



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES  
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 2/2023, de 23 d'octubre,  
sobre el Reial decret 659/2023, de 18 de juliol, pel qual es  
desenvolupa l'ordenació del sistema de formació professional**

---

El Consell de Garanties Estatutàries, amb l'assistència del president Joan Vintró Castells, de la vicepresidenta M. Jesús Larios Paterna, de la consellera secretària Margarida Gil Domènech, del conseller Enoch Albertí Rovira, de les conselleres Mercè Barceló Serramalera, Montserrat Rosell Martí i Eva Pons Parera i dels consellers Francesc Esteve Balagué i Eduard Roig Molés, ha acordat emetre el següent

**D I C T A M E N**

Sol·licitat per Govern de la Generalitat de Catalunya, respecte del Reial decret 659/2023, de 18 de juliol, pel qual es desenvolupa l'ordenació del sistema de formació professional (BOE núm. 174, de 22 de juliol de 2023).

## ANTECEDENTS

1. El dia 4 d'octubre de 2023 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la consellera de la Presidència, de 3 d'octubre (Reg. núm. E2023000394), pel qual, segons el que preveuen els articles 16.2.b i 23.g de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries (LCGE), es comunicava al Consell l'Acord del Govern de sol·licitud d'emissió de dictamen sobre l'adequació a l'Estatut i a la Constitució dels articles 25.1.b; 47.1.b; 84.1.b; 96.1.b; 97.3.a, darrer incís; 102.1; 105; 108.1.d; 111.1 i .2; 113.4; 115.1 i .2; 117.2; 130; 154.6 i .7; 155.2; 157.3; 160.1; 166.2, .3, .4 i .6; 203.2, .3 i .4; 205.1.a, .c i .2; disposició final segona; disposició final sisena, i annex XI del Reial decret 659/2023, de 18 de juliol, pel qual es desenvolupa l'ordenació del sistema de formació professional.

El Govern de la Generalitat, de conformitat amb l'article 31.2 LCGE, sol·licita el dictamen una vegada formulat, el dia 19 de setembre de 2023, el requeriment previ d'incompetència al Govern de l'Estat amb relació a la norma esmentada. El text del requeriment ha estat tramès en la mateixa data de la petició (Reg. núm. E2023000396), amb caràcter complementari a aquesta.

El sol·licitant demana el dictamen d'aquest Consell, que té caràcter preceptiu segons l'article 76.3 EAC, per al cas que es decidís plantejar un conflicte de competència.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 4 d'octubre de 2023, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud, de conformitat amb els articles 23.g, 24 i 25, apartats 1 a 3, LCGE, va acordar la seva admissió a tràmit, es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent i en va designar ponent la vicepresidenta senyora Maria Jesús Larios Paterna.

3. En la mateixa sessió, a l'empara de l'article 25 LCGE, apartat 4, i de l'article 35, apartat 1, del Reglament d'organització i funcionament del Consell, va acordar adreçar-se al Govern a fi de sol·licitar-li la informació i la documentació complementàries de què disposés amb relació a la norma sotmesa a dictamen.

4. En data 11 d'octubre de 2023 es va rebre en el Registre del Consell un escrit del director general de Relacions Institucionals i amb el Parlament, del Departament de la Presidència, que adjuntava com a documentació complementària dos informes del Departament d'Educació, dos informes del Departament de Recerca i Universitats i un informe del Servei d'Ocupació de Catalunya (Reg. núm. 2023000406).

5. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació del Consell, el dia 23 d'octubre de 2023 ha tingut lloc la votació i l'aprovació d'aquest Dictamen, d'acord amb el que preveuen els articles 31.2 LCGE i 38 del Reglament d'organització i funcionament del Consell.

## **FONAMENTS JURÍDICS**

### ***Primer. L'objecte del Dictamen***

Tal com s'ha indicat en els antecedents, el Govern, a l'empara dels articles 16.2.b i 31.2 de la Llei 2/2009, sol·licita el parer d'aquest Consell, amb caràcter preceptiu i previ al plantejament del conflicte de competència davant el Tribunal Constitucional, en relació amb l'adequació a l'Estatut i a la Constitució del Reial decret 659/2023, de 18 de juliol, pel qual es desenvolupa l'ordenació del sistema de formació professional; i, en concret, pel que fa als articles 25.1.b; 47.1.b; 84.1.b; 96.1.b; 97.3.a, darrer incís; 102.1; 105; 108.1.d;

111.1 i .2; 113.4; 115.1 i .2; 117.2; 130; 154.6 i .7; 155.2; 157.3; 160.1; 166.2, .3, .4 i .6; 203.2, .3 i .4; 205.1.a, .c i .2; disposició final segona; disposició final sisena, i annex XI.

En aquest fonament jurídic delimitarem l'objecte del Dictamen, de manera que, primerament, ens referirem al context normatiu del Reial decret 659/2023 (en endavant, RD 659/2023 o Reial decret) i farem una breu descripció dels seus antecedents immediats per, a continuació i succintament, dedicar-nos a l'estructura, l'objecte, la finalitat i les matèries que regula aquesta norma. Seguidament, indicarem de manera concisa el contingut dels preceptes sol·licitats, així com els dubtes generals que susciten al peticionari, sens perjudici que la descripció s'efectuarà en el fonament jurídic relatiu a la seva anàlisi concreta. A l'últim, avançarem quina és l'estructura que adoptarà la nostra opinió consultiva per donar resposta a les qüestions plantejades.

1. Com la mateixa rúbrica indica, el RD 659/2023 desenvolupa l'ordenació del sistema de formació professional, únic i integrat, que va ser objecte de la Llei orgànica 3/2022, de 31 de març, d'ordenació i integració de la formació professional (en endavant, LO 3/2022).

Així, juntament amb la regulació de caràcter general que, sobre la formació professional, conté el capítol V del títol I de la Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'educació (en endavant, LO 2/2006) (art. 39 a 44) sobre els aspectes generals de la formació professional en el sistema educatiu, la LO 3/2022 configura el marc regulador actual i de referència en matèria de formació professional entesa com a sistema únic.

Aquesta norma orgànica supera el sistema de formació professional lligat al sistema nacional de les qualificacions i de la formació professional que va crear la Llei orgànica 5/2002, de 19 de juny, a la qual deroga, i que va mantenir l'establiment de dos subsistemes: la formació professional del sistema

educatiu, amb els corresponents cicles formatius, i la formació professional per a l'ocupació, a través dels certificats de professionalitat. Precisament, i encara que, com veurem, no serà objecte d'aquest Dictamen, la regulació del sistema de formació professional ocupacional ha donat lloc a certa conflictivitat constitucional respecte de la qual aquest Consell ha emès diversos pronunciaments, com ara els DCGE 5/2012, de 3 d'abril; 17/2012, de 20 de desembre, o 5/2013, de 20 de juny.

Reprenent la consideració de la LO 3/2022, convé assenyalar que regula un sistema únic i integrat que incorpora en tota la formació professional el caràcter dual i substitueix el Catàleg de qualificacions pel Catàleg d'estàndards de competències professionals. Segons la norma mateixa, s'incorpora com a objecte del sistema un règim de formació i acompanyament professionals que serveixi a l'enfortiment i la sostenibilitat de l'economia i pugui respondre amb flexibilitat als interessos, les expectatives i les aspiracions de qualificació professional de les persones al llarg de la seva vida (apt. V, par. quart preàmbul i art. 1).

A aquest efecte, d'una banda, la norma preveu com a elements d'ordenació institucional del sistema, com ja s'ha dit, el Catàleg nacional d'estàndards de competències professionals, però també el Catàleg modular de formació professional, i el Catàleg nacional d'ofertes de formació professional i, de l'altra, regula els instruments per a la seva gestió (els registres estatals de formació professional i d'acreditacions de competències professionals i el Registre general de centres de formació professional). Igualment es refereix a les ofertes de formació professional (títol II), on s'inclouen la tipologia d'ofertes organitzades en cinc graus de formació (A, B, C, D i E) i vinculades als nivells 1, 2, i 3 del Catàleg nacional d'estàndards de competències professionals i, quant a la impartició de la formació, disposa les condicions exigibles als centres i a les empreses (títol IV) i al professorat i personal formador (títol V). També es refereix a l'acreditació de les competències professionals (títol VI), a

l'orientació professional (títol VII), a la innovació, investigació aplicada i emprenedoria (títol VIII), a l'avaluació i qualitat del sistema (títol IX) i, finalment, a la governança (títol X).

Per al desenvolupament de la LO 3/2022 s'ha dictat el Reial decret 278/2023, d'11 d'abril, pel qual s'estableix el calendari d'implementació del sistema de formació professional, amb un àmbit temporal de quatre anys i, fonamentalment, el RD 659/2023 objecte de dictamen. Malgrat que aquest darrer deroga i substitueix diverses normes reglamentàries anteriors (disp. derog. única) queda subsistent altra normativa de caire reglamentari precedent parcialment o totalment, de manera transitòria o bé definitiva, com ara, i a títol d'exemple, el Reial decret 229/2008, de 15 de febrer, pel qual es regulen els centres de referència nacional en l'àmbit de la formació professional, que el mateix RD 659/2023 modifica, o el Reial decret 1558/2005, de 23 de desembre, pel qual es regulen els requisits bàsics dels centres integrats de formació professional.

També podem esmentar el Reial decret 1085/2020, de 9 de desembre, pel qual s'estableixen convalidacions de mòduls professionals dels títols de formació professional del sistema educatiu espanyol i les mesures per a la seva aplicació o, finalment, el Reial decret 1128/2003, de 5 de setembre, pel qual es regula el Catàleg nacional de qualificacions professionals, que mantindrà la seva vigència pel que fa a l'ordenació del Catàleg esmentat i del Catàleg modular de formació professional fins que no es produeixi el corresponent desenvolupament reglamentari derivat de la LO 3/2022 (disp. trans. quarta).

Pel que fa al marc normatiu de Catalunya, i pel que interessa als efectes del Dictamen, hem de destacar que la vigent Llei 10/2015, de 19 de juny, de formació i qualificació professionals ja es feia ressò de la posada en qüestió del model de formació professional fonamentat en un criteri de segmentació dels perfils dels destinataris i de la necessitat, d'acord amb les diferents

organitzacions internacionals i especialment la Unió Europea, d'abordar la formació de les persones al llarg de la vida, és a dir una formació permanent, interrelacionada i connectada al llarg de tots els processos d'aprenentatge (apt. I, par. onzè preàmbul). En conseqüència, el sistema que regula comprèn, relaciona, coordina i integra la formació professional inicial i la formació professional per a l'ocupació i els serveis inherents d'informació i orientació i d'avaluació i acreditació de les competències professionals (apt. III, par. setè preàmbul) i, orgànicament, crea l'Agència Pública de Formació i Qualificació Professionals de Catalunya com a òrgan de direcció i coordinació dels serveis bàsics del sistema de formació i qualificació professionals i de gestió dels serveis que li són propis.

Per la seva banda, la Llei 12/2009, de 10 de juliol, d'educació preveu, a l'article 62, els ensenyaments de formació professional que s'integren en el sistema educatiu, la regulació dels quals ha tingut lloc, a nivell reglamentari, a través del Decret 284/2011, d'1 de març, d'ordenació general de la formació professional inicial, que té per objecte l'ordenació dels seus ensenyaments (cicles formatius de grau mitjà i superior) i les actuacions que faciliten a les persones l'accés, la capitalització, la mobilitat i la consecució d'itineraris formatius professionalitzadors.

2. Partint dels antecedents anteriors i exposada breument la contextualització normativa, procedirem seguidament a descriure l'estructura i els objectius i trets principals del RD 659/2023 objecte d'examen.

El RD 659/2023 s'estructura en deu títols, dos-cents trenta-un articles, vint-i-dues disposicions addicionals, nou disposicions transitòries, una de derogatòria, vuit disposicions finals i divuit annexos, els quals segueixen, desenvolupant-los, l'estructura i els continguts de la LO 3/2022, que hem avançat.

El títol preliminar conté les disposicions generals i en preveu l'objecte (art. 1), les finalitats (art. 2) i, en darrer terme, la funció i els objectius generals del sistema de formació professional (art. 3).

El títol I està dedicat a l'organització, les modalitats i la planificació de la formació professional i s'estructura en quatre capítols.

El títol II, que s'estructura en sis capítols, estableix la regulació detallada dels diferents graus que configuren el sistema de formació professional (A, B, C, D i E, com hem dit) i també fixa el sistema de convalidacions, exempcions, equivalències i homologacions.

El títol III, dividit en quatre capítols, conté els preceptes que regulen l'obtenció de les titulacions oficials (acreditacions, certificats i títols) a les quals dona dret la superació d'una oferta de formació professional i, a més dels aspectes generals, inclou normes sobre la seva validesa i els seus efectes, i, per acabar, el registre i l'expedició.

El títol IV, que no conté una divisió en capítols, regula la formació en empresa o organisme equiparat com a part de la formació curricular dels graus de formació professional.

El títol V s'estructura en cinc capítols i té per objecte establir aspectes complementaris sobre el professorat, el personal formador i la figura dels experts. S'inclouen els requisits exigibles, les condicions per a l'accés i l'acompliment del servei educatiu i/o formatiu i la formació permanent.

El títol VI, en els quatre capítols que comprèn, està dedicat al procediment d'acreditació de les competències professionals adquirides per l'experiència laboral o altres vies no formals de formació que estava en vigor des de l'any



2009, establint-ne els principis generals i també les diferents fases del procediment.

El títol VII, que no es subdivideix, està dedicat a l'orientació professional, i incideix en aspectes diversos com la finalitat, el contingut, els agents proveïdors, l'estratègia, el seguiment o l'avaluació dels serveis d'orientació, al llarg de seu articulat.

El títol VIII, dividit en cinc capítols, fa referència als centres del sistema de formació professional i en regula l'autorització administrativa en diferents modalitats, distingint la formació en el territori de l'Estat de la dels centres a l'exterior, l'oferta de graus, el règim general del seu funcionament i, finalment, la promoció de projectes d'innovació, investigació i emprenedoria.

En el títol IX s'estableixen, en dos capítols respectivament, aspectes relacionats amb la qualitat i l'avaluació del sistema, en primer lloc a nivell estatal i, en segon lloc, en els mateixos centres que imparteixen la formació professional.

El títol X, que està dividit en tres capítols, preveu, en el marc de la governança, una sèrie d'òrgans col·legiats i d'altres instruments per fonamentar la interrelació de les diferents administracions com també la participació dels agents socials implicats.

En les vint-i-dues disposicions addicionals i les nou disposicions transitòries s'hi troben preceptes de contingut divers relacionat amb matèries varies, entre d'altres, la col·laboració entre centres de formació professional i la universitat, l'accés a aquesta última, les equivalències entre les titulacions anteriors i els graus nous, el professorat, la formació en empreses, el sistema de finançament, l'adaptació del sistema de beques o l'homologació d'estudis estrangers. La disposició derogatòria única estableix, en cinc apartats, diverses

derogacions parcials i, a l'últim, la fórmula general de derogar totes les normes de rang igual o inferior que s'oposin al RD 659/2023.

De les vuit disposicions finals que, entre d'altres qüestions, modifiquen diverses normes de rang reglamentari, cal destacar la sisena, que recull el reguitzell de títols competencials en què s'entén emparat el Reial decret, en concret, l'article 149.1 CE, subapartats 1, 7 (que, com prescriu la dita disposició final, serà d'aplicació en allò que es refereixi a la formació en el treball), 18 i 30 (aquest darrer d'aplicació, també segons aquesta disposició final, a la formació professional com a part del sistema educatiu), com també la vuitena, que fixa l'entrada en vigor de la norma l'endemà de la seva publicació.

Finalment, en els divuit annexos, que segueixen i clouen el Reial decret, s'hi troben detallats alguns currículums d'estudis i es fixen diversos models de documents, com ara actes, informes o certificats, entre d'altres.

Quant als seus objectius, el Reial decret s'alinea, desenvolupant-los, amb la LO 3/2022, en el sentit de reformular el model de formació professional dissenyant un sistema àgil i eficaç que permeti a les administracions facilitar, d'una part, la qualificació i requalificació permanent de les persones al llarg de tot el seu període vital i laboral i, de l'altra, l'ajustament entre l'oferta formativa i la demanda de treball, que és un dels desafiaments com a país (par. segon preàmbul). D'aquesta manera, i partint de la LO 3/2022, en paraules del preàmbul, el Reial decret concreta la flexibilització i l'accessibilitat del sistema que s'hi planteja, per tal que les administracions responsables de les polítiques en matèria de formació professional i la seva gestió des de cada comunitat autònoma treballin conjuntament, garantint una oferta suficient i adequada de formació professional tant per a estudiants com per a persones treballadores, en tots i cadascun dels graus previstos en el sistema, permetent l'establiment d'itineraris formatius que els acompanyin des d'abans d'acabar

l'escolarització obligatòria i al llarg de la seva vida laboral i que conclouï amb la generalització d'una nova cultura de l'aprenentatge (par. novè).

3. Com hem dit, el Govern demana dictamen sobre l'adequació a l'Estatut i la Constitució dels articles 25.1.b; 47.1.b; 84.1.b; 96.1.b; 97.3.a, darrer incís; 102.1; 105; 108.1.d; 111.1 i .2; 113.4; 115.1 i .2; 117.2; 130; 154.6 i .7; 155.2; 157.3; 160.1; 166.2, .3, .4 i .6; 203.2, .3 i .4; 205.1.a, .c i .2; disposició final segona; disposició final sisena, i annex XI del RD 659/2023.

Com sosté el peticionari en el seu escrit, el contingut i la finalitat dels articles qüestionats es refereixen a la formació professional reglada i, en conseqüència, la regla competencial aplicable es circumscriu a la matèria d'educació i, per tant, al títol competencial estatal de l'article 149.1.30 CE i a la competència de la Generalitat ex article 131 EAC. El retret general que s'efectua sobre el RD 659/2023 és que «conté determinades previsions normatives que regulen aspectes que excedeixen de la configuració constitucional de les bases estatals com a principi o mínim comú normatiu i que no deixen marge de desenvolupament normatiu autonòmic per un excés de detall o perquè fins i tot incideixen en aspectes de la potestat reglamentària organitzativa o merament executius».

En concret, el sol·licitant agrupa els preceptes en diferents blocs per raó dels motius i l'abast de la vulneració al·legada, com també del títol competencial de la Generalitat concernit, estructura en la qual ens basarem seguidament per fer l'exposició dels dubtes plantejats.

a) L'article 25.1.b preveu l'obligació de les administracions competents de posar a disposició dels centres públics i privats que tinguin concert per a les ofertes de formació professional o que executin l'oferta amb finançament públic una plataforma virtual accessible i que assegurï els materials i els recursos per a les modalitats virtual i semipresencial. Al respecte, el peticionari

considera que imposa una modalitat organitzativa de suport als centres esmentats que correspon determinar a la Generalitat i, d'altra banda, que no està formulada de manera suficientment àmplia i flexible per fer possible l'adopció per part de les comunitats autònomes amb competència normativa «de les seves pròpies alternatives de política pública a l'hora de garantir les vies d'accessibilitat a les ofertes educatives d'aquests centres, en funció de les seves circumstàncies específiques», de manera que és contrari a l'article 131.3 EAC. A més, a parer del sol·licitant, introdueix una càrrega financera sense preveure'n el corresponent finançament, per la qual cosa vulnera així mateix els principis d'autonomia financera, de suficiència i de lleialtat previstos als articles 156 CE i 201.2 EAC.

b) Pel que fa als articles 47.1.b (requisits de durada dels «altres programes formatius»); 84.1.b (optativitat en les dobles titulacions); 96.1.b (optativitat en els cicles formatius de grau mitjà i superior); 97.3.a, darrer incís (durada dels complements formatius relatius als mòduls professionals de la part troncal del currículum), i 102.1 (optativitat del currículum dels cicles formatius de grau mitjà i superior), l'escrit de sol·licitud sosté que «estableixen unes previsions que excedeixen, de manera manifesta, del que hauria d'ésser la fixació d'un percentatge mínim dels horaris escolars que forma part de les bases estatals».

