

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2175 *Pleno. Sentencia 25/2013, de 31 de enero de 2013. Conflicto positivo de competencia 3727-2007. Planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos del Real Decreto 1538/2006, de 15 de diciembre, por el que se establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo. Competencias sobre educación: constitucionalidad de los preceptos reglamentarios estatales que regulan los módulos de formación en centros de trabajo y de proyecto (STC 111/2012).*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente; don Ramón Rodríguez Arribas, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré y don Juan José González Rivas, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 3727-2007, promovido por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra los arts. 11.4, 12.3 y 37.3 del Real Decreto 1538/2006, de 15 de diciembre, por el que se establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo. Ha formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 25 de abril de 2007, la Abogada de la Generalitat de Cataluña, en representación del Gobierno autonómico, promueve conflicto positivo de competencia contra los arts. 11.4, 12.3 y 37.3 del Real Decreto 1538/2006, de 15 de diciembre, por el que se establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo. La pretensión instada se apoya, de modo resumido, en los siguientes razonamientos.

Como cuestión preliminar, señala que el objeto del conflicto –arts. 11.4, 12.3 y 37.3 del Real Decreto 1538/2006– es de alcance más reducido que el requerimiento previo de incompetencia, por considerar innecesario reiterar la controversia competencial trabada respecto de cuestiones ya sometidas a consideración del Tribunal (concretamente, en el recurso de inconstitucionalidad núm. 4937-2002, contra la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de cualificaciones y de la formación profesional, y el conflicto positivo de competencia núm. 6421-2003, relativo al Real Decreto 942/2003, de 18 de julio, por el que se determinan las condiciones básicas que deben reunir las pruebas para la obtención de los títulos de técnico y técnico superior de formación profesional específica).

La competencia que corresponde al Estado para establecer las titulaciones que corresponden a las enseñanzas de formación profesional, y para determinar los aspectos básicos del currículo de cada una de ellas, no le permite regular, con el alcance que se efectúa en esta norma, cómo debe organizarse la formación profesional del sistema educativo.

Invoca al respecto el art 131 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), que atribuye a la Generalitat la competencia compartida para establecer los planes de estudio, incluyendo la ordenación curricular [apartado 3 c)], y los aspectos organizativos de la educación en régimen no presencial dirigida a los alumnos de edad superior a la de escolarización obligatoria [apartado 2 h)].

La definición de los aspectos básicos que en este ámbito material tienen por objeto establecer un nivel mínimo de homogeneidad en el sistema educativo ya se encuentra determinada, con carácter general, en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación, y desarrollada en el capítulo II del Real Decreto 1538/2006, al establecer la regulación, clasificación y estructura de los títulos de formación profesional, aspectos que no son objeto del presente conflicto, y que serán objeto de concreción en las normas que se dicten para regular los respectivos títulos. La configuración material de las bases que se deriva de la jurisprudencia de este Tribunal, y que ha sido recogida en el art. 111 EAC, comporta que no pueda corresponder al Estado llevar a cabo una mayor concreción de esas bases ya establecidas.

Según el art. 14 del Real Decreto 1538/2006, respecto de los módulos profesionales, sólo corresponde al Estado la determinación de los objetivos, criterios de evaluación, orientaciones pedagógicas y contenidos básicos del currículo. El contenido general del Real Decreto 1538/2006 encuentra lógico acomodo bajo el título competencial del art. 149.1.30 CE, pero determinados preceptos no responden estrictamente a la finalidad declarada en la propia norma, entrando a regular cuestiones de tipo organizativo que exceden de dicho ámbito, produciéndose una extralimitación competencial en detrimento de la competencia autonómica.

Es el caso del art. 11.4, que –cambiando el criterio del art. 42 de la Ley Orgánica de educación, reflejado en el art. 11.3 de la norma impugnada– atribuye al Estado la determinación de los módulos profesionales que deben haber sido superados por el alumno para que pueda realizar el módulo de formación en centros de trabajo. No corresponde al Estado determinar cómo deba temporalizarse este último módulo profesional, agotando con ello la regulación de la organización de los contenidos de cada título, pues esto forma parte de la competencia autonómica para la organización de las correspondientes enseñanzas, como por otra parte reconocían los arts. 11 del Real Decreto 676/1993, de 7 de mayo, y 6.3 del Real Decreto 362/2004, de 5 de marzo, disposiciones ya derogadas.

