SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8977 *Pleno. Sentencia 82/2025, de 26 de marzo de 2025. Conflicto positivo de competencia 7212-2023. Planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos del Real Decreto 659/2023, de 18 de julio, por el que se desarrolla la ordenación del sistema de formación profesional. Competencias en materia de educación: inadmisión y pérdida parcial de objeto del conflicto; nulidad parcial de los preceptos reglamentarios estatales relativos al carácter e identificación de otras modalidades de formación profesional; asignación del alumnado para la formación en empresas; funciones, perfiles, equipos docentes y régimen de funcionamiento de los centros del sistema de formación profesional y aspectos básicos del régimen de funcionamiento de los centros privados no sostenidos con fondos públicos.*

ECLI:ES:TC:2025:82

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón, presidente, y las magistradas y magistrados doña Inmaculada Montalbán Huertas, don Ricardo Enríquez Sancho, doña María Luisa Balaguer Callejón, don Ramón Sáez Valcárcel, don Enrique Arnaldo Alcubilla, doña Concepción Espejel Jorquera, doña María Luisa Segoviano Astaburuaga, don César Tolosa Tribiño, don Juan Carlos Campo Moreno, doña Laura Díez Bueso y don José María Macías Castaño, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 7212-2023, promovido por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, contra los artículos 9.3 y 9.5; 25.1 b); 47.1 b); 84.1 b); 96.1 b) y 96.2 c); 97.3 a), último inciso; 102.1; 103.2 a) y b); 105 b) y c); 108.1 d); 109.1 y 4; 111.2, segundo inciso; 112.1 d); 113.4; 117.2; 130; 154.6 y 7; 155.2; 157.3; 160.1, segundo inciso; 166.2, 3, 4 y 6; 203.2, 3 y 4; 205.1 a) y c) y 205.2; las disposiciones finales segunda y sexta; y los anexos IV y XI del Real Decreto 659/2023, de 18 de julio, por el que se desarrolla la ordenación del sistema de formación profesional. Ha comparecido y formulado alegaciones el abogado del Estado. Ha sido ponente la magistrada doña Concepción Espejel Jorquera.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este tribunal el día 17 de noviembre de 2023, las abogadas de la Generalitat de Cataluña, en la representación que legalmente ostentan del Gobierno de esa comunidad autónoma, promueven conflicto positivo de competencia contra los arts. 9.3 y 9.5; 25.1 b); 47.1 b); 84.1 b); 96.1 b) y 96.2 c); 97.3 a), último inciso; 102.1; 103.2 a) y b); 105 b) y c); 108.1 d); 109.1 y 4; 111.2, segundo inciso; 112.1 d); 113.4; 117.2; 130; 154.6 y 7; 155.2; 157.3; 160.1, segundo inciso; 166.2, 3, 4 y 6; 203.2, 3 y 4; 205.1 a) y c) y 205.2; las disposiciones finales segunda y sexta; y los anexos IV y XI del Real Decreto 659/2023, de 18 de julio, por el que se desarrolla la ordenación del sistema de formación profesional (en adelante, Real Decreto 659/2023).

cve: BOE-A-2025-8977
Verificable en https://www.boe.es

Los motivos del conflicto son, resumidamente expuestos, los siguientes:

El Real Decreto 659/2023 tiene por objeto el desarrollo del sistema único e integrado de formación profesional regulado por la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la formación profesional (en adelante, Ley Orgánica 3/2022). Los preceptos objeto del conflicto, que se encuadrarían en materia de formación profesional inicial o reglada, vulnerarían, a juicio de la demanda, las competencias de la comunidad autónoma en materia de educación [arts. 131 y 172 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC)]. Se aduce que dicha regulación excede de la configuración constitucional de las bases en materia de educación, tanto desde un punto de vista formal por no tener habilitación legal suficiente y no ser materia propia de norma reglamentaria, como desde un punto de vista material como principio o mínimo común normativo, ya que no dejan margen de desarrollo normativo autonómico por contener previsiones excesivamente detalladas o porque inciden en aspectos de la potestad reglamentaria ejecutiva o meramente organizativa. Ello determina, en consecuencia, una extralimitación competencial del Real Decreto 659/2023, en detrimento de la competencia de la Generalitat de Cataluña en materia de educación y universidades.

La demanda señala que el contenido y la finalidad principal de todos los preceptos cuestionados en este conflicto se refieren a la formación profesional inicial o reglada, modalidad que se incluye en el sistema educativo y, por ello, con carácter prevalente en el ámbito de las competencias relativas a la educación (STC 111/2012, de 24 de mayo, FFJJ 3 y 4). Alude, a continuación, que la educación es una materia compartida entre el Estado y las comunidades autónomas, cuya distribución competencial se encuentra regulada en los arts. 149.1.30 CE y 131 EAC. El art. 149.1.30 CE atribuye al Estado dos competencias diferenciadas, pero estrechamente relacionadas entre sí. De un lado, el primer inciso del citado precepto asigna al Estado la competencia para la «[r]egulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales», que comprende la función normativa plena, de modo que corresponde a las comunidades autónomas su ejecución (STC 77/1985, de 27 de junio). De otro, el segundo inciso del art. 149.1.30 CE atribuye al Estado «[la competencia para establecer las] normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución», de manera que corresponde al Estado fijar su legislación básica y se reserva a las comunidades autónomas el desarrollo normativo y la ejecución. Por su parte, el Estatuto de Autonomía de Cataluña contiene el mandato dirigido a la Generalitat de Cataluña de establecer un modelo educativo público que garantice el derecho de todas las personas a una educación de calidad a la que se pueda acceder en condiciones de igualdad y recoge el derecho de toda persona a la formación profesional y a la formación permanente en los términos que establezcan las leyes. De acuerdo con ello, el art. 131 EAC prevé que es competencia de la Generalitat de Cataluña la regulación y la administración de la enseñanza no universitaria, distinguiendo entre los ámbitos en los que la competencia es exclusiva y en los que la competencia es compartida. La demanda menciona doctrina constitucional respecto a los títulos citados, en especial la STC 111/2012, relativa a la formación profesional reglada y de la que deduce que las bases deben ser interpretadas restrictivamente para permitir a la Generalitat de Cataluña la capacidad de actuar y de adoptar todas las decisiones que le corresponden como administración educativa. Recuerda también la doctrina sobre el carácter formal de las bases y acerca de la limitada capacidad de las normas reglamentarias para colaborar en la fijación de esas bases, de manera que dichas bases reglamentarias únicamente serían posibles con habilitación legal que haya acotado previamente el alcance general de lo que es básico.

En concreto, la demanda argumenta lo siguiente:

a) La obligación de proporcionar una plataforma virtual vulnera la competencia de la comunidad autónoma [art. 131.3 h) EAC], en materia de organización de las enseñanzas en régimen no presencial dirigidas al alumnado de edad superior a la escolarización obligatoria, en este caso, de los centros privados de formación profesional sostenidos

cve: BOE-A-2025-8977
Verificable en https://www.boe.es

con fondos públicos. Esta obligación viene impuesta en el art. 25.1 b) del Real Decreto 659/2023 e incide en un aspecto organizativo de esta tipología de centros que limita el margen de actuación de la Generalitat de Cataluña para decidir libremente cuál es la manera más idónea para asegurar a estos centros los materiales y los recursos necesarios para que puedan prestar las modalidades virtual y semipresencial. Asimismo, se trata de una regulación que excede de la habilitación legal, ya que el art. 68.6 de la Ley Orgánica 3/2022 establece esta exigencia tan solo en relación con los centros públicos, de modo que ahora se amplía, de manera improcedente, vía reglamentaria, a los centros concertados.

b) La regulación del porcentaje mínimo de horas escolares vulnera el art. 131.3 c) EAC. El Real Decreto 659/2023 contiene diversos preceptos que exceden, ostensiblemente, de la competencia del Estado para fijar las enseñanzas y el porcentaje mínimo de horarios escolares que forman parte de las bases. Es el caso de los arts. 47.1 b); 84.1 b); 96.1 b); 97.3 a), último inciso, y 102.1. Se trata de unos horarios mínimos que, por razón del tiempo asignado, no dejan ningún margen de actuación a la comunidad autónoma en materia de ordenación de las enseñanzas, vaciando de contenido práctico la competencia de desarrollo normativo de la Generalitat de Cataluña prevista en el art. 131.3 c) EAC en materia de establecimiento de los planes de estudios, incluida la organización del currículo de las enseñanzas. La demanda destaca que el art. 6.4 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación (LOE), al que se remite tanto el art. 13.2 de la Ley Orgánica 3/2022 como el art. 39.4 LOE, atribuye a las comunidades autónomas con lengua cooficial la determinación del 50 por 100 de los horarios escolares de las enseñanzas mínimas. Asimismo, el art. 73 de la Ley Orgánica 3/2022 no contiene ninguna distribución de porcentajes de horarios escolares.

El art. 47.1 b) del Real Decreto 659/2023, que dispone que las ofertas relativas a otros programas formativos en el grado D del grado medio estén compuestas en al menos el 75 por 100 de su duración por uno o más módulos profesionales del *Catálogo modular de formación profesional*, es un precepto que no cumple los requisitos para ser considerado como una norma básica. En primer lugar, no está habilitado por la LOE, a la que no respeta, al resultar incompatible con la previsión de su art. 6.4. Asimismo, supone una regulación *ex novo* que delimita la competencia de la Generalitat de Cataluña restringiendo su capacidad de configuración. Lo mismo sucede con el art. 84.1 b) del Real Decreto 659/2023, en la medida en que determina cómo se ha de distribuir la parte optativa a lo largo de los ciclos formativos, en un módulo de duración anual o dos de duración cuatrimestral, con lo que no cumple tampoco los criterios que ha de tener una norma básica y vulnera la competencia de la Generalitat de Cataluña en materia de ordenación del currículo del art.131.3 c) EAC. Se trata de una condición de carácter organizativo que no se desprende de la Ley Orgánica 3/2022 y que cuenta con un grado de detalle que prácticamente agota la capacidad de configuración de la Generalitat de Cataluña. En el mismo exceso competencial incurren los arts. 96.1 b) y 96.2 c), 102.1 y el anexo IV del Real Decreto 659/2023, y también el art. 97.3 a), último inciso y el art. 103.2 a) y b), habida cuenta de que se trata un tipo de formación (complementos formativos) cuyo establecimiento optativo depende de que la administración educativa competente así lo considere conveniente para poder ampliar la flexibilidad en el diseño de las ofertas formativas, de manera que se puedan incorporar los elementos que permitan su ajuste a las necesidades de los sectores productivos y de servicios de su entorno.

c) La regulación del desarrollo e impartición del currículo en la fase de formación en empresa u organismo equiparado vulnera el art. 131.3 c) EAC. Esta queja se formula respecto de los arts. 105 b) y c); 154.6 y 7 y 160.1; y por conexión, también de los arts. 9.3 y 9.5.

El art. 105 b) del Real Decreto 659/2023 limita la forma en la que se han de desarrollar los módulos profesionales del currículo básico de los grados medio y superior, ya que prevé que en ningún caso «podrá desarrollarse un módulo profesional del currículo básico, en su totalidad, en la empresa, ni asignarse a la estancia el equivalente

cve: BOE-A-2025-8977
Verificable en https://www.boe.es

a más del 65 por 100 de las horas de duración total de un módulo profesional». Este precepto no tiene habilitación legal y materialmente incide en un aspecto de carácter organizativo de las enseñanzas que restringe el margen de apreciación y la decisión pedagógica de la Generalitat de Cataluña en la configuración del itinerario del ciclo formativo y, en consecuencia, excede de las bases reguladas en la Ley Orgánica 3/2022. Una tacha similar se imputa al art. 105 c), en la medida en que determina cómo se ha de distribuir la parte optativa a lo largo de los ciclos formativos en un módulo de duración anual o dos cuatrimestrales. Y lo mismo sucede con los arts. 9.3 y 154.6, en relación con la previsión de que en ningún caso se podrá desarrollar un módulo profesional del currículo básico totalmente en la empresa ni asignarse a la estancia el equivalente de más del 65 por 100 de la duración de un módulo. En cuanto a los arts. 154.7 y 9.5, así como al art. 160.1 se les reprocha que se refieren a la determinación del momento de realización de la fase de formación en la empresa, previsión que no se desprende de la Ley Orgánica 3/2022 y que materialmente, por su contenido, no es un componente estructural del sistema de formación profesional, sino que es una cuestión claramente organizativa que forma parte de la competencia autonómica sobre organización curricular.

d) La previsión de un mecanismo de aprobación o autorización en relación con el desarrollo del currículo o con su complementación, en el caso de los cursos de especialización o con las modificaciones del plan de formación, vulnera las competencias de la comunidad autónoma en materia de ordenación curricular [art. 131.3 c) EAC] y de organización de los centros educativos [art. 131.3 h) EAC].

Los arts. 105 c), 117.2 y 157.3 regulan un régimen de autorización o de aprobación por parte de las administraciones competentes. En concreto, el art. 105 c) impone que la organización del desarrollo del currículo de ciclos formativos de grado medio o superior se haga, necesariamente, sobre la base de módulos profesionales cuatrimestrales o anuales. Y, a continuación, somete este tipo de organización a la decisión o aprobación de la administración competente (en el segundo caso previa solicitud de los centros educativos), sin la cual no será posible su implementación. En el caso del art. 117.2 se exige la aprobación, también por parte de la administración competente, de la concreción que hagan los centros educativos del currículum de los cursos de especialización del grado E, a fin de que la puedan incorporar en su proyecto educativo; y, finalmente, el art. 157.3 exige que la administración competente autorice las modificaciones del plan de formación del que ha de disponer cada alumno, para garantizar la calidad y el contenido de la formación en estancias, en empresas u organismos equiparados.

Esta exigencia de una aprobación o de una autorización por parte de las administraciones competentes como requisito para implementar los contenidos que prescribe no cuenta con habilitación legal y no cumple tampoco los requisitos materiales exigidos a las normas básicas, ya que incide en el ámbito organizativo, sin relación alguna con las finalidades establecidas en la ley. Se trata de cuestiones que han de ser decididas por la administración educativa competente.

e) La regulación del procedimiento que han de seguir los centros para asignar las estancias en empresa y de los criterios que han de aplicar los centros para hacer estas asignaciones previstas en el art. 155.2 vulnera las competencias autonómicas en materia de acceso a la educación y las de establecimiento y regulación de los criterios de admisión y escolarización del alumnado en los centros docentes [art. 131.3 c) EAC]. La vulneración se produce por falta de habilitación legal, en la determinación de los aspectos concretos a considerar en la asignación de las estancias, y por tener un contenido claramente organizativo, lo que hace que tenga un detalle excesivo y que no cumpla los requisitos exigidos para ser consideradas normas básicas, limitando, además, la capacidad de la Generalitat de Cataluña para regular sus propios procedimientos.

f) La imposición de la gratuidad de los cursos de formación específicos preparatorios para el acceso a la formación de grados medio y superior vulnera la competencia de la comunidad autónoma en materia de acceso a la educación y de

cve: BOE-A-2025-8977
Verificable en https://www.boe.es

establecimiento y regulación de los criterios de admisión y escolarización del alumnado [art. 131.3 e) EAC], pues no puede encontrar amparo en el primer inciso del art. 149.1.30 CE, ni se encuentra prevista en la legislación estatal que no prevé la gratuidad de los cursos formativos preparatorios en los centros concertados. De ello se infiere claramente que no existe habilitación legal para introducir la condición de la gratuidad, ni tampoco se puede considerar, materialmente, un complemento imprescindible para la regulación de la accesibilidad de los cursos formativos preparatorios. Esta tacha se formula a los arts. 108.1 d); 109.1 y 4; 112.1 d) y 113.4.

g) La regulación de los criterios de desempate para el cálculo de las notas medias en el caso de cuota de reserva, fijada en el segundo inciso del art. 111.2, vulnera la competencia autonómica en materia de acceso a la educación y de establecimiento y regulación de los criterios de admisión y escolarización del alumnado [art. 131.3 e) EAC]. Lo hace con un grado excesivo de detalle, de modo que impide la intervención de la administración autonómica, cuando toda modificación del sistema de cálculo dirigido a la mejora del cálculo de la media, por su carácter esencialmente organizativo, habría de ser responsabilidad y potestad de la administración de la Generalitat de Cataluña.