Al respecte addueix que, tot i que la doctrina constitucional ha declarat que la competència sobre ensenyaments mínims implica per al seu exercici efectiu la fixació dels horaris mínims, l'exercici estatal d'aquesta competència no pot comportar, en cap cas, que aquests horaris mínims, per raó del temps assignat, no deixin pràcticament cap marge d'actuació a les comunitats autònomes en matèria d'ordenació dels ensenyaments, buidant de contingut pràctic les seves competències i, per aquest motiu, vulneren l'article 131.3 EAC.

c) En relació amb els articles 105 (desenvolupament i impartició del currículum bàsic i del grau mitjà i superior); 117.2 (concreció del currículum dels cursos d'especialització); 154.6 i .7 (organització de les estades de formació en empresa o organisme equiparat); 155.2 (assignació de l'alumnat per a la formació en empreses o organismes equiparats); 157.3 (pla de formació de les persones en formació), i 160.1 (període de realització de la formació en l'empresa), el sol·licitant considera que «es troben redactats amb un grau de detall excessiu que impedeixen a la Generalitat dissenyar el currículum d'acord amb les competències compartides que li corresponen, vulnerant, així l'article 131.3.c EAC».

d) Pel que fa als articles 108.1.d i 113.4 (gratuïtat del curs de formació específic preparatiu dels cicles formatius de grau mitjà i superior, respectivament), a parer del sol·licitant, a més d'excedir allò que es pot considerar bàsic en la matèria, contravenint les competències de la Generalitat de l'article 131.3.e, introdueixen una càrrega econòmica sense el finançament suficient que vulneraria els principis d'autonomia financera, de suficiència i de lleialtat (art. 156 CE i 201.2 EAC). A l'últim, entén que afecta de manera subsidiària el dret a l'educació en el seu vessant del dret a la lliure elecció del centre docent.

e) Per les mateixes raons d'excessiu grau de detall i minuciositat i per no ser objectius ni orientacions de caràcter general el peticionari al·lega que els articles 111.1 i .2, 115.1 i .2 (admissió en cicles formatius de grau mitjà i superior, respectivament) contravenen l'article 131.3.e EAC, com també ho fan pels mateixos motius els articles 166.2, .3, .4, .6 (funcions, perfils o equips docents en els centres del sistema de formació professional), encara que en aquest cas infringeixen l'article 131.3.b i .h EAC. I també l'article 203.2, .3 i .4 (creació d'un consell social com a òrgan de participació en els centres especialitzats de formació professional), que vulneraria l'article 131.3.h i .i EAC.

Adicionalment, respecte de l'article 205.1.a i .c i .2 (comunicació de les accions formatives dels centres privats no sostinguts amb fons públics per a la seva autorització), el sol·licitant estima que no troba empara en les bases estatals. D'una banda, tant la seva lletra a com la c contravenen l'article 131.3.b i .g EAC perquè la primera consisteix en una normació que afecta una qüestió eminentment organitzativa, com és la gestió de les autoritzacions de centres privats, i la segona es refereix a una competència executiva, com és la potestat d'avaluació de les accions formatives impartides per aquesta tipologia de centres. D'altra banda, al seu entendre, l'apartat 2 d'aquest article 205 vulnera l'article 131.3.a EAC perquè limita la capacitat de la Generalitat en l'exercici de les funcions de seguiment, control i supervisió de les accions formatives.

f) En relació amb l'article 130 (reconeixement de crèdits entre el sistema de formació professional i el sistema universitari) i l'annex XI (taula de reconeixement i concordança entre títols d'ambdós sistemes), el Govern en la petició addueix que afecta l'autonomia universitària (art. 27.10 CE), que es concreta en aquest cas en la funció que correspon a les universitats d'elaborar els seus plans d'estudis, i també la competència en matèria de coordinació del sistema universitari que correspon a la Generalitat de Catalunya ex article 172.1.a EAC.

g) Quant a la disposició final segona, apartats set i vuit, que modifiquen els articles 7.6 i 8.2 del Reial decret 229/2008, relatius a l'acord del Ministeri d'Educació i Formació Professional sobre les activitats de les comunitats autònomes en els centres de referència nacional, i l'obtenció de recursos per a aquests centres, prèvia autorització del dit Ministeri, el peticionari al·lega que la intervenció prèvia i vinculant del Ministeri d'Educació i Formació Professional que s'hi preveu «constitueix un mecanisme de tutela o control que, en tot cas, hauria de correspondre a l'Administració educativa autonòmica

titular del centre i que no té empara en un àmbit de competències bàsiques ex article 149.1.30 CE, en la mesura que és de naturalesa clarament executiva».

h) Finalment, el peticionari qüestiona la disposició final sisena pel que fa a l'esment del títol habilitant de l'article 149.1.1 CE i considera que cal descartar-lo perquè la competència de l'article 149.1.30 CE és clarament més específica. En últim terme, també qüestiona aquest darrer precepte constitucional pel que fa a l'extensió de la cobertura competencial dels preceptes que, al seu parer, incorren en inconstitucionalitat per incompetència.

4. Arribats a aquest punt, i a fi de donar resposta a la petició de dictamen, en el fonament jurídic següent ens referirem al marc constitucional i estatutari en matèria de formació professional del sistema educatiu, i en el fonament jurídic tercer partirem d'aquest paràmetre per determinar si els preceptes que susciten els dubtes al Govern s'hi adeqüen o no.

***Segon. El marc constitucional i estatutari de distribució de competències de la formació professional del sistema educatiu o reglada***

Una vegada s'ha delimitat en el fonament jurídic primer l'objecte del Dictamen, ens correspon ara determinar quin és el repartiment competencial aplicable al seu àmbit material i exposar-ne el règim constitucional i estatutari.

1. Com a punt de partida, convé assenyalar que la disposició final sisena del Reial decret determina literalment que aquesta norma es dicta a l'empara de les competències que li corresponen a l'Estat de conformitat amb els articles 149.1.1 CE (que regula les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat dels espanyols en l'exercici de drets i en el compliment dels deures constitucionals);

149.1.7 CE (competència en legislació laboral, sens perjudici de la seva execució pels òrgans de les comunitats autònomes, que serà d'aplicació quant a la formació en el treball); 149.1.18 CE (bases del règim estatutari dels funcionaris, les quals garantiran, en qualsevol cas, als administrats un tractament comú davant de les respectives administracions públiques), i 149.1.30 CE (regulació de les condicions d'obtenció, expedició i homologació de títols acadèmics i professionals i normes bàsiques per al desenvolupament de l'article 27 CE a fi de garantir el compliment de les obligacions dels poders públics en aquesta matèria, que serà d'aplicació a la formació professional com a part del sistema educatiu).

Com s'acaba d'exposar en el fonament jurídic precedent, vist el contingut i la finalitat dels preceptes objecte de dictamen, l'àmbit material on se situen és el de la formació professional reglada. En efecte, a grans trets, disciplinen diferents aspectes relatius a aquesta formació, per exemple, la seva oferta, els graus del sistema que la componen, les convalidacions amb el sistema universitari, les estades en empreses com a part de la formació, la regulació del professorat i del funcionament dels centres o els centres de referència nacional.

Segons una línia interpretativa consolidada, que també es recull en la dicció de la disposició final sisena suara reproduïda, aquest tipus de formació s'inclou en el sistema educatiu i, per tant, en l'àmbit de les competències relatives a l'educació, sobre les quals s'ha pronunciat aquest Consell i el Consell Consultiu en diverses ocasions, com veurem seguidament. Per contra, la formació professional ocupacional i la contínua s'incardinen en l'àmbit laboral, sent el règim competencial aplicable el propi d'aquesta matèria, és a dir, el previst en els articles 149.1.7 CE i 170 EAC (DCGE 5/2013, de 20 de juny, FJ 2, i DCC núm. 230, de 22 de juliol de 2002, F II). En el cas de la jurisprudència constitucional, cal fer esment, per totes, de la STC 111/2012, de 24 de maig (FJ 3 i 4).



En conseqüència, en aquest fonament jurídic analitzarem el marc de distribució competencial corresponent a l'àmbit de l'educació i, per contra, no seran objecte de consideració la resta de preceptes constitucionals citats en la disposició final sisena, això és, els subapartats 7 i 18 de l'article 149.1 CE, atès que els preceptes qüestionats en el present Dictamen es projecten sobre l'àmbit educatiu i no sobre el laboral ni afecten la funció pública.

Tanmateix, sí que es farà una referència succinta a l'article 149.1.1 CE al final d'aquest fonament jurídic. Igualment, i a l'hora d'examinar els preceptes corresponents, en el fonament jurídic tercer descriurem la competència de la Generalitat sobre coordinació del sistema universitari de l'article 172.1.a EAC i farem esment dels principis d'autonomia financera, de suficiència i de lleialtat dels articles 156 CE i 201.2 EAC, al·legats pel sol·licitant.

2. A continuació, per tant, examinarem el marc constitucional i estatutari en matèria educativa, que disposa ja d'una doctrina consultiva i jurisprudència constitucional consolidades. Sobre això, cal destacar els DCGE 3/2014, de 28 de gener, i 4/2014, de 12 de febrer, sobre la Llei orgànica 8/2013, de 9 de desembre, per a la millora de la qualitat educativa, i també el DCC núm. 230, de 22 de juliol de 2002, amb relació a la Llei orgànica 5/2002, de 19 de juny, de les qualificacions i de la formació professional, els quals seran objecte de referència en aquest fonament jurídic.

Pel que fa a l'abundant jurisprudència constitucional en aquesta matèria, cal destacar, entre d'altres, la STC 14/2018, de 20 de febrer, que va resoldre el recurs d'inconstitucionalitat presentat pel Govern de la Generalitat contra l'abans esmentada Llei orgànica per a la millora de la qualitat educativa i, pel que fa a l'especificitat de la formació professional integrada en el sistema educatiu, la STC 111/2012, sobre la també citada Llei orgànica de les qualificacions i de la formació professional.

L'educació és una matèria compartida entre l'Estat i les comunitats autònomes i la distribució competencial en aquesta matèria es troba regulada en els articles 149.1.30 CE i 131 EAC.

L'article 149.1.30 CE atribueix a l'Estat dues competències: d'una banda, la «[r]egulació de les condicions d'obtenció, expedició i homologació de títols acadèmics i professionals» i, de l'altra, les «normes bàsiques per al desenvolupament de l'article 27 de la Constitució, a fi de garantir el compliment de les obligacions dels poders públics en aquesta matèria». Els dos títols competencials tenen diferent contingut funcional, de manera que, respecte del primer incís, la regulació normativa (legislativa i reglamentària) correspon a l'Estat i la funció executiva pot ser assumida per les comunitats autònomes, mentre que, pel que fa al segon, correspon a l'Estat aprovar les normes bàsiques i a les comunitats autònomes el desenvolupament legislatiu i l'execució de la normativa bàsica estatal.

Quant a l'àmbit que correspon a cadascuna de les regles competencials ex article 149.1.30 CE, convé recordar l'avertiment que vam fer en el DCGE 3/2014, respecte de la possibilitat que la regulació estatal derivada del primer incís d'aquest article interfereixi en matèries que són pròpies de la competència que preveu el segon incís del mateix precepte. Així, atesa la relació intrínseca entre els dos incisos del precepte, en algun supòsit el Tribunal Constitucional ha avalat una regulació estatal basant-se en els dos títols acumulativament (STC 184/2012, de 17 d'octubre, FJ 6.b). Aquest plantejament no ha estat compartit pel Consell, que remarca que ambdós títols competencials són excloents i que l'argumentació de la STC 184/2012 «permetria a l'Estat la regulació plena, no limitada a allò que és bàsic, de qüestions tan variades com ara el currículum, la progressió en el sistema, la seva organització en cicles i cursos, i les condicions de pas d'uns als altres, ja

que tant a l'educació secundària obligatòria com al batxillerat "conducen al título correspondiente"» (DCGE 3/2014, FJ 2.5).

Per la seva banda, l'Estatut conté el mandat a la Generalitat d'establir un model educatiu públic que garanteixi el dret de totes les persones a una educació de qualitat a la qual es pugui accedir en condicions d'igualtat i recull el dret de tota persona a la formació professional i a la formació permanent en els termes que estableixin les lleis (art. 21). D'acord amb això, l'article 131 EAC atribueix a la Generalitat una extensa llista de competències en matèria d'ensenyament no universitari, que el precepte classifica en diversos apartats segons la tipologia de facultats exclusives, compartides o d'execució.

Així, l'apartat 2 de l'article 131 EAC confereix a la Generalitat la competència exclusiva «en matèria d'ensenyament no universitari, amb relació als ensenyaments obligatoris i no obligatoris que condueixen a l'obtenció d'un títol acadèmic o professional amb validesa a tot l'Estat i amb relació als ensenyaments d'educació infantil». Aquesta competència inclou fins a vuit submatèries, entre les quals es troben la relativa a «[l]a regulació dels òrgans de participació i consulta dels sectors afectats en la programació de l'ensenyament en el seu territori» (lletra a) i la relativa a «[l]a creació, el desenvolupament organitzatiu i el règim dels centres públics» (lletra c).

L'apartat 3 del mateix article 131, que és el més directament connectat amb l'objecte d'aquest Dictamen, confereix a la Generalitat, sobre els mateixos ensenyaments i en allò que no regula l'apartat anterior, la competència compartida, que, entre d'altres, inclou en tot cas:

- «a) La programació de l'ensenyament, la seva definició i l'avaluació general del sistema educatiu.
- b) L'ordenació del sector de l'ensenyament i de l'activitat docent i educativa.

c) L'establiment dels plans d'estudi corresponents, incloent-hi l'ordenació curricular.

[...]

e) L'accés a l'educació i l'establiment i la regulació dels criteris d'admissió i escolarització de l'alumnat als centres docents.

[...]

g) Els requisits i les condicions dels centres docents i educatius.

h) L'organització dels centres públics i dels privats sostinguts amb fons públics.

i) La participació de la comunitat educativa en el control i la gestió dels centres docents públics i dels privats sostinguts amb fons públics.»

En l'exercici d'aquesta competència compartida, la Generalitat ha de respectar el dret a l'educació i a la llibertat d'ensenyament en els termes que desenvolupin les lleis orgàniques corresponents i el títol competencial estatal previst a l'article 149.1.30 CE.

Per acabar, l'apartat 4 de l'article 131 EAC estableix que «[c]orrespon a la Generalitat, en matèria d'ensenyament no universitari, la competència executiva sobre l'expedició i l'homologació dels títols acadèmics i professionals estatals».

3. Entrant ja en l'anàlisi del contingut de les dues regles competencials de l'article 149.1.30 CE esmentades, i respecte de la primera, això és, la «[r]egulació de les condicions d'obtenció, expedició i homologació de títols acadèmics i professionals», cal fer avinent que, com s'ha dit, és una competència on l'Estat disposa en exclusiva de la capacitat normativa, legislativa i reglamentària, mentre que la funció executiva correspon a la Generalitat, tal com estableix l'article 131.4 EAC.

Pel que fa a l'abast de la competència, com ha assenyalat el Tribunal Constitucional, a l'Estat li correspon «"establecer los títulos correspondientes a cada nivel y ciclo educativo, en sus distintas modalidades, con valor

habilitante tanto desde el punto de vista académico como para el ejercicio de las profesiones tituladas, es decir, aquellas cuyo ejercicio exige un título (ad ex: Graduado Escolar, Bachiller, Diplomado, Arquitecto Técnico o Ingeniero Técnico en la especialidad correspondiente, Licenciado, Arquitecto, Ingeniero, Doctor), así como comprende también la competencia para expedir los títulos correspondientes y para homologar los que no sean expedidos por el Estado” (STC 42/1981, de 22 de diciembre, FJ 3)» (STC 111/2012, FJ 5).

D'altra banda, els títols de formació professional, incardinats en el sistema educatiu, no poden equiparar-se amb les capacitacions oficials, que acrediten les corresponents competències professionals adquirides per vies diferents de les previstes en la formació professional reglada, als quals no s'aplica la competència estatal de l'article 149.1.30 CE, sinó que s'han d'enquadrar en la matèria «laboral» (mateixa STC i mateix FJ).

4. Pel que fa a la segona de les regles competencials de l'article 149.1.30 CE, és a dir, la regulació de les normes bàsiques per al desenvolupament de l'article 27 CE, ens hi detindrem particularment, perquè és la competència més directament relacionada amb els preceptes objecte d'aquest Dictamen.

Aquest Consell s'ha pronunciat en múltiples ocasions sobre l'abast de les normes bàsiques en el seu doble vessant material i formal, tant de manera general com de forma específica amb relació a la seva aplicació en l'àmbit educatiu: entre d'altres, podem citar els DCGE 7/2012, de 8 de juny (FJ 3.2.B); 3/2014 (FJ 2.4), i 4/2014 (FJ 2.1). En tots aquests dictàmens s'ha defensat una visió no expansiva del concepte de bases, com a principis o mínim comú normatiu.

En matèria educativa, en el Dictamen 4/2014 s'emfasitza l'element principal i general de les bases i s'assenyala que:

«convé recordar que la intensitat normativa de les bases varia molt d'una matèria a una altra i, a parer nostre, en educació, les bases es poden circumscriure majoritàriament a les línies generals que fixin el mínim comú denominador de la matèria, ja que, per la seva naturalesa, és una de les competències de l'article 149.1 CE que admet millor la consideració de les bases com a criteris i trets generals. Per la mateixa raó, les remissions de la llei a futurs reglaments estatals han de ser excepcionals, atesa la competència legislativa de les comunitats autònomes, i només estarien justificades en àmbits molt tècnics que requereixin un tractament homogeni.» (FJ 2.1)

També cal remarcar que la competència bàsica estatal ex article 149.1.30 CE està lligada constitucionalment al desenvolupament de l'article 27 CE, i exigeix «una relació directa i estreta entre la normativa bàsica i les previsions de l'article 27 CE, que justifiquen la competència estatal, ja que no tota la normació de desenvolupament dels drets fonamentals d'aquest darrer precepte pot correspondre a l'Estat com a competència exclusiva» (DCGE 7/2012, FJ 3.2.A, que reproduïx el DCC núm. 280, de 19 de juny de 2007, F II.1.A).