El art. 11.4, abandonando el criterio hasta ese momento seguido por el Estado, incide de esta manera en el ámbito de competencias de la Generalitat, previsto en el art. 131.3 apartados a) y c) EAC.

En el mismo exceso competencial incurre el art. 12.3 al regular los módulos profesionales de proyecto, determinando cómo deben organizarse los estudios y privando a la Generalitat de su competencia para establecer, de acuerdo con la estructura y con los aspectos básicos del currículo, la organización de los estudios de formación profesional que se imparten en Cataluña. Al determinar el momento en que debe cursarse el módulo profesional de proyecto (durante el último período del ciclo formativo), y prescribir que debe ser evaluado una vez cursado el módulo profesional en centros de trabajo, el precepto impugnado establece previsiones de carácter organizativo que entran en el ámbito de la competencia autonómica para la programación de los planes de estudio.

También en este caso, las previsiones del real decreto impugnado se apartan del criterio seguido en normativa anterior, citándose al respecto el Real Decreto 1659/1994, de 22 de julio, en relación con el módulo profesional de carácter transversal denominado proyecto empresarial del título de técnico superior en administración y finanzas.

Concluye que el art. 12.3 impide a la Generalitat de Cataluña el ejercicio de sus competencias en materia de ordenación de la formación profesional.

El artículo 37.3, al atribuir al Estado la decisión relativa a la determinación de los módulos que se ofertan con carácter presencial o a distancia, decisión que viene condicionada por aspectos de carácter pedagógico pero que reúne también un elevado

componente de carácter organizativo, supone una injerencia en la competencia autonómica relativa a la ordenación y programación de los estudios de formación profesional, y en general a la organización de la oferta educativa en su territorio, que le viene atribuida por el art. 131 apartados 2 y 3 c) EAC.

Admitiendo que el art. 37.3 se refiere de forma genérica a la norma que regule cada título de formación profesional, sin efectuar una atribución directa del ejercicio de esa función al Gobierno, por lo que podría entenderse que, en una interpretación conforme con el sistema de distribución de competencias, tal remisión se efectúa a las normas de desarrollo aprobadas por las Comunidades Autónomas, señala que tal interpretación fue rechazada en la contestación al requerimiento de incompetencia, negando a la Generalitat la capacidad de decidir en esta materia.

Nuevamente, se insiste en que tal atribución al Estado supone un cambio de criterio respecto de la normativa anterior, citando al respecto los Reales Decretos 676/1993, de 7 de mayo, y 362/2004, de 5 de marzo, así como la normativa autonómica dictada en su desarrollo, que implantó con carácter experimental la oferta de formación profesional a distancia para determinados ciclos de formación profesional, sin que fuera cuestionada por el Estado, y la normativa estatal de 1992 que estableció la modalidad a distancia para determinados ciclos formativos, aplicable sólo al ámbito de gestión que en aquel momento correspondía al Ministerio de Educación, sin pretensión de vincular, como norma de carácter básico, a las Comunidades Autónomas.

2. Mediante providencia de 5 de junio de 2007, el Pleno de este Tribunal acordó admitir a trámite el conflicto positivo de competencia en relación con los arts. 11.4, 12.3 y 37.3 del Real Decreto 1538/2006, de 15 de diciembre, por el que se establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo. Se ordenó, igualmente, dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de la Nación, por conducto de su Presidente, al objeto de que en el plazo de veinte días y, por medio de la representación procesal que determina el art. 82.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), aporte cuantos documentos y alegaciones considere convenientes. Se acordó asimismo comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, por si ante la misma estuvieran impugnados o se impugnaren los citados preceptos, en cuyo caso se suspendería el curso del proceso hasta la decisión del conflicto, según dispone el art. 61.2 LOTC. Por último, se acordó su publicación en los diarios oficiales, estatal y autonómico.

3. Mediante escrito presentado el 19 de junio de 2007 la Abogada del Estado, en la representación que legalmente ostenta, solicitó prórroga del plazo inicialmente concedido para formular alegaciones, prórroga que le fue concedida por providencia del Pleno de 20 de junio de 2007. La Abogada del Estado presentó su escrito de alegaciones el 23 de julio de 2007, instando la desestimación del conflicto con base en los razonamientos que exponemos a continuación.

Como cuestión preliminar, señala que los preceptos objeto del conflicto –arts. 11.4, 12.3 y 37.3 del Real Decreto 1538/2006– no resultan coincidentes con los del requerimiento previo de incompetencia efectuado por el Gobierno de la Generalitat, por lo ya expuesto en el antecedente primero.