h) La regulación de funciones, perfiles o equipos docentes en los centros de formación profesional vulnera la competencia de la comunidad autónoma para la ordenación del sector de la enseñanza y de la actividad docente y educativa [art. 131.3 b) EAC]. Los apartados segundo, tercero y cuarto del art. 166 precisan de manera detallada y sin habilitación legal para ello las funciones, perfiles o equipos tanto del coordinador o responsable de innovación de formación profesional (apartado segundo); como del coordinador o responsable de internacionalización de formación profesional (apartado tercero) o del tutor dual (apartado cuarto). Esta regulación también incide en las competencias de la Generalitat de Cataluña en materia de organización de los centros docentes y en relación con las funciones de los centros docentes.

i) La regulación de un consejo social sin contar con la habilitación legal necesaria vulnera las competencias de la Generalitat de Cataluña del art. 131.3 h) e i) EAC. Los apartados segundo, tercero y cuarto del art. 203 del Real Decreto 659/2023 establecen la obligación de crear un consejo social como órgano de participación en los centros especializados y en los centros integrados de formación profesional sostenidos con fondos públicos que impartan, al menos, ofertas de grados D y E. También determina en el apartado tercero, los criterios que las administraciones han de tener en cuenta sobre la composición del órgano y la distribución de los representantes, con fijación de los límites mínimos y máximos de miembros para cada sector. Finalmente, el apartado cuarto enumera, sin carácter exhaustivo, las funciones del citado consejo social. Todos ellos incurren en un exceso en la configuración de las bases, ya que no existe una habilitación legal expresa, ni tampoco se puede inferir de sus principios que el Gobierno pueda establecer por reglamento un consejo social como aspecto básico del régimen de funcionamiento de los centros, así como regular su composición y fijar sus funciones con carácter obligatorio. Asimismo, sus funciones están reguladas con un excesivo detalle y materialmente inciden de manera intensa en la competencia de la Generalitat de Cataluña para la organización de los centros públicos y de los centros privados sostenidos con fondos públicos.

j) La regulación de la manera de ejercer la competencia de supervisión y autorización de los centros privados no sostenidos con fondos públicos vulnera el art. 131.3 g) EAC. El art. 205.1 a) y c) del Real Decreto 659/2023 regula de manera excesivamente detallada el régimen de comunicación de los centros privados con la administración educativa en relación con los aspectos de las acciones formativas que esta ha de autorizar, mediante la comprobación de las condiciones establecidas en el art. 199 del Real Decreto 659/2023. De esta manera, este precepto no se limita a prescribir que se supervise el cumplimiento de los requisitos, sino que incide en el plazo y en el contenido que ha de tener la comunicación de los centros y también en la documentación que se ha de aportar cuando finalice la acción formativa. Determina así la forma en la que la administración educativa ha de ejercer sus competencias de

cve: BOE-A-2025-8977
Verificable en https://www.boe.es

supervisión y autorización de las actividades formativas y dispone sobre aspectos organizativos y procedimentales sin habilitación legal y sin que sea complemento indispensable de las finalidades de la ley.

k) La modificación, en la disposición final segunda del Real Decreto 659/2023, del Real Decreto 229/2008, de 15 de febrero, por el que se regulan los centros de referencia nacional en el ámbito de la formación profesional (en adelante, Real Decreto 229/2008), vulnera la competencia de la Generalitat de Cataluña del art. 131.3 b) y g) EAC. La modificación supone la incorporación de un régimen de intervención previa y vinculante del Ministerio de Educación y Formación Profesional en relación con los centros de referencia nacional que sean de titularidad de las comunidades autónomas. Este régimen de intervención previa y vinculante del ministerio competente constituye un mecanismo de tutela o control y, en la medida que es un acto de supervisión de naturaleza claramente ejecutiva, como es el acuerdo previo o la autorización, vulnera las competencias autonómicas.

l) La regulación en el art. 130 y en el anexo XI del Real Decreto 659/2023, del reconocimiento de títulos entre el sistema de formación profesional y el sistema universitario afecta a las competencias de coordinación universitaria de la Generalitat de Cataluña y exigía su participación en el proceso de elaboración de la norma al amparo del art. 174 EAC. El Real Decreto 659/2023, de acuerdo con su exposición de motivos, no fue sometido ni a informe del Consejo de Universidades ni a informe de la Conferencia General de Política Universitaria, pese a ser preceptivos. Al omitir esos informes ha impedido materialmente a la Generalitat de Cataluña el ejercicio de sus competencias en materia de coordinación universitaria.

m) La disposición final sexta del Real Decreto 659/2023 es contraria a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de Cataluña en la referencia a los arts. 149.1.1 y 149.1.30 CE como títulos habilitantes de la norma. En el caso del art. 149.1.1 CE por no ser el título aplicable en la materia educación y, en cuanto al art. 149.1.30 CE, por cuanto no proporciona cobertura a los preceptos incursos en inconstitucionalidad, por incompetencias identificadas en la demanda.

2. Por providencia de 12 de diciembre de 2023, el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Primera, acordó admitir a trámite el conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña y, en su representación y defensa, por las abogadas de la Generalitat de Cataluña, frente al Gobierno de la Nación, en relación con los arts. 9.3 y 9.5; 25.1 b); 47.1 b); 84.1 b); 96.1 b) y 96.2 c); 97.3 a), último inciso; 102.1; 103.2 a) y b); 105.b) y c); 108.1 d); 109.1 y 4; 111.2, segundo inciso; 112.1 d); 113.4; 117.2; 130; 154.6 y 7; 155.2; 157.3; 160.1, segundo inciso; 166.2, 3, 4 y 6; 203.2, 3 y 4; 205.1 a) y c); las disposiciones finales segunda y sexta; y los anexos IV y XI del Real Decreto 659/2023; dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno, por conducto de su presidente, al objeto de que en el plazo de veinte días y, por medio de la representación procesal que determina el art. 82.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) aporte cuantos documentos y alegaciones considere convenientes; comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, por si ante la misma estuvieran impugnados o se impugnaren los citados preceptos, en cuyo caso se suspenderá el curso del proceso hasta la decisión del conflicto, según dispone el art. 61.2 LOTC y publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya».

3. Mediante escrito registrado el 26 de enero de 2024, el abogado del Estado presenta sus alegaciones solicitando que se dicte sentencia en la que se desestime el conflicto.

Señala, en primer lugar, las divergencias existentes entre el requerimiento previo y el escrito de planteamiento del conflicto lo que le lleva a solicitar la inadmisibilidad del conflicto por falta de requerimiento previo respecto a los arts. 9.3 y 9.5; 96.2 c); 103.2 a) y b); 109.1 y 4; 112.1 d), y al anexo XI del Real Decreto 659/2023 pues, conforme a la

cve: BOE-A-2025-8977
Verificable en https://www.boe.es

doctrina constitucional, no es posible el planteamiento de un conflicto positivo sin que previamente se haya planteado requerimiento de incompetencia, con lo que el conflicto es inadmisible en relación con los artículos no comprendidos en el requerimiento previo.

Alude, a continuación, al marco normativo de la formación profesional y, en concreto, al Real Decreto 659/2023. Indica que la regulación contenida en el Real Decreto 659/2023 implica a las competencias educativas de la Generalitat de Cataluña exclusivamente en lo referido a los grados D y E del sistema de formación profesional, que asimismo forman parte de las enseñanzas del sistema educativo español no universitario. La Ley Orgánica 3/2022 establece, en su art. 13.2, que el currículo de las ofertas de grados D y E se regirá por lo dispuesto en la LOE. Esta misma dependencia se confirma, en los diversos aspectos regulados, en los arts. 23.3; 39.1; 44.2; 46.1; 47.1; 52.2; 68.5; 79.1; 85.1; 110.2, y disposición adicional octava, entre otros. Esta regulación permite, según el abogado del Estado, mayor capacidad regulatoria y de adaptación en la ejecución de las políticas en materia de formación profesional a las necesidades propias de cada comunidad autónoma, manteniendo la garantía de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales, así como las normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE.

Recuerda también que la doctrina constitucional ha reconocido siempre un amplio margen para fijar unas u otras bases, que impliquen una mayor o menor participación de las administraciones educativas, pero respetando su competencia de desarrollo normativo, lo que es un reflejo de la capacidad legítima del Estado de establecer las bases, determinando al hacerlo, su existencia que, por mayor o menor que fuere, siempre ha de dejar un espacio al desarrollo autonómico. Menciona la doctrina constitucional sobre la delimitación de competencias en materia de educación, así como acerca de la posibilidad de fijar bases en normas de rango reglamentario (con cita de la STC 14/2018, de 20 de febrero), lo que exige una valoración en cada caso.

En cuanto a la competencia estatal para configurar el sistema educativo a través de la normativa básica en el Real Decreto 659/2023, el abogado del Estado indica que la norma ha de enmarcarse en el desarrollo de la Ley Orgánica 3/2022, siendo su motivación principal la de establecer la ordenación general del sistema de formación profesional, desarrollando las diferentes modalidades de formación, grados, certificaciones, acreditaciones y titulaciones, así como otros aspectos de relevancia en relación con los docentes y formadores, los centros de formación profesional y diversos elementos dirigidos a garantizar la calidad del propio sistema. En el esquema existente en nuestro sistema educativo eso implica que el Gobierno fija las enseñanzas mínimas que constituyen los aspectos básicos del currículo y las administraciones educativas competentes establecen el currículo de los distintos niveles, etapas, ciclos, grados y modalidades del sistema educativo, respetando esas enseñanzas mínimas. Por otra parte, ese esquema ha sido reiteradamente empleado en la doctrina constitucional que ha reconocido la capacidad del legislador estatal para modular la intensidad de las bases educativas en educación y, consecuentemente, su capacidad para legislar con un mayor o menor grado de participación de las administraciones autonómicas en su desarrollo.

A partir de lo anterior, el abogado del Estado examina cada uno de los preceptos impugnados.

El art. 25.1 b), que exige la puesta a disposición de los centros concertados de una plataforma virtual de formación profesional, establece condiciones y requisitos básicos en una modalidad formativa de la oferta de formación profesional que se fundamenta en el marco previsto por las leyes educativas donde se modula el alcance material de las bases y se habilita el desarrollo reglamentario, como sucede en los arts. 42.8 LOE y 68.3 y 6 de la Ley Orgánica 3/2022.

Con respecto a los arts. 47.1 b); 84.1 b); 96.1 b); 97.3 a), último inciso, y 102.1 del Real Decreto 659/2023, sobre los que se afirma que establecen unas previsiones que exceden de la fijación del porcentaje mínimo de los horarios escolares que forma parte de las bases estatales, el abogado del Estado estima, en cuanto al art. 47.1 b), que posibilita que la población más vulnerable pueda obtener una formación de educación

cve: BOE-A-2025-8977
Verificable en https://www.boe.es

secundaria postobligatoria de carácter profesional o equivalente, con lo que el establecimiento del referente mínimo del 75 por 100 en módulos profesionales del *Catálogo modular de formación profesional* no invade competencias autonómicas en cuanto al diseño, sino que garantiza que la persona que los cursa pueda tener una acreditación del sistema. Respecto a los arts. 84.1 b), 96.1 b) y 102.1 dedicados a la regulación de la parte de optatividad en dobles titulaciones y en los ciclos formativos de grados medio y superior, defiende que cuentan con habilitación legal para su desarrollo normativo básico por el Gobierno tanto en lo relativo a la regulación de las dobles titulaciones (arts. 39.3 y 113.1 i) de la Ley Orgánica 3/2022) como en cuanto a la regulación de la optatividad en los ciclos formativos (arts. 40 y 42 de la Ley Orgánica 3/2022), sin que pueda inferirse que se agotan las competencias de desarrollo normativo de las administraciones educativas. Se regula la ordenación básica de ciclos formativos, dejando la competencia para la definición de las materias optativas, su ubicación y organización a las administraciones autonómicas, en términos similares a cualquier otra enseñanza o etapa del sistema educativo. Finalmente, el art. 97.3 a), último inciso, se vincula a la posibilidad de incluir complementos formativos dentro de los límites que pueda suponer el correspondiente currículo y la duración mínima de las enseñanzas.

Sobre los arts. 105 b) y c); 117.2; 154.6 y 7; 155.2; 157.3 y 160.1 del Real Decreto 659/2023, a los que se les imputa la tacha de incurrir en un exceso de detalle que sería incompatible con su carácter básico, el abogado del Estado alega, en cuanto a los arts. 105 b) y 154.6 y 7, que existe habilitación legal en los arts. 66.5 y 113.1.1 de la Ley Orgánica 3/2022. Por su parte, el art. 105 c) se limita a concretar unos elementos básicos del currículo que pueden perfectamente ser desarrollados por las administraciones educativas y que son respetuosos con las previsiones de la ley. El art. 154.6 establece características de la formación profesional dual que se enmarcan en la habilitación que otorga la ley para la impartición del régimen de carácter dual de la formación profesional, sin que se aprecie exceso en el contenido de la regulación básica. En cuanto al art. 117.2, relativo a la concreción del currículo de cursos de especialización, la posibilidad que tienen las administraciones educativas hace que no se agoten las bases en la materia. Los arts. 154.6 y 7, y 160.1 tienen habilitación legal en el art. 113.1.1 de la Ley Orgánica 3/2022 y conforme a esa habilitación se han recogido, como bases, aquellos elementos definidores del régimen común mínimo para todo el sistema educativo. El art. 155.2 se limita a establecer criterios generales, previamente acordados en los órganos de cooperación territorial, respecto a la asignación de empresas, en punto a la formación del alumnado.

Las exigencias de autorizaciones administrativas de los arts. 157.3, 105 c) y 117.2 son una consecuencia directa y lógica de las bases estatales en la programación general de la enseñanza y están enmarcadas en lo previsto en el art. 58.4 de la Ley Orgánica 3/2022. Los arts. 108.1 d) y 113.4, que imponen la gratuidad del curso de formación específico preparatorio para acceder a los ciclos formativos de grados medio y superior respectivamente, forman parte de la competencia legislativa plena del art. 149.1.30 CE, primer inciso, del mismo modo que los arts. 44.1 y 2 LOE y 46 de la Ley Orgánica 3/2022, que enmarcan la regulación del acceso a ciclos de formación profesional. El art. 111.2, segundo inciso, recoge los criterios de admisión a los ciclos formativos de grado medio y de grado superior. Tales criterios de admisión de las normas educativas estatales garantizan los derechos del alumnado, requieren posteriormente concreción por las administraciones educativas y no suponen ningún exceso competencial.

En cuanto a los arts. 166.2, 3, 4 y 6; 203.2, 3 y 4 y 205.1 a) y c), el abogado del Estado señala lo siguiente: El art. 166 incorpora, en los centros especializados o integrados de formación profesional, las funciones de innovación e internacionalización, que ya figuran en su propia regulación [Real Decreto 1558/2005, de 23 de diciembre, por el que se regulan los requisitos básicos de los centros integrados de formación profesional (en adelante, Real Decreto 1558/2005)]. El art. 203 recoge también lo

cve: BOE-A-2025-8977
Verificable en https://www.boe.es

establecido en la normativa en vigor respecto de los centros integrados de formación profesional. El art. 205 no incurriría en exceso competencial, en tanto que forma parte de las competencias de las administraciones educativas comprobar el cumplimiento de las condiciones de impartición de los centros o efectuar el seguimiento del proceso de evaluación y la evaluación de la calidad de las acciones formativas en los términos que las administraciones establezcan.

Respecto al art. 130 en conexión con el anexo XI señala que un presunto defecto formal de tramitación no parece ser objeto de conflicto positivo de competencias ante el Tribunal Constitucional y en cuanto a la disposición final segunda, en la modificación que efectúa de los arts. 7.6 y 8.2 del Real Decreto 229/2008, defiende que tal modificación afecta a la catalogación de centros como «centros de referencia nacional», cuya propuesta siempre corresponde a la administración titular del centro, quedando su catalogación como centro de referencia nacional como competencia estatal, en atención a su estructura y funciones concretas.

4. Por providencia de 25 de marzo de 2025 se acordó señalar para deliberación y votación de la presente sentencia el día 26 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del conflicto y posiciones de las partes.