La jurisprudència constitucional també ha establert amb caràcter general que l'àmbit bàsic, des de la perspectiva material, inclou les determinacions que assegurin un mínim comú normatiu en el sector material de què es tracti i, amb això, una orientació unitària i dotada de certa estabilitat en tot allò que el legislador considera en cada moment aspectes essencials del dit sector material (entre d'altres, STC 24/2014, de 13 de febrer, FJ 3).

Específicament, en relació amb l'àmbit educatiu, i en el concret de la formació professional reglada, el Tribunal Constitucional ha assenyalat que la competència que correspon a l'Estat, en virtut de l'article 149.1.30 CE, per dictar les normes bàsiques per al desenvolupament de l'article 27 CE «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)». I ha afegit que «en la configuración de ese sistema educativo han de participar necesariamente los niveles de gobierno estatal y autonómico, de acuerdo con sus competencias» (STC 111/2012, FJ 5).

En aquesta mateixa Sentència 111/2012 ha refermat la jurisprudència en la matèria en el sentit que les competències estatals «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).

Com ha assenyalat el Consell, en la noció material del que és bàsic, «el Tribunal utilitza fórmules obertes no subjectes a una tècnica uniforme» (DCGE 3/2014, FJ 2.4.A). Aquesta noció comporta que, en algunes ocasions, el Tribunal Constitucional hagi admès com a bàsics aspectes organitzatius, en la mesura que el concepte de bases «presupone fórmulas de intensidad y extensión variables en función de las características del ámbito concretamente afectado. Así, hemos reconocido modalidades muy diferentes de lo básico, desde la posibilidad de que el legislador estatal, excepcionalmente ocupe, prácticamente, toda la función normativa al determinar las bases de determinadas submaterias [...] así como el empleo de otras modalidades muy diversas (topes máximos, niveles mínimos tramos, e, incluso, bases diferenciadas por territorios, etc.)» (STC 24/2013, de 31 de gener, FJ 4).

Tanmateix, el Tribunal Constitucional quan ha admès aspectes organitzatius emfasitza la seva relació amb les finalitats de la competència bàsica. Així, per exemple, en relació amb el model organitzatiu derivat de la normativa bàsica en matèria de caixes, per assegurar el principi democràtic i el seu caràcter representatiu (STC 118/2011, de 5 de juliol, FJ 3) o per exigir un

comandament únic i director tècnic en la legislació bàsica de forests per garantir eficiència i seguretat en la tasca d'extinció d'incendis (STC 49/2013, de 28 de febrer, FJ 12).

També cal fer esment de l'exclusió de facultats executives per part de l'Estat en l'exercici de les seves competències bàsiques en l'àmbit educatiu, com ha sostingut de forma clara en diversos pronunciaments aquest Consell, entre d'altres, en el Dictamen 3/2014, FJ 4.3.b.

En la mateixa línia, la jurisprudència constitucional ha remarcat el «caràcter normatiu» de la competència continguda a l'article 149.1.30 CE, descartant l'assumpció de facultats executives per part de l'Estat, si bé de forma excepcional i fonamentalment per raó de la supraterritorialitat l'ha admès en algun supòsit (STC 27/2014, de 13 de febrer, FJ 4 i 5).

En matèria educativa, el Tribunal Constitucional ha considerat normes bàsiques, entre d'altres, la determinació del contingut del currículum bàsic, relacionat amb els anteriorment denominats ensenyaments mínims o comuns, competència que inclou com a mitjà natural per al seu exercici efectiu la de fixar els horaris mínims (STC 212/2012, de 14 de novembre, FJ 4). Sobre aquesta matèria, ha recordat, però, la necessitat de respectar la competència de les comunitats autònomes per participar en la configuració del sistema educatiu i, en concret, en el desenvolupament del currículum dels ensenyaments (STC 111/2012, FJ 12.h). També, pel que interessa als efectes del nostre Dictamen, ha considerat que tenen naturalesa de norma bàsica la identificació de les etapes de l'educació bàsica per ser un component estructural del sistema educatiu i, en el mateix sentit, respecte de l'educació secundària obligatòria i postobligatòria (STC 51/2019, d'11 d'abril, FJ 6.f) i la determinació dels criteris d'admissió d'alumnes en centres sostinguts amb fons públics en cas que no hi hagi prou places, i sempre que el legislador autonòmic pugui concretar-los (STC 184/2012, FJ 4.b).



El Consell, per la seva banda, ha definit la competència en matèria d'ordenació curricular de l'article 131.3.c EAC com una qüestió basilar en el nostre sistema educatiu, «ja que permet[...] al Parlament de Catalunya, a l'hora d'aprovar les lleis educatives, establir polítiques pròpies en l'àmbit de l'educació, com requereix l'article 111 EAC» (DCGE 3/2014, FJ 3.2.A).

Finalment, pel que fa a l'element formal de les bases, convé que ens referim a l'admissibilitat de dictar bases en seu reglamentària i als condicionants que aquestes han de respectar per ser considerades constitucionalment i estatutàriament conformes. En aquest sentit, cal recordar que, amb caràcter general, el Tribunal Constitucional exigeix la llei com a instrument per dictar les bases des de la STC 69/1988, de 19 d'abril (FJ 5), atès que només mitjançant aquest instrument normatiu es pot assolir «una determinación cierta y estable de los ámbitos de ordenación de las materias en las que concurren y se articulan las competencias básicas estatales y reglamentarias autonómicas» (STC 24/2013, FJ 4).

Tanmateix, aquesta doctrina accepta des de la seva formulació que un reglament pugui també incloure normes de caràcter bàsic, respectant una sèrie de requisits:

«[C]omo 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)".» (STC 25/2013, de 31 de gener, FJ 4)

Aquesta doctrina és reproduïda en pronunciaments posteriors, com ara les STC 17/2014, de 30 de gener (FJ 6), i STC 14/2018 (FJ 8.a), on el Tribunal conclou que la remissió al reglament no constitueix, en si mateixa, una vulneració competencial, la qual només es produeix quan la remissió per al desenvolupament reglamentari es fa amb absència absoluta de criteris legals.

Aquesta interpretació ha estat així mateix una constant en la doctrina d'aquest Consell (en la matèria que ens ocupa, DCGE 2/2016, de 3 de març, FJ 2.3, i 5/2016, de 5 d'octubre, FJ 2.1) i també en la del Consell Consultiu. En concret, cal destacar sobre aquesta qüestió, per tots, el Dictamen del Consell Consultiu núm. 226, de 31 de gener de 2002, en relació amb la Llei orgànica 6/2021, de 21 de desembre, d'universitats, on es recollia la necessitat de respectar aquests requisits quan tractava la col·laboració entre la llei i el reglament en els termes següents:

«en principi aquesta col·laboració és constitucionalment admesa respecte d'aquells extrems de detall o tècnics que són impropis d'una llei i que, per tant, requereixen indispensablement el complement reglamentari. En cap cas, però, no es pot concebre la col·laboració llei-reglament en matèria bàsica com una carta en blanc al Govern o com una deslegalització absoluta d'allò que és bàsic, raó per la qual el legislador estatal, que és a qui correspon normalment la fixació de les bases, ha d'haver acotat prèviament l'abast general del que és bàsic, ja que, en cas contrari, el Govern assumiria no la tasca complementària que li és pròpia, sinó la delimitadora o definidora de competències que constitucionalment pertoca al poder legislatiu de l'Estat a través de la facultat que se li atorga d'establir bases.» (F II.2.B.3)

A títol d'exemple, en aplicació de la doctrina suara exposada, el Consell va considerar que vulnerava les competències de la Generalitat una previsió de la Llei orgànica reguladora del dret a l'educació perquè efectuava una remissió en blanc al Govern, atès que no era fàcil saber l'abast de l'habilitació

reglamentària perquè no s'oferien dades solvents per determinar el contingut que es pretenia donar a la reglamentació (DCGE 3/2014, FJ 3.7). D'altra banda, va estimar també que algunes habilitacions contingudes a la Llei eren tan detallades que esgotaven o excedien el contingut del que materialment es pot considerar bàsic (FJ 3.1.C i .2.B).

Pel que fa al primer supòsit, aquesta interpretació va ser confirmada pel Tribunal Constitucional, en la STC 14/2018 (FJ 8.g), que va considerar que l'habilitació legal no proporcionava criteri suficient per servir de pauta per al desenvolupament reglamentari bàsic, ni tampoc contenia remissió o podia establir-se connexió amb altres preceptes de la mateixa llei ni revestia un caràcter excepcional.

Ultra això, la norma reglamentària de caràcter bàsic, a més de ser el complement necessari per garantir la finalitat de la llei, ha de respondre al fet que l'instrument legal no sigui l'adient per regular els aspectes bàsics, atès el seu caràcter tècnic o la seva naturalesa conjuntural. En aquest sentit, per exemple, es va pronunciar el Tribunal Constitucional en relació amb l'ús de la potestat reglamentària en l'àmbit del sector elèctric i va sostenir:

«la intervención de la norma reglamentaria, [...] se justifica por la importancia del sector eléctrico para el conjunto de la economía nacional y por su carácter esencial para la totalidad de los sectores económicos y para la vida cotidiana (STC 148/2011, de 28 de septiembre, FJ 6), así como en los casos en los que la propia norma legal lo reclama para completar la regulación de la disciplina básica por ella definida y conseguir la exigible calidad y seguridad en el suministro y también por su carácter marcadamente técnico, justificativo de su tratamiento por normas reglamentarias (STC 4/2013, FJ 5).» (STC 120/2016, de 23 de junio, FJ 3.c)

En relació amb aquesta qüestió, el Consell, a partir d'aquesta jurisprudència, ha destacat, en l'àmbit educatiu, les condicions exigibles tant a l'habilitació legal com a la regulació reglamentària bàsica:

«Consegüentment, hem d'exigir la concurrència, almenys, de dues condicions substancials per a l'acceptació d'excepcions a la regla general de la regulació per llei: en primer lloc, la norma legal de remissió ha de ser clara i ha de contenir una habilitació legal suficient, de manera que el seu objecte no presenti dubtes i, si és possible, inclogui criteris que delimitin l'exercici de la potestat reglamentària; i, en segon lloc, s'ha de tractar d'una matèria la naturalesa o característiques de la qual no siguin adequades per la seva regulació legal, bé pel seu caràcter substancialment tècnic, bé perquè està subjecta a canvis i modulacions que requereixen una adequació continuada (per totes, STC 24/2013, FJ 4 *in fine*)». (DCGE 3/2014, FJ 2.5)

D'acord amb el que hem exposat, en la mesura que els preceptes subjectes al nostre pronunciament són normes reglamentàries dictades amb caràcter bàsic, la regulació que contenen, com a excepció al principi de llei formal, serà respectuosa amb l'ordre de distribució competencial quan compleixi els requisits que s'enumeren seguidament. En primer lloc, la norma reglamentària ha d'estar habilitada de forma suficient per una llei, la qual n'ha de delimitar l'objecte; en segon lloc, s'ha de mantenir dins dels paràmetres de l'habilitació legal, respectant la seva finalitat i el seu abast, de manera que no s'extralimiti ni contingui regulacions *ex novo*; en tercer lloc, ha de ser el complement necessari per garantir la finalitat a què respon la competència sobre les bases; en quart lloc, l'objecte que disciplini ha de tenir caràcter substancialment tècnic o bé conjuntural i, per tant, subjecte a canvis i modulacions que requereixen una adequació continuada, i, finalment, no pot incidir en aspectes organitzatius, si no és que són supòsits molt excepcionals relacionats amb la finalitat de la competència bàsica, ni pot tenir caràcter executiu.

A partir d'aquestes consideracions, en l'anàlisi que efectuarem en el fonament jurídic tercer, avaluarem si els preceptes del Reial decret objecte de dictamen compleixen els criteris establerts en la doctrina consultiva i constitucional que s'acaba d'exposar, tant pel que fa als elements formals com materials de la normativa reglamentària de caràcter bàsic i, en conseqüència, si respecten les competències de la Generalitat i permeten l'exercici d'una política educativa pròpia en matèria de la formació professional reglada.

5. Un cop hem examinat l'abast de les bases estatals d'acord amb la Constitució i l'Estatut d'autonomia i la seva projecció sobre la matèria d'educació, resta per analitzar breument l'aplicabilitat de l'article 149.1.1 CE, títol competencial al qual es refereix la disposició final sisena del Reial decret i també qüestionat en la petició formulada pel Govern. Com és doctrina reiterada d'aquest Consell, davant la invocació d'una pluralitat de títols competencials cal verificar si l'enquadrament dels preceptes en els títols corresponents és correcte o no i, en tot cas, determinar quin és el prevalent.

Seguint la nostra doctrina consultiva i també la jurisprudència constitucional, cal assenyalar que, atès que l'article 149.1.1 CE es projecta de forma genèrica sobre tots els drets i deures constitucionals, cal aplicar, en el present Dictamen, el criteri de la prevalença de la regla competencial més específica. Aquesta, en aquest cas, està continguda en l'article 149.1.30 CE, que es refereix de manera literal a «normes bàsiques per al desenvolupament de l'article 27 de la Constitució», és a dir, les relatives al dret fonamental a l'educació, per la qual cosa cal considerar aquest precepte com a títol prevalent (en el mateix sentit, DCGE 7/2011, de 13 de setembre, FJ 2; 7/2012, FJ 2.2.A, i STC 111/2012, FJ 5).

***Tercer. L'examen de l'adequació al marc constitucional i estatutari de distribució de competències dels preceptes sol·licitats***

A continuació procedirem a l'anàlisi singular dels preceptes del Reial decret que són objecte de la petició per tal de resoldre si respecten les exigències que ha de complir la normativa bàsica de rang reglamentari, d'acord amb la doctrina constitucional i consultiva que s'acaba d'exposar en el fonament jurídic anterior.

*1. Article 25.1.b*

Comencem amb l'examen de l'apartat 1.b de l'article 25, relatiu a les condicions i requisits bàsics per al desenvolupament de les modalitats presencial, semipresencial i virtual de la formació professional.

Aquest precepte preveu, per a cadascun dels graus de formació professional, l'obligació de les administracions competents de posar a disposició dels centres públics i privats concertats, o que executin l'oferta amb finançament públic, una plataforma virtual accessible i que asseguri els materials i els recursos per a les modalitats virtual i semipresencial com també la seva actualització permanent.

El Govern considera que el precepte imposa una modalitat organitzativa de suport als centres privats concertats, quant a l'oferta formativa virtual i semipresencial que correspon determinar a la Generalitat, i limita el seu marge d'actuació per decidir quina és la manera més adient per donar el suport de materials i recursos a aquests centres. Per aquest motiu entén que és contrari a l'article 131.3 EAC.

Finalment, segons el seu parer, aquest precepte vulnera també els principis d'autonomia financera, de suficiència i de lleialtat previstos als articles 156 CE i 201.2 EAC.

Per tal de contextualitzar el precepte objecte de dictamen, cal dir, en primer lloc, que l'article 68 LO 3/2022 disposa que les ofertes de formació professional de graus A, B, C, D i E es podran impartir en qualsevol de las modalitats presencial, semipresencial, virtual o mixta (apt. 1.a). Aquest mateix article, en l'apartat 5, entre altres qüestions, determina que els ensenyaments de formació professional pertanyents al sistema educatiu en les modalitats semipresencial i virtual s'adaptaran al que disposa l'apartat 8 de l'article 42 LO 2/2006, d'educació, el qual, al seu torn, habilita el Govern per regular les condicions i els requisits bàsics que permetin el desenvolupament de les modalitats esmentades. D'altra banda, l'apartat 6 de l'article 68 LO 3/2022 estipula que les administracions públiques hauran d'establir i mantenir una oferta pública, tant presencial com virtual o mixta, que garanteixi l'accés a la formació professional (lletra a) i establir i mantenir una plataforma digital que asseguri l'oferta de formació virtual (lletra b).

L'article 25.1.b RD 659/2023 determina que les administracions competents per a cadascun dels graus han de posar a disposició dels centres públics i concertats una plataforma virtual i, per tant, estableix una obligació de caràcter tecnològic per garantir els ensenyaments en modalitat semipresencial i virtual. De la dicció d'aquest precepte es desprèn que no prescriu una tipologia concreta de plataforma virtual. Alhora, tampoc suposa imposar aquest instrument com l'únic possible entre els diferents existents per fer efectiva la seva finalitat, ja que la plataforma educativa virtual —entesa com l'aplicació o l'entorn informàtic que proporciona la logística necessària per dur a terme formació en línia— és l'única manera en què es pot fer formació virtual en l'actualitat. En conseqüència, no es produeix, en aquest punt, una restricció de la capacitat de decisió de la Generalitat per fer efectiu l'accés a les ofertes

de formació virtual. De fet, pel que ara interessa, cal posar de manifest que la plataforma virtual és ja l'instrument a través del qual s'imparteix actualment la formació professional reglada a distància en el marc de l'Institut Obert de Catalunya (regulat pel Decret 57/2020, de 19 de maig).

A continuació, ens correspon determinar si la regulació té habilitació suficient. Al respecte, hem de referir-nos, en primer lloc, a l'habilitació legal prevista a l'article 42.8 LO 2/2006 perquè el Govern desplegui les condicions i els requisits bàsics que permetin el desenvolupament de les modalitats semipresencial i a distància de la formació professional. En segon lloc, s'ha d'esmentar la previsió de la LO 3/2022, que disposa que les administracions han d'establir i mantenir una oferta pública, tant presencial com virtual o mixta que garanteixi l'accés a la formació professional, com també establir i mantenir una plataforma digital que garanteixi l'oferta de formació virtual (art. 68.6.a i .b). Al seu torn, l'article 68.5 LO 3/2022, com hem assenyalat anteriorment, es remet a la LO 2/2006, en relació amb la formació professional del sistema educatiu en les modalitats semipresencial i virtual. Ambdues previsions ens porten a considerar que el Reial decret té habilitació suficient per precisar o complementar amb caràcter bàsic una qüestió indissolublement lligada a la garantia d'impartir la formació en la modalitat virtual (que és un objectiu de la norma legal), establint que tota l'oferta sostinguda amb fons públics, això és, en centres públics i concertats, haurà de disposar d'una plataforma virtual proporcionada per les administracions autonòmiques.

Arribats a aquest punt, cal detenir-nos breument en la nostra doctrina sobre l'ús de les tecnologies de la informació en el sistema educatiu que el Govern esmenta com a fonament de la seva petició. Ens hi referíem, per exemple, en el DCGE 5/2013, on afirmàvem que «[l]es noves tecnologies, quan esdevenen un instrument de l'actuació dels poders públics, no constitueixen una matèria competencial *ex novo* que hagi d'assumir l'Estat», de manera que «es pot afirmar sens dubte l'existència d'un criteri interpretatiu general de no-



desplaçament de la competència per raó del progrés de les tecnologies de la informació o de la utilització de la xarxa» (FJ 2.4), consideració que es reproduïx en el DCGE 3/2014 (FJ 3.1.C).

Referent a aquesta qüestió, si bé cal sostenir que les noves tecnologies no han de suposar alteracions en el repartiment competencial, existeixen elements que diferencien el supòsit que ara analitzem d'altres decisions on el Consell ha considerat que les noves tecnologies sí que havien produït aquest efecte. Així, en un cas, l'habilitació legal en favor de l'Estat afectava aspectes de la formació dels docents en matèria de noves tecnologies, vulnerant les competències de la Generalitat sobre l'ordenació curricular pel que fa a la formació del personal docent (DCGE 3/2014). En un altre, vam dictaminar sobre la previsió legal que atribuïa a l'Estat la facultat executiva d'autoritzar la plataforma d'aprenentatge en matèria de formació professional en l'àmbit laboral (DCGE 5/2013). En canvi, en el supòsit que ens ocupa, no s'ha produït un desplaçament competencial per raó de les noves tecnologies, sinó que aquestes formen part de la norma bàsica objecte de consideració.