Hace referencia a las alegaciones formuladas en los recursos de inconstitucionalidad núms. 4937-2002 y 5305-2002 en defensa de la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las cualificaciones y de la formación profesional, que se reputan igualmente válidas para justificar la correcta invocación del art. 149.1.1 y 30 CE, como títulos competenciales habilitantes de la competencia estatal para regular la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo, y señala que la demanda circunscribe el conflicto a un reproche puramente material, en cuanto los preceptos impugnados habrían excedido el ámbito de lo básico que corresponde al Estado, olvidando que la exclusiva competencia estatal de regulación de la formación profesional en el ámbito del sistema educativo no es sino una particularización de la competencia estatal general de «ordenación del sistema educativo», en preservación de su unicidad, que enlaza especialmente con la competencia

exclusiva estatal para la regulación de la obtención, expedición y homologación de los títulos académicos y profesionales, válidos en todo el territorio español. La fijación de los aspectos básicos del currículo de las titulaciones correspondientes a los estudios de formación profesional constituye un punto capital en la ordenación del sistema educativo, condición necesaria de la existencia misma de un único sistema educativo español y de su ordenación general por el Estado, lo que no es sino otro modo de expresar la función del Estado como garante de la igualdad del ejercicio del derecho fundamental a la educación en todo el territorio español, mediante la regulación de las condiciones básicas. Tal fijación enlaza además con otra competencia exclusiva estatal, la de regular la obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales [art. 149.1.30 CE y disposición adicional primera, apartado 2 c), de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación].

Antes de entrar en el examen individualizado de los preceptos impugnados, afirma que ninguno de ellos excede de la competencia estatal, debiendo ser considerados condiciones básicas desde el punto de vista material de acuerdo con la doctrina constitucional, ya que no descienden a un nivel de detalle o minuciosidad que impida el ejercicio de la competencia autonómica, y están basados en razones justificadas, por resultar necesarias al fin pretendido. La competencia estatal no se agota en la regulación contenida en la Ley Orgánica 2/2006, de educación, que en su propio articulado remite al Gobierno la fijación de los aspectos básicos del currículo que constituyen las enseñanzas mínimas (arts. 6.2 y 39.6), y además se extiende a cada una de las materias enumeradas en la disposición adicional primera, apartado 2, de la Ley Orgánica 8/1985, reguladora del derecho a la educación. A partir de tal habilitación, la cuestión por tanto radica en determinar si el Gobierno ha respetado los requisitos materiales que la doctrina constitucional impone a lo básico.

El art. 11.4 resulta razonable al establecer como mínimo normativo la necesidad de superar determinados módulos profesionales para poder cursar el módulo de formación en centros de trabajo, delimitando el contenido básico que garantiza la formación común que permite la obtención de un determinado título de formación profesional. Por otra parte, señala que la Comunidad Autónoma puede modular esta previsión, determinando una temporalidad distinta a la establecida con carácter general, en caso de que se haya obtenido evaluación positiva en todos los módulos profesionales realizados en el centro educativo, según dispone el art. 11.3.

No puede por tanto decirse que la norma niegue toda flexibilidad a las Comunidades Autónomas, privándolas de su competencia para organizar los estudios correspondientes, sin que el legislador básico predetermine ningún aspecto organizativo. Será la normativa de desarrollo autonómica la que, una vez superado el mínimo de módulos fijado con carácter básico, determine la temporalidad que corresponda al módulo profesional de formación en centros de trabajo.

El art. 12.3 contiene previsiones temporales de carácter básico, teniendo en cuenta que el módulo profesional de proyecto pasa a formar parte de las enseñanzas mínimas atribuidas a los ciclos formativos de grado superior (art. 12.1), tratando de asegurar, como se establece expresamente, la incorporación de las competencias adquiridas en el período de prácticas en la empresa, que no podría tener lugar si no se garantizase que dicho módulo se realiza al final del ciclo formativo y se evalúa una vez cursado el módulo profesional de formación en centros de trabajo.

Es precisamente la integración a la que se dirige el módulo profesional de proyecto, que implica una progresiva acumulación de capacidades y conocimientos, la que permite (de superarse dicho módulo) la obtención de una titulación académica, por lo que resulta indudable su conexión con el art. 149.1.30 CE, en cuanto reserva al Estado la competencia de ordenación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos académicos y profesionales. Son por tanto aspectos básicos tanto el momento de realización del módulo profesional de proyecto como el momento de su evaluación.