Este proceso constitucional tiene por objeto resolver el conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, contra los arts. 9.3 y 9.5; 25.1 b); 47.1 b); 84.1 b); 96.1 b) y 96.2 c); 97.3 a), último inciso; 102.1; 103.2 a) y b); 105 b) y c); 108.1 d); 109.1 y 4; 111.2, segundo inciso; 112.1 d); 113.4; 117.2; 130; 154.6 y 7; 155.2; 157.3; 160.1, segundo inciso; 166.2, 3, 4 y 6; 203.2, 3 y 4; 205.1 a) y c) y 205.2; las disposiciones finales segunda y sexta; y los anexos IV y XI del Real Decreto 659/2023.

Los preceptos objeto del conflicto vulnerarían, a juicio de la demanda, las competencias de la comunidad autónoma en materia de educación (arts. 131 y 172 EAC). Se aduce, en la mayor parte de los casos, que dicha regulación excede de la configuración constitucional de las bases, tanto desde un punto de vista formal por no tener habilitación legal y no ser materia propia de norma reglamentaria, como desde un punto de vista material, ya que no deja margen de desarrollo normativo autonómico por contener previsiones excesivamente detalladas o porque inciden en aspectos de la potestad reglamentaria ejecutiva o meramente organizativa. Otros de los preceptos impugnados establecerían mecanismos de tutela estatal sobre decisiones que deberían ser autonómicas o han incurrido en defectos en su elaboración y que se entienden lesivos de las competencias autonómicas.

El abogado del Estado ha negado las vulneraciones denunciadas defendiendo la adecuación de los preceptos impugnados al orden constitucional de distribución de competencias.

2. Precisiones previas.

Antes de abordar el examen de las concretas vulneraciones competenciales debemos realizar una serie de consideraciones preliminares.

a) En primer lugar, debe precisarse el objeto del conflicto, delimitado en los términos formulados en el previo requerimiento de incompetencia (STC 100/2019, de 18 de julio, FJ 2, por todas).

En la documentación adjunta a la demanda figura la certificación del acuerdo del Gobierno de la Generalitat de Cataluña por el que se plantea el correspondiente requerimiento de incompetencia en relación con diferentes preceptos del Real Decreto 659/2023. Los preceptos objeto del requerimiento son los siguientes: arts. 25.1 b); 47.1 b); 84.1 b); 96.1 b); 97.3 a), último inciso; 102.1; 105 b) y c); 108.1 d); 111.1 y 2;

cve: BOE-A-2025-8977
Verificable en https://www.boe.es

113.4; 115.1 y 2; 117.2; 130; 154.6 y 7; 155.2; 157.3; 160.1, segundo inciso; 166.2, 3, 4 y 6; 203.2, 3 y 4; 205.1 a) y c) y 205.2; disposiciones finales segunda y sexta, y anexo XI. Sin embargo, el conflicto de competencia se ha planteado respecto de preceptos que no han sido mencionados en el requerimiento previo. En concreto, no se han incluido en el requerimiento previo los arts. 9.3 y 9.5; 96.2 c); 103.2 a) y b); 109.1 y 4; 112.1 d), y anexo IV del Real Decreto 659/2023.

Por lo tanto, y atendiendo también a lo alegado por el abogado del Estado, es necesario delimitar el objeto del proceso ya que, de conformidad con una doctrina constante de este tribunal, el art. 63.3 LOTC exige que el requerimiento de incompetencia especifique con claridad los preceptos de la disposición o los puntos concretos de la resolución o acto viciados de incompetencia, así como las disposiciones legales o constitucionales de las que el vicio resulte. La finalidad de esta exigencia es que el Gobierno al que se imputa la extralimitación competencial pueda conocer la invasión denunciada y, en su caso, corregirla. Por eso, el art. 63.3 LOTC obliga a entender que el conflicto competencial no se ha planteado respecto de los preceptos no mencionados en el requerimiento previo [por todas, STC 45/2015, de 5 de marzo, FJ 2 a), a la que se remite la STC 100/2019, FJ 2].

Así pues, en aplicación de dicha doctrina, el objeto del conflicto queda limitado a los arts. 25.1 b); 47.1 b); 84.1 b); 96.1 b); 97.3 a), último inciso; 102.1; 105 b) y c); 108.1 d); 111.2, segundo inciso; 113.4; 117.2; 130; 154.6 y 7; 155.2; 157.3; 160.1, segundo inciso; 166.2, 3, 4 y 6; 203.2, 3 y 4; 205.1 a) y c) y 205.2; las disposiciones finales segunda y sexta, y el anexo XI del Real Decreto 659/2023, en la medida en que son los que fueron objeto del preceptivo y previo requerimiento de incompetencia al Gobierno de la Nación. Sin que proceda, por tanto, pronunciamiento alguno sobre los arts. 9.3 y 9.5; 96.2 c); 103.2 a) y b); 109.1 y 4; 112.1 d), y el anexo IV del Real Decreto 659/2023, respecto de los que también pretende plantearse el conflicto positivo de competencia, pues, como se ha señalado, no se incluyeron en el requerimiento de incompetencia planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña y han de quedar, por tanto, excluidos del objeto de este proceso constitucional.

Por otra parte, tampoco procede pronunciarse sobre el art. 115.1 y 2 del Real Decreto 659/2023, pues, aunque han sido incluidos en el previo requerimiento de incompetencia, no han sido objeto del conflicto al no haberse incluido en la demanda formulada al efecto. Ni tampoco sobre el art. 205.2, pues, pese a haber sido objeto de requerimiento previo y mencionarse en el suplico y en el cuerpo de la demanda, resulta que no hay alegación alguna sobre el mismo, incurriendo con ello en un incumplimiento de la inexcusable carga alegatoria, que exime de su examen a este tribunal (STC 141/2024, de 19 de noviembre, FJ 4).

En suma, en el presente conflicto positivo de competencias debemos pronunciarnos sobre la adecuación al orden constitucional y estatutario de distribución de competencias de los arts. 25.1 b); 47.1 b); 84.1 b); 96.1 b); 97.3 a), último inciso; 102.1; 105 b) y c); 108.1 d); 111.1 y 2; 113.4; 117.2; 130; 154.6 y 7; 155.2; 157.3; 160.1, segundo inciso; 166.2, 3, 4 y 6; 203.2, 3 y 4; 205.1 a) y c); las disposiciones finales segunda y sexta; y el anexo XI del Real Decreto 659/2023.

b) Modificaciones normativas sobrevenidas.

Durante la pendencia del proceso, el Real Decreto 659/2023 ha sido modificado por el Real Decreto 658/2024, de 9 de julio, por el que se modifican el Real Decreto 132/2010, de 12 de febrero, por el que se establecen los requisitos mínimos de los centros que impartan las enseñanzas del segundo ciclo de la educación infantil, la educación primaria y la educación secundaria, y el Real Decreto 659/2023, de 18 de julio, por el que se desarrolla la ordenación del sistema de formación profesional. En concreto, en lo que afecta al objeto del presente conflicto positivo de competencias, se han modificado los arts. 96.1 b), 102.1, 108.1 d) y 113.4.

De acuerdo con la doctrina de este tribunal, la regla general en los recursos de inconstitucionalidad es que la modificación, derogación o pérdida de vigencia de la

cve: BOE-A-2025-8977
Verificable en https://www.boe.es

norma que se recurre produce la extinción del procedimiento, ya que la finalidad de este proceso abstracto no es otra que la depuración del ordenamiento jurídico, algo innecesario cuando el propio legislador ha expulsado la norma de dicho ordenamiento [por todas, STC 82/2020, de 15 de julio, FJ 2 b)]. Ahora bien, cuando se trata de modificaciones normativas que inciden en procesos constitucionales de naturaleza competencial, como el que ahora nos ocupa, este tribunal ha afirmado reiteradamente que la eventual apreciación de la pérdida de objeto del proceso dependerá de la incidencia real que sobre el mismo tenga la derogación, sustitución o modificación de la norma, y que no puede resolverse apriorísticamente en función de criterios abstractos o genéricos, pues lo relevante no es tanto la expulsión de la concreta norma impugnada del ordenamiento, cuanto determinar si con esa expulsión ha cesado o no la controversia competencial, toda vez que poner fin a la misma a la luz del orden constitucional de reparto de competencias es el fin último al que sirven tales procesos. De modo que si la normativa en torno a la cual se trabó el conflicto resulta sustituida por otra que viene a plantear los mismos problemas competenciales, la consecuencia será la no desaparición del conflicto [entre otras, STC 38/2021, de 18 de febrero, FJ 2 a)].

En el presente caso nos encontramos ante el supuesto de un proceso constitucional de naturaleza competencial, pues es objeto de discusión la vulneración de las competencias autonómicas en relación con la formación profesional del sistema educativo. Ello supone que se debe examinar si la controversia puede entenderse resuelta en parte o no con la modificación que se ha producido de varios de los preceptos impugnados.

Los dos primeros preceptos afectados por modificaciones son los arts. 96.1 b) y 102.1, recurridos ambos por la misma razón, consistente tanto en la falta de habilitación legal como en tener un contenido material excesivamente detallado y lesivo de las competencias autonómicas en la materia, especialmente en la regulación de la denominada parte de optatividad, esto es, la existencia de módulos profesionales optativos en los diferentes ciclos formativos de grados medio y superior. Al respecto, el art. 96.1 b) en su redacción inicial disponía que tales ciclos debían tener «[u]na parte de optatividad integrada por, al menos, un módulo optativo durante la formación con duración anual o dos módulos cuatrimestrales, cuyo cómputo horario estará entre 80 y 160 horas». Por su parte, el art. 102.1 prescribía que «[e]l currículo del ciclo formativo debe incorporar una parte de optatividad, integrada bien por un módulo de duración anual, bien por dos módulos cuatrimestrales a lo largo del ciclo formativo, cuyo cómputo horario estará entre 80 y 160 horas». La modificación operada por el Real Decreto 658/2024 ha consistido en señalar que el cómputo horario de tales módulos optativos será de ochenta horas. Dicha modificación no afecta a la controversia, que pervive en los términos en los que fue planteada, por cuanto la Generalitat de Cataluña cuestiona la distribución de la parte optativa a lo largo de los ciclos en un módulo de duración anual o dos cuatrimestrales, aspecto que no ha sido modificado en ninguno de los dos preceptos examinados. Es forzoso concluir que, respecto de los arts. 96.1 b) y 102.1 del Real Decreto 659/2023, la controversia pervive en los mismos términos en los que fue planteada.

Distinta es la conclusión que se alcanza respecto a los arts. 108.1 d) y 113.4 del Real Decreto 659/2023. En su redacción inicial el art. 108.1 d) disponía que podrá accederse a un ciclo de grado medio, entre otras formas, por haber superado un curso de formación específico preparatorio y gratuito en centros expresamente autorizados, sean públicos o concertados, mientras que el art. 113.4, cuando regulaba los cursos de formación preparatorios para el acceso a un ciclo formativo de grado superior, disponía que los podrán impartir también las administraciones locales y los centros privados siempre que se mantuviera su carácter gratuito. Es precisamente dicho carácter gratuito lo que es discutido por la Generalitat de Cataluña. Tras su modificación, el art. 108.1 d) está redactado como sigue: «Haber superado un curso de formación específico preparatorio para el acceso a ciclos formativos de grado medio en centros expresamente autorizados por la administración educativa, en los términos previstos en el art. 109», mientras que el

cve: BOE-A-2025-8977
Verificable en https://www.boe.es

art. 113.4 tiene la siguiente redacción: «Asimismo, podrán impartirlos las administraciones locales y los centros privados del sistema de formación profesional, ambos expresamente autorizados para ello por la administración competente, en los términos que cada administración determine». La queja de la Generalitat de Cataluña se centraba, como ya se ha mencionado, en la imposición del carácter gratuito de los citados cursos cuando no se ofrezcan directamente en los centros públicos, aspecto que ya no se regula expresamente en ninguno de los dos preceptos impugnados. Así, el art. 108.1 d) remite al art. 109 en cuanto a la regulación del curso de formación preparatorio para acceder a ciclos formativos de grado medio y también, por tanto, a su carácter gratuito, pero cuando se imparten en los centros públicos, pues especifica que tales cursos «se ofertarán en centros públicos, preferentemente centros del sistema de formación profesional y de personas adultas». En el caso del art. 113.4 es evidente que el precepto no hace ya referencia alguna a la gratuidad o no de los mencionados cursos, a diferencia de la mención expresa que a tal gratuidad se contiene en el ya mencionado art. 109.1 y, en los mismos términos, en el art. 113.1 para el caso de que estos cursos se oferten en centros docentes públicos. Y también que la referencia del art. 113.4, «en los términos que cada administración determine» otorga un margen de decisión propio a la administración educativa en torno a esta cuestión. Todo lo expuesto permite excluir la pervivencia de la controversia planteada respecto a estos preceptos, por cuanto ya no imponen la gratuidad en el caso de que los cursos se impartan en centros distintos a los públicos, único extremo discutido por la Generalitat de Cataluña.

Por tanto, debemos concluir que el presente conflicto ha perdido sobrevenidamente objeto en lo que respecta a los arts. 108.1 d) y 113.4 del Real Decreto 659/2023.

c) Orden de examen de los motivos de impugnación.

La demanda formula una doble queja respecto de los preceptos objeto del presente conflicto. Se trata de la falta de habilitación legal para la aprobación *ex novo* de los preceptos impugnados, sin que tampoco la necesidad de esas normas reglamentarias de carácter básico pueda deducirse de los principios informadores de la Ley Orgánica 3/2022. Unida a ella se plantea la cuestión de la limitación de las competencias autonómicas por lo que se considera un carácter excesivamente detallado de las normas estatales que sería incompatible con su proclamado carácter básico.

La excepción al anterior planteamiento viene dada por las tachas que se plantean a la disposición final segunda, en la referencia que efectúan los apartados séptimo y octavo al acuerdo y autorización del Ministerio de Educación y Formación Profesional, incluidos en la nueva regulación de los denominados centros de referencia nacional de formación profesional, en cuanto que la demanda considera que se trata de un mecanismo de control preventivo que supone una tutela en el ámbito competencial propio de la Generalitat de Cataluña. Y también en lo que respecta a la queja planteada acerca del art. 130 y el anexo XI del Real Decreto 659/2023, por la carencia de los informes previos y preceptivos del Consejo de Universidades y de la Conferencia General de Política Universitaria, carencia que determinaría la vulneración del art. 174.3 EAC en relación con las competencias autonómicas en materia de universidades del art. 172 EAC.

Examinaremos las quejas planteadas en el orden que se acaba de exponer comenzando por el examen de los preceptos a los que se imputa un exceso en la determinación de lo básico.

3. Breve referencia a la regulación de la formación profesional: la Ley Orgánica 3/2022 y contenido del Real Decreto 659/2023.

En la necesaria operación de encuadramiento competencial que debemos llevar a cabo puede resultar útil partir del examen de la norma reglamentaria de la que forman parte los preceptos impugnados en el presente proceso, de suerte que, antes de abordar el mencionado examen, resulta conveniente hacer alguna sucinta referencia al contenido

cve: BOE-A-2025-8977
Verificable en https://www.boe.es

del Real Decreto 659/2023 y al contexto normativo en el que se inserta, esto es, la Ley Orgánica 3/2022.

El Real Decreto 659/2023 desarrolla la ordenación del sistema de formación profesional, único e integrado, que fue objeto de la Ley Orgánica 3/2022, norma en la que se configura el marco regulador en materia de formación profesional entendida como sistema único. Se supera así el sistema de formación profesional ligado al sistema nacional de las cualificaciones y la formación profesional que creó la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, basado en el establecimiento de dos subsistemas: la formación profesional del sistema educativo, con los correspondientes ciclos formativos, y la formación profesional para el empleo, a través de los certificados de profesionalidad. Los mencionados dos subsistemas son ahora reemplazados por un sistema único e integrado que pueda responder con flexibilidad a los intereses, expectativas y aspiraciones de cualificación profesional de las personas a lo largo de su vida. En efecto, como destacó la STC 63/2024, de 10 de abril, FJ 3 b), «[l]a pretensión de la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, es que las dos vertientes ya aludidas de la formación profesional, la que se desarrolla dentro del sistema educativo y la que tiene lugar dentro del ámbito laboral (que es, como se ha explicado, la única que constituye el objeto de este proceso, en cuanto regulada específicamente en la Ley 30/2015[, de 9 de septiembre, por la que se regula el sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral]) respondan a una perspectiva integrada, de modo que una y otra configuren sus contenidos en función de unos mismos criterios rectores de la capacitación profesional. Como señala el preámbulo de la Ley Orgánica 3/2022, se trata de «[l]ograr una cualificación y recualificación permanente de toda la población, desde los jóvenes antes de abandonar la escolaridad obligatoria hasta el final de la trayectoria profesional» lo que requiere «un sistema integral de formación profesional», especialmente a efectos de que el contenido de la formación sea “acreditable, acumulable y capitalizable” generando los correspondientes itinerarios formativos».