Finalment, pel que fa a la possible afectació a l'autonomia financera, cal posar de manifest, d'una banda, que l'article 26.4 RD 659/2023 preveu que el Ministeri mantindrà a disposició de les administracions una plataforma virtual de formació professional que podrà utilitzar-se per a les modalitats virtuals i per a la part virtual de la modalitat semipresencial.

D'altra banda, si la Generalitat considera que la norma vulnera la seva autonomia financera perquè implica un increment de despesa i l'Estat no ha establert els mecanismes que garanteixin la valoració corresponent, en els termes de la disposició addicional sisena de la Llei 22/2009, de 18 de desembre, per la qual es regula el sistema de finançament de les comunitats autònomes de règim comú i ciutats amb estatut d'autonomia i es modifiquen determinades normes tributàries, hauria d'instar la valoració del possible

impacte financer en forma de variació de necessitats de despesa, a fi d'establir els mecanismes d'ajustament necessaris en els termes de l'article 209 EAC.

Hem de concloure, per tant, que l'article 25.1.b té habilitació suficient i compleix materialment les condicions exigibles a la normativa reglamentària perquè no condiciona la capacitat de decisió de la Generalitat, en no imposar una determinada tipologia de plataforma, i pel que fet que aquest és l'únic instrument possible per fer formació professional en la modalitat virtual en tots els centres sostinguts amb fons públics, és a dir, públics i concertats.

Per tot el que s'ha exposat, l'article 25.1.b no vulnera les competències de la Generalitat en matèria d'educació de l'article 131 EAC i troba empara en l'article 149.1.30 CE.

*2. Articles 47.1.b; 84.1.b; 96.1.b; 97.3.a, darrer incís, i 102.1*

Examinarem a continuació un conjunt de preceptes que el peticionari considera que excedeixen de la competència de l'Estat per fixar els ensenyaments mínims i el 50 % dels horaris escolars i, en conseqüència, limiten l'exercici de la competència de desenvolupament normatiu de la Generalitat prevista a l'article 131.3.c EAC quant a l'establiment dels plans d'estudis, incloent-hi l'organització del currículum dels ensenyaments.

*A) Article 47.1.b*

L'article 47.1.b, referent al caràcter i la identificació de la modalitat de formació relativa a «altres programes formatius» disposa que aquests han d'estar compostos, almenys, en el 75 % de la seva durada, per un o més mòduls professionals del Catàleg modular de formació professional.

El Govern, a propòsit d'això, al·lega que el percentatge del 75 % esmentat és, per raó del temps assignat, excessiu, ja que limita el marge de la Generalitat per a l'exercici de la seva competència de disseny de l'ordenació del currículum, en la mesura que només disposa lliurement per fer-ho d'una quarta part de l'horari total i vulnera, en conseqüència, l'article 131.3.c EAC.

Com a punt de partida cal dir que la fixació dels ensenyaments mínims o comuns ha estat considerada una competència de l'Estat des de la primerenca STC 88/1983, de 27 d'octubre (FJ 3), si bé ha de respectar la competència de les comunitats autònomes per participar en la configuració del sistema educatiu i, en concret, en el desenvolupament del currículum dels ensenyaments. Així, la STC 111/2012, en relació amb la formació professional, remarca el caràcter compartit de la competència quan disposa que:

«al Estado no le corresponde fijar íntegramente el contenido de las enseñanzas propias de la formación profesional, sino sólo los aspectos básicos del currículo que constituyen las enseñanzas mínimas, y, por otro, que las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus competencias, pueden ampliar los contenidos de los títulos de formación profesional.» (FJ 12.h)

Aquest caràcter compartit s'ha consolidat amb la incorporació d'aquests percentatges a les lleis generals ordenadores del sistema educatiu, com la LO 2/2006, a la qual es remet l'article 13 LO 3/2022. En efecte, l'article 6 LO 2/2006 disposa que el currículum, que està integrat pel conjunt d'objectius, competències, continguts, mètodes pedagògics, criteris d'avaluació i, en el cas de la formació professional, també els resultats de l'aprenentatge (art. 6.1), serà fixat pel Govern de l'Estat, prèvia consulta a les comunitats autònomes, en els seus aspectes bàsics, que constitueixen els ensenyaments mínims amb la finalitat d'assegurar una formació comuna i garantir la validesa dels títols corresponents (art. 6.3). En l'apartat 4 d'aquest precepte es preveu que els ensenyaments mínims requeriran el 50 % dels horaris escolars per a les

comunitats autònomes que tinguin llengua cooficial. Aquestes previsions s'apliquen als ensenyaments de formació professional, amb l'excepció dels cursos d'especialització, per als quals cada administració educativa podrà decidir aplicar o no la previsió de l'article 6.4 (art. 39.4 LOE).

Partint d'aquest context, l'article 47.1.b RD 659/2023 fa referència a «otros programas formativos», modalitat que té per objectiu que tota la població activa pugui accedir a una formació postobligatòria de caràcter professional o equivalent, mitjançant ofertes en els graus A, B, C i D de grau mitjà, com fixa l'article 46 del Reial decret.

En aquest punt hem de fer una distinció del règim competencial aplicable, en els termes que fèiem en el fonament jurídic segon, de manera que cal diferenciar, d'una banda, entre el règim aplicable a les modalitats de la formació professional reglada o del sistema educatiu, grau D, que es correspon amb els cicles formatius de formació professional, i, d'altra banda, les modalitats de la formació professional ocupacional, graus A, B i C, que donen lloc a una acreditació parcial de competència, un certificat de competència o un certificat professional respectivament (art. 28 LO 3/2022). Com s'ha explicat en el fonament anterior, el règim competencial aplicable en el primer cas és l'educatiu (art. 149.1.30 CE) i en el segon, el laboral (art. 149.1.7 CE).

En conseqüència, el grau sobre el que hem de considerar l'aplicació de la competència de la Generalitat sobre ordenació curricular (art. 131.3.c EAC), respectant la competència bàsica estatal per fixar els ensenyaments mínims que abasten el 50% de l'horari escolar, és el grau D, que s'integra en la formació professional del sistema educatiu i, per contra, no seria aplicable a les ofertes en els graus A, B i C, on la competència en matèria laboral de la Generalitat té només caràcter executiu (art. 170 EAC).

Feta aquesta precisió i referint-nos només a les ofertes relatives a altres programes formatius en el grau D del grau mitjà, l'article 47.1.b, com hem dit, disposa que els dits programes estiguin compostos en almenys el 75 % de la seva durada per un o més mòduls professionals del Catàleg modular de formació professional. Dins dels mòduls professionals es distingeix entre els associats a estàndards de competència, que són les unitats coherents de formació que, quan són superades, garanteixen la consecució de les competències associades, i els mòduls no associats a estàndards de competència, que són les unitats coherents de formació, de caràcter teòric o pràctic, considerades imprescindibles per a la consecució de les competències professionals previstes (art. 2.17 i .18, respectivament, LO 3/2022).

Hem de considerar que aquesta regulació no compleix els requisits per ser considerada bàsica atès que, en primer lloc, no respecta la normativa sobre els ensenyaments mínims que pot fixar l'Estat prevista a l'article 6.4 LO 2/2006, que determina, com hem assenyalat, que els ensenyaments mínims requeriran el 50 % dels horaris escolars per les comunitats autònomes amb llengua cooficial.

En segon lloc, suposa una regulació *ex novo* que delimita la competència de la Generalitat restringint-li la seva capacitat de configuració. Així, per molt que la durada d'aquests programes pugui ser variable segons les necessitats dels col·lectius als quals van adreçats i als resultats de l'aprenentatge o els mòduls professionals que s'hi inclouen (art. 73.4 LO 3/2022), resulta restringida en excés la competència de la Generalitat en matèria d'ordenació curricular, que abasta el 50 % dels horaris escolars. En efecte, a partir d'aquesta previsió, la Generalitat només podrà determinar el currículum, al marge dels mòduls professionals del Catàleg modular, en el 25 % de la durada d'aquestes formacions, sense que la previsió normativa del 75 % es pugui considerar justificada per assolir els mínims necessaris de formació per al seu ensenyament efectiu i complet.

En conseqüència, l'article 47.1.b vulnera les competències de la Generalitat de l'article 131.3.c EAC, pel que fa a les formacions a través d'ofertes d'altres programes formatius en l'àmbit del grau D de la formació professional.

*B) Articles 96.1.b i 102.1*

Els articles 96.1.b i 102.1 estableixen la durada mínima de la part d'optativitat dels cicles formatius de grau mitjà i superior, en el sentit de preveure que la part del currículum optativa estarà integrada per un mòdul de durada anual o bé dos mòduls quadrimestrals, amb un còmput horari d'entre 80 i 160 hores.

El peticionari considera que el còmput horari establert en ambdós preceptes excedeix de l'àmbit de la regulació material bàsica reservada a la competència estatal, ja que condiona la fixació de l'horari escolar que correspon a les comunitats autònomes amb llengua cooficial, com també que la imposició d'una part d'optativitat per a tots els cicles de grau mitjà i superior, en tant que limita la capacitat de les comunitats autònomes de desenvolupar l'ordenació del currículum, és contrària a l'article 131 EAC i, alhora, resulta afectada l'autonomia pedagògica dels centres.

Si bé en la sol·licitud del dictamen no es qüestiona, de conformitat amb l'article 19.1 de la nostra Llei reguladora 2/2009, de 12 de febrer (LCGE), considerem escaient pronunciar-nos també sobre l'annex IV de la norma, per la remissió expressa que hi efectua l'apartat 1 de l'article 96 i atès que el seu contingut es refereix a l'estructura modular (incloent-hi la part d'optativitat) dels cicles formatius de grau mitjà i superior. També ens pronunciarem sobre l'article 96.2.c, per la referència que conté als mòduls optatius en els mateixos termes que l'article 96.1.b que ara examinem.

Dit això i entrant ja en l'anàlisi dels preceptes, començant per la presència d'una part optativa en tots els cicles de formació professional, cal portar a col·lació que es troba regulada als articles 40 i 45 LO 3/2022, amb caràcter orgànic. Així, l'article 40, en establir l'organització i l'estructura dels cicles formatius de formació professional, assenyala que tindran una organització modular i disposa que han d'incloure uns mòduls específics «vinculats a l'optativitat en grau mitjà i superior» (art. 40.1.c) i l'article 45 desenvolupa aquesta previsió per als graus mitjà i superior de formació professional, regulant en l'apartat 2.b la part d'optativitat. Aquesta part haurà d'estar integrada per mòduls professionals que dotin de més flexibilitat la configuració i la capacitat d'adaptació de l'oferta, per atendre la diversitat de la realitat productiva del territori corresponent, els interessos i les motivacions personals en la construcció de cada itinerari formatiu i professional, permetent aprofundir en determinats elements del cicle formatiu.

Així mateix, també es preveu que les administracions competents determinaran, si escau, mòduls professionals optatius que aprofundeixin el desenvolupament de les competències transversals, per exemple, entre d'altres, l'aprofundiment en la digitalització aplicada al sector, en la iniciativa empresarial i empenedoria, en les llengües estrangeres i en el desenvolupament sostenible aplicat al sector o bé que aportin els complements de formació general per facilitar el seguiment de l'itinerari formatiu individual com ara, entre d'altres, l'ampliació de coneixements humanístics, científicotècnics o les habilitats socials.

Contextualitzada la previsió d'optativitat com una opció de la llei bàsica, cal considerar-la un component estructural de la configuració del currículum que pot regular el legislador amb caràcter bàsic, en el marc de la competència de l'article 149.1.30 CE, ja que és un element a través del qual l'Estat compleix la seva funció de definir els principis normatius, generals i uniformes d'ordenació de les matèries enunciades en l'article 27 CE (STC 96/2018, de 19

de setembre). Amb aquesta competència el legislador pretén assolir una homogeneïtat en la formació que permeti l'homologació de títols i la garantia de la igualtat bàsica en l'exercici del dret a l'educació (STC 53/2018, de 24 de maig, FJ 4).

Dit això, cal examinar la resta d'aspectes referits a l'optativitat que constitueixen una regulació *ex novo* del Reial decret, és a dir, la previsió de com s'organitza aquesta part, que ha d'estar integrada bé per un mòdul de durada anual o bé per dos mòduls quadrimestrals, amb un còmput horari entre 80 i 160 hores.

Quant al còmput horari, val a dir que no seríem davant de l'establiment d'uns continguts dels ensenyaments mínims amb la consegüent competència per part de l'Estat de fixació dels horaris, en els termes exposats en l'apartat anterior. En relació, doncs, amb aquestes matèries optatives, els seus continguts, les competències, els mètodes pedagògics, els criteris d'avaluació i els resultats de l'aprenentatge són fixats per les comunitats autònomes. En aquest context, la fixació d'un mínim i un màxim d'hores pretén garantir que els cicles formatius tinguin una part d'optativitat i, d'acord amb les finalitats de la Llei, en concreta l'abast. També cal dir que, per la naturalesa conjuntural i variable que pot tenir la fixació d'un interval d'hores, és adequat que sigui una norma reglamentària la que el determini. Finalment, el fet que l'interval entre el còmput horari mínim i màxim sigui ampli fa que no s'incorri en una regulació que pel seu detall esgoti la matèria, i es manté la capacitat de compleció per part de la Generalitat en exercici de la seva política pròpia en matèria d'ordenació curricular ex article 131.3.c EAC.

Per contra, la fórmula de distribució de la part optativa al llarg dels cicles (un mòdul optatiu amb durada anual o dos de quadrimestrals) no compleix els criteris que ha de tenir una regulació bàsica. En aquest cas, es tracta d'una condició *ex novo* de caràcter organitzatiu, que no es desprèn de la Llei i amb



un grau de detall que esgota pràcticament la capacitat de configuració per part de la Generalitat en matèria d'ordenació curricular en aquest punt.

Per tant, la previsió sobre l'optativitat i el còmput horari que formula el Reial decret compliria els requisits exigibles a les normes bàsiques, perquè s'ajusta a la finalitat de la Llei, és de naturalesa conjuntural i està regulada de forma oberta, de manera que permet el desenvolupament autonòmic. En canvi, no compliria els dits criteris la relativa a l'organització dels mòduls, perquè és un element no contingut a la Llei, conté una prescripció de caràcter organitzatiu i és detallada en excés.

Respecte de l'annex IV i l'article 96.2.c, si bé, com hem dit, no són objecte de la petició, cal traslladar l'argumentació suara efectuada i arribar a la mateixa conclusió de vulneració competencial, ja que contenen la mateixa previsió quant a la distribució dels mòduls optatius.

D'acord amb tot el que s'ha exposat, els articles 96.1.b i .2.c, 102.1 i l'annex IV RD 659/2023, pel que fa a la determinació de com s'ha de distribuir la part optativa al llarg dels cicles en un mòdul de durada anual o dos de quadrimestrals, vulneren la competència de la Generalitat de l'article 131.3.c EAC.

### C) *Article 84.1.b*

L'article 84.1.b, en relació amb el currículum de les dobles titulacions d'ofertes de grau D, estableix que hi ha d'haver la part d'optativitat equivalent a la d'un cicle formatiu formada, almenys, per un mòdul optatiu de durada anual o dos mòduls quadrimestrals.

El Govern, tot i que finalment no ho recull en la conclusió de vulneració competencial, que fa referència exclusivament a l'article 84.1.b, en el cos de

la sol·licitud al·lega que el primer incís de l'article 84.1, per la seva redacció de naturalesa potestativa, comporta una vulneració ex article 149.1.30 CE, ja que la previsió de meres accions facultatives no es pot considerar que garanteixi el compliment de les obligacions dels poders públics en la matèria. A aquesta al·legació ens hi referirem al final d'aquest apartat.

Pel que fa a la regulació de l'optativitat (lletra *b* de l'article), el Govern considera que vulnera l'article 131.3.c EAC, tant pel fet d'imposar una part d'optativitat en totes les dobles titulacions com per les previsions relatives a la seva durada.

Entrant en l'anàlisi del precepte, i en relació amb el qüestionament de l'optativitat en les dobles titulacions, cal donar per reproduïda l'anàlisi efectuada en l'apartat anterior d'aquest fonament jurídic en el sentit que és conforme amb la competència bàsica estatal l'establiment d'una part d'optativitat en els cicles formatius *i*, consegüentment, també ho és en relació amb les dobles titulacions.

A més, pel que fa a la part d'optativitat que ha de tenir cada cicle de la doble titulació, val a dir que l'article 84.1.*b* no innova les condicions de la LO 3/2022 sinó que precisa el contingut de la Llei, que disposa que es poden realitzar ofertes de dobles titulacions del Catàleg nacional d'ofertes de formació professional, sempre que es respecti la durada, els mòduls professionals i el percentatge d'optativitat de cadascun dels cicles formatius (art. 42 LO 3/2022). Per tant, el Reial decret regula una conseqüència lògica de la previsió de l'article 42 de la Llei quan desenvolupa l'estructura de les dobles titulacions *i*, en conseqüència, no s'excedeix en el caràcter bàsic.

En canvi, pel que fa a la determinació que aquesta part d'optativitat hagi d'estar composta d'un mòdul anual o per dos de quadrimestrals, hem de

remetre'ns al que hem assenyalat en l'apartat anterior, respecte de les previsions dels articles 96.1.b, .2.c, 102.1 i annex IV.

Per tant, aquesta darrera previsió vulnera les competències de la Generalitat de l'article 131.3.c EAC.

Per finalitzar, cal posar de manifest que el primer incís de l'article 84.1 desenvolupa, amb caràcter bàsic, les determinacions de la LO 3/2022, que preveu i habilita, en exercici de la competència ex article 149.1.30 CE, perquè s'efectuïn ofertes de grau D basades en dobles titulacions de formació professional del Catàleg nacional, com també en dobles titulacions internacionals, en els termes que reglamentàriament s'estableixin (art. 39.3) i sempre que es respectin les condicions que preveu la Llei (art. 42.2). El precepte, per tant, no té caràcter merament facultatiu o orientatiu que es pugui contradir amb la naturalesa jurídica que cal predicar de les condicions bàsiques i de les bases que pot aprovar l'Estat, sinó que es limita a reproduir la regulació bàsica continguda a la Llei en els termes exposats i n'estableix alguns límits.

*D) Article 97.3.a, darrer incís*

L'article 97 regula els mòduls professionals de la part troncal del currículum dels cicles formatius de grau mitjà i superior. En concret, l'apartat 3.a estableix, en el primer incís, que es podran incorporar complements formatius i, en el cas que s'acordin, el darrer incís del precepte fixa que no podran incrementar la durada inicialment prevista per al grau en més d'un 10 %, en el règim general, o del 40 %, en el règim intensiu.