Por otra parte, el carácter organizativo de una medida no sustrae necesariamente a ésta de la competencia estatal, constituyendo los aspectos organizativos de los módulos

mínimos normativos con una clara eficacia *ad extra* en su funcionamiento, en tanto que afectan a los derechos e intereses de los aspirantes a la obtención del título, lo que justifica su naturaleza básica (STC 50/1999, de 6 de abril, FJ 3).

La fijación de los módulos profesionales que podrán ser ofertados a distancia, a la que se refiere el art. 37.3, forma parte de las condiciones básicas para la obtención del título académico, al objeto de garantizar que los alumnos que los superen adquieran las capacidades que les permitan desarrollar la competencia general correspondiente a la cualificación objeto de los estudios realizados.

En todo caso, de no estimarse el carácter básico del precepto, no puede ignorarse que, como reconoce el propio escrito de demanda, al remitirse a la norma que regule cada título, el precepto ha de calificarse como competencialmente inocuo, no constituyendo una norma atributiva de competencias, y teniendo su impugnación carácter preventivo.

4. Por providencia de 29 de enero de 2013 se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 31 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente proceso constitucional tiene por objeto resolver el conflicto positivo de competencia instado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra los arts. 11.4, 12.3 y 37.3 del Real Decreto 1538/2006, de 15 de diciembre, por el que se establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo.

Sostiene la Generalitat de Cataluña que, si bien el contenido general del Real Decreto 1538/2006 encuentra lógico acomodo bajo el título competencial del art. 149.1.30 CE, determinados preceptos no responden estrictamente a la finalidad declarada en la propia norma, entrando a regular cuestiones de tipo organizativo que exceden de dicho ámbito, produciéndose así una extralimitación competencial en detrimento de la competencia autonómica.

Por su parte, la Abogada del Estado defiende la competencia estatal para dictar las disposiciones objeto del conflicto, con base en los títulos competenciales recogidos en el art. 149.1.30 CE, que habilitan al Estado tanto para regular las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales como para dictar las normas básicas para el desarrollo del artículo 27 CE.

2. Antes de examinar el fondo de las cuestiones planteadas, es preciso determinar si pervive la disputa competencial trabada en torno a los preceptos impugnados del Real Decreto 1538/2006, teniendo en cuenta que éste ha quedado íntegramente derogado por el Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio, por el que se establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo, pues, como hemos venido afirmando reiteradamente, «la eventual apreciación de la pérdida de objeto del proceso dependerá de la incidencia real que sobre el mismo tenga la derogación, sustitución o modificación de la norma y no puede resolverse apriorísticamente en función de criterios abstractos o genéricos, pues lo relevante no es tanto la expulsión de la concreta norma impugnada del ordenamiento cuanto determinar si con esa expulsión ha cesado o no la controversia competencial, toda vez que poner fin a la misma a la luz del orden constitucional de reparto de competencias es el fin último al que sirven tales procesos» [por todas, STC 204/2012, de 5 de julio, FJ 2 b)].

De acuerdo con este criterio, resulta clara la pervivencia del objeto en lo que se refiere a los arts. 11.4 y 12.3, ya que, con algunos matices en la redacción, los arts. 25.4 y 26.2 del Real Decreto 1147/2011 mantienen la competencia estatal para decidir acerca de las cuestiones que han sido controvertidas en el presente proceso constitucional.

No es éste sin embargo el caso del art. 37.3, que, al regular la oferta de enseñanzas de formación profesional a distancia, reenvía a la norma específica reguladora de cada título la determinación de los módulos profesionales susceptibles de ser ofertados en esta modalidad no presencial. Tal previsión ha sido suprimida en la nueva regulación de las

enseñanzas de formación profesional a distancia contenida en los arts. 49 y 50 del Real Decreto 1147/2011, motivo por el cual cabe concluir que ha cesado la controversia competencial trabada en torno este precepto, máxime cuando tampoco se aprecia que lo dispuesto en el mismo se haya irradiado a las normas reguladoras de los distintos títulos de formación profesional dictadas durante su vigencia, toda vez que la cláusula habitual contenida en las mismas se limita a disponer al respecto que los módulos profesionales que forman las enseñanzas del correspondiente ciclo formativo podrán ofertarse a distancia, siempre que se garantice que el alumno puede conseguir los resultados de aprendizaje de los mismos, correspondiendo a las Administraciones educativas adoptar las medidas necesarias.