La Ley Orgánica 3/2022 organiza la tipología de las ofertas del sistema de formación profesional, de manera secuencial, en cinco grados identificados con las letras A hasta E. Se trata de un modelo de formación profesional, de reconocimiento y acreditación de competencias y de orientación profesional basado en itinerarios formativos facilitadores de la progresión en la formación. Está estructurado en esos cinco grados ascendentes: A (acreditación parcial de competencia), B (certificado de competencia), C (certificado profesional), D (ciclo formativo) y E (curso de especialización), descriptivos de las ofertas formativas organizadas en unidades diseñadas según el *Catálogo nacional de estándares de competencias profesionales* y clasificados en función de la amplitud de cada oferta formativa. El mencionado catálogo es el instrumento del sistema nacional de formación profesional que ordena los estándares de competencias profesionales identificados en el sistema productivo por niveles y familias profesionales, en función de las competencias apropiadas y el estándar de calidad requerido para el ejercicio profesional, susceptibles de reconocimiento y acreditación. En ese sentido, las ofertas se organizan gradualmente, en función de la amplitud de la formación a proporcionar, desde las «microformaciones» a los títulos de formación profesional, según incluyan un único resultado de aprendizaje, uno o varios módulos profesionales, o un paquete completo de módulos profesionales, manteniendo en todo momento su carácter acumulativo y permitiendo progresar en itinerarios de formación conducentes a acreditaciones, certificados y titulaciones.

En lo que al presente conflicto interesa, el denominado grado D «ciclo formativo» se corresponde, según dispone el art. 39.1 de la Ley Orgánica 3/2022, con los ciclos formativos de formación profesional que forman parte del sistema educativo español en los términos establecidos en la LOE. Por su parte, lo mismo sucede en el caso del grado E «cursos de especialización», conforme a lo dispuesto en el art. 51 y ss. de la Ley Orgánica 3/2022.

Según afirma su preámbulo, el Real Decreto 659/2023 concreta «la flexibilización y accesibilidad del sistema planteadas, para que las administraciones responsables del

cve: BOE-A-2025-8977
Verificable en https://www.boe.es

desarrollo de las políticas en materia de formación profesional y su gestión desde cada comunidad autónoma trabajen conjuntamente, garantizando una oferta suficiente y adecuada de formación profesional, tanto para estudiantes como para personas trabajadoras, en todos y cada uno de los grados previstos en el sistema, permitiendo el establecimiento de itinerarios formativos, que les acompañen, desde antes de acabar su escolaridad obligatoria y a lo largo de su vida laboral, y que concluya en la generalización de una nueva cultura del aprendizaje». Así, se viene a «establecer la ordenación del sistema de formación profesional, que garantice un régimen de formación y acompañamiento profesionales, sirva al fortalecimiento y sostenibilidad de la economía, sea capaz de responder con flexibilidad a los intereses, las expectativas y las aspiraciones de cualificación profesional de las personas a lo largo de su vida y a las competencias demandadas por el mundo laboral, desde la necesaria confluencia y trabajo conjunto y compartido de las administraciones responsables en esta materia en cada una de las comunidades y ciudades autónomas».

4. Encuadramiento competencial. Carácter material y formal de las normas básicas

Expuesto lo anterior, dado que lo que se plantea es una controversia competencial, hemos de considerar ahora la cuestión relativa al encuadramiento de los preceptos controvertidos en el sistema material de distribución de competencias entre las enumeradas en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, lo que obliga a atender «al contenido de los preceptos controvertidos», así como «al carácter, sentido y finalidad de las disposiciones traídas en conflicto» (por todas, STC 178/2019, de 18 de diciembre, FJ 2).

Como tuvimos ocasión de poner de manifiesto en la STC 111/2012, FJ 3, la «formación profesional» es un «concepto unitario» que «trata de la capacitación para el desempeño de una profesión y el acceso al mercado laboral». No obstante, su específica articulación en nuestro ordenamiento jurídico «cubre una multiplicidad de figuras con perfiles propios y diferenciados».

Ya se ha expuesto anteriormente que la Ley Orgánica 3/2022 regula un sistema único e integrado en el que se incluyen la tipología de ofertas garantizadas en los cinco grados de formación (A, B, C, D y E) ya mencionados. De esos cinco grados que configuran el sistema de formación profesional, hay algunos de ellos (los identificados con las letras A a C) que se relacionan directamente con la acreditación de las competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral u otras vías, mientras que los otros dos, identificados con las letras D y E, se refieren específicamente a las ofertas de formación que el sistema pone a disposición de los interesados en el ámbito propio del sistema educativo. Como dispone el no impugnado art. 82.3 del Real Decreto 659/2023, «[l]as ofertas de grado D forman parte, además del sistema de formación profesional, de las enseñanzas de formación profesional del sistema educativo, en los términos establecidos en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación, debiendo contribuir, además de a los objetivos del sistema de formación profesional, a los previstos para este tipo de enseñanzas en dicha ley orgánica para cada uno de los grados básico, medio y superior». Respecto a las ofertas de grado E, su propia regulación (arts. 116 y ss. del Real Decreto 659/2023) pone claramente de relieve su vinculación con el sistema educativo, en cuanto que son las administraciones educativas las que implantan el correspondiente curso de especialización de formación profesional (art. 117 del Real Decreto 659/2023).

Lo anterior contribuye a explicar el planteamiento de la demanda y, por tanto, la respuesta que se solicita de este tribunal, por cuanto se controvierten determinados aspectos de la regulación reglamentaria del sistema de formación profesional en cuanto se refieren o se proyectan a lo que la doctrina constitucional ha denominado formación profesional reglada integrada en el sistema educativo, que se corresponde, según hemos expuesto, con los grados D y E de los cinco que define la Ley Orgánica 3/2022. En suma, los preceptos impugnados, o bien se refieren a la formación profesional reglada, o bien se impugnan únicamente en su proyección a dicha formación profesional reglada,

cve: BOE-A-2025-8977
Verificable en https://www.boe.es

como es el caso de los arts. 25.1 b); 47.1 b); 154.6 y 7; 155.2; 157.3; 160 y 205.1 a) y c) del Real Decreto 659/2023, que se examinarán únicamente desde esa perspectiva, en cuanto que es la que ha sido planteada por la comunidad autónoma promotora del conflicto.

En este caso, por tanto, y atendiendo a lo discutido en este proceso, es patente que el ámbito natural de encuadramiento de los preceptos objeto del presente conflicto es, como coinciden ambas partes procesales, la materia educación no universitaria y, en concreto, la formación profesional reglada, en tanto que integrante del sistema educativo en los términos definidos por la Ley Orgánica 3/2022. Se trata de la formación profesional en la que «los saberes o cualificación con base en aptitudes específicas se imparten en ciclos formativos dirigidos, previa estratificación en niveles y grados, a la obtención de títulos académicos o profesionales que habilitan para el ejercicio de determinadas profesiones u oficios» [STC 63/2024, FJ 3 a)].

La discrepancia planteada en el proceso gira, en consecuencia, en torno a la delimitación de las competencias estatales y autonómicas en dicha materia.

La educación es una materia compartida entre el Estado y las comunidades autónomas en cuya regulación deben participar necesariamente los niveles de gobierno estatal y autonómico (STC 134/1997, de 17 de julio, FJ 4). La distribución competencial en materia de educación se encuentra regulada en los arts. 149.1.30 CE y 131 EAC.

En lo que se refiere a las competencias estatales, basta por ahora con remitirse, en relación con el alcance general de las competencias del Estado (art. 149.1.30 CE) a la STC 212/2012, de 14 de noviembre, FJ 3, y, por esa vía, a la STC 184/2012, de 17 de octubre, en cuyo fundamento jurídico 3 sintetizamos nuestra doctrina sobre el artículo 149.1.30 CE, en su doble contenido relativo a la competencia exclusiva para la «regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales», y a la competencia sobre las «normas básicas para el desarrollo del art. 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia». En cuanto a esta última, la STC 184/2012, FJ 3, indica que «corresponde también al Estado, en virtud del art. 149.1.30 CE, la competencia para dictar las normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE, que debe entenderse, según hemos afirmado, en el sentido de que incumbe al Estado “la función de definir los principios normativos y generales y uniformes de ordenación de las materias enunciadas en tal art. 27 CE” (STC 77/1985, de 27 de junio, FJ 15). Resulta pertinente recordar que el derecho a la educación incorpora un contenido primario de derecho de libertad, a partir del cual se debe entender el mandato prestacional a los poderes públicos encaminado a promover las condiciones para que esa libertad sea real y efectiva (art. 9.2 CE) (SSTC 86/1985, de 10 de julio, FJ 3, y 337/1994, de 23 de diciembre, FJ 9), y que su ejercicio ha de tener lugar en el marco de un sistema educativo cuyos elementos definidores son determinados por los poderes públicos, de modo que la educación constituye una actividad reglada (SSTC 337/1994, de 23 de diciembre, FJ 9, y 134/1997, de 17 de julio, FJ 4). En todo caso, 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)».

Por su parte, respecto a las competencias de la comunidad autónoma en materia de educación, en la STC 213/2013, de 19 de diciembre, FJ 3, con cita de la STC 212/2012, FJ 3, hemos señalado que «[e]n esta materia, el art. 131 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) aprobado en el año 2006, bajo la rúbrica “Educación”, atribuye determinadas competencias a la Generalitat de Cataluña en el ámbito de la enseñanza no universitaria. En particular de acuerdo con el apartado 2 del art. 131 EAC, corresponde a la Generalitat, en materia de enseñanza no universitaria, la competencia exclusiva respecto de “las enseñanzas obligatorias y no obligatorias que conducen a la obtención de un título académico o profesional con validez en todo el Estado y a las enseñanzas de educación infantil”. Competencia exclusiva que, en virtud del mismo precepto, incluye una serie de potestades especificadas en ocho subapartados y sobre la que, como recuerda la STC 111/2012, de 24 de mayo, ya señalamos en la STC 31/2010,

cve: BOE-A-2025-8977
Verificable en https://www.boe.es

de 28 de junio, FJ 77, que "[s]e trata, en efecto, a diferencia de lo que sucede con el art. 131.1 EAC, de materias claramente encuadradas en el ámbito de la "educación" y, por tanto, directamente afectadas por los arts. 27, 81.1 y 149.1.30 CE, determinantes de una serie de reservas a favor del Estado que, como tenemos repetido, no quedan desvirtuadas por la calificación estatutaria de determinadas competencias autonómicas como exclusivas". Por último, el apartado tercero del mismo precepto atribuye a la Generalitat una competencia compartida "[e]n lo no regulado en el apartado segundo y en relación con las enseñanzas que en él se contemplan" y "respetando los aspectos esenciales del derecho a la educación y a la libertad de enseñanza en materia de enseñanza no universitaria y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 149.1.30 de la Constitución". Esta competencia también incluye en una decena de subapartados la enunciación de una serie de facultades concretas que corresponden a la Generalitat que han de ser entendidas en el sentido que ya expresamos en la STC 31/2010 (FJ 60)».

Por último, dado que en el presente conflicto se ha discutido el carácter formalmente básico de las previsiones impugnadas, en cuanto normas reglamentarias carentes de habilitación legal, así como la extralimitación competencial en la que incurrirían por su contenido material con la consiguiente vulneración de las competencias autonómicas, no resulta impertinente recordar la doctrina constitucional sobre las exigencias materiales y formales que ha de cumplir la normativa básica dictada en este ámbito.

Así, en cuanto a los requisitos formales de las normas básicas, este tribunal ha recordado (STC 31/2010, FJ 60) que, si bien su definición legal es «el contenido que mejor se acomoda a la función estructural y homogeneizadora de las bases y esta la forma normativa que, por razones de estabilidad y certeza, le resulta más adecuada (por todas, STC 69/1988, de 19 de abril), no lo es menos que también es posible predicar el carácter básico de normas reglamentarias y de actos de ejecución del Estado (STC 235/1999, de 20 de diciembre), y son factibles en las bases un alcance diferente en función del subsector de la materia sobre la que se proyecten e incluso sobre el territorio (SSTC 50/1990, de 26 de marzo, y 147/1991, de 4 de julio, respectivamente). Y ello no como pura excepción al criterio que para el art. 111 EAC constituye la regla de principio (base principial o de mínimo normativo, formalizada como ley), sino como elementos de la definición del contenido y alcance de la competencia atribuida al Estado cuando este es el titular de la potestad de dictar las bases de la disciplina de una materia determinada».

Al respecto, cabe recordar nuestra doctrina específica sobre «la posibilidad de dictar normas básicas de rango reglamentario en el ámbito educativo (STC 77/1985, FJ 15; confirmada en la STC 184/2012, de 17 de octubre, FJ 3, y reiterada en las SSTC 212/2012, 213/2012 y 214/2012, todas ellas de 14 de noviembre; 25/2013, de 31 de enero, FJ 4; 162/2013, de 26 de septiembre, FJ 5, y 213/2013, FJ 4)» (STC 17/2014, de 30 de enero, FJ 6). Como indica la STC 14/2018, FJ 8 a), «los criterios a considerar, de acuerdo con la doctrina específica sobre la posibilidad de dictar normas básicas de rango reglamentario en el ámbito educativo, pueden sintetizarse del modo siguiente: (i) que dicha regulación resulte de una habilitación legal que remita al reglamento para completar los aspectos básicos y (ii) que su rango reglamentario esté justificado por tratarse de materias cuya naturaleza exija un tratamiento para el que las normas legales resultaran inadecuadas, por sus mismas características».

Desde el punto de vista material, la STC 184/2012, FJ 3, afirma que «la normativa básica que ha de establecer el Estado en el ámbito educativo cumple (STC 77/1985, FJ 15, citada en la STC 111/2012, FJ 5) la función de "definir los principios normativos y generales y uniformes de ordenación de las materias enunciadas en tal art. 27 CE", lo que es plenamente coherente con la finalidad material de las bases en el sentido de asegurar (STC 14/2004, de 13 de febrero, FJ 11) "una orientación unitaria y dotada de cierta estabilidad en todo aquello que el legislador considera en cada momento aspectos esenciales de dicho sector material (STC 223/2000, de 21 de septiembre, FJ 6, con cita de las SSTC 1/1982, de 28 de enero; 48/1988, de 22 de marzo; 147/1991, de 4 de julio, y 197/1996, de 28 de noviembre)"».

cve: BOE-A-2025-8977
Verificable en https://www.boe.es

5. Primera queja planteada. Falta de carácter básico de las normas estatales por la carencia de habilitación legal y por su contenido incompatible con su proclamado carácter básico.

Podemos comenzar ya el examen de la primera queja que se formula, enjuiciando los preceptos impugnados agrupados en la forma en la que aparecen en la demanda.

En el enjuiciamiento de esta tacha debemos realizar, en la mayor parte de los casos, un doble análisis de cada uno de los preceptos impugnados por esta razón, de acuerdo con los planteamientos realizados en el escrito de interposición del presente conflicto.

El primero es de carácter formal y requiere comprobar si existe habilitación legal para que, en los casos cuestionados, la norma reglamentaria intervenga en la delimitación de lo básico en materia de formación profesional integrada en el sistema educativo. En el examen de tal cuestión habremos de tener presente lo dispuesto en el art. 113.1 de la Ley Orgánica 3/2022, en la medida en que, en los términos y con el alcance que allí se especifican, este precepto habilita al Gobierno para que lleve a cabo el desarrollo reglamentario de los elementos básicos del sistema de formación profesional.