El Govern, com passa amb l'article 84.1, tot i que finalment no ho recull en la conclusió de vulneració competencial, en el cos de la sol·licitud qüestiona el primer incís de la lletra a per la seva redacció potestativa, reiterant els

mateixos arguments sobre la vulneració ex article 149.1.30 CE, que ja hem exposat per a l'article 84.1.

Pel que fa al darrer incís de l'article 97.3.a, el Govern al·lega que els complements formatius no formen part del títol de formació professional i, per tant, no haurien de ser objecte d'una norma bàsica permetent, així, a les comunitats autònomes un marge més gran de decisió en la matèria.

A l'últim, si bé en la sol·licitud el peticionari no ho addueix, de conformitat amb l'article 19.1 LCGE, ens referirem també a l'article 103.2.a i .b atès que, quan aquest precepte fixa la durada dels cicles formatius, torna a incloure la possibilitat d'ampliar-la i reitera els percentatges del 10 % i el 40 % als quals es refereix l'article 97.3.a, darrer incís.

Per situar l'article 97.3.a, darrer incís, en el seu context, convé assenyalar que la LO 3/2022, en regular l'estructura dels cicles formatius de grau mitjà (art. 45.3), determina que les administracions educatives puguin incorporar, respectant el currículum bàsic, mòduls complementaris de caràcter optatiu vinculats a l'aprofundiment en les competències pròpies del cicle o a l'adquisició de competències addicionals que permetin adquirir un perfil professional més ampli, ja sigui durant el període de la formació en el centre o en l'empresa. En aquest cas, la Llei disposa que la durada de la formació podrà ampliar-se en el marc del que preveu la normativa bàsica.

Els mòduls complementaris de caràcter optatiu, com disposa l'article 45.3 precitat, són ampliacions curriculars que no modifiquen el títol i només podran donar lloc a la seva certificació complementària per part de l'administració competent. Ara bé, malgrat aquest caràcter, el legislador ha establert alguns requisits sobre aquests complements, i també ha previst un desenvolupament en la normativa bàsica, que s'haurà de referir a la durada de la formació. Així doncs, no podem compartir la consideració del Govern que aquests

complements no haurien de ser objecte d'una norma bàsica perquè no formen part del títol formatiu. Certament, formen part del contingut accessori però s'imparteixen en el marc d'un cicle formatiu i poden tenir incidència en la resta dels continguts formatius. Per aquesta raó, la Llei preveu que han de respectar el currículum bàsic i que la durada de la formació en aquest cas podrà ampliar-se en el marc del que preveu la normativa bàsica. Per tant, cal entendre que hi ha habilitació legal fonamentada en les competències bàsiques de l'Estat *ex* article 149.1.30 CE i que la norma reglamentària estableix el límit de la durada en uns termes que són prou amplis perquè les comunitats autònomes puguin exercir les seves competències, estipulant complements formatius en la forma que considerin, ampliant la durada del grau fins al 10 %, en el règim general, o al 40 % en el règim intensiu.

En conseqüència, hem de concloure que la regulació de l'article 97.3.a, darrer incís, del Reial decret no s'extralimita en el desenvolupament bàsic de la previsió legal i, per tant, no vulnera les competències de la Generalitat, la qual disposa d'un marge suficient per decidir els continguts formatius i l'organització dels complements en els termes assenyalats. Ens hem de pronunciar en els mateixos termes i arribar a la mateixa conclusió respecte de l'article 103.2.a i .b del Reial decret.

Per finalitzar, amb relació a l'argument del Govern sobre la suposada redacció facultativa o orientativa de la previsió de l'article 97.3.a, primer incís, del Reial decret, no predicable de les bases estatals, s'ha de dir que no seríem tant davant d'un contingut facultatiu sinó davant d'una configuració del règim jurídic d'aquesta matèria que regula i estableix límits bàsics a una decisió que correspon (*ex lege*) a les comunitats autònomes.

Per tot el que s'ha exposat, l'article 97.3.a, primer i darrer incisos, com també l'article 103.2.a i .b, no vulneren les competències de la Generalitat en matèria d'educació de l'article 131 EAC i troben empara en l'article 149.1.30 CE.

*3. Articles 105.b i .c, 154.6 i .7 i 160.1*

Aquest grup d'articles té relació amb el repartiment de la formació entre els centres de formació professional i les empreses o els organismes equiparats. L'article 105 ho tracta en el marc del desenvolupament i la impartició del currículum del grau mitjà i superior, l'article 154 es refereix a l'organització de les estades de formació en empresa o organisme equiparat i l'article 160 ho regula en relació amb el període de realització de la formació.

A parer del sol·licitant, els citats preceptes es troben redactats amb un grau de detall extrem que impedeix a la Generalitat dissenyar el currículum d'acord amb les competències compartides que li corresponen i vulneren l'article 131.3.c EAC, ja que tots es projecten sobre una qüestió que correspon a les comunitats autònomes.

Si bé en la sol·licitud de dictamen no es qüestiona, de conformitat amb l'article 19.1 de la nostra Llei reguladora 2/2009, de 12 de febrer (LCGE), considerem escaient pronunciar-nos també sobre l'article 9.3, atès que el seu contingut és coincident amb l'article 154.6, com també sobre l'article 9.5, donat que el seu contingut és coincident amb els articles 154.7 i 160.

*A) Article 105.b*

L'article 105, relatiu al desenvolupament i impartició del currículum, fixa les regles per organitzar el desenvolupament de mòduls entre els centres i les empreses respecte del currículum del grau mitjà i superior. La lletra *a* indica que la part troncal dels mòduls professionals vinculats a estàndards de competència professional ha de ser impartida entre el centre de formació professional i l'empresa i la lletra *b* preveu que en cap cas no es pot desenvolupar un mòdul professional del currículum bàsic totalment a

l'empresa, ni assignar-se a l'estada l'equivalent a més del 65 % de les hores de durada total d'un mòdul professional.

De nou, com ha estat essent l'objecte del nostre examen en els preceptes anteriors, hem d'analitzar si la regulació que conté l'article 105, i especialment la lletra *b*, compta amb l'habilitació legal suficient i compleix les condicions materials per considerar que som davant una regulació bàsica.

Com a premissa, val a dir que els articles 55, 56, 57 i 58 LO 3/2022 regulen de forma força exhaustiva com s'ha de desenvolupar el caràcter dual de la formació professional. Entre altres qüestions, s'hi preveu el caràcter dual de tota l'oferta com també que hi ha d'haver una distribució adequada entre la formació al centre i a l'empresa. També s'estableix la durada mínima de la formació en l'empresa (el 25 %) i el fet que haurà de realitzar-se en el si d'una o diverses empreses o en organismes equiparats, públics o privats, pertanyents al sector productiu o de serveis que serveixi de referència a la formació (art. 55.5). A la vegada també es despleguen les finalitats de la fase de formació en l'empresa o l'organisme equiparat (art. 56) i, en l'article 57.3, s'estableixen, de forma molt detallada (lletres *a* fins a *i*), les regles de l'organització de la formació a l'empresa.

En vista d'aquesta regulació, sens perjudici que l'article 113 LO 3/2022 disposa que correspon al Govern estatal l'aprovació de les normes reglamentàries relatives a les condicions i els requisits bàsics del règim dual, hem de dir que cap de les nombroses previsions legals preveu com a criteri algun tipus de limitació sobre la manera de desenvolupar concretament mòduls professionals a l'empresa, determinant que ha de fer-se de forma flexible i adaptada a les necessitats de les formacions i dels centres i les empreses i respectant els criteris generals. Així, per exemple, la Llei conté previsions com ara que es promourà l'autonomia dels centres per adaptar els programes de formació a les característiques de cada centre i de les empreses o organismes equiparats,

com també del territori (art. 57.3.a), o que la formació es realitzarà en el moment adequat en funció de les característiques de l'oferta de formació, l'estacionalitat i la disponibilitat de places (art. 57.3.e).

És per això que la limitació que conté l'article 105.b del Reial decret suposa una regulació *ex novo* que excedeix de l'habilitació legal. Per altra banda, materialment incideix en un aspecte de caràcter organitzatiu que restringeix el marge d'apreciació i la decisió pedagògica de la Generalitat en la configuració de l'itinerari del cicle, i, per consegüent, s'excedeix de les bases que hem d'entendre ja regulades de manera suficientment àmplia en la mateixa LO 3/2022.

Per tant, l'article 105.b vulnera la competència de la Generalitat de l'article 131.3.c EAC.

#### B) *Article 105.c*

Aquest precepte estableix que l'organització del desenvolupament del currículum de cicles de grau mitjà o superior sobre la base de mòduls professionals quadrimestrals o anuals només serà possible prèvia decisió de l'administració competent o, si escau, prèvia aprovació de la sol·licitud que formulin els centres del sistema de formació professional.

Amb referència a aquesta previsió, cal reiterar el que s'ha argumentat en relació amb els articles 96.1.b i .2.c, 102.1 i l'annex IV RD 659/2023, donat que torna a fer referència a la distribució de la part optativa al llarg dels cicles (un mòdul optatiu amb durada anual o dos de quadrimestrals). Com hem dit, a més de ser una regulació *ex novo*, excedeix de les característiques materials que ha de tenir una normativa bàsica perquè és una prescripció organitzativa i detallada en excés, que incideix en el marge de decisió i desplegament normatiu que correspon a l'àmbit competencial de la Generalitat.



D'altra banda, cal posar de manifest, addicionalment, que en aquest article també s'imposa una autorització per part de l'administració competent, supòsit que també es dona en els articles 117.2 i 157.3, que examinem en l'apartat 4 d'aquest fonament jurídic. Cal estendre, doncs, a aquesta previsió les mateixes consideracions que s'efectuen en l'esmentat apartat 4, on s'analitza específicament l'exigència d'autorització i es conclou que l'establiment del règim de l'autorització és un excés en les bases perquè és un aspecte clarament organitzatiu que no és complement indispensable de la finalitat de la norma.

Per tant, l'article 105.c vulnera les competències de la Generalitat de l'article 131.3.c i .h EAC.

*C) Article 154.6 i .7*

L'article 154 estableix una sèrie de criteris per a l'organització de les estades de la formació en empreses. Entre aquests, l'apartat 6 fixa que, en cap cas, no es pot desenvolupar la totalitat d'un mòdul professional a l'empresa, d'acord amb el que estableix l'article 9.3 del mateix Reial decret, i l'apartat 7 concreta que les estades en l'empresa de l'oferta dels graus C, D i, si escau, E s'hauran d'alternar amb la formació en el centre i es determinarà el moment de la seva realització en funció de les característiques del programa i de la disponibilitat de llocs a l'empresa. Finalment, en el cas de les ofertes del grau D, afegeix que existirà sempre, almenys, un període en cadascun dels dos anys de durada mínima del cicle amb l'excepció de l'alumnat menor de 16 anys o quan es realitzi la formació en empresa en mobilitat o per les circumstàncies excepcionals del sector.

En referència a l'apartat 6, atès que reitera que no es pot desenvolupar la totalitat d'un mòdul professional a l'empresa o centre equiparat, li és

d'aplicació el que hem exposat en tractar l'article 105.b en l'apartat anterior, si bé només amb relació a les ofertes de grau D, que formen part del sistema educatiu i respecte de les quals es projecten les competències educatives de la Generalitat.

L'article 9.3, al qual es remet l'article 154.6, té el mateix contingut. En conseqüència, ambdós preceptes vulneren la competència de la Generalitat relativa a l'ordenació curricular dels estudis de formació professional (art. 131.3.c EAC).

Pel que fa a l'apartat 7, cal dir que el primer incís està formulat en termes molt genèrics i amb caràcter de principi. Així, es disposa que les administracions distribuïran la fase de formació en l'empresa preferentment alternant-la amb la del centre, que és un contingut clarament vinculat a les previsions legals i que participa de les exigències d'una norma bàsica, sense que es vulnerin, per tant, les competències de la Generalitat.

També és conforme amb el règim competencial el segon incís, relatiu al fet que les administracions determinaran el moment en què s'ha de realitzar l'estada de formació en l'empresa en funció de les característiques del programa i de la disponibilitat de llocs formatius a l'empresa, ja que és una previsió general que reproduïx el que s'estableix a la LO 3/2022 amb un contingut que podem considerar materialment bàsic (art. 57.3). La Llei, com hem dit en relació amb l'article 105.2, precisament preveu que l'organització de la formació en l'empresa s'adapti a cada programa, com també a la disponibilitat de les empreses, entre altres circumstàncies, les quals hauran de valorar les administracions educatives en exercici de les seves competències i els centres en exercici de la seva autonomia.

A continuació, la norma en el seu incís tercer estableix respecte de les ofertes de grau D, que existirà sempre, almenys, un període de formació en l'empresa

en cadascun dels dos anys de durada mínima del cicle, i conté unes excepcions que flexibilitzen el criteri (quan l'alumne sigui menor de 16 anys, quan realitzi la formació en empresa en mobilitat o quan ho justifiquin les circumstàncies excepcionals del sector), les quals s'amplien en l'article 9.5 del mateix Reial decret. Així, l'article 9.5, no adduït en la petició del Govern (i que tampoc cita l'article 154.7 a diferència de l'article 160, malgrat tots tres preceptes s'estan referint a la mateixa qüestió), preveu també idèntica obligatorietat, n'exceptua alguns supòsits i, addicionalment, estableix una clàusula general oberta que permet a les administracions obviar aquest requisit «cuando el tejido productivo sea incompatible con el cumplimiento de lo contemplado en el primer párrafo de este apartado».

Malgrat les excepcions previstes en els articles 154.7 i 9.5, la regulació de nou suposa una condició que no es desprèn de la norma habilitant i, ultra això, materialment conté aspectes organitzatius que formen part de la competència autonòmica sobre l'organització curricular i dels ensenyaments que sobrepassen el contingut mínim d'una norma bàsica. De fet, la regulació mateixa de les excepcions confirma que el plantejament general d'exigir la formació cada any no hauria de ser una condició bàsica perquè no reuneix les característiques de ser un mínim comú normatiu. En efecte, les excepcions incorporen elements que, en exercici de les seves competències, aplicaria la comunitat autònoma per decidir el repartiment més adequat de la formació en funció de les pròpies necessitats i característiques de l'alumnat o del teixit productiu.

Per tot el que s'ha exposat, els articles 154.7 i 9.5 del Reial decret, en la referència que efectuen a la necessitat que en les ofertes de grau D existeixi almenys un període de formació a l'empresa cadascun dels anys de durada mínima del cicle, vulneren la competència de la Generalitat de l'article 131.3.c EAC.

D) *Article 160.1*

L'article 160, sobre el període de realització de la formació a l'empresa o l'organisme equiparat, en l'apartat 1, primer incís, disposa amb caràcter general que cada administració regularà els moments en què es podrà realitzar la formació en empreses, respectant l'obligació de comptar amb períodes en cadascun dels anys de durada de la formació en el cas dels cicles formatius, llevat de les excepcions previstes en l'article 9.5 del Reial decret. Aquest contingut és equiparable al de l'article 154.7, primer incís, que, com hem dit, està formulat en termes genèrics i caràcter de principis i, per tant, compleix les exigències d'una norma bàsica.

El seu segon incís, també té el mateix contingut que l'article 154.7, tercer incís, i, consegüentment, li és aplicable l'argumentació feta en l'apartat anterior, que ens porta a la mateixa conclusió. És a dir, que l'article 160.1, en la referència que efectua a l'obligatorietat que es compti amb períodes de formació en empresa en cadascun dels anys de durada de la formació, vulnera la competència de la Generalitat relativa a l'article 131.3.c EAC.

4. *Articles 117.2 i 157.3*

Els articles 117.2 i 157.3 arbitren l'establiment d'un règim d'autorització o aprovació per part de les administracions competents. L'article 117.2 en relació amb la concreció per part dels centres educatius del currículum de cursos d'especialització del grau E i l'article 157.3 respecte del pla de formació del qual ha de disposar cada alumne per garantir la qualitat i el contingut de la formació en estades en empreses o organismes equiparats.

El peticionari considera que aquests preceptes es troben redactats amb un grau de detall excessiu que impedeix a la Generalitat dissenyar el currículum

d'acord amb les competències compartides que li corresponen, vulnerant, així, l'article 131.3.c EAC.

Amb referència als preceptes objecte d'aquesta anàlisi, cal assenyalar que responen a la mateixa finalitat, com és assegurar la supervisió per part de l'administració educativa de diferents aspectes relatius al desenvolupament dels ensenyaments, ja sigui en relació amb les propostes de modificació dels centres docents del currículum (art. 117.2) o amb les propostes de modificació del pla de formació en l'empresa (art. 157.3), les quals se sotmeten a règim d'autorització per les administracions autonòmiques.

D'antuvi, convé posar de manifest que l'anterior exigència d'una aprovació o autorització està mancada d'habilitació legal, ja que la Llei no concreta com s'han de supervisar les propostes a què fan referència els articles 117.2 i 157.3.

Ultra això, aquests preceptes no responen als requisits materials de les normes bàsiques, ja que incideixen en l'àmbit organitzatiu. En aquest punt ens hem de referir a l'excepcionalitat de considerar bàsics aspectes organitzatius segons la jurisprudència constitucional, exposada en el fonament jurídic segon, que quan ha admès aquesta possibilitat ha emfasitzat la necessària relació amb les finalitats de la competència bàsica (STC 118/2011, de 5 de juliol, FJ 3, i 49/2013, de 28 de febrer, FJ 12).

En els supòsits analitzats, la ingerència en aquests aspectes no està justificada per assolir les finalitats establertes a la Llei, que poden aconseguir-se a través de les opcions diverses que determini la Generalitat en exercici de la seva autonomia, decidint si sotmet les propostes previstes en la norma a autorització o altres règims possibles, com ara la comunicació o posar la informació a disposició de la inspecció educativa per al seu control.

Per tant, per tot el que s'ha exposat, els articles 117.2 i 157.3 vulneren la competència de la Generalitat de l'article 131.3.c i .h EAC.

#### 5. *Article 155.2*

L'article 155 estableix els criteris a seguir en l'assignació de l'alumnat a les estades de formació en empreses o organismes equiparats. L'apartat 2 preveu que aquesta assignació s'ha de dur a terme amb transparència i objectivitat, i la resta de paràgrafs regulen determinats trets d'aquest procés, entre d'altres, la comunicació prèvia a l'alumnat dels criteris objectius d'assignació, els quals s'han de basar en diferents aspectes relacionats amb la competència, l'assistència i la capacitat de cada alumne. També es preveu la possibilitat d'incloure mesures de prelocació per a persones amb discapacitat en l'adjudicació de l'empresa.

El Govern argumenta que aquest precepte restringeix la seva competència en regular l'assignació de l'alumnat per a la formació en una empresa o un organisme equiparat amb un grau de detall que excedeix del contingut que correspon a una norma bàsica de desenvolupament de l'article 27 CE i, per tant, vulnera les competències de la Generalitat de l'article 131.3.c.

En relació amb aquest precepte, cal posar de manifest, en primer lloc, que la regulació de l'assignació de les estades dels alumnes en l'empresa esdevé un element important en la seva formació atès l'impuls i la transcendència que en el nou model té el caràcter dual de la formació professional, amb incidència en els drets de les persones que cursen aquests cicles. Així doncs, no som davant d'un aspecte merament organitzatiu intern sinó d'un element que pot tenir efectes en la formació. En aquest sentit, aquesta regulació té un cert paral·lelisme amb la del procés d'admissió als ensenyaments, si bé amb caràcter més obert i flexible, perquè es dona en el marc d'una formació a la

qual ja han accedit i es tracta d'ordenar, d'acord amb alguns criteris, el pas d'una fase a altra.