3. Delimitado así el objeto del conflicto, para establecer su encuadramiento en el orden constitucional de distribución de competencias procede remitirse a la STC 111/2012, de 24 de mayo, recaída en los recursos de inconstitucionalidad 4937-2002 y 5305-2002, interpuestos por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña y el Parlamento de Cataluña contra la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las cualificaciones y de la formación profesional.

Dicha STC 111/2012 confirma el encuadramiento propuesto por las partes, según el cual la regulación de la formación profesional del sistema educativo constituye un ámbito que, en lo que concierne a la distribución de competencias, se rige por lo dispuesto en el art. 149.1.1 y 30 CE. En síntesis, en esta Sentencia hemos reiterado que la educación es «una materia compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas (por todas, STC 6/1982, de 22 de febrero, FJ 3), y que las competencias del Estado en materia educativa derivan, sobre todo, de lo dispuesto en las cláusulas 1 y 30 del art. 149.1 CE (STC 77/1985, de 27 de junio, FJ 15), arraigando dichas competencias en el derecho fundamental a la educación (art. 27 CE), cuyo ejercicio igualitario debe garantizar el Estado (STC 6/1982, FJ 3). El título específico que ostenta el Estado hace pasar a un segundo plano, como han reconocido las partes, el alcance de la cláusula general del art. 149.1.1 CE (STC 137/1986, de 6 de noviembre, FJ 3), que se proyecta de un modo genérico sobre todos los derechos fundamentales (STC 188/2001, de 20 de septiembre, FJ 6). Pues bien, el art. 149.1.30 CE atribuye al Estado dos competencias diferenciadas que, de acuerdo con nuestra doctrina, presentan un distinto alcance. En primer lugar, le reconoce competencia exclusiva para la “[r]egulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales”, mientras que, en su segundo inciso, le asigna competencia sobre las “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”.» (FJ 5).

Respecto del primero de dichos ámbitos, «la extensión de esta competencia estatal exclusiva, que supone la reserva al Estado de toda la función normativa en relación con dicho sector (STC 77/1985, de 27 de junio, FJ 15), determina que las Comunidades Autónomas sólo puedan asumir competencias ejecutivas en relación con esta materia, y, en este sentido, el art. 131.4 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) establece que “[c]orresponde a la Generalitat, en materia de enseñanza no universitaria, la competencia ejecutiva sobre la expedición y homologación de los títulos académicos y profesionales estatales”.» (FJ 5). Pero también hemos advertido que «debe ser objeto de interpretación estricta, ciñendo su campo de aplicación sólo a lo que tenga una relación directa con la obtención, expedición y homologación de títulos», sin que el hecho de que la formación profesional reglada conduzca a la obtención de un título autorice, sin más, a incardinar toda la materia en el primer inciso del art. 149.1.30 CE. La educación «presenta diversos aspectos en cuya regulación deben participar necesariamente los niveles de gobierno estatal y autonómico», y por esa razón el Estado no se puede reservar toda la función normativa en relación con la formación profesional reglada, acaparando «todo el desarrollo de una materia al socaire de un título competencial específico, cercenando las posibilidades de intervención normativa de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus legítimas competencias» (FJ 12).

Específicamente, en el FJ 12 c) de esta Sentencia hemos descartado que la regulación relativa a la realización de prácticas profesionales de los alumnos de formación profesional reglada en empresas u otras entidades tenga fundamento en la competencia exclusiva estatal relativa a los títulos académicos y profesionales, por carecer de esa relación directa que hemos reclamado con las condiciones para su obtención, expedición y homologación. Tal criterio resulta directamente aplicable al enjuiciamiento del art. 11.4 del Real Decreto 1538/2006 aquí controvertido, que precisamente regula aspectos relativos al denominado «módulo de formación en centros de trabajo» en que se traducen tales prácticas.