Asimismo, caso de existir habilitación legal, debemos analizar el contenido de los distintos preceptos impugnados para comprobar si, en este caso, la normativa cuestionada persigue la finalidad de garantizar en todo el territorio del Estado un común denominador normativo dirigido a asegurar, de manera unitaria y en condiciones de igualdad, los intereses generales, pero dejando, al mismo tiempo, el espacio correspondiente a las comunidades autónomas para su ulterior desarrollo. Y ello, porque, según tenemos declarado, «es innegable la amplitud de las competencias del Estado en materia educativa, pero también lo es que su ejercicio debe dejar siempre un margen para que las comunidades autónomas puedan desarrollar las facultades que les reconocen sus estatutos» [STC 111/2012, FJ 12 b)].

A) El primer precepto impugnado es el art. 25.1 b) relativo a las condiciones y requisitos básicos para el desarrollo de las modalidades presencial, semipresencial y virtual de la formación profesional.

Este precepto prevé, para cada uno de los grados de formación profesional, la obligación de las administraciones competentes de «[p]oner a disposición de los centros públicos y privados que cuenten con concierto para las ofertas de formación profesional o que ejecuten la oferta con financiación pública, una plataforma virtual de formación profesional accesible, y asegurando los materiales y recursos necesarios para las modalidades virtual y semipresencial, así como su actualización permanente».

La demanda sostiene que la obligación de proporcionar a los centros concertados una plataforma virtual es una obligación nueva carente de habilitación legal y que vulnera la competencia de la comunidad autónoma [art. 131.3 h) EAC], en materia de organización de las enseñanzas en régimen no presencial dirigidas al alumnado de edad superior a la escolarización obligatoria, en este caso, de los centros privados de formación profesional sostenidos con fondos públicos. El abogado del Estado defiende que el precepto establece condiciones y requisitos básicos en una concreta modalidad formativa de la oferta de formación profesional que se fundamenta en el marco previsto por las leyes educativas, en las que se modula el alcance material de las bases y se habilita el desarrollo reglamentario.

Examinaremos en primer lugar lo relativo a la habilitación legal del precepto cuestionado. Al respecto, hay que señalar que el art. 68.1 a) de la Ley Orgánica 3/2022 dispone que las ofertas de formación profesional de grados A, B, C, D y E podrán impartirse en cualquiera de las modalidades presencial, semipresencial, virtual o mixta. El apartado tercero de este mismo precepto somete a autorización administrativa la impartición de la formación en cualquiera de las modalidades y remite al reglamento el establecimiento de «los requisitos mínimos específicos para las ofertas en las modalidades semipresencial y virtual». En el apartado quinto se determina que las enseñanzas de formación profesional pertenecientes al sistema educativo en las modalidades semipresencial y virtual se adaptarán a lo dispuesto en el apartado octavo

cve: BOE-A-2025-8977
Verificable en https://www.boe.es

del art. 42 LOE, el cual, a su vez, habilita al Gobierno para regular las condiciones y requisitos básicos que permitan el desarrollo de las citadas modalidades. De lo hasta aquí expuesto podemos concluir, por tanto, que existe habilitación legal suficiente para la aprobación de la regulación reglamentaria aquí cuestionada.

En segundo lugar, desde el punto de vista material, debe tenerse en cuenta que el apartado sexto del art. 68 de la Ley Orgánica 3/2022 prescribe que las administraciones públicas deberán establecer y mantener una oferta pública, tanto presencial como virtual o mixta, que garantice el acceso a la formación profesional [letra a)] y establecer y mantener una plataforma digital que asegure la oferta de formación virtual [letra b)]. El precepto cuestionado se relaciona con dicha obligación y lo hace de una forma conforme con el orden competencial, en tanto que se limita a exigir la puesta a disposición de una plataforma, sin que determine o imponga una concreta tipología. Plataforma que supone el único modo a través del cual es técnicamente posible la impartición de formación virtual. No se limita, por tanto, la capacidad autonómica para hacer efectivo el acceso a las ofertas de formación virtual mediante el uso de la plataforma que estime conveniente, lo que permite excluir la vulneración competencial denunciada.

Consecuentemente, la impugnación del art. 25.1 b) del Real Decreto 659/2023 debe ser desestimada.

B) El segundo grupo de preceptos impugnados son los arts. 47.1 b); 84.1 b); 96.1 b); 97.3 a), último inciso, y 102.1 del Real Decreto 659/2023.

La demanda considera que todos ellos exceden de la competencia del Estado para fijar las enseñanzas mínimas y el 50 por 100 de los horarios escolares y, en consecuencia, limitan las competencias autonómicas en cuanto al establecimiento de los planes de estudios, incluyendo la organización del currículo de las enseñanzas. El abogado del Estado, por el contrario, ha defendido que se trata de un ejercicio adecuado de las competencias estatales en la materia.

a) El art. 47.1 b) relativo al carácter y la identificación de la modalidad de oferta de formación denominada «otros programas formativos» (aquellos que, pudiendo incluir formación complementaria adaptada a las características especiales del colectivo beneficiario que favorezca la adquisición de las competencias básicas de la educación básica y el inicio de un itinerario formativo personal, tengan una duración variable), dispone que estos deben estar compuestos, en al menos el 75 por 100 de su duración, por uno o más módulos profesionales del *Catálogo modular de formación profesional*, módulos definidos como las unidades coherentes de formación cuya superación garantiza la consecución de las competencias asociadas o es considerado imprescindible para la consecución de las competencias profesionales previstas (arts. 2.17 y 18 de la Ley Orgánica 3/2022). Conforme al art. 46 del Real Decreto 659/2023, el objetivo de esta modalidad es el logro por toda la población activa de, al menos, una formación de educación secundaria postobligatoria de carácter profesional o equivalente, mediante ofertas reconocidas y acreditadas en el marco del sistema de formación profesional en los grados A, B, C y D de grado medio. El diseño específico de cada uno de los programas corresponde a la administración educativa competente con dos condiciones: no coincidir en su estructura con alguna oferta formativa de cualquier grado ya contemplada en el *Catálogo modular de formación profesional* y estar compuestos, en al menos el 75 por 100 de su duración, por uno o más módulos profesionales del *Catálogo modular de formación profesional.* La superación de los programas formativos conducirá a la obtención de una acreditación, certificado o título, que deberá ser expedido por la administración competente en materia de formación profesional y tendrá valor acreditable y acumulable en el sistema de formación profesional.

Lo cuestionado es únicamente el requisito de que estos programas formativos, referidos al grado D, estén compuestos en el 75 por 100 de su duración por módulos profesionales del *Catálogo modular de formación profesional*.

El problema que aquí se plantea ha de entenderse, conforme a la demanda, limitada a la formación profesional que forma parte del sistema educativo, esto es, al denominado

cve: BOE-A-2025-8977
Verificable en https://www.boe.es

grado D, sin que exista controversia en relación con estos «otros programas formativos» de los grados A, B, y C que dan lugar a una acreditación parcial de competencia, un certificado de competencia o un certificado profesional, respectivamente.

Por tanto, la cuestión, circunscrita al ámbito del sistema educativo y en tanto que regla aplicable al diseño de estos programas, se relaciona con las competencias relativas a la fijación de las enseñanzas mínimas o comunes que, conforme a consolidada doctrina constitucional (por todas, STC 34/2023, de 18 de abril, FJ 10, y las que cita) corresponde fijar al Estado dejando un margen de desarrollo a las comunidades autónomas. Con las diferentes denominaciones que ha recibido, el concepto comprende la fijación de objetivos por bloques temáticos con relación a cada disciplina, materia o asignatura, así como los horarios mínimos que se consideren necesarios para su enseñanza efectiva y completa (STC 14/2018, FJ 5).

El art. 13.2 de la Ley Orgánica 3/2022 remite, en punto a la determinación del currículo de la formación profesional de las ofertas de grado D, que son las aquí concernidas en tanto que forman parte del sistema educativo (art. 39.1 de la Ley Orgánica 3/2022), a lo dispuesto en la LOE. El art. 6 LOE dispone que el currículo, que está integrado por el conjunto de objetivos, competencias, contenidos, métodos pedagógicos, criterios de evaluación y, en el caso de la formación profesional, también los resultados del aprendizaje (art. 6.1), será fijado en sus aspectos básicos que constituyen las enseñanzas mínimas, por el Gobierno, previa consulta a las comunidades autónomas, con la finalidad de asegurar una formación común y garantizar la validez de los títulos correspondientes (art. 6.3); enseñanzas mínimas que requerirán el 50 por 100 de los horarios escolares para las comunidades autónomas que tengan lengua cooficial (art. 6.4). Dichas previsiones se aplican a las enseñanzas de formación profesional, con la excepción, que aquí no es relevante, de los cursos de especialización, para las que cada administración educativa podrá decidir aplicar o no la previsión del art. 6.4 (art. 39.4 LOE).

Siendo esta la regulación legal, es claro que el precepto que examinamos ha sido introducido novedosamente por la norma reglamentaria, y dicha norma no cuenta con habilitación para establecer una previsión como la enjuiciada, a la vista de la regulación del currículo de las enseñanzas de formación profesional que se contiene en la LOE, norma aplicable por la remisión expresa que efectúa la Ley Orgánica 3/2022. Tampoco el art. 73 de la Ley Orgánica 3/2022, que regula este tipo de programas, contiene referencia alguna a la exigencia que venimos examinando, ni habilita a la norma reglamentaria para establecerla. Conforme al canon de enjuiciamiento que ha de aplicarse, dicha falta de habilitación legal determina que la previsión del art. 47.1 b), en cuanto aplicada a las ofertas de otros programas formativos en el ámbito del grado D de la formación profesional, sea contraria al orden competencial pues, ya que no hay una remisión al reglamento para completar los aspectos básicos de esta materia, no puede considerarse básica en sentido formal. Tampoco, a la vista de la regulación legal acerca de la fijación del currículo de estas enseñanzas conducentes a la obtención de un título, puede considerarse que ese rango reglamentario, que en este caso sirve para incluir una regulación no prevista en la legislación educativa, ni tampoco en la específica regulación legal de este tipo de programas y que se aparta excepcionalmente de los criterios generales allí fijados, esté justificado por tratarse de materias cuya naturaleza exija un tratamiento para el que las normas legales resultaran inadecuadas.

En suma, por lo expuesto, el art. 47.1 b) del Real Decreto 659/2023 es contrario al orden constitucional de distribución de competencias y, por tanto, inconstitucional y nulo, en cuanto aplicable a los programas formativos en el grado D.

b) Por conveniencia de la argumentación examinaremos ahora la impugnación de los arts. 84.1 b); 96.1 b) y 102.1, dejando para un momento posterior la del art. 97.3 a), último inciso.

(i) Los tres preceptos se refieren a la denominada parte de optatividad bien en dobles titulaciones de formación profesional, bien en los ciclos formativos de grado medio y superior. En el primer caso, el art. 84.1 b) dispone que la parte de optatividad

cve: BOE-A-2025-8977
Verificable en https://www.boe.es

será «equivalente a la de un ciclo formativo, compuesta de, al menos, un módulo optativo de duración anual o dos módulos cuatrimestrales». Los otros dos preceptos, arts. 96.1 b) y 102.1, en la redacción inicial que es la que ha sido impugnada, disponen que el currículo de los ciclos formativos de grado medio y superior ha de incorporar una parte de optatividad integrada por, al menos, un módulo optativo durante la formación con una duración anual o dos módulos cuatrimestrales, cuyo cómputo horario «estará entre 80 y 160 horas».

Los preceptos mencionados incurrirían, según la demanda, en el mismo exceso competencial consistente tanto en la falta de habilitación legal como en tener un contenido material excesivamente detallado y lesivo de las competencias autonómicas en la materia. Ambos extremos son negados por el abogado del Estado, para el cual, los preceptos cuentan con la necesaria habilitación legal y son materialmente básicos.

El art. 40 de la Ley Orgánica 3/2022 hace referencia tanto a la posible existencia en la organización modular de los ciclos formativos de módulos específicos, vinculados a la optatividad en grado medio y superior [apartado 1 c)], como a la posibilidad de que reglamentariamente puedan preverse ofertas de grado D basadas en dobles titulaciones del *Catálogo modular de ofertas de formación profesional*. A la mencionada optatividad también se refiere el art. 45.2 b) de la Ley Orgánica 3/2022 prescribiendo que ha de estar «integrada por módulos profesionales que doten de mayor flexibilidad a la configuración y capacidad de adaptación de la oferta, para atender la diversidad de la realidad productiva del territorio correspondiente y los intereses y motivaciones personales en la construcción de cada itinerario formativo y profesional, permitiendo la profundización en determinados elementos del ciclo formativo». También se prevé que las administraciones competentes determinarán, en su caso, módulos profesionales optativos que profundicen en el desarrollo de las competencias transversales tales como, entre otras, la profundización en digitalización aplicada al sector, en iniciativa empresarial y emprendimiento, lenguas extranjeras y el desarrollo sostenible aplicado al sector o bien que aporten los complementos de formación general para facilitar el seguimiento del itinerario formativo individual tales como, entre otras, la ampliación de conocimientos humanísticos, científico-técnicos o habilidades sociales.

A la vista de la regulación de la Ley Orgánica 3/2022 hemos de desestimar la queja basada en la falta de habilitación legal para establecer una regulación como la que aquí se cuestiona, en la medida en que las normas reglamentarias constituyen un complemento necesario para la consecución de los objetivos que persigue el legislador básico. Y desde la perspectiva material, la regulación de elementos optativos en las dobles titulaciones o en los ciclos formativos de grado medio y superior cabe ser considerada como un elemento estructural de la regulación del currículo que ha de ser establecida por el Estado, el cual al ejercer la competencia «sobre las “enseñanzas mínimas”» o “aspectos básicos del currículo” (STC 14/2018, FJ 5), trata de garantizar una homogeneidad en la formación que permita la homologación de los títulos y la garantía de una igualdad básica en el ejercicio del derecho a la educación (entre otras, STC 24/2013, de 31 de enero, FJ 5)» [STC 53/2018, de 24 de mayo, FJ 4 b)]. En consecuencia, ha de ser considerada básica la fijación de una parte de optatividad en los ciclos formativos y también en relación con el currículo de las dobles titulaciones.

La demanda alude especialmente a que la vulneración competencial que denuncia viene dada por la regulación de cómo se organiza esta parte de optatividad, por cuanto los preceptos impugnados disponen que deberá estar integrada bien por un módulo de duración anual o bien por dos módulos cuatrimestrales a lo largo del ciclo formativo.

Esta concreta tacha también ha de ser desestimada en la medida en que se limita a introducir un criterio rector que ha de ser tenido en cuenta por las administraciones educativas a la hora de establecer los currículos correspondientes. Tarea en la que, conforme al art. 45.3 de la Ley Orgánica 3/2022, pueden incorporar, respetando el currículo básico, módulos complementarios de carácter optativo o autorizar los propuestos por los centros de formación profesional, sin que, por la misma razón, el precepto que examinamos limite el margen de desarrollo autonómico, expresamente

cve: BOE-A-2025-8977
Verificable en https://www.boe.es

reconocido por el legislador orgánico, el cual puede, desde un punto de vista competencial en relación con la ordenación del currículo, «fijar unas u otras bases y dejar mayor o menor margen a las comunidades autónomas» (STC 34/2023, FJ 10).

(ii) Resta por examinar la impugnación del último inciso del art. 97.3 a).

El art. 97 del Real Decreto 659/2023 regula los módulos profesionales de la parte troncal del currículo de los ciclos formativos de grado medio y superior. Según el art. 97.2 «[l]as administraciones educativas establecerán sus currículos, de acuerdo con lo regulado en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación, en la Ley Orgánica 3/2022, en el presente real decreto y en las normas que regulen las diferentes ofertas formativas de formación profesional. Estas normas incluirán la aprobación de propuestas de ofertas formativas de formación profesional y [en] la definición del currículo todos los aspectos básicos del currículo». En concreto, el apartado 3 a) establece, en el primer inciso, que podrán incorporarse complementos formativos en atención a la realidad socioeconómica del territorio de su competencia y las perspectivas de desarrollo económico y social, con la finalidad de que las enseñanzas respondan en todo momento a las necesidades de cualificación de los sectores socio-productivos de su entorno. De acordarse así, el controvertido último inciso del precepto fija que no podrán incrementar la duración inicialmente prevista para el grado en más de un 10 por 100, tratándose del régimen general, o del 40 por 100, tratándose del régimen intensivo.