Conseqüentment, des d'aquesta perspectiva, la normativa bàsica pot establir uns criteris comuns per garantir la igualtat en les posicions jurídiques fonamentals de les persones. A aquest fi entenem que responen les previsions de l'article que imposen la transparència i l'objectivitat en l'assignació de les estades a les empreses previstes en el primer paràgraf de l'article 155.2, i també la previsió, en el paràgraf segon, que els criteris hagin estat comunicats a la persona amb caràcter previ al procés de selecció i preferentment a l'inici de la formació. Finalment, també tindria el mateix sentit el darrer paràgraf, relatiu a les mesures de prelatió per a les persones amb discapacitat. En aquest cas, malgrat que la norma fixa amb caràcter potestatiu l'establiment de mesures de prelatió per a aquestes persones, aquesta possibilitat forma part de la configuració de les condicions bàsiques del règim d'assignació d'estades amb caràcter obert, ja que no sempre serà necessari establir la prelatió per garantir-ne l'accés, si bé es fa referència a la necessitat de garantir-los els drets en relació amb el que disposa la normativa vigent en la matèria.

Pel que fa a la resta de les previsions del precepte, es pot observar que estipulen, d'una banda, aspectes procedimentals sobre com s'han de fer i documentar les sol·licituds i, de l'altra, concreten els elements que han d'integrar els criteris que els centres seguiran per assignar l'empresa.

Quant als primers, la regulació del procediment que han de seguir els centres per assignar les estades està mancada d'habilitació legal i, materialment, té un contingut clarament organitzatiu i amb un detall excessiu que no compleix els requisits exigibles a la normativa bàsica i limita la capacitat de la Generalitat per regular els seus propis procediments.

Sobre la concreció dels aspectes o elements que, com a mínim, han de tenir present els criteris que apliquin els centres per fer les assignacions (rendiment, assistència a activitats lectives, competències personals com la capacitat per treballar en equip, per prendre decisions i per la innovació i creativitat), si bé no tenen caràcter organitzatiu, tampoc reuneixen les condicions que ha de complir la normativa reglamentària amb caràcter bàsic tant pel seu contingut material com per l'exhaustivitat que hi incorpora.

Així, materialment, convé subratllar que la determinació dels aspectes concrets a considerar en l'assignació de les estades, preservant els principis generals, suposa regular *ex novo* un element de caràcter pedagògic que correspon a l'organització dels ensenyaments, és a dir, com s'avalua o quines competències acadèmiques o generals es tenen en compte a l'hora de decidir en quina empresa continuaran la formació els alumnes. Per tant, és una competència que correspon a l'administració educativa, que, en exercici de la seva autonomia, podrà decidir quins són més convenients, en funció de les pròpies característiques de l'alumnat i de les finalitats de la seva política educativa. Alhora, la capacitat de configuració de l'administració educativa resulta molt condicionada pels aspectes que s'hi estableixen, i que s'han de complir de forma acumulativa, molt relacionats amb el rendiment i les capacitats, sense preveure, per exemple, elements inclusius. Per tant, cal concloure que la regulació dels aspectes que han de complir els criteris d'assignació per a les estades en les empreses està mancada d'habilitació legal i, per la seva exhaustivitat, limita en excés les possibilitats de desenvolupament autonòmic.

En suma, de tot el que hem dit, pel que fa a l'article 155.2, es pot considerar que té contingut bàsic el primer incís del primer paràgraf i l'incís «[e]stos criterios deben haber sido comunicados a las personas en formación con carácter previo al proceso de selección preferentemente al inicio de su formación» del segon paràgraf, com també el darrer paràgraf, relatiu a les



mesures de prelació per a les persones amb discapacitat, perquè responen i complementen les finalitats de la Llei i estan formulats com a principis generals.

En canvi, la regulació del procediment i l'establiment dels criteris d'assignació no es poden considerar bàsics perquè, en el primer cas, té contingut de caràcter organitzatiu i, en el segon, incideix en aspectes organitzatius pedagògics, configurats de forma exhaustiva i limitadora de la capacitat de configuració de la Generalitat.

En conseqüència, l'article 155.2, a excepció del primer incís del primer paràgraf; de l'incís del segon paràgraf «[e]stos criterios deben haber sido comunicados a las personas en formación con carácter previo al proceso de selección preferentemente al inicio de su formación», i del darrer paràgraf, és contrari a les competències de la Generalitat de l'article 131.3.c EAC.

#### *6. Articles 108.1.d i 113.4*

L'article 108.1.d disposa que es pot accedir a un cicle de grau mitjà, entre altres formes, per haver superat un curs de formació específic preparatori i gratuït en centres expressament autoritzats, siguin centres públics o concertats.

Pel que fa a l'article 113.4, en regular els cursos de formació preparatoris gratuïts per a l'accés a un cicle formatiu de grau superior, disposa que les administracions educatives determinaran els centres públics que poden impartir aquests cursos, que seran preferentment centres del sistema de formació professional i de persones adultes i afegeix que els poden impartir també les administracions locals i els centres privats sempre que en mantinguin el caràcter gratuït.

En relació amb aquests preceptes i en virtut de l'article 19.1 LCGE, ens pronunciarem igualment sobre els articles 109.1 i .4 i 112.1.d perquè també fan referència als cursos de formació específics preparatoris per a l'accés a la formació professional de grau mitjà i superior, respectivament, i al seu caràcter gratuït.

Quant als articles 108.1.d i 113.4, el sol·licitant considera que ambdós preceptes vulneren les competències ex article 131.3.e EAC que atribueixen a la Generalitat la potestat per regular els criteris d'admissió i escolarització de l'alumnat als centres docents. També argumenta que s'introdueix una càrrega econòmica sense el finançament suficient que vulneraria els principis d'autonomia financera, de suficiència i de lleialtat (art. 156 CE i 201.2 EAC) i que afecta, de manera subsidiària, al dret a l'educació en el seu vessant del dret a la lliure elecció del centre docent.

Amb caràcter previ a l'anàlisi dels preceptes convé precisar que els cursos de formació específics preparatoris per a l'accés a la formació de grau mitjà i superior estan destinats als alumnes que no compleixin els requisits d'accés i estan previstos tant a la LO 2/2006 com a la LO 3/2022. Ambdues lleis estableixen alguns criteris generals en garantia de la igualtat d'oportunitats. Així, la primera disposa que han de respectar els principis d'accessibilitat i no discriminació (art. 41.5) i la segona preveu que s'han d'oferir aquests cursos d'acord amb els principis d'accessibilitat, igualtat de tracte i no-discriminació i igualtat d'oportunitats (art. 46.2.b).

Cal assenyalar que els articles 108.1.d i 113.4, continguts en els articles que regulen les vies d'accés a les formacions de grau mitjà i superior (art. 41.2.b, 41.3.c, 41.5 LO 2/2006 i 46 LO 3/2022), segons les disposicions finals 5.2 LO 2/2006 i 6.2 LO 3/2022, es consideren dictats d'acord amb el primer incís de l'article 149.1.30 CE, reservant el seu desenvolupament a la competència exclusiva de l'Estat.

Sobre aquesta qualificació competencial, cal recordar la necessitat de distingir acuradament l'abast dels dos títols de l'article 149.1.30 CE i d'evitar una interpretació excessivament àmplia del terme «condicions» del primer incís del citat precepte, que impliqui estendre'l a tot el que tingui connexió mediata o immediata amb el procés d'obtenció, expedició i homologació de títols acadèmics i professionals, la qual cosa donaria lloc a un desplaçament de les competències de les comunitats autònomes en la matèria (STC 111/2012, FJ 10). En paraules d'aquest Consell, no fer la distinció entre els dos títols de l'article 149.1.30 CE, que tenen caràcter exclouent, «permetria a l'Estat la regulació plena, no limitada a allò que és bàsic, de qüestions tan variades com ara el currículum, la progressió en el sistema, la seva organització en cicles i cursos, i les condicions de pas d'uns als altres, ja que tant a l'educació secundària obligatòria com al batxillerat "conducen al título correspondiente"» (DCGE 3/2014, FJ 2.5). Així ho ha reconegut el Tribunal Constitucional, per exemple, quan ha reiterat que la competència exclusiva per regular les condicions d'obtenció, expedició i homologació dels títols acadèmics i professionals, molt vinculada a l'avaluació dels coneixements i adreçada a l'acreditació dels coneixements i a la consegüent obtenció d'una titulació, no es tradueix en una potestat normativa que s'estengui sobre la totalitat dels aspectes relacionats amb l'avaluació dels coneixements i les capacitats (STC 111/2012, de 24 de maig, FJ 10).

D'acord amb aquesta interpretació restrictiva que cal fer de l'abast de la competència de l'article 149.1.30 CE primer incís (només allò que tingui relació directa amb l'obtenció del títol), cal considerar que la condició de la gratuïtat dels cursos formatius preparatoris no formaria part de la competència exclusiva del primer incís de l'article 149.1.30 CE sinó de la competència compartida del segon incís d'aquest precepte.

Entrant en l'anàlisi d'aquesta condició bàsica que s'introdueix *ex novo* en el Reial decret, cal dir que la gratuïtat com a tal per a tots els casos no es pot considerar un complement imprescindible de la regulació de la Llei, que quan preveu que aquests cursos s'han d'organitzar garantint-ne l'accessibilitat i la igualtat de tracte ja disposa d'un instrument per assolir aquesta finalitat, com és la provisió gratuïta per part dels centres públics. La no previsió de la Llei de la gratuïtat en els centres concertats posa de manifest que és una opció del legislador, que no habilita el reglament per establir-ho, ni es pot inferir una crida a la norma reglamentària per complementar la seva regulació sinó que s'ha optat per deixar en mans de les comunitats autònomes decidir com garantiran els principis de la Llei en la configuració dels cursos que no ofereixin directament els centres públics.

La consideració de la provisió de la gratuïtat en els preceptes examinats com a contrària al règim competencial ho és sens perjudici de les consideracions en relació amb la possible afectació als principis d'autonomia financera, de suficiència i de lleialtat (art. 156 CE i 201.2 EAC), sobre les quals ens hem de remetre al que ja hem dit en l'apartat 1 d'aquest fonament jurídic, relatiu a l'article 25.1.b del Reial decret.

Ultra això, pel que fa a l'al·legació sobre la possible afectació de la llibertat d'elecció de centre que es fa en l'escrit de la petició, cal posar de manifest que es tracta d'un aspecte material no susceptible de ser considerat en un procediment com el del conflicte de competències, ja que no es posa en qüestió la conformitat amb l'ordre competencial, d'acord amb la interpretació que sobre l'objecte i límits d'aquest procés constitucional ha efectuat el Tribunal Constitucional (STC 235/1991, de 12 de desembre, FJ 1.A i 6/2012, de 18 de febrer, FJ 3) i aquest Consell (DCGE 6/2020, de 30 de juliol, FJ 4.3.A). Per tant, no pot ser tampoc objecte del nostre pronunciament atès que aquest està lligat estretament al procés constitucional en el si del qual se sol·licita, com

tindrem ocasió de veure més endavant en tractar l'article 130 i l'annex XI del Reial decret.

En conseqüència, els articles 108.1.d i 113.4 RD 659/2023 vulneren l'article 131.3.e EAC pel que fa a l'establiment de la gratuïtat del curs de formació preparatori per a tots els centres i les administracions locals.

A més, per les raons exposades, i en els mateixos termes anteriors, hem de concloure que els articles 109.1 i .4 i 112.1.d vulneren també l'article 131.3.e EAC perquè, malgrat no haver estat objecte de petició, contenen la mateixa exigència de gratuïtat que els preceptes examinats.

#### *7. Articles 111.1 i .2 i 115.1 i .2*

Els articles 111 i 115 tenen per objecte establir criteris per a l'admissió d'alumnes en els cicles formatius de grau mitjà i superior, respectivament. L'article 111.1 estableix diferents quotes de reserva en funció de les diferents vies d'accés de l'alumnat i indica que si no es cobreix la reserva en alguna de les opcions, les administracions faran la distribució de vacants entre la resta de quotes de reserva, i en l'apartat 2 estableix que en el cas que hi hagués més sol·licituds que places ofertes, les administracions precisaran els criteris d'admissió respectant com a criteri prioritari la nota mitjana de la persona sol·licitant i determina la manera d'efectuar aquest càlcul.

Quant a l'article 115, en l'apartat 1 també estableix quotes de reserva i en l'apartat 2 fixa un mínim del percentatge que s'ha de respectar entre els grups inclosos en la reserva i disposa que qualsevol plaça no coberta passarà al col·lectiu complementari, com també que l'assignació de places es regirà per la nota mitjana.

En la sol·licitud es considera que ambdós preceptes contravenen l'article 131.3.e EAC en regular, amb un grau extrem de detall i minuciositat, els criteris d'admissió dels alumnes, establint diversos percentatges i criteris de desempat.

La regulació de l'admissió d'alumnes en centres públics i concertats està prevista a l'article 84 LO 2/2006 i, específicament pel que fa als procediments d'admissió d'alumnes en etapes postobligatòries, com els cicles formatius de grau mitjà o de grau superior de formació professional, l'article 85.2 es remet a l'article 41, que preveu les condicions d'accés i d'admissió dels cicles formatius a través de diverses vies. Aquesta matèria ha estat objecte de pronunciament per part del Tribunal Constitucional, el qual ha establert el seu caràcter bàsic, i ha assenyalat que compleixen la funció pròpia de les bases estatals fixant criteris prioritaris i objectius a fi d'impedir una selecció arbitrària d'alumnes en cas d'insuficiència de places, i també que, «en abstracto, resulta constitucionalment admissible la col·laboració reglamentaria» (STC 14/2018, de 20 de febrer, FJ 8.d).

La regulació continguda en el Reial decret articula unes reserves de places entre els diferents col·lectius en funció de la via d'accés així com alguns criteris que s'han de seguir en el procés d'admissió d'alumnes.

D'acord amb el paràmetre aplicable, el contingut de l'article 111.1 i .2, primer incís, com també de l'article 115.1 s'ha de considerar una regulació bàsica que complementa de forma adequada les finalitats de la legislació, en la mesura en què pretén establir de forma homogènia i comuna un repartiment equitatiu de les places disponibles atenent a les diferents vies d'accés previstes, tenint en compte que, en un context d'insuficiència de places, l'abast dels percentatges respecte de cada col·lectiu pot ser determinant de les possibilitats d'accedir a una plaça sostinguda amb fons públics. La regulació del Reial decret implica garantir la continuïtat educativa, no només reservant

més places per a aquells que accedeixen des del sistema enfront de les altres vies (prova o curs d'accés) sinó també atorgant prioritat als estudiants que han finalitzat els estudis els darrers tres anys.

També té caràcter bàsic la regulació de l'article 115.2 del Reial decret, quan disposa, en relació amb la quota conjunta prevista per a l'alumnat amb títol de tècnic de formació professional i el títol de batxiller, que l'administració educativa el distribuirà entre els dos col·lectius però sense que pugui assignar un percentatge inferior al 45 % del total a cadascun d'ells, passant les places no cobertes a l'altre col·lectiu, i fixant com a criteri la nota mitjana. Aquesta norma té la mateixa finalitat que les previstes en l'apartat 1, si bé en lloc de reservar un percentatge per a cadascun dels col·lectius com feia la normativa anterior (Reial decret 1147/2011, de 29 de juliol) ho estableix en conjunt i fixa una clàusula de salvaguarda.

Pel que fa a la regla del rendiment acadèmic, és un criteri objectiu que estableix una condició comuna en l'ordenació de l'accés i, en aquest sentit, és un complement imprescindible de la regulació legal, que pretén evitar una selecció arbitrària en l'accés quan no hi hagi places suficients.

En definitiva, els articles 111.1 i .2, primer incís i 115.1 i .2, del Reial decret compleixen amb els requisits propis de la normativa bàsica de caràcter reglamentari, en la mesura que complementen la previsió legal d'acord amb les seves finalitats i tenen un contingut tècnic o mutable que fa que el reglament sigui l'instrument normatiu més adient. Cal afegir, finalment, que la regulació deixa a les comunitats autònomes la capacitat per desenvolupar i aplicar aquests criteris, tant fixant els percentatges dins de les franges com per establir criteris d'admissió en l'àmbit de cada quota de reserva en el cas que hi hagués més sol·licituds que places ofertes, respectant el criteri de la nota mitjana obtinguda. En conseqüència, no infringeixen les competències de

la Generalitat en matèria d'educació de l'article 131 EAC i troben empara en l'article 149.1.30 CE.

En canvi, l'article 111.2, quan estableix com s'ha de fer el càlcul de les notes mitjanes en el cas de la quota de reserva, ho fa amb un grau excessiu de detall, de manera que esgota la matèria i impedeix la intervenció de l'Administració autonòmica.

Per tant, la regulació de l'article 111.2 llevat del primer incís vulnera la competència de la Generalitat de l'article 131.3.e EAC.

#### *8. Article 166.2, .3, .4 i .6*

L'article 166 està dedicat a la regulació de les funcions, perfils o equips docents del sistema de formació professional. L'apartat 2 preveu que les administracions regularan, d'acord amb les seves necessitats, les funcions així com la seva assignació a la figura o l'equip coordinador responsable d'innovació de formació professional; en l'apartat 3 disposa el mateix i les competències que haurà de tenir la figura o l'equip coordinador d'internacionalització de formació professional; l'apartat 4 inclou, de manera més exhaustiva, fins a deu competències de la figura del tutor o la tutora dual del centre, i l'apartat 6 estableix les que haurà de tenir la figura o l'equip coordinador del servei d'orientació professional relatives a dissenyar i implantar estratègies.

En aquest cas, el sol·licitant considera que es vulnera l'article 131.3.b i .h EAC, ja que es regulen de manera prolixa i exhaustiva els perfils i les funcions de cada figura o equip deixant un marge de desenvolupament insignificant a les comunitats autònomes.



A tall de contextualització de l'article 166 del Reial decret objecte d'examen, hem de dir que la LO 2/2006 conté uns preceptes que regulen, amb caràcter bàsic, les funcions del professorat, els claustres i les direccions dels centres i en l'article 130 es remet a les administracions educatives per regular el funcionament dels òrgans de coordinació docent i d'orientació (apt. 1), establint l'obligatorietat que en els instituts d'educació secundària existeixin, entre aquests òrgans, departaments de coordinació didàctica que s'encarregaran de l'organització i desenvolupament dels ensenyaments propis de les matèries o mòduls que se'ls encomani (apt. 2).

Per la seva banda, la LO 3/2022 estableix les responsabilitats de l'equip docent (art. 62), entre les quals es troba l'assegurament de la coordinació amb l'entorn de treball (art. 62.c), preveu la figura del tutor o la tutora dual del centre de formació professional, que haurà d'existir a cada centre almenys per a cadascuna de les famílies professionals que s'imparteixen i que es coordinarà i col·laborarà amb el tutor o la tutora dual de les empreses (art. 60), previst per a cada centre de treball (art. 61). A aquests tutors se'ls assignen unes funcions en relació amb la persona en formació, en col·laboració amb els tutors duals de l'empresa, de manera que s'han de coordinar amb la resta de l'equip docent per dur a terme el pla de formació.