E idéntico razonamiento y conclusión debemos hacer ahora respecto del art. 12.3, porque tampoco es posible establecer esa relación directa respecto de la regulación del denominado «módulo profesional de proyecto», que forma parte, como el primero de los citados, de los módulos profesionales (o áreas de conocimiento teórico-práctico) en que se organizan los ciclos formativos que ordenan las enseñanzas conducentes a la obtención de los títulos de formación profesional (arts. 4.4, 8.1 y 9.1 del Real Decreto 1538/2006). Dispone, ciertamente, el art. 12.4 del Real Decreto 1538/2006 que la superación del módulo profesional de proyecto será necesaria para la obtención del título; pero ello no hace sino confirmar lo dispuesto en el art. 8.4, a cuyo tenor la superación de un ciclo formativo requerirá la evaluación positiva en todos los módulos profesionales que lo componen. En definitiva, esta regla responde a lo dispuesto por el art. 44 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación, que exige la superación de las enseñanzas de formación profesional de grado medio o grado superior para la obtención del título de técnico o técnico superior, respectivamente, añadiendo que los alumnos que no superen en su totalidad las enseñanzas de cada uno de los ciclos formativos recibirán un certificado académico de los módulos superados que tendrá efectos de acreditación parcial acumulable de las competencias profesionales adquiridas en relación con el sistema nacional de cualificaciones y formación profesional. Las exigencias relativas a la superación del módulo profesional de proyecto, o a cualquier otro, no son por tanto condiciones específicamente anudadas a la obtención del correspondiente título académico, sino que forman parte del inexcusable proceso de superación del conjunto de las enseñanzas teórico-prácticas que conforman el ciclo formativo.

Debemos, en consecuencia, encuadrar las cuestiones controvertidas en el segundo de los ámbitos del art. 149.1.30 CE, conforme al cual, continúa la STC 111/2012, «corresponde también al Estado, en virtud del art. 149.1.30 CE, la competencia para dictar las normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE, que debe entenderse, según hemos afirmado, en el sentido de que incumbe al Estado “la función de definir los principios normativos y generales y uniformes de ordenación de las materias enunciadas en tal art. 27 de la CE” (STC 77/1985, de 27 de junio, FJ 15)», añadiendo que «en la configuración de ese sistema educativo han de participar necesariamente los niveles de gobierno estatal y autonómico, de acuerdo con sus competencias» (FJ 5), Hemos precisado, por último, que las competencias estatales «deben ejercerse “de forma suficientemente amplia y flexible como para permitir que las Comunidades Autónomas con competencias normativas en la materia puedan adoptar sus propias alternativas políticas en función de sus circunstancias específicas” (STC 131/1996, de 11 de julio, FJ 3)» [FJ 12 b)].

Por lo que se refiere a las competencias de la Generalitat de Cataluña, siempre según la STC 111/2012, «su vigente Estatuto de Autonomía le ha atribuido en su art. 131, en materia de enseñanza no universitaria, “la competencia exclusiva sobre las enseñanzas postobligatorias que no conduzcan a la obtención de título o certificación académica o profesional con validez en todo el Estado y sobre los centros docentes en que se impartan estas enseñanzas” (apartado 1), así como la competencia exclusiva respecto de “las enseñanzas obligatorias y no obligatorias que conducen a la obtención de un título académico o profesional con validez en todo el Estado y a las enseñanzas de educación infantil”, competencia exclusiva que incluye una serie de potestades especificadas en ocho subapartados (apartado 2). En este caso, “[s]e trata, en efecto, a diferencia de lo

que sucede con el art. 131.1 EAC, de materias claramente encuadradas en el ámbito de la “educación” y, por tanto, directamente afectadas por los arts. 27, 81.1 y 149.1.30 CE, determinantes de una serie de reservas a favor del Estado que, como tenemos repetido, no quedan desvirtuadas por la calificación estatutaria de determinadas competencias autonómicas como exclusivas” (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 77). Por último, el apartado 3 del mismo precepto atribuye a la Generalitat una competencia compartida “[e]n lo no regulado en el apartado 2 y en relación con las enseñanzas que en él se contemplan”, y “respetando los aspectos esenciales del derecho a la educación y a la libertad de enseñanza en materia de enseñanza no universitaria y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 149.1.30 de la Constitución”. Esta competencia también incluye en una decena de subapartados la enunciación de una serie de facultades concretas que corresponden a la Generalitat. Esta competencia compartida tiene el alcance determinado por el art. 111 EAC, según el pronunciamiento contenido en el fundamento jurídico 60 de la STC 31/2010, en el que se describen las facultades comprendidas en la competencia de desarrollo de las bases estatales, precepto que, una vez suprimido el inciso declarado inconstitucional en dicha Sentencia por introducir una definición de las bases que incidía sobre el ámbito competencial del Estado, “se limita a describir correctamente las facultades comprendidas en la competencia de desarrollo de unas bases estatales cuyo contenido y alcance serán siempre, y sólo, las que se desprenden de la Constitución interpretada por este Tribunal”.» (FJ 5).