Las abogadas de la Generalitat de Cataluña consideran que este último inciso determina un incremento de la duración de estos complementos formativos, que tienen carácter optativo, de manera novedosa y careciendo de habilitación legal para ello, con lo que vulnera las competencias autonómicas al limitar su margen de actuación en esta materia. Por el contrario, el abogado del Estado ha estimado que el precepto cuenta con habilitación legal y permite ampliar en un margen concreto la duración del currículo, con lo que no vulnera las competencias autonómicas.

El art. 23.5 de la Ley Orgánica 3/2022 habilita a las administraciones educativas para «incluir, respetando el correspondiente currículo y la duración mínima de las enseñanzas, complementos formativos que se ajusten a las necesidades de cada sector productivo en el territorio o se adapten a ellas o a las del colectivo destinatario o faciliten la superación de las enseñanzas mediante la adquisición de competencias clave o cualquier otro tipo de formación específica que facilite la inserción sociolaboral». Posibilidad que reitera el art. 45.3 de la misma Ley Orgánica 3/2022 cuando permite a las administraciones educativas incorporar tales módulos complementarios de carácter optativo «vinculados a la profundización en las competencias propias del ciclo formativo o a la adquisición de competencias adicionales que, complementando la formación, permitan adquirir un perfil profesional más amplio, bien durante el periodo de formación realizada en el centro, bien en la empresa. La duración de la formación podrá, en este caso, ampliarse en el marco de lo previsto en la normativa básica».

Como se aprecia, la Ley Orgánica 3/2022 permite que la duración de la formación pueda ampliarse en el marco de lo previsto por la normativa básica que ha de referirse a la duración de esta formación, para así garantizar un mínimo de homogeneidad en la regulación a aplicar en estos casos a fin de que responda a unas pautas o criterios comunes en atención a las competencias básicas que en esta materia ostenta el Estado. El inciso impugnado cuenta, en tanto que relacionado con la parte de optatividad de los ciclos formativos de grado medio y superior, con la habilitación legal precisa y materialmente ostenta carácter básico ya que, aunque accesorios, los complementos formativos se imparten en el marco de un ciclo integrado en la formación reglada. De ahí la necesidad legalmente impuesta de respetar el correspondiente currículo y la duración mínima de las enseñanzas. Por otra parte, el propio art. 97.3 deja un margen que puede ser considerado suficiente para que las administraciones educativas ejerzan sus competencias estableciendo los complementos formativos y su organización en la forma que estimen conveniente.

cve: BOE-A-2025-8977
Verificable en https://www.boe.es

Consecuentemente, la impugnación del último inciso del art. 97.3 a) del Real Decreto 659/2023 ha de ser desestimada.

C) El tercer grupo de preceptos impugnados son los arts. 105, letras b) y c); 154.6 y 7, y 160.1 del Real Decreto 659/2023, preceptos todos ellos que tienen relación con la distribución de la formación profesional entre los centros de formación profesional y las empresas u organismos equiparados, para así asegurar el carácter dual de la formación profesional.

a) El art. 105, relativo al desarrollo e impartición del currículo, fija las reglas para organizar el desarrollo de módulos entre los centros y las empresas respecto del currículo del grado medio y superior. La letra a) indica que la parte troncal de los módulos profesionales vinculados a estándares de competencia profesional deberá ser impartida entre el centro de formación profesional y la empresa, y la cuestionada letra b) prevé que: «En ningún caso podrá desarrollarse un módulo profesional del currículo básico, en su totalidad, en la empresa, ni asignarse a la estancia el equivalente a más del 65 por 100 de las horas de duración total de un módulo profesional».

A juicio de la demanda, esta última regulación carece de habilitación legal y, materialmente, incide en un aspecto organizativo de las enseñanzas que es competencia de la comunidad autónoma. Esta vulneración competencial es negada por el abogado del Estado que señala expresamente la existencia de habilitación legal al respecto.

La Ley Orgánica 3/2022 define en el art. 2.12 la formación profesional dual como aquella que «se realiza armonizando los procesos de enseñanza y aprendizaje entre el centro de formación profesional y la empresa u organismo equiparado, en corresponsabilidad entre ambos agentes, con la finalidad de la mejora de la empleabilidad de la persona en formación». Los arts. 55 a 58 de la Ley Orgánica 3/2022 regulan la forma de desarrollo de este carácter dual de la formación profesional. De dicha regulación cabe destacar ahora que prevé el carácter dual de toda la oferta (art. 55.1), así como que exige «una distribución adecuada de los procesos formativos entre los centros de formación profesional y las empresas u organismos equiparados, contribuyendo ambos al logro de las competencias previstas en cada oferta de formación» (art. 55.2). También se establece la duración mínima de la formación en la empresa (el 25 por 100) y que deberá realizarse en el seno de una o varias empresas u organismos equiparados, públicos o privados, pertenecientes al sector productivo o de servicios que sirva de referencia a la formación (art. 55.5). Asimismo, se desarrollan las finalidades de la fase de formación en la empresa u organismo equiparado (art. 56) y, en el art. 57.3 se fijan las reglas de la organización de la formación en la empresa señalando expresamente que dicha formación en empresa u organismo equiparado tendrá consideración de formación curricular.

En cuanto a la queja relativa a la falta de habilitación legal para la aprobación del art. 105 b) cabe señalar que el art. 57.4 de la Ley Orgánica 3/2022 prescribe que «[r]eglamentariamente se establecerán las normas que garanticen la calidad del plan de formación de cada persona en formación y de la formación en la empresa u organismo equiparado, así como la preparación adecuada de las personas en formación para esta última». Este plan de formación se regula en el art. 58 de la Ley Orgánica 3/2022 y necesariamente ha de incluir, entre otros aspectos, el relativo a la duración de los periodos de formación en la empresa. Sobre esta discutida inexistencia de habilitación legal cabe recordar también que el art. 42 *bis*.2 LOE señala que «[e]l Gobierno, previa consulta a las comunidades autónomas, regulará las condiciones y requisitos básicos que permitan el desarrollo por las administraciones educativas de la formación profesional dual en el ámbito del sistema educativo». Por su parte, el art. 113.1 b) de la Ley Orgánica 3/2022 dispone que corresponde al Gobierno la aprobación de «[l]as normas reglamentarias relativas a las condiciones y los requisitos básicos del régimen dual y del desarrollo de las modalidades semipresencial y virtual de la formación profesional, la calidad de los programas y la fase práctica dual de la formación profesional, los instrumentos de aseguramiento de la calidad y los sistemas de

cve: BOE-A-2025-8977
Verificable en https://www.boe.es

certificación y cuantas otras sean objeto de esta ley para la concreción de cualesquiera otros elementos básicos del sistema de formación profesional, sin perjuicio de su desarrollo correspondiente por las comunidades autónomas competentes».

En el marco definido por la regulación legal antes descrita y el desarrollo reglamentario que esta habilita la «distribución del tiempo entre el centro de formación profesional y la empresa o entidad se establecerán por las administraciones en cada caso competentes, con la colaboración de los centros de formación y las empresas», conforme dispone el art. 58.2 de la Ley Orgánica 3/2022.

Por tanto, a la vista de lo expuesto, la queja relativa a la falta de carácter básico desde el punto de vista formal ha de ser desestimada, pues no se trata de una regulación novedosa introducida por el reglamento, en tanto existe habilitación legal suficiente para dictar la norma reglamentaria, ya que la Ley Orgánica 3/2022 habilita al Gobierno para regular, entre otros aspectos, las condiciones y los requisitos básicos del régimen dual y la fase práctica dual de la formación profesional. Así, la regulación examinada supone un complemento del régimen legal en punto a lo relativo a la duración máxima de la formación a adquirir en la empresa. Extremo que, en la medida que ha de integrar el plan de formación diseñada para cada persona que curse esta formación profesional dual, hace recomendable, a partir de la habilitación legal, que la norma reglamentaria fije criterios al respecto.

Por otra parte, en tanto en cuanto la formación en la empresa u organismo equiparado tiene la consideración de formación curricular, no ha de extrañar que la misma haya de prestarse en condiciones homologables en cualquier parte del territorio nacional. Con ello se garantiza la mínima igualdad en la realización de este tipo de enseñanzas conducentes a la obtención de un título oficial y se evita la producción de disparidades en las posibilidades de los estudiantes en cuanto a la realización de esta formación profesional dual. La norma cuestionada se ajusta a dicho objetivo, a la vez que no anula un margen de decisión propio a la comunidad autónoma en el uso de su competencia en materia de ordenación del currículo, por lo que la queja que se formula no puede ser estimada.

A su vez, por las mismas razones aquí expuestas, debe ser desestimada también la tacha que, con el mismo fundamento que el ahora desechado, la demanda formula al art. 154.6 del Real Decreto 659/2023, en su proyección a los grados de formación D y E, específicamente en lo relativo a que «[e]n ningún caso podrá desarrollarse la totalidad de un módulo profesional del currículo en su totalidad en la empresa».

En suma, no cabe sino desestimar las impugnaciones de los arts. 105 b) y 154.6 del Real Decreto 659/2023.

b) El segundo precepto impugnado por esta razón es el art. 105 c), que establece que «[l]a organización del desarrollo del currículo de ciclos formativos de grado medio o superior sobre la base de módulos profesionales cuatrimestrales o anuales solo será posible previa decisión de la administración competente o, en su caso, aprobación por ella de la solicitud que formulen los centros del sistema de formación profesional».

La demanda cuestiona que la distribución de la parte optativa a lo largo de los ciclos (un módulo optativo con duración anual o dos cuatrimestrales), además de ser una regulación nueva, es una prescripción organizativa y detallada en exceso, que incide en el margen de decisión y desarrollo normativo que corresponde al ámbito competencial de la Generalitat de Cataluña. Además, el establecimiento del régimen de autorización previsto también supone un exceso en las bases porque es un aspecto claramente organizativo que no es complemento indispensable de la finalidad de la norma. Por su parte, el abogado del Estado sostiene que el precepto se limita a concretar unos elementos básicos del currículo respetuosos con las previsiones legales y que pueden ser desarrollados por las administraciones educativas.

La primera queja que se formula se relaciona, como la propia demanda reconoce, con las planteadas respecto a los arts. 84.1 b), 96.1 b) y 102.1 por lo que ha de ser desestimada por las mismas razones ya expuestas en el apartado B) b) (i) de este mismo fundamento jurídico, al que procede ahora remitirse. A ello cabe añadir que el

cve: BOE-A-2025-8977
Verificable en https://www.boe.es

precepto se limita a regular una posibilidad de actuación que queda a disposición de la administración educativa, en la medida en que la organización del desarrollo del currículo de ciclos formativos de grado medio o superior sobre la base de módulos profesionales cuatrimestrales o anuales solo será posible previa decisión de la administración competente.

La misma suerte desestimatoria ha de correr la tacha formulada respecto a la exigencia de autorización. Lo primero que cabe señalar es que el precepto no impone una autorización por parte de la administración educativa en lo relativo al desarrollo del currículo en cuanto a la formación profesional dual, sino que ofrece dos opciones: que el currículo se desarrolle en la forma prevista en la normativa básica a partir de la previa decisión de la administración educativa, o bien que lo haga con su aprobación, a partir de la solicitud que formulen los centros del sistema de formación profesional. Y en esta segunda opción la demanda equipara el término «aprobación» con la exigencia de una autorización expresa, cuando lo que la norma básica hace es, únicamente, exigir materialmente lo mismo que cuando la decisión inicial proviene de la propia administración educativa, esto es, asegurar materialmente su intervención y control sobre la decisión final. Intervención y control que no tiene necesariamente que desarrollarse mediante la técnica de la autorización administrativa, extremo en el que la demanda ha centrado su queja.

c) Se impugnan finalmente en este grupo de preceptos los arts. 154.7 y 160.1, relativos a los aspectos relacionados con la organización de las estancias de formación en empresa u organismo equiparado.

El art. 154.7, en lo que ha sido objeto del presente conflicto, establece, respecto de las ofertas de grado D, esto es, aquel que se corresponde con los ciclos formativos de formación profesional que forman parte del sistema educativo español en los términos establecidos en la LOE, que existirá siempre, al menos, un periodo de formación en la empresa en cada uno de los dos años de duración mínima del ciclo, mientras que el art. 160.1 prescribe que «[c]ada administración regulará, con carácter general, los momentos en que la formación en empresa u organismo equiparado podrá realizarse durante el desarrollo de la oferta formativa, respetando la obligatoriedad de contar con periodos de formación en empresa en cada uno de los años de duración de la formación, en el caso de los ciclos formativos, con las excepciones contempladas en el apartado quinto del artículo 9 de esta norma». De este precepto se cuestiona lo mismo que en el art. 154.7, esto es, que, en los casos de ofertas de grado D, exista siempre, al menos, un periodo de formación en la empresa en cada uno de los dos años de duración mínima del ciclo.

La demanda sostiene que la determinación del momento de realización de la fase de formación en la empresa es una previsión que no se desprende de la Ley Orgánica 3/2022 y que materialmente no es un componente estructural del sistema de formación profesional, sino que es una cuestión organizativa que forma parte de la competencia autonómica. El abogado del Estado se opone a las anteriores consideraciones argumentando que existe habilitación para dicha regulación en el art. 113.1 b) de la Ley Orgánica 3/2022 y que las estancias formativas previstas en estos preceptos implican la impartición de parte del currículo en la empresa, lo que justifica su carácter materialmente básico.

La queja relativa a la falta de habilitación legal ha de ser desestimada, pues ya hemos comprobado que el art. 113.1 b) de la Ley Orgánica 3/2022 permite al Gobierno aprobar las normas reglamentarias relativas a las condiciones y los requisitos básicos del régimen dual, así como la fase práctica dual de la formación profesional.

Por otro lado, desde un punto de vista material, esta regulación, en tanto que dispone que la formación en la empresa haya de desarrollarse durante todos los cursos que conforman la duración mínima del ciclo formativo de que se trate, puede considerarse básica.

Se trata de una regulación similar a la relativa a la ubicación de las áreas o materias en cada uno de los cursos académicos del resto de etapas del sistema educativo y, por

cve: BOE-A-2025-8977
Verificable en https://www.boe.es

otro lado, viene, de nuevo, a garantizar una mínima homogeneidad en la impartición del currículo de una modalidad formativa conducente a la obtención de un título oficial.

Además, la regulación no agota la materia. Por un lado, se limita únicamente a la fijación de dicho criterio general sin establecer previsión alguna respecto a su duración pues cada administración educativa ha de regular los momentos en que la formación en empresa u organismo equiparado se realizará durante el desarrollo de la oferta formativa. Por otro, viene acompañada, en el art. 9.5 del mismo Real Decreto 659/2023, de un elenco de excepciones que flexibilizan el anterior criterio y cuya concurrencia corresponde valorar a la administración educativa. Entre ellas se incluye una cláusula de cierre abierta y general que permite a las administraciones educativas modular este requisito sobre la determinación del momento de realización de la fase de formación en la empresa cuando el tejido productivo sea incompatible con ello («[l]as administraciones competentes podrán establecer excepciones cuando el tejido productivo sea incompatible con el cumplimiento de lo contemplado en el primer párrafo de este apartado»). Las excepciones previstas incorporan así elementos que, en ejercicio de sus competencias, aplicaría la comunidad autónoma para decidir la distribución más adecuada de la formación en función de las propias necesidades y características del alumnado o del tejido productivo.

Por consiguiente, la impugnación de los arts. 154.7 y 160.1 del Real Decreto 659/2023 ha de ser desestimada.

D) Se impugnan los arts. 117.2 y 157.3 del Real Decreto 659/2023, los cuales establecen un régimen de autorización o aprobación por parte de las administraciones educativas, en relación con la concreción por parte de los centros educativos del currículo de cursos de especialización del grado E y respecto al plan de formación del que debe disponer cada alumno, respectivamente.