L'article 166 del Reial decret estableix i regula unes figures de coordinació en diversos àmbits més enllà del que fixa expressament la LO 3/2022, que només preveu els tutors duals, com acabem d'esmentar. La referència genèrica continguda en l'apartat 1 relativa a les figures de coordinació, que s'hauran d'implementar progressivament d'acord amb la planificació i en els termes que estableixin les administracions educatives, no és qüestionada en la sol·licitud.

Malgrat la regulació genèrica inicial, en l'apartat segon de l'article 166 es precisen les competències que haurà de tenir cada una de les figures de coordinació d'una manera que excedeix la competència bàsica. Primerament,

el Reial decret no té habilitació legal expressa per fer una regulació amb aquest contingut, ni es pot inferir de les previsions de la Llei ni és un complement indispensable per al compliment de seves finalitats. En segon lloc, materialment la regulació incideix en les competències de la Generalitat en matèria d'organització dels centres docents i en relació amb les funcions dels docents. Addicionalment, aquesta consideració queda confirmada per la remissió que fa la LO 2/2006 a les figures de coordinació, en els termes anteriorment exposats, i també per la manca de previsió explícita d'aquestes figures a la LO 3/2022, amb excepció dels tutors duals, respecte als quals l'esmentada norma n'estableix les competències i es remet a les administracions per garantir-ne la formació i les condicions per al desenvolupament de les seves funcions (art. 60.4 i 61.4 LO 3/2022).

Per tot el que s'ha exposat, l'article 166, apartats 2, 3, 4 i 6, vulnera la competència de la Generalitat per a l'ordenació del sector de l'ensenyament i de l'activitat docent i educativa de l'article 131.3.b EAC.

#### *9. Article 203.2, .3 i .4*

L'article 203 està dedicat al règim de funcionament dels centres i, en l'apartat 2, estableix l'obligació de crear un consell social com a òrgan de participació en els centres especialitzats i els centres integrats de formació professional sostinguts amb fons públics que imparteixin, almenys, ofertes de grau D i E. L'apartat 3 determina els criteris que les administracions han de tenir en compte sobre la composició de l'òrgan i la distribució dels representants, amb fixació de límits mínims i màxims de membres per a cada sector, i l'apartat 4 enumera funcions del consell social, amb caràcter no exhaustiu.

El Govern, en l'escrit de petició, considera que aquest article, en els apartats 2, 3 i 4, quan regula la creació d'un consell social com a òrgan de participació i no es limita a preveure'n l'existència sinó que en regula la composició i llista

de manera detallada les seves funcions, incorre en un excés en la configuració de les bases estatals i vulnera les competències de l'article 131.3.h i .i EAC.

Cal emprendre l'anàlisi de l'article 203 prenent en consideració, com ja hem fet avinent, que la LO 3/2022 configura la formació professional amb caràcter dual i confereix unes funcions molt rellevants a les empreses. Per tant, pot considerar-se coherent que es prevegi la participació de les empreses en la gestió dels centres, com la d'altres membres de la comunitat educativa. En aquest sentit, cal posar de manifest que la LO 2/2006 conté un precepte específic sobre aquesta qüestió en l'article 126.4, quan disposa que «[c]orrespon a les administracions educatives regular les condicions per les quals els centres que imparteixin els ensenyaments de formació professional o arts plàstiques i disseny poden incorporar al seu Consell Escolar un representant proposat per les organitzacions empresarials o institucions laborals presents en l'àmbit d'acció del centre». Malgrat aquesta disposició, l'article 203 RD 659/2023 preveu *ex novo* un nou òrgan de participació, que existirà conjuntament, per tant, amb el Consell Escolar dels centres.

Per la seva banda, la LO 3/2022 fixa en el seu article 59 la participació dels agents socials en el sistema de formació professional, respecte dels quals s'assenyala que podran assumir funcions d'impuls, promoció i assistència a projectes de formació professional i s'estableix com a deure facilitar el paper dels agents socials i organismes intermedis que afavoreixin la participació de les empreses i els organismes equiparats en la formació professional i promoguin l'agrupació d'empreses i entitats per facilitar la rotació de persones en formació.

De les previsions exposades, però, no se'n desprèn una habilitació expressa de la Llei o que es pugui inferir dels seus principis perquè el reglament estableixi un consell social com a aspecte bàsic del règim de funcionament dels centres, reguli la seva composició i en fixi determinades funcions amb caràcter

obligatori, com fa l'article 203 del Reial decret. Cal dir, d'altra banda, que les funcions esmentades estan regulades amb detall i materialment tenen una incidència intensa en els projectes dels centres i en la seva oferta, i afecten l'autonomia dels centres i també la competència de la Generalitat per a l'organització dels centres públics i dels privats sostinguts amb fons públics, ja que fan referència a fixar directrius del projecte funcional del centre, elaborar propostes per ajustar l'oferta formativa a elevar a l'Administració, plantejar les línies de col·laboració amb empreses i l'entorn productiu i realitzar el seguiment de les activitats del centre.

Aquesta interpretació la confirmen la LO 2/2006, quan disposa que les administracions són les que han de regular la participació de les empreses en els consells escolars, i la LO 3/2022, en no preveure la figura del consell social.

Per tant, els preceptes examinats no es poden considerar bàsics en estar mancats de l'habilitació legal necessària i perquè la normació que contenen materialment afecta les competències de la Generalitat en matèria d'organització dels centres docents.

En conseqüència, l'article 203, apartats 2, 3 i 4, vulnera les competències de la Generalitat previstes en l'article 131.3.h i .i EAC.

#### 10. Article 205.1.a i .c i .2

L'article 205 regula els centres privats no sostinguts amb fons públics i detalla una sèrie d'obligacions que tenen per objecte facilitar l'exercici del control per part de les administracions competents. En el primer apartat, la lletra a estableix el deure dels centres esmentats de comunicar les seves accions formatives a l'administració competent, amb caràcter previ a la seva autorització, en un termini no inferior a trenta dies, i amb el contingut mínim que també s'hi detalla, i la lletra c conté l'obligació que els centres remetin a

l'administració competent la documentació sobre el procés d'avaluació i l'avaluació de la qualitat de les accions formatives, en un termini no superior a dos mesos i en els termes que les administracions fixin. Pel que fa a l'apartat segon, conté un mandat cap a les administracions competents per tal que estableixin mecanismes de seguiment, control i supervisió de les accions formatives.

En aquest àmbit, el sol·licitant considera que l'article 205.1.a i .c i .2 excedeix de la configuració de les bases estatals i vulnera l'article 131.3.b i .g EAC. Addicionalment, al seu parer, l'apartat 2 limita també la capacitat de la Generalitat en l'exercici de les funcions de seguiment, control i supervisió de les accions formatives i suposa una vulneració de l'article 131.3.a EAC.

Entrant en l'anàlisi del precepte, com s'ha posat de manifest, aquest regula de manera detallada el règim de comunicació dels centres privats amb l'administració educativa en relació amb els aspectes de les formacions que aquesta ha d'autoritzar, comprovant les condicions establertes a l'article 199 del mateix Reial decret. La norma no es limita a prescriure que es supervisi el compliment dels requisits sinó que incideix en el termini i en el contingut que haurà de tenir la comunicació dels centres i també en la documentació que s'ha d'aportar quan finalitzi l'acció formativa.

Aquests preceptes, per tant, determinen la forma en què l'administració educativa ha d'exercir les seves competències de supervisió i autorització de les activitats formatives, i disposen aspectes organitzatius i procedimentals. En conseqüència, i pel que fa als centres que duguin a terme formació professional del sistema educatiu, aquest contingut no es pot considerar que formi part de la competència estatal de l'article 149.1.30 CE, segon incís, ja que la norma reglamentària no té habilitació legal, ni és complement indispensable de les finalitats de la llei i limita la capacitat d'exercir competències pròpies en l'àmbit organitzatiu.

En canvi, en relació amb l'apartat 2, que disposa l'obligació que les administracions competents estableixin mecanismes de seguiment, control i supervisió de les accions formatives, cal posar de manifest que el seu contingut té relació amb l'efectivitat del dret a l'educació, atès que la previsió de mecanismes de supervisió implica vetllar per la qualitat de les formacions que prestaran els centres privats, en garantia dels drets de les persones que hi accedeixin i, també, de la validesa dels títols que s'obtinguin. Pel que fa a l'abast de la regulació, a diferència de l'apartat anterior, cal afegir que es limita a estipular l'obligació de les administracions competents en relació amb aquests mecanismes en termes genèrics, sense imposar la forma ni els procediments corresponents i, per tant, respectant la capacitat de les comunitats autònomes per desenvolupar els mecanismes de supervisió. En conseqüència, aquesta previsió és bàsica i està relacionada amb el compliment de les finalitats de la llei (la LO 3/2022 disposa en el seu article 110.2 que totes les administracions públiques amb competència vetllaran per la qualitat de totes les accions i els serveis del sistema de formació professional) i és respectuosa amb la competència en matèria de supervisió o inspecció ordinària del sistema educatiu que, com ha assenyalat la jurisprudència constitucional, forma part de la competència de la Generalitat en matèria de desenvolupament i execució de les bases estatals sobre educació (STC 34/2023, de 18 d'abril, FJ 16.3).

Per tant, els apartats a i c de l'article 205.1 no es poden considerar bàsics, ja que no compten amb la necessària habilitació legal i el seu contingut incideix en les competències pròpies de la Generalitat de Catalunya en l'àmbit organitzatiu. En canvi, l'apartat 2 de l'article 205 es pot considerar habilitat per la previsió de la LO 3/2022 relativa a les obligacions de les administracions públiques sobre la qualitat de les accions formatives i materialment està formulat en termes genèrics i sense entrar en aspectes organitzatius.

En conseqüència, l'article 205.1.a i .c vulnera la competència de la Generalitat de l'article 131.3.g EAC.

*11. Disposició final segona, apartats set i vuit*

La disposició final segona en els apartats set i vuit modifica, respectivament, els articles 7.6 i 8.2 del Reial decret 229/2008, de 15 de febrer, pel qual es regulen els denominats centres de referència nacional en l'àmbit de la formació professional (en endavant, RD 229/2008).

La nova redacció de l'article 7.6 del RD 229/2008 estipula que els centres de referència nacional que siguin de titularitat de les comunitats autònomes podran desenvolupar altres activitats sempre que «cuenten con el acuerdo del Ministerio de Educación y Formación Profesional».

Al seu torn, la nova redacció de l'article 8.2 del mateix Reial decret preveu que les administracions competents podran regular el procediment que permeti als centres de referència nacional obtenir recursos complementaris mitjançant l'oferta de serveis, d'acord amb la seva normativa pressupostària «y con la autorización del Ministerio de Educación y Formación Profesional».

La sol·licitud del Govern considera que aquesta intervenció prèvia i vinculant del Ministeri constitueix un mecanisme de tutela o control i, en la mesura que és de naturalesa clarament executiva, vulnera les competències de la Generalitat sobre educació ex article 131.3.b i .g EAC.

A fi de contextualitzar els preceptes objecte d'examen, convé assenyalar que els centres de referència nacional en l'àmbit de la formació professional, d'acord amb la seva normativa reguladora, són els centres públics que realitzen accions d'innovació i experimentació en matèria de formació professional, especialitzats en els diferents sectors productius. Aquests centres

formen part d'una xarxa d'àmbit estatal, adquireixen la seva condició a través d'un reial decret i es preveu la signatura d'un conveni amb la comunitat autònoma on s'ubiquen. La titularitat correspon a l'administració autonòmica o, si s'escau, a l'Administració general de l'Estat.

En atenció a aquestes característiques, són coordinats i finançats per l'Estat (art. 5.4 RD 229/2008) i el Ministeri elabora un pla d'actuació pluriennal de caràcter estatal i un pla per a cada centre, que quedarà reflectit en el conveni de col·laboració. Anualment, en el si de les comissions de coordinació i seguiment dels convenis, s'aprova el pla de treball i l'aportació econòmica de l'Administració de l'Estat.

Sobre aquests centres, cal posar de manifest que el Tribunal Constitucional va validar-ne la seva actuació, assenyalant que l'Estat pot realitzar activitats innovadores experimentals en àmbits de la seva competència, en aquest cas educativa, en tot el territori nacional (STC 111/2012, FJ 11).

Pel que fa a les disposicions qüestionades, l'article 7.6 RD 229/2008 preveu que les comunitats autònomes poden desenvolupar altres activitats mentre siguin compatibles amb els fins i les funcions assignats, sempre que comptin amb l'acord del Ministeri d'Educació i Formació Professional i a càrrec dels seus propis pressupostos. Aquestes activitats van més enllà de les que duen a terme com a centres de referència nacional i, per tant, queden al marge de les previsions del Reial decret que crea el centre i del conveni subscrit i del finançament que aporta l'Estat.

A l'hora de dilucidar si l'exigència de l'acord de l'esmentat Ministeri prevista en el precepte pot tenir caràcter bàsic, cal partir de la nostra doctrina consultiva i la jurisprudència constitucional consolidada, que exclouen les actuacions executives quan l'Estat té la competència bàsica sobre el sector material de què es tracta.



Com s'ha dit en el fonament jurídic segon, aquest Consell ha refermat el caràcter excepcional de l'assumpció de funcions executives quan, com succeeix en aquest cas, l'Estat tan sols té competència sobre les «bases» d'una determinada matèria (entre d'altres, DCGE 2/2011, de 21 de març, FJ 3.2). Per la seva banda, i específicament en matèria educativa, la jurisprudència constitucional destaca el caràcter fonamentalment normatiu de la competència bàsica de l'Estat, excloent-ne actes executius, sobretot en el supòsit del primer incís de l'article 149.1.30 CE, tot i que, en algun cas, han estat excepcionalment admesos sobretot per raó de la supraterritorialitat (STC 27/2014, de 13 de febrer, FJ 4 i 5).

Partint d'aquesta doctrina i jurisprudència, el sotmetiment de les activitats previstes en el referit article a l'autorització del Ministeri cal considerar que excedeix de l'àmbit de la competència bàsica, atès que implica atribuir a l'Estat una competència de naturalesa clarament executiva sobre unes activitats exercides per uns centres la titularitat i competència dels quals són de la comunitat autònoma, per la raó que es produeixen en uns centres que també exerceixen altres funcions directament coordinades i finançades per l'Estat. Es tracta, doncs, d'un mecanisme de control preventiu que suposa una tutela en l'àmbit competencial propi de la Generalitat. D'altra banda, cal també afegir que l'interès legítim de l'Estat per preservar les actuacions del centre com a centre de referència nacional queda garantit amb la previsió de la norma, que condiona que aquestes altres activitats han de ser compatibles amb els fins i les funcions d'aquests centres. En qualsevol cas, l'Estat també pot exercir la seva supervisió amb la figura de la revocació, si escau, de la condició de centre de referència nacional prevista normativament.

En el supòsit de l'article 8.2 RD 229/2008, hem de fer les mateixes consideracions en la mesura que es disposa que les administracions competents podran regular el procediment que permeti als centres de

referència nacional obtenir recursos complementaris mitjançant l'oferta de serveis, d'acord amb la seva normativa pressupostària, potestat que se sotmet a l'autorització del Ministeri.

Per tant, en ambdós supòsits s'altera el repartiment competencial en la matèria d'educació a través de la intervenció de l'Estat de supervisió duta a terme mitjançant un acte executiu, com és l'acord previ o l'autorització, que en tot cas correspondria a l'Administració catalana.

En conseqüència, la disposició final segona, apartats set i vuit, en la modificació que efectua, respectivament, dels articles 7.6 i 8.2 RD 229/2008, pel que fa a l'acord i autorització del Ministeri d'Educació i Formació Professional, és contrària a les competències de la Generalitat de l'article 131.3.b i .g EAC.

## 12. *Article 130 i annex XI*

L'article 130 regula el sistema de reconeixement d'estudis i crèdits entre el sistema de formació professional i el sistema universitari. Per la seva banda, l'annex XI fixa la taula de reconeixement entre els títols de formació professional de grau superior i els títols universitaris oficials de grau.

L'apartat 1 de l'article 130 preveu que el reconeixement entre els estudis de formació professional i els universitaris de grau es farà, de manera genèrica, en termes de crèdits ECTS, i l'apartat 2 estableix que el dit reconeixement serà mutu entre ambdós sistemes i detalla les titulacions oficials de cadascun que serveixen per accedir a l'altre. L'apartat 3 fixa percentatges mínims i màxims (entre el 15 % i el 25 % de la càrrega creditícia total) en el cas que existeixi una relació directa entre el títol al·legat i el que es pretén cursar, i l'apartat 4, en relació amb l'anterior, es remet a l'annex XI que, com hem dit, inclou la

l·lista de títols de formació professional i universitaris que tenen aquesta relació directa.

L'apartat 5 preveu igualment, i sens perjudici dels apartats anteriors i l'annex XI, que hi pot haver reconeixement de crèdits entre títols de tècnic superior de formació professional i títols universitaris de grau si resulta que hi ha relació entre els plans d'estudis i els currículums respectius. Finalment, l'apartat 6 regula el cas de reconeixements de crèdits addicionals quan, a més del títol, s'al·legui estar en possessió d'un màster de formació professional o universitari, i es remet igualment a l'annex XI per establir la relació entre els màsters d'ambdós sistemes.

El sol·licitant considera que l'article 130 i l'annex XI afecten l'autonomia universitària (art. 27.10 CE) perquè la regulació incideix en la funció que correspon a les universitats d'elaborar els seus plans d'estudis (art. 3.2.g de la Llei orgànica 2/2023, de 22 de març, del sistema universitari —LOSU—) i no ha estat sotmesa ni a informe del Consell d'Universitats ni tampoc a informe de la Conferència General de Política Universitària (en endavant, CGPU), malgrat que ambdós informes són preceptius, de conformitat també amb la LOSU (art. 10, 15 i 16). Igualment considera que l'article 130, *per relationem*, vulnera la competència de la Generalitat en matèria de coordinació del sistema universitari català prevista en l'article 172.1.a EAC.

1. Entrant en l'anàlisi de les qüestions plantejades, respecte de la possible vulneració de l'autonomia universitària degut al fet que l'article 130 i l'annex XI incidirien en la funció que correspon a les universitats d'elaborar els seus plans d'estudis (art. 3.2.g de la LOSU) i, per tant, haurien d'haver estat sotmesos a informe del Consell d'Universitats i de la CGPU, tal com preveu la LOSU (art. 16.1.b i 15.1.b, respectivament), convé assenyalar que, d'acord amb la jurisprudència constitucional (STC 6/2012, FJ 3), aquesta és una qüestió aliena al conflicte positiu de competències, en el qual només es pot

debatre sobre la delimitació de competències (art. 59 LOTC). Així, la pretesa vulneració de l'autonomia universitària garantida a l'article 27.10 CE, tal com ha sostingut la jurisprudència constitucional, no en pot ser objecte, ja que «no pueden hacerse valer otros motivos de inconstitucionalidad de los actos o disposiciones impugnados que los que atañen a la vulneración de las reglas constitucionales y estatutarias de distribución de competencias» (STC 122/1989, de 6 de juliol, FJ 5, i 120/1992, de 21 de setembre, FJ 5).