4. En el ámbito que de este modo delimita los contornos generales de la competencia compartida en materia de educación, no puede prosperar el argumento esgrimido por la Generalitat de Cataluña para sostener la existencia de una invasión competencial –argumento común a los preceptos impugnados–, que de forma un tanto apriorística limita la competencia estatal a lo determinado en la Ley Orgánica de educación y a lo desarrollado en los preceptos no impugnados del capítulo II del Real Decreto 1538/2006.

Tal argumento, basado esencialmente en la invocación del art. 111 EAC, debe decaer tanto por lo que sobre este precepto estatutario determinamos en la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 60, antes mencionada, como por nuestra doctrina específica sobre la posibilidad de dictar normas básicas de rango reglamentario en el ámbito educativo. En efecto, como hemos confirmado en la STC 184/2012, de 17 de octubre, FJ 3, y reiterado en las SSTC 212/2012, 213/2012 y 214/2012, todas ellas de 14 de noviembre, «ya en la STC 77/1985 admitimos tal posibilidad, estimando que la regulación reglamentaria de materias básicas por parte del Gobierno “resultaría acorde con los preceptos constitucionales si, primeramente, resultara de una habilitación legal, y, en segundo lugar, si su rango reglamentario viniera justificado por tratarse de materias cuya naturaleza exigiera un tratamiento para el que las normas legales resultarían inadecuadas por sus mismas características” (FJ 15), sin perjuicio de advertir que “si el Gobierno, al dictar las correspondientes normas reglamentarias en virtud de esa remisión, extendiera su regulación a aspectos no básicos o no cubiertos por la habilitación legal, que pretendiera fueran de aplicación directa en el ámbito de las Comunidades Autónomas que hubieran asumido competencias de desarrollo en esta materia, estas Comunidades Autónomas podrían, de ser así y en cada caso, plantear el oportuno conflicto de competencias ante este Tribunal Constitucional, que debería, en cada supuesto, examinar si se hubiera producido o no el traspaso del ámbito competencial estatal.” (FJ 16)».

Por otra parte, en la misma STC 184/2012 hemos dado respuesta a otra línea argumental común a las alegaciones de la Comunidad recurrente, basada en el cambio de criterio que los preceptos impugnados suponen respecto de la normativa estatal anterior, que vienen a sustituir. En cuanto a la variabilidad de las bases estatales, y con abundante cita de nuestra anterior jurisprudencia, dijimos entonces que, «sin alterar el orden constitucional y estatutario de distribución de competencias y con observancia de las garantías de certidumbre jurídica necesarias para asegurar que las Comunidades Autónomas puedan conocer cuál es el marco básico al que deben someter su competencia de desarrollo legislativo, la concreción de lo básico corresponde realizarla en cada

momento al legislador estatal, quien, respetando aquel orden y estas garantías, goza de libertad para establecer con carácter general las bases de una determinada materia, sin que su acción legislativa en este extremo, plasmación de una legítima opción política, pueda ser fiscalizada por este Tribunal Constitucional, que no es un juez de la oportunidad, salvo que traspase los límites que para esa acción legislativa resulten del bloque de la constitucionalidad» (FJ 3).

5. Una vez descartado que tales argumentos puedan sustentar la invasión de competencias que se reprocha a los preceptos impugnados, procede entrar a su examen singular, a fin de determinar si los mismos se acomodan a las exigencias que debe cumplir la normativa básica de rango reglamentario, de acuerdo con la jurisprudencia de este Tribunal, anteriormente citada.

a) El art. 11 del Real Decreto 1538/2006 regula el módulo profesional de formación en centros de trabajo, que debe incluirse en el currículo de los ciclos formativos, prescribiendo que debe cursarse, con carácter general, una vez alcanzada la evaluación positiva en todos los módulos profesionales realizados en el centro educativo, si bien el apartado 3 prevé la posibilidad de que las Administraciones educativas determinen una diferente temporalidad, en función del tipo de oferta, de las características propias de cada ciclo formativo y de la disponibilidad de puestos formativos en las empresas.

Dicha flexibilidad, no obstante, queda limitada en la norma de cierre del precepto, el impugnado apartado 4, que remite a los reales decretos que establezcan cada uno de los títulos de formación profesional la determinación de los módulos profesionales que, al menos, deben haberse superado para realizar el módulo de formación en centros de trabajo.