Según las letradas de la Generalitat de Cataluña la exigencia de una aprobación o autorización carece de habilitación legal y dichos preceptos no responden a los requisitos materiales de las normas básicas, ya que inciden en el ámbito organizativo, en tanto corresponde a la Generalitat de Cataluña decidir si somete las propuestas previstas en la norma a autorización u otros regímenes posibles, como la comunicación o poner la información a disposición de la inspección educativa para su control. El abogado del Estado entiende que el art. 117.2 no es sino una concreción de lo previsto en el art. 6.5 LOE en relación con el art. 52.2 de la Ley Orgánica 3/2022, mientras que el art. 157.3 concretaría la regulación del plan de formación prevista en el art. 58 de la Ley Orgánica 3/2022.

a) Comenzaremos el examen que se nos demanda por el art. 117.2 del Real Decreto 659/2023, conforme al cual se habilita a los centros docentes, en el uso de su autonomía, para que complementen y organicen el currículo del curso de especialización, si bien la programación resultante deberá ser aprobada por la administración competente y pasará a formar parte de su proyecto educativo.

Según el art. 51 de la Ley Orgánica 3/2022, los cursos de especialización que integran el grado E del sistema de formación profesional «tienen por objeto complementar y profundizar en las competencias de quienes ya disponen de un título de formación profesional o cumplan las condiciones de acceso que para cada uno de los cursos se determinen». Esos cursos de especialización podrán formar parte de la educación secundaria postobligatoria o de la educación superior, en función del nivel de las titulaciones previas exigidas para el acceso. Según el art. 113.1 g) de la Ley Orgánica 3/2022, corresponde al Gobierno la aprobación de los aspectos básicos de los currículos, así como los requisitos y procedimientos para su acreditación o titulación. Tales aspectos básicos del currículo se concretan en el no impugnado art. 116 del Real Decreto 659/2023. A las administraciones educativas les corresponde implantar el correspondiente curso de especialización conforme al art. 117, cosa que pueden hacer bien manteniendo de manera íntegra su diseño de acuerdo con los elementos básicos del currículo y duración, sin introducir modificaciones, o bien complementando el

cve: BOE-A-2025-8977
Verificable en https://www.boe.es

currículo básico y su duración en el marco de sus competencias. Este mismo precepto permite que los centros docentes, en el uso de su autonomía, puedan complementar y organizar, en su caso, el currículo del curso de especialización, si bien la programación resultante deberá ser aprobada por la administración competente, único extremo que se controvierte en la demanda.

Centrada así la cuestión discutida, cabe apreciar, en primer lugar, que puede entenderse que esta cuestión cuenta con habilitación legal en el ya mencionado art. 113.1 de la Ley Orgánica 3/2022, el cual atribuye al Gobierno la aprobación de «[l]as normas reglamentarias del sistema de formación profesional» [letra a)] y «[l]as normas reglamentarias relativas a las condiciones y los requisitos básicos del régimen dual y del desarrollo de las modalidades semipresencial y virtual de la formación profesional, la calidad de los programas y la fase práctica dual de la formación profesional», así como la «concreción de cualesquiera otros elementos básicos del sistema de formación profesional, sin perjuicio de su desarrollo correspondiente por las comunidades autónomas competentes» [letra b)]. Se trata, por tanto, de una previsión básica en el sentido formal.

La regulación cuestionada puede ser considerada también materialmente básica en cuanto que supone precisamente una concreción que afecta a uno de los elementos esenciales del sistema de la formación profesional. Se trata de la determinación del currículo de los denominados cursos de especialización que forman parte, como hemos visto, de la educación secundaria postobligatoria o de la educación superior y cuya superación permite la obtención de los correspondientes títulos. De este modo, si dentro del marco establecido por las bases, las administraciones educativas han de establecer el currículo de las distintas enseñanzas, conforme a lo previsto en el art. 6 LOE, es de todo punto lógico que su intervención en las propuestas de modificación del currículo haya de tener la misma intensidad. En otro caso, esa capacidad de fijar currículos que viene exigida por la legislación orgánica en materia de educación podría quedar desvirtuada si las posibles modificaciones a introducir en el mencionado currículo no fueran sometidas a similar control por parte de quien es competente para establecerlo en desarrollo de la habilitación otorgada por las normas básicas en la materia.

b) El impugnado art. 157.3 dispone que «[e]l plan de formación estará sometido a las modificaciones necesarias a lo largo del desarrollo del periodo de la formación en empresa, que serán comunicadas y autorizadas por la administración competente».

Lo discutido es únicamente, como ya hemos señalado, la exigencia de autorización de las modificaciones en el plan de formación del que obligatoriamente ha de disponer cada persona que curse una formación profesional dual.

En cuanto a la denunciada carencia de habilitación legal, es patente que no puede estimarse. La norma impugnada desarrolla la previsión del art. 58.2 de la Ley Orgánica 3/2022 cuando dispone que «[l]a concreción del plan de formación, el sistema de seguimiento y evaluación del aprendizaje, así como los procesos de asignación de las personas en formación y de distribución del tiempo entre el centro de formación profesional y la empresa o entidad se establecerán por las administraciones en cada caso competentes, con la colaboración de los centros de formación y las empresas». Previsión que ha de ser puesta en relación con la del ya mencionado art. 57.4 de la Ley Orgánica 3/2022, en cuya virtud «[r]eglamentariamente se establecerán las normas que garanticen la calidad del plan de formación de cada persona en formación y de la formación en la empresa u organismo equiparado, así como la preparación adecuada de las personas en formación para esta última».

Desde el punto de vista material hay que advertir que el no impugnado art. 156.2 d) del Real Decreto 659/2023 se refiere a la autorización del plan de formación, en el seno del modelo del acuerdo o convenio que las administraciones educativas han de establecer. Autorización que, en lo que implica de «intervención administrativa relacionada con una forma de impartición de los ciclos formativos de la formación profesional en tanto que acciones e iniciativas formativas que tienen por objeto llevar a cabo la formación del alumnado de formación profesional del sistema educativo en

cve: BOE-A-2025-8977
Verificable en https://www.boe.es

colaboración con empresas» (STC 27/2014, de 13 de febrero, FJ 8) puede considerarse que responde al objetivo legalmente establecido de garantizar «la calidad del plan de formación de cada persona en formación y de la formación en la empresa u organismo equiparado» (art. 57.4 de la Ley Orgánica 3/2022). Esto es, el concreto plan de formación ha de ser autorizado por la administración educativa a fin de valorar si, como garantía de su calidad, se ajusta a los términos que la administración competente, respetando el marco básico, ha estimado conveniente definir en el modelo de acuerdo o convenio. Siendo así no puede extrañar que lo propio suceda, en cuanto ordenado a la misma finalidad, respecto a las posibles modificaciones del mencionado plan, lo que hace necesario su autorización por la administración competente como mecanismo tanto para asegurar que el mencionado plan de formación cumpla con su finalidad sin merma de la calidad exigible, como para que no quede desvirtuado por modificaciones sobrevenidas.

Consecuentemente, se desestima la impugnación de los arts. 117.2 y 157.3 del Real Decreto 659/2023.

E) El siguiente precepto cuestionado es el art. 155.2 del Real Decreto 659/2023 que regula los criterios de asignación del alumnado de formación profesional dual para la formación en empresa u organismo equiparado.

De tales criterios se cuestiona el segundo inciso del primer párrafo del art. 155.2, según el cual «[l]os centros recogerán las solicitudes de cada alumno o alumna con indicación de la preferencia en participar en el régimen general o intensivo, en el caso de ofertar una misma especialidad en ambos regímenes, así como de la preferencia de las empresas. La asignación se realizará conjuntamente por un representante de la empresa y los representantes del centro, en base a criterios objetivos de competencia e idoneidad establecidos en el centro y acordados con la empresa» y también el tercer párrafo de este art. 155.2 que dispone que «[l]os criterios contemplarán, al menos, el rendimiento y la asistencia a las actividades lectivas en el centro de formación profesional, así como las competencias personales de cada persona en formación, como su capacidad para el trabajo en equipo, la capacidad para toma de decisiones y la capacidad para la innovación y la creatividad». En ambos casos tales criterios se cuestionan en su aplicación a los grados de formación D y, en su caso, E.

La demanda sostiene que los incisos cuestionados carecen de habilitación legal y, en la medida que regulan el procedimiento que han de seguir los centros para asignar las estancias en empresa y que establecen los criterios que han de aplicar los centros para hacer estas asignaciones, vulneran las competencias de la Generalitat de Cataluña en materia de acceso a la educación y el establecimiento y la regulación de los criterios de admisión y escolarización del alumnado en los centros docentes. El abogado del Estado indica que las normas estatales establecen un sistema básico para todas las administraciones educativas, que no agota, en ningún caso, su capacidad normativa de desarrollo.

a) En cuanto a la denunciada falta de habilitación legal, ya hemos señalado que el art. 113 de la Ley Orgánica 3/2022 atribuye al Gobierno la aprobación de las normas reglamentarias relativas a las condiciones y los requisitos básicos del régimen dual y las del desarrollo de la fase práctica dual de la formación profesional. Sin embargo, ni entre tales condiciones y requisitos básicos y tampoco en cuanto al desarrollo de la formación profesional dual, ambos susceptibles de desarrollo reglamentario, podemos considerar que se encuentran las relativas a los aspectos procedimentales relativos a cómo deben documentarse las solicitudes mediante las cuales se ha de proceder a la asignación del alumnado para las estancias en empresas, con lo que el precepto carece de habilitación legal en este punto.

Aspecto que, desde el punto de vista material y precisamente por dicho carácter procedimental, ha de corresponder desarrollar a las administraciones educativas, respetando una serie de directrices básicas, como la obligación de informar del régimen en que podrán realizar su formación en empresa, la duración de la formación, las

cve: BOE-A-2025-8977
Verificable en https://www.boe.es

características de cada régimen y la comunicación previa de los criterios de adjudicación de empresa y condiciones, tal como prevé el no impugnado art. 155.1 del Real Decreto 659/2023, o también la necesidad de que la asignación de la o las estancias en empresa se realice con transparencia y objetividad. En la STC 27/2014, FJ 6, este tribunal ya consideró que el Estado podía regular la información y orientación sobre este tipo de formación, pero respetando que «la administración autonómica establezca la forma de llevar a cabo dichas tareas en la forma que estime más conveniente para la consecución de la finalidad pretendida».

En suma, por lo expuesto, el segundo inciso del primer párrafo del art. 155.2 cuando dispone que «[l]os centros recogerán las solicitudes de cada alumno o alumna con indicación de la preferencia en participar en el régimen general o intensivo, en el caso de ofertar una misma especialidad en ambos regímenes, así como de la preferencia de las empresas», en su aplicación a los grados de formación D y, en su caso, E, es contrario al orden competencial e inconstitucional y nulo.

b) También se cuestiona la determinación estatal de los aspectos o elementos que, como mínimo, deben contemplar los criterios que apliquen los centros para hacer las asignaciones de los alumnos a la empresa. En concreto, que la asignación se realice conjuntamente por un representante de la empresa y los representantes del centro, en base a criterios objetivos de competencia e idoneidad establecidos en el centro y acordados con la empresa y también que los mencionados criterios contemplen, al menos, el rendimiento y la asistencia a las actividades lectivas en el centro de formación profesional, así como las competencias personales de cada persona en formación, como su capacidad para el trabajo en equipo, la capacidad para toma de decisiones y la capacidad para la innovación y la creatividad.

Al respecto, puede considerarse que tales cuestiones cuentan con una habilitación legal previa, en tanto que los criterios de asignación de alumnos pueden entenderse relacionados con las condiciones y requisitos básicos de la formación profesional dual susceptibles de desarrollo reglamentario, en los términos del art. 113.1 de la Ley Orgánica 3/2022.

Desde un punto de vista material se trata de un aspecto que guarda cierta similitud con la regulación de un proceso de admisión a las enseñanzas regladas, en el que la competencia estatal para el establecimiento de criterios prioritarios de selección para admisión de alumnos en los centros sostenidos con fondos públicos en caso de no existir plazas suficientes, fue ya declarada en la STC 77/1985, y reiterada posteriormente en las SSTC 184/2012, FJ 4 b); 214/2012, FJ 7, y 271/2015, de 17 de diciembre, FJ 3.

En este caso, la asignación de alumnos se atiene a unas reglas mínimas comunes para el reparto de plazas escolares en el ámbito del sistema público de enseñanza, integrado por los centros docentes públicos y por los centros sostenidos por la administración con fondos públicos. Reparto que, si bien se produce en el marco de una formación a la que ya se ha accedido, trata de fijar los criterios de acceso a una parte de esa formación que necesariamente ha de realizarse de un modo determinado mediante estancias en empresas. Por tanto, puede considerarse materialmente básico, pues, además, la concreción de los aspectos o elementos que, como mínimo, deben contemplar los criterios que apliquen los centros para hacer las asignaciones (rendimiento, asistencia a actividades lectivas, competencias personales como la capacidad para trabajar en equipo, para tomar decisiones y para la innovación y creatividad), reúne las condiciones que debe cumplir la normativa reglamentaria con carácter básico tanto en lo que respecta a su contenido material como a su exhaustividad. El aseguramiento del mínimo común normativo en cada materia requiere del dictado de disposiciones reguladoras que pueden tener distinto alcance, teniendo todas en común la exigencia de dejar margen suficiente para el ejercicio de sus competencias por parte de las comunidades autónomas (STC 271/2015, FJ 4), margen que aquí existe. El precepto, al señalar que los criterios han de ser al menos los que indica, no impide la posible existencia de otros criterios adicionales formulados por la administración educativa. Finalmente, esta previsión relativa a la objetividad en los

cve: BOE-A-2025-8977
Verificable en https://www.boe.es

criterios para la asignación de estancias en empresas al alumnado es coherente con el hecho de que uno de los contenidos necesarios del modelo de acuerdo o convenio diseñado por la administración educativa para que sea suscrito entre el centro docente y la empresa sea precisamente el relativo a «[l]os criterios objetivos para la adjudicación de estancias en empresa al alumnado», conforme al art. 156.2 e) del Real Decreto 659/2023.

Por lo expuesto, el segundo inciso del primer párrafo del art. 155.2, en la parte que dispone que «[l]a asignación se realizará conjuntamente por un representante de la empresa y los representantes del centro, en base a criterios objetivos de competencia e idoneidad establecidos en el centro y acordados con la empresa» y también el tercer párrafo de este art. 155.2 que dispone que «[l]os criterios contemplarán, al menos, el rendimiento y la asistencia a las actividades lectivas en el centro de formación profesional, así como las competencias personales de cada persona en formación, como su capacidad para el trabajo en equipo, la capacidad para toma de decisiones y la capacidad para la innovación y la creatividad» no son contrarios al orden constitucional de distribución de competencias.

F) El siguiente precepto impugnado en la demanda es el art. 111.2 del Real Decreto 659/2023, en cuanto al régimen de admisión de alumnos en ciclos formativos de grado medio.

Este precepto determina que, si hubiera más solicitudes que plazas ofertadas, las administraciones precisarán los criterios de admisión respetando como criterio prioritario la nota media de la persona solicitante y también especifica el modo de efectuar dicho cálculo. En concreto, la demanda cuestiona este último aspecto, previsto en el segundo inciso del art. 111.2, conforme al cual:

«A estos efectos, en el caso del cupo de reserva a) del apartado anterior, la nota media se calculará utilizando la media aritmética de las materias que figuren en el expediente académico de tercero y cuarto de la ESO o de los ámbitos, los módulos profesionales y proyecto incluidos en el ciclo formativo de grado básico. La traslación de las calificaciones numéricas se realizará con dos decimales por redondeo. Cuando no exista calificación numérica se realizará atendiendo al siguiente criterio: “insuficiente (IN)”, 3; “suficiente (SU)”, 5; “bien (BI)”, 6; “notable (NT)” 7,5; y “sobresaliente (SB)”, 9. En caso de empate, las administraciones regularán los criterios de ordenación.»

La representación procesal de la Generalitat de Cataluña considera que el inciso transcrito, con la excepción de su parte final («[e]n caso de empate, las administraciones regularán los criterios de ordenación») regula con un grado excesivo de detalle la manera en la que se ha de hacer el citado cálculo para el caso de la reserva de entre el 75 y el 85 por 100 de las plazas para el alumnado que tenga el título de graduado en Educación Secundaria Obligatoria (ESO) o técnico básico de Formación Profesional, de modo que agota la materia e impide la intervención de la administración autonómica. Para el abogado del Estado, los criterios de admisión de las normas educativas estatales garantizan los derechos del alumnado y no suponen ningún exceso competencial.