Com és sabut, la configuració constitucional de l'autonomia universitària és la pròpia d'un dret fonamental (STC 26/1987, de 27 de febrer, FJ 4, i, més recentment, STC 44/2016, de 14 de març, FJ 4). La seva titularitat recau en les universitats i, per tant, sens perjudici del seu control en altres processos constitucionals, són aquestes les que tenen la legitimació per a la defensa d'aquesta autonomia a través del recurs d'empara, com també ho poden fer el Ministeri Fiscal i el Defensor del Poble (STC 235/1991, de 12 de desembre, FJ 1.A).

Arribats a aquest punt, hem de posar de manifest que, atès que el nostre parer consultiu s'insereix en un procés constitucional concret, en aquest cas el conflicte positiu de competències (art. 76.3 EAC), el seu objecte específic, suara descrit, determina també l'abast de la nostra funció consultiva (DCGE 7/2011, de 13 de setembre, FJ 1.6), per la qual cosa no és procedent que ens pronunciem aquí sobre l'abast i la pretesa vulneració de l'autonomia universitària adduïda pel peticionari.

D'altra banda, i quant als efectes de la manca dels informes preceptius dins del procediment d'elaboració de la norma, a aquest Consell no li correspon tampoc pronunciar-se sobre els vicis de legalitat ordinària en els quals puguin incórrer les normes objecte de dictamen, excepte quan a la vegada constitueixin vicis competencials (mateix Dictamen i fonament jurídic).

Així doncs, procedim a continuació a examinar si, per conseqüència del procediment d'aprovació del Reial decret, han resultat afectades les competències de la Generalitat, especialment en matèria de coordinació universitària (art. 172.1.a EAC) i si la manca de sol·licitud dels informes preceptius suposa una vulneració o menyscapte d'aquesta competència.

2. El reconeixement de crèdits és una matèria que s'ha d'enquadrar en la competència sobre la «[r]egulació de les condicions d'obtenció [...] de títols acadèmics i professionals» (primer incís de l'article 149.1.30 CE), de tal manera que l'Estat disposa de la competència legislativa i la Generalitat de competència executiva. En aquest punt també cal tenir present la intervenció de les universitats, en virtut del principi d'autonomia universitària, en aquesta matèria, molt específicament en l'àmbit del reconeixement de crèdits dins el règim establert per l'Estat.

Respecte a l'habilitació legal al Govern de l'Estat, cal fer avinent que tant la LOSU com la LO 3/2022 estipulen que li correspon regular el règim de convalidacions i de reconeixement de crèdits i, en el cas de la LOSU, precisa que aquesta regulació s'ha de fer previ informe del Consell d'Universitats (art. 10.a). Aquesta Llei, a més, atribueix a la CGPU la funció d'informar les disposicions legals i reglamentàries que afectin el conjunt del sistema universitari (art. 15).

Si bé el conjunt del sistema universitari és un concepte genèric, considerem que es pot entendre sense dificultat que en formen part els reglaments que fixin el règim de convalidacions i reconeixement de crèdits que tindran efectes en l'estructura i el procediment de les convalidacions establertes entre els estudis de cicles formatius de grau superior i els estudis de grau. En aquest sentit es va pronunciar el Consell d'Estat (Dictamen 598/2023, de 29 de juny) i així es va fer en el Reial decret 822/2021, de 28 de setembre, sobre

organització dels graus universitaris (en endavant, RD 822/2021), que regula també el règim de convalidacions i reconeixement de crèdits i que va ser informat pel Consell d'Universitats i per la CGPU, entre altres organismes, com explícitament es diu en el seu preàmbul.

3. Per la seva banda, la LO 3/2022 també estableix que correspon al Govern de l'Estat el règim de convalidacions per àrees de coneixement, famílies professionals i titulacions, entre ofertes de diferents graus, entre certificats professionals i cicles formatius, entre els cicles formatius de grau mitjà i superior de la formació professional i la resta d'ensenyaments i estudis oficials, així com el règim de convalidacions i reconeixement mutu de crèdits ECTS entre els ensenyaments de grau superior de formació professional i els títols oficials de grau (art. 113.1).

Pel que fa a aquesta concreta regulació, cal assenyalar que el Govern de l'Estat havia exercit l'habilitació reglamentària prevista a la Llei orgànica 6/2001, de 21 de desembre, d'universitats, a través del RD 822/2021, el qual disposava una regla de reconeixement de crèdits amb algunes diferències amb l'establerta en l'article 130 del RD 659/2023.

Dins aquest marc normatiu, les universitats són considerades les autoritats competents per determinar el reconeixement d'estudis de formació professional per cursar estudis universitaris de grau (art. 3 RD 822/2021).

Pel que fa a les competències de la Generalitat, l'article 172.1.a EAC li atribueix la competència en matèria de programació i la coordinació del sistema universitari català, en el marc de la coordinació general. La coordinació de les actuacions de les universitats s'exerceix a través del Consell Interuniversitari de Catalunya (CIC), com disposa la Llei 1/2003, de 19 de febrer, d'universitats de Catalunya (LUC), que atribueix a la Junta del CIC, entre altres funcions, la de proposar les mesures pertinents per garantir la coordinació universitària,

en especial pel que fa al règim d'admissió i de permanència dels estudiants i les convalidacions d'estudis (art. 131.1.g).

Per tant, la convalidació i el reconeixement de crèdits, a través de les funcions que exerceix el CIC, és una matèria que afecta les competències de la Generalitat reconegudes en l'article 172.1.a EAC, sens perjudici de la resta de competències que poden resultar afectades, com ara la competència executiva sobre l'expedició dels títols universitaris oficials (art. 172.3 EAC).

4. Pertoca ara determinar si en el procediment d'elaboració del Reial decret objecte de dictamen, pel qual l'Estat exerceix la seva competència ex article 149.1.30 CE, primer incís, pel fet d'haver-ho aprovat sense demanar l'informe preceptiu establert a la LOSU en relació amb la CGPU, ha vulnerat la competència executiva de la Generalitat.

Per abordar aquesta qüestió hem de partir, en primer lloc, de la jurisprudència general del Tribunal Constitucional en matèria de col·laboració i lleialtat constitucional, a partir de la qual es desprèn que, si bé aquesta és necessària i convenient, amb caràcter general té caràcter voluntari, si no és que hi ha alguna circumstància que en justifiqui l'obligatorietat:

«En suma, el principio de cooperación tiende a garantizar la participación de todos los entes involucrados en la toma de decisiones (STC 101/2016, de 25 de mayo, FJ 9, con cita de otras), pero no puede entenderse en un sentido que sustituya, impida o menoscabe el libre y pleno ejercicio por el Estado de sus propias competencias (STC 162/2012, de 20 de septiembre, FJ 6).» (STC 217/2016, de 15 de diciembre, FJ 3)

Hi ha alguns supòsits en què l'emissió d'informes previs d'una administració envers l'altra tenen caràcter obligatori, amb la consegüent inconstitucionalitat si no se sol·liciten, com quan estan previstos en un estatut d'autonomia (STC

13/2015, de 5 de febrer, FJ 5, en relació amb les propostes d'obres hidràuliques o de transferència d'aigües en la Comunitat d'Aragó). Un altre cas en què s'admet la cooperació amb caràcter obligatori és en supòsits de concurrència de les competències de l'Estat i la comunitat autònoma en un mateix espai o enclavament físic, on el Tribunal admet la previsió d'informes preceptius (STC 40/1998, de 19 de febrer, FJ 38; 103/1989, de 8 de juny, FJ 7.C, i 149/1991, de 4 juliol, FJ 7).

Si no es dona alguna circumstància que en justifiqui l'obligatorietat, la cooperació té caràcter voluntari i no dur-la a terme no implica a priori un menysteniment o una limitació de la capacitat d'exercir les competències pròpies per part del seu titular.

Tanmateix, cal posar de manifest que l'exercici de les facultats de participació constitueix un element configurador de l'autonomia i resulta necessari projectar també sobre aquestes facultats la garantia constitucional pròpia de l'autonomia. La jurisprudència constitucional ha assumit i desenvolupat l'existència d'un àmbit d'autonomia que va més enllà de l'estricta atribució de competències normatives i executives. En especial en relació amb la possibilitat d'interposar conflictes de competència ha afirmat que «este Tribunal ha dicho con reiteración respecto del objeto procesal de los conflictos constitucionales de competencia, según se recuerda en la STC 243/1993, de 15 de julio, que en este tipo de procesos no resulta indispensable que quien los formaliza recabe para sí la competencia ejercida por otro y basta con la alegación de que una disposición o acto emanados de otro Ente no respeta el orden de competencias establecido por el bloque de la constitucionalidad y, en el caso de las Comunidades Autónomas, además, que aquélla o éste afecta al ámbito de su autonomía condicionando o configurando sus competencias de forma que juzgue contraria a ese esquema» (STC 195/2001, de 4 d'octubre, FJ 2).



En el cas que ens ocupa, el règim competencial aplicable ja hem dit que és el de l'article 149.1.30 CE primer incís i, per tant, les competències de la Generalitat són de caràcter executiu.

En aquest supòsit, si bé a l'Estatut no hi ha una previsió explícita de col·laboració referida a l'àmbit universitari, cal tenir present que l'article 174.3 EAC estableix una previsió general de participació en «els procediments de presa de decisions de l'Estat que afectin les seves competències d'acord amb el que estableixen aquest Estatut i les lleis».

A partir d'aquesta determinació, cal portar a col·lació el que hem afirmat en l'apartat anterior sobre el fet que les previsions del Reial decret relatives a la convalidació de títols incideixen, d'una banda, en l'àmbit de decisió de les universitats, a qui correspon també executar-les i, d'altra banda, a les competències de la Generalitat en aquesta matèria, assenyaladament a la de coordinació universitària.

Adicionalment, el legislador estatal ha inclòs de forma expressa una obligació de consulta a la CGPU en casos com el present, d'acord amb el que disposen els articles 10, 15 i 16 LOSU, previsió que, més enllà del seu caràcter legal, constitueix així una manifestació de les facultats de participació pròpies de l'autonomia constitucionalment garantida.

El fet que aquesta regulació sigui a la LOSU, sobre la base del principi de confiança legítima i lleialtat constitucional, implica que la comunitat autònoma pot esperar legítimament que tingui lloc aquesta participació, la qual ha estat defraudada. Si bé aquesta Llei no és paràmetre de constitucionalitat, atès que no forma part del bloc de la constitucionalitat, a partir de la regulació de l'article 174.3 EAC, que assumeix el principi de participació en les decisions estatals «d'acord amb el que estableixen [...] les lleis», estenen la garantia estatutària a tots els casos en què s'afecten competències i, en especial, als

que són objecte de previsió legal, com la que incorpora la LOSU, hem de considerar que ha estat vulnerada la previsió de participació afectant les competències de la Generalitat.

En definitiva, per aquestes raons és possible defensar, des del vigent model constitucional i estatutari, que la participació de la Generalitat en el procediment d'elaboració del Reial decret resulta preceptiva i el seu incompliment afecta les facultats pròpies de l'autonomia de la Generalitat i té rellevància constitucional.

Per tot el que s'ha exposat, l'article 130 i l'annex XI del Reial decret vulneren l'article 174.3 EAC, que disposa que la Generalitat participa en els procediments de presa de decisions de l'Estat que afectin les seves competències d'acord amb el que estableixen l'Estatut i les lleis, en relació amb les competències de la Generalitat en matèria d'universitats de l'article 172 EAC.

### *13. Disposició final sisena*

En darrer terme, la disposició final sisena, com ja hem vist, es refereix als títols competencials habilitants del Reial decret i, a aquest efecte, preveu que la norma s'empara en l'article 149.1 CE, subapartats 1, 7, 18 i 30. El mateix precepte indica que el títol competencial ex article 149.1.7 CE serà d'aplicació en el que es refereix a la formació en el treball i, també, que el que recull l'article 149.1.30 CE serà aplicable a la formació professional com a part del sistema educatiu. Finalment, aquesta disposició preveu que, dels títols competencials mencionats anteriorment, se n'exceptuen les normes objecte de modificació per la disposició addicional primera i la final tercera, que continuen emparant-se en el títol competencial expressat en aquestes normes.

Sobre aquesta disposició, el sol·licitant considera que és incorrecta la referència a l'article 149.1.1 CE i que cal descartar-lo com a títol competencial perquè la competència de l'article 149.1.30 CE és clarament més específica que la continguda en el primer, atès que tracta directament de drets educatius. Altrament addueix que la invocació d'aquest títol per part de l'Estat, a més de ser errònia perquè contradiu la doctrina constitucional, pot generar inseguretats jurídica per als aplicadors de la norma. En últim terme, també considera que l'article 149.1.30 CE no pot donar empara als preceptes que ha considerat que incorren en inconstitucionalitat per incompetència.

Tal com ja hem manifestat en el fonament jurídic segon d'aquest Dictamen, en analitzar l'aplicabilitat de l'article 149.1.1 CE, a l'argumentació del qual ens remetem, aquest precepte es projecta de forma genèrica sobre tots els drets i deures constitucionals, per la qual cosa és d'aplicació el criteri de la prevalença de la regla competencial més específica, que, en aquest cas, està continguda en l'article 149.1.30 CE, el qual, segons aquesta mateixa disposició final sisena, serà aplicable a la formació professional com a part del sistema educatiu. En efecte, aquest últim títol competencial es refereix de manera literal a «normes bàsiques per al desenvolupament de l'article 27 de la Constitució», és a dir, les relatives al dret fonamental a l'educació, per la qual cosa cal considerar aquest precepte com a títol prevalent.

Pel que fa a la disposició final sisena i a la invocació que fa de l'article 149.1 CE, subapartats 1 i 30, cal donar per reproduïda la doctrina del Consell en relació amb les disposicions que contenen els títols competencials habilitants (per tots, DCGE 1/2022, de 14 de febrer, i 1/2023, de 2 d'agost). Tal com s'ha fonamentat, es considera que aquest tipus de disposicions són contràries a l'Estatut i la Constitució en la mesura i l'abast que ho són els preceptes que s'emparen en els títols habilitants que s'hi contenen i que són considerats contraris a l'Estatut i a la Constitució.

Per tant, per tot el que s'ha exposat, la disposició final sisena del RD 659/2023 és contrària a l'Estatut i a la Constitució pel que fa a la menció de l'article 149.1 CE, subapartats 1 i 30, com a títols habilitants de la norma, en la mesura i l'abast que ho són els preceptes que s'emparen en aquests articles i que hem considerat contraris a l'Estatut i a la Constitució en aquest fonament jurídic.

Atesos els raonaments continguts en els fonaments jurídics precedents, formulem les següents

## CONCLUSIONS

**Primera.** Els preceptes següents del Reial decret 659/2023, de 18 de juliol, pel qual es desenvolupa l'ordenació del sistema de formació professional vulneren la competència de la Generalitat en matèria d'ordenació curricular de l'article 131.3.c EAC en els termes següents:

- a) L'article 47.1.b, pel que fa a les formacions a través d'altres programes formatius en l'àmbit del grau D de la formació professional.
- b) Els articles 84.1.b, 96.1.b i .2.c, 102.1, 105.c i l'annex IV, quant a la determinació de com s'ha de distribuir la part optativa al llarg dels cicles en un mòdul de durada anual o dos de quadrimestrals. L'article 105.c, a més, en la previsió del mecanisme d'autorització, vulnera la competència de la Generalitat en matèria d'organització dels centres educatius de l'article 131.3.h EAC.
- c) Els articles 9.3, 105.b i 154.6, en relació amb la previsió que en cap cas no es pot desenvolupar un mòdul professional del currículum bàsic totalment a l'empresa ni assignar-se a l'estada l'equivalent a més del 65% de la durada del mòdul.

d) Els articles 9.5, 154.7 i 160.1, en la referència que efectuen a la necessitat que en les ofertes de grau D existeixi almenys un període de formació a l'empresa cadascun dels anys de durada mínima dels cicles.

e) Els articles 117.2 i 157.3, en la previsió de sotmetiment al mecanisme d'aprovació o autorització en relació amb la complementació del currículum del curs d'especialització o a les modificacions del pla de formació. A més, vulneren la competència de la Generalitat en matèria d'organització dels centres educatius de l'article 131.3.h EAC.

f) L'article 155.2, primer paràgraf, segon i tercer incisos; segon paràgraf, en l'incís «y deberán documentarse adecuadamente en el convenio o acuerdo suscrito entre centro de formación y empresa», i tercer paràgraf.

*Adoptada per unanimitat.*

**Segona.** Els articles 108.1.d, 109.1 i.4, 112.1.d i 113.4 del Reial decret 659/2023, pel que fa a l'exigència de gratuïtat del curs específic preparatori, com també l'article 111.2, excepte el primer incís, vulneren la competència de la Generalitat en matèria d'accés a l'educació i l'establiment i la regulació dels criteris d'admissió i escolarització de l'alumnat de l'article 131.3.e EAC.

*Adoptada per unanimitat.*

**Tercera.** L'article 166.2, .3, .4 i .6 del Reial decret 659/2023 vulnera la competència de la Generalitat per a l'ordenació del sector de l'ensenyament i de l'activitat docent i educativa de l'article 131.3.b EAC.

*Adoptada per unanimitat.*

**Quarta.** L'article 203.2, .3 i .4 del Reial decret 659/2023 vulnera les competències de la Generalitat en matèria d'organització dels centres públics i privats sostinguts amb fons públics i en matèria de participació de la comunitat educativa en el control i la gestió dels centres esmentats de l'article 131.3.h i .i, respectivament.

*Adoptada per unanimitat.*

**Cinquena.** L'article 205.1.a i .c i la disposició final segona, en la referència que efectuen els apartats set i vuit a l'acord i l'autorització del Ministeri d'Educació i Formació Professional, del Reial decret 659/2023 vulneren les competències de la Generalitat en matèria dels requisits i les condicions dels centres docents i educatius de l'article 131.3.g EAC. La disposició final segona, apartats set i vuit, a més, vulnera la competència de la Generalitat en matèria d'ordenació del sector de l'ensenyament i de l'activitat docent i educativa de l'article 131.3.b EAC.

*Adoptada per unanimitat.*

**Sisena.** L'article 130 i l'annex XI del Reial decret 659/2023 vulneren l'article 174.3 EAC en relació amb les competències de la Generalitat en matèria d'universitats de l'article 172 EAC.

*Adoptada per unanimitat.*

**Setena.** La disposició final sisena del Reial decret 659/2023 és contrària a l'Estatut i a la Constitució pel que fa a la menció dels articles 149.1.1 i 149.1.30 CE com a títols habilitants de la norma, en la mesura i l'abast que ho són els preceptes que s'emparen en aquests articles i que hem considerat contraris a l'Estatut i a la Constitució en les conclusions anteriors.

*Adoptada per unanimitat.*

**Vuitena.** La resta de preceptes examinats no vulneren les competències de la Generalitat en matèria d'educació de l'article 131 EAC i troben empara en l'article 149.1.30 CE.

*Adoptada per unanimitat.*

Aquest és el nostre Dictamen, que pronunciem, emetem i signem al Palau Centelles en la data indicada a l'encapçalament.