disposición adicional única).

IV. A MODO DE CONCLUSIÓN

Es preciso tener una regulación jurídica de la formación profesional adecuada, que contemple además de los aspectos educativos y formativos, la conexión con las necesidades y demandas del entorno laboral.

El sistema educativo tiene que ofrecer modalidades de formación profesional que se adapten a los intereses y aptitudes del alumno, permitiéndoles acceder a una formación integral y de calidad que les prepare para su incorporación al mercado laboral.

En el contexto social de grandes cambios que afectan a los mercados de trabajo es necesario contar con capital humano cualificado capaz de adaptarse a los cambios y a tales exigencias debe responder la regulación jurídica de la formación profesional. Respuesta, que en nuestra opinión, quiere darse con la nueva ordenación de la formación profesional. La promulgación de la Ley de las Cualificaciones y de la Formación Profesional constituye un paso importante en la regulación de todo el sistema de formación profesional pues tiene por objeto la ordenación de un sistema integral de formación profesional, cualificaciones y acreditación, que responda eficazmente a las demandas sociales y económicas a través de las distintas modalidades formativas, esto es, la ley pretende coordinar los tres subsistemas de formación profesional, de forma que la formación profesional reglada se adapte y se adecúe a las nuevas necesidades profesionales que demanda el mercado de trabajo.