El precepto se dicta, como expresamente indica su apartado 1, en cumplimiento del art. 42.2 de la Ley Orgánica de educación, que, tras establecer que el currículo de las enseñanzas de formación profesional incluirá una fase de formación práctica en los centros de trabajo, de la que podrán quedar exentos quienes acrediten una experiencia laboral que se corresponda con los estudios profesionales cursados, remite a las «Administraciones educativas» la regulación tanto de la mencionada fase como de su exención. En la tantas veces citada STC 111/2012, ya señalamos que «el art. 42.2 de la Ley Orgánica de educación se limita a señalar que “[e]l currículo de las enseñanzas de formación profesional incluirá una fase de formación práctica en los centros de trabajo”, correspondiendo su regulación a las Administraciones educativas y no de manera exclusiva al Gobierno» [FJ 12 c)].

En todo caso, sin desconocer que la expresión «Administraciones educativas» no resulta del todo precisa a la hora de determinar si el precepto legal ha pretendido habilitar al Gobierno para un desarrollo básico de esta fase, o se remite directamente a la normativa autonómica de desarrollo, pues tal expresión no es unívoca en el conjunto de la Ley Orgánica de educación, lo relevante aquí es reparar en que el precepto impugnado no regula tanto la fase de formación práctica de formación en centros de trabajo (o módulo profesional de formación en centros de trabajo), en sí misma considerada, cuanto las condiciones previas que, desde el punto de vista estrictamente formativo, deben reunir los alumnos para acceder a dicha fase.

Frente a la tesis sostenida por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, una previsión de estas características no puede ser considerada como atinente a la mera organización de las enseñanzas, sino que forma parte de la propia ordenación estructural de las mismas, con objetivos claramente pedagógicos, puesto que, como es lugar común, el orden temporal en la adquisición de conocimientos resulta consustancial al normal desenvolvimiento de cualquier proceso educativo. La estructura modular de las enseñanzas de formación profesional del sistema educativo dota a las mismas, sin duda, de un amplio margen de flexibilidad en su organización e impartición, pero esta característica no está en modo alguno reñida con la determinación básica de los mínimos estructurales tendentes a asegurar la adecuada transición dentro de cada ciclo formativo, como reclama el art. 3.1 de la Ley Orgánica de educación, y responde en definitiva a la

competencia estatal para establecer los aspectos básicos del currículo de los estudios de formación profesional, de conformidad con lo dispuesto por los arts. 6.2 y 39.2 de la Ley Orgánica de educación.

Por otra parte, de la lectura del precepto se desprende con claridad que estamos ante condiciones mínimas, susceptibles de desarrollo por la normativa autonómica, por lo que debemos concluir que el art. 11.4 se acomoda a las exigencias que sobre la normativa básica ha establecido la jurisprudencia de este Tribunal.

b) Del art. 12, que regula el módulo profesional de proyecto, se impugna su apartado 3, según el cual dicho módulo «se realizará durante el último período del ciclo formativo y se evaluará una vez cursado el módulo profesional de centros de trabajo, con objeto de posibilitar la incorporación en el mismo de las competencias adquiridas en el período de prácticas en empresa».

Según dispone el apartado 2 del mismo precepto, tal módulo, incorporado a los ciclos formativos de grado superior, tiene por objeto «la integración de las diversas capacidades y conocimientos del currículo del ciclo formativo», de lo que resulta corolario imprescindible su realización y evaluación en la secuencia cronológica fijada con carácter básico por el precepto impugnado, pues difícilmente podría alcanzarse ese resultado integrador de las capacidades y conocimientos previamente adquiridos, en particular durante el período de prácticas en la empresa, si fuera otro el orden temporal. O dicho de otro modo, la hipotética alteración del orden temporal previsto en el art. 12.3 frustraría, como resulta evidente, la finalidad que persigue la norma básica al incorporar y regular este módulo a los ciclos formativos de grado superior, y por esta razón, como en el supuesto anterior, hemos de concluir que no estamos ante una previsión meramente organizativa, sino que forma parte de los aspectos básicos del currículo que corresponde aprobar al Gobierno de acuerdo con los arts. 6.2 y 39.2 de la Ley Orgánica de Educación, en la que no cabe apreciar una invasión de la competencia autonómica.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Desestimar el presente conflicto positivo de competencia.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a treinta y uno de enero de dos mil trece.—Pascual Sala Sánchez.—Ramón Rodríguez Arribas.—Pablo Pérez Tremps.—Francisco José Hernando Santiago.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Firmado y rubricado.