La regulación de la admisión de alumnos en centros públicos y concertados está prevista en la LOE (art. 41, al que se remite el art. 85.2). La STC 14/2018, FJ 8 d), recuerda la doctrina constitucional en la materia:

«La STC 184/2012, de 17 de octubre, señala en relación con esta cuestión: “Respecto a los criterios de admisión de alumnos, ya establecimos en la STC 77/1985, FJ 5, la conformidad constitucional de la fijación por el legislador estatal de una serie de criterios objetivos de selección de los alumnos en los casos de insuficiencia de plazas en los centros públicos y concertados, competencia estatal para el establecimiento de criterios prioritarios de selección que no ha sido cuestionada por el recurrente, quien se ha limitado a discutir la forma en que dos de ellos han sido regulados. Señalado lo anterior, es de apreciar que, al igual que sucede con los restantes criterios previstos en

cve: BOE-A-2025-8977
Verificable en https://www.boe.es

el precepto –renta per cápita de la unidad familiar, proximidad del domicilio, existencia de hermanos matriculados en el centro, y expediente académico en el caso de las enseñanzas no obligatorias–, el legislador estatal se ha limitado a la fijación de unos criterios que, como reza la propia disposición adicional quinta, han de ser concretados por la regulación de la administración educativa competente. Se cumple así la función de ordenación propia de las bases estatales, por cuanto es su consideración como prioritarios y su carácter objetivo, lo que impide, caso de insuficiencia de plazas, una selección arbitraria de alumnos, correspondiendo la ponderación concreta de los criterios establecidos por el legislador básico a las administraciones educativas en el ejercicio de sus competencias en la materia" [FJ 4 b)]. Este criterio se ha reiterado en la STC 214/2012, de 14 de noviembre: "la regulación última de los criterios incumbe a la administración educativa, la cual, si bien tendrá que incorporar aquellos que con carácter prioritario recoge el precepto impugnado, podrá concretar cómo pondera cada uno e, incluso, podrá adicionar otros, en el margen de decisión, lo que nos lleva a descartar que la disposición impugnada impida la competencia autonómica de desarrollo normativo y, en consecuencia, a desestimar el recurso en cuanto a este extremo" (FJ 7).»

De acuerdo con esta doctrina, la STC 14/2018, FJ 8 d), afirma que «la función de ordenación propia de las bases estatales estriba en este caso en la fijación de criterios prioritarios y objetivos, a fin de impedir una selección arbitraria de alumnos en caso de insuficiencia de plazas».

Siendo esa la finalidad que en esta materia han de cumplir las bases, es claro que el no cuestionado primer inciso del artículo 111.2 tiene el carácter de regulación básica, en cuanto que impone como criterio prioritario atender a la nota media obtenida por cada persona solicitante.

También ha de considerarse básico el precepto cuando establece cómo deben calcularse las notas medias en cuanto que las bases en esta materia «tienen en común la fijación de un núcleo de criterios prioritarios para la ordenación de las solicitudes de puestos escolares en centros públicos y concertados, aplicables cuando la oferta disponible sea insuficiente para atender las preferencias de todos los interesados» (STC 271/2015, FJ 4).

En este caso, el modo de cómputo impugnado está compuesto por dos variables como son, por un lado, los cursos que se tomarán como referencia para hallar la nota media –en el caso de graduado de la ESO, las materias de tercero y cuarto; y en el caso de técnico básico de Formación Profesional, los ámbitos, los módulos profesionales y proyecto incluidos en el ciclo formativo de grado básico– y, por otro, la cuantificación de las notas obtenidas –en el caso de ser numéricas con dos decimales por redondeo y en caso de no ser numéricas estableciendo una equivalencia–. Esta regulación garantiza una cierta homogeneidad a la hora de calcular la nota media, la cual constituye, como se ha expuesto, el criterio prioritario para el acceso a una formación reglada. Lo que, a su vez y en los términos reiterados en la doctrina constitucional, permite cumplir «la función de ordenación propia de las bases estatales, por cuanto es su consideración como prioritarios y su carácter objetivo, lo que impide, caso de insuficiencia de plazas, una selección arbitraria de alumnos, correspondiendo la ponderación concreta de los criterios establecidos por el legislador básico a las administraciones educativas en el ejercicio de sus competencias en la materia» [SSTC 184/2012, FJ 4 b); 214/2012, FJ 8, y 271/2015, FJ 3].

Por tanto, en lo que ha sido objeto del presente conflicto, el segundo inciso del art. 111.2 del Real Decreto 659/2023 no es contrario al orden competencial.

G) Se impugna el art. 166 del Real Decreto 659/2023, precepto que está dedicado a la regulación de las funciones, perfiles o equipos docentes del sistema de formación profesional que promuevan y desarrollen las funciones de innovación, internacionalización, orientación profesional, emprendimiento y coordinación del procedimiento de acreditación de competencias, en su caso. A tales efectos, el apartado primero determina que las funciones a desempeñar, así como los perfiles o equipos, según determine cada administración, se corresponderán con los siguientes: (a)

cve: BOE-A-2025-8977
Verificable en https://www.boe.es

coordinación o responsable de innovación de formación profesional; (b) coordinación o responsable de internacionalización de formación profesional; (c) al menos un tutor o tutora dual del centro para cada grupo, en función del número de alumnado y (d) coordinación o responsable coordinador del servicio de orientación profesional, emprendimiento y del procedimiento de acreditación de competencias profesionales en el centro, en caso de no disponer de un departamento de orientación al efecto. Las funciones de cada una de estas figuras vienen detalladas en los apartados segundo, tercero, cuarto y sexto, respectivamente, de este mismo art. 166.

Las letradas de la Generalitat de Cataluña sostienen que los citados apartados segundo, tercero, cuarto y sexto del art. 166 del Real Decreto 659/2023 regulan unas figuras de coordinación en diversos ámbitos que exceden de lo previsto en la Ley Orgánica 3/2022, que solo prevé, en su art. 62, la figura del tutor o tutora dual del centro de formación profesional, pero no menciona las restantes figuras de coordinación o responsable referidas en los apartados cuestionados. Concluyen que esta regulación carece de habilitación legal e incide en las competencias autonómicas en materia de organización de los centros docentes, obviando que el art. 130 LOE remite a las administraciones educativas la regulación del funcionamiento de los órganos de coordinación docente y de orientación. El abogado del Estado argumenta que el precepto incorpora, en los centros especializados o integrados de formación profesional, las funciones de innovación e internacionalización, que ya figuran en su propia regulación, aludiendo al Real Decreto 1558/2005.

Con respecto a la cuestión de los diferentes órganos de coordinación docente que las administraciones públicas pueden establecer, cabe señalar que el art. 130 LOE dispone que «[c]orresponde a las administraciones educativas regular el funcionamiento de los órganos de coordinación docente y de orientación y potenciar los equipos de profesores que impartan clase en el mismo curso, así como la colaboración y el trabajo en equipo de los profesores que impartan clase a un mismo grupo de alumnos», remitiendo, sin más concreción, a las decisiones que sobre estas materias puedan adoptar las administraciones educativas en uso de la habilitación que les otorga el legislador estatal, remisión que se formula con el suficiente grado de generalidad a fin de permitir el desarrollo autonómico.

Por el contrario, este tipo de figuras de coordinación docente no se contemplan en la Ley Orgánica 3/2022 cuando establece las responsabilidades del equipo docente del centro de formación profesional (art. 62), entre las cuales se encuentra asegurar la coordinación con el entorno de trabajo [art. 62 c)]. La Ley Orgánica 3/2022, sí prevé específicamente la figura del tutor o tutora dual del centro de formación profesional, que deberá existir en cada centro, al menos, para cada una de las familias profesionales que en él se impartan y que se coordinará y colaborará con el tutor o tutora dual de las empresas (art. 60) previsto para cada centro de trabajo (art. 61). A dichos tutores del centro de formación profesional se les asignan unas funciones en relación con la persona en formación, en colaboración con los tutores duales de la empresa, de modo que se han de coordinar con el resto del equipo docente para llevar a cabo el plan de formación [art. 60.3 a)].

Del régimen legal que se ha expuesto, puede alcanzarse ya una primera conclusión como es que la concreta regulación cuestionada del art. 166 del Real Decreto 659/2023 no cuenta con habilitación legal expresa para fijar tales contenidos, sin que tampoco pueda ser considerado un complemento indispensable para el cumplimiento de sus finalidades o la concreción de cualesquiera otros elementos básicos del sistema de formación profesional, al que alude el art. 113.1 b) de la Ley Orgánica 3/2022. Consideración que queda confirmada por la remisión que hace la LOE a las figuras de coordinación, en los términos anteriormente expuestos, y también por la falta de previsión explícita de estas figuras en la Ley Orgánica 3/2022, con excepción de los tutores duales, a los que la citada norma atribuye determinadas competencias a la vez que se remite a las administraciones para garantizar la formación y las condiciones para el desarrollo de sus funciones (arts. 60.4 y 61.4 de la Ley Orgánica 3/2022).

cve: BOE-A-2025-8977
Verificable en https://www.boe.es

Materialmente, estos preceptos tampoco pueden ser considerados básicos habida cuenta del principio que sienta la legislación educativa para regular el funcionamiento de los órganos de coordinación docente y de orientación, remitiendo tal cuestión a las decisiones de la administración educativa.

En consecuencia, los apartados segundo, tercero, cuarto y sexto del art. 166 del Real Decreto 659/2023 carecen de habilitación legal y no se ajustan al canon de enjuiciamiento que antes hemos expuesto desde el punto de vista material. Son, por ello, contrarios al orden competencial y, por tanto, inconstitucionales y nulos.

H) La demanda cuestiona parcialmente el art. 203 del Real Decreto 659/2023 dedicado al régimen de funcionamiento de los centros.

Se controvierte, en concreto, la obligación prevista en su apartado segundo de crear un consejo social como órgano de participación en los centros especializados y en los centros integrados de formación profesional sostenidos con fondos públicos que impartan, al menos, ofertas de grados D y E, así como la determinación, en el apartado tercero, de los criterios que las administraciones han de tener en cuenta sobre la composición del órgano y la distribución de los representantes, con fijación de los límites mínimos y máximos de miembros para cada sector y, finalmente, la enumeración en el apartado cuarto de las funciones del citado consejo social.

Las letradas de la Generalitat de Cataluña consideran que estos aspectos incurren en un exceso en la configuración de las bases. Por un lado, no existe una habilitación legal expresa, ni tampoco se puede inferir de sus principios que el Gobierno pueda establecer por reglamento un consejo social como aspecto básico del régimen de funcionamiento de los centros, así como regular su composición y fijar sus funciones con carácter obligatorio. Por otro lado, las funciones del aludido consejo social están reguladas con un excesivo detalle e inciden de manera intensa en la competencia de la Generalitat de Cataluña para la organización de los centros públicos y de los centros privados sostenidos con fondos públicos. El abogado del Estado ha sostenido que la referencia al consejo social recoge lo establecido en la normativa en vigor respecto de los centros integrados de formación profesional (art. 12 del Real Decreto 1558/2005).

La previsión del consejo social en los centros integrados de formación profesional no es una innovación de la norma cuestionada, pues ya se citaba, como ha señalado el abogado del Estado, en el art. 12 del Real Decreto 1558/2005 que los menciona como órgano colegiado de participación en el centro, regulado en virtud de lo dispuesto en el art. 11.6 de la derogada Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las cualificaciones y de la formación profesional. Ahora bien, señalado lo anterior, es de advertir que ya hemos comprobado que la legislación educativa remite la cuestión de la organización y participación de la comunidad educativa en los centros integrados y de referencia nacional de formación profesional a lo dispuesto en la legislación específica en materia de formación profesional (arts. 107.2 y 118.5 LOE), sin que haga mención alguna a la existencia del mencionado consejo social. Tampoco lo hace la mencionada legislación específica en la materia, constituida por la vigente Ley Orgánica 3/2022, norma que fija en su art. 59 la participación de los agentes sociales en el sistema de formación profesional, señalando, sin hacer referencia a consejo social alguno, que tales agentes sociales podrán asumir funciones de impulso, promoción y asistencia a proyectos de formación profesional y estableciendo el deber de facilitar el papel de los agentes sociales y organismos intermedios que favorezcan la participación de las empresas y organismos equiparados en la formación profesional y promuevan la agrupación de empresas y entidades para facilitar la rotación de personas en formación. Por tanto, la legislación en materia de formación profesional guarda silencio sobre la cuestión de la existencia de un consejo social en cada centro docente.

De la regulación expuesta no se desprende una habilitación expresa de la ley o que pueda inferirse de sus principios para que el reglamento establezca, a falta de previsión legal, un consejo social como aspecto básico del régimen de funcionamiento de los centros, ni tampoco para que regule su composición y fije determinadas funciones con carácter obligatorio y con el grado de detalle con el que lo hace el art. 203 del Real

cve: BOE-A-2025-8977
Verificable en https://www.boe.es

Decreto 659/2023. En consecuencia, los preceptos examinados no pueden considerarse básicos al carecer de la habilitación legal necesaria y porque, a falta de dicha habilitación, resulta que la normación material que contienen afecta, sin fundamento suficiente, a las competencias de la Generalitat de Cataluña en materia de organización de los centros docentes.

Por ello, los apartados segundo, tercero y cuarto del art. 203 del Real Decreto 659/2023 son inconstitucionales y nulos.

I) El art. 205 del Real Decreto 659/2023 regula los centros privados no sostenidos con fondos públicos y detalla una serie de obligaciones que tienen por objeto facilitar el ejercicio del control de aquellos por las administraciones competentes.

Se cuestiona la letra a) del apartado primero, que establece el deber de comunicar las acciones formativas a la administración competente, con carácter previo a su autorización, en los términos siguientes:

«Comunicar, con una antelación no inferior a treinta días a la fecha de inicio, las acciones formativas que desean impartir, para su autorización por la administración competente, que comprobará el cumplimiento de las condiciones de impartición a las que se refiere el artículo 199.

La comunicación de inicio de dichas acciones formativas, como mínimo, especificará:

(1) Las fechas de inicio y finalización de cada acción formativa conducente a título, certificado o acreditación del sistema de formación profesional.

(2) La relación de personas participantes, con indicación del detalle del horario de las personas en formación, la formación en empresa de cada una de ellas, identificación de la o las empresas y fechas de realización, así como de las personas que se encontraran exentas de su realización.

(3) La documentación justificativa de la acreditación requerida por profesorado, personas formadoras y personas expertas intervinientes en la acción formativa.

(4) Una planificación del proceso de evaluación, con indicación de las fechas de realización de las pruebas finales cuando proceda, de los instrumentos que se van a utilizar, de los espacios destinados a las pruebas y de la duración de las mismas.

(5) El convenio o acuerdo entre el o los centros formativos y las empresas u organismos equiparados para la realización de la formación en empresa.»

Y se controvierte también la letra c) del apartado primero, relativa a la obligación de:

«Remitir a la administración competente, en un plazo no superior a dos meses desde la finalización de la acción formativa, la documentación relativa al proceso de evaluación y la evaluación de la calidad de las acciones formativas, en los términos que las administraciones establezcan.»

En ambos casos, la controversia se ciñe a los centros que imparten ofertas formativas conducentes a la obtención de un título de formación profesional de los grados D y E. Según las letradas de la Generalitat de Cataluña ambas previsiones carecen de habilitación legal y determinan, de forma contraria a la distribución de competencias, la forma en la que la administración educativa ha de ejercer sus competencias de supervisión y autorización de las actividades formativas, a la vez que disponen sobre aspectos organizativos y procedimentales que son propios de la comunidad autónoma. El abogado del Estado considera que no se incurre en un exceso competencial, en tanto que forma parte de las competencias de las administraciones educativas comprobar el cumplimiento de impartición de los centros o efectuar el seguimiento del proceso de evaluación y la evaluación de la calidad de las acciones formativas en los términos que las administraciones establezcan.

El art. 205 del Real Decreto 659/2023 regula los centros privados no sostenidos con fondos públicos, que forman parte del sistema educativo español y prestan servicios relacionados con el ejercicio del derecho a la educación, lo que justifica que estén sujetos a una serie de obligaciones cuyo cumplimiento ha de ser controlado por los

cve: BOE-A-2025-8977
Verificable en https://www.boe.es

poderes públicos. El precepto cuestionado detalla obligaciones que tienen por objeto facilitar el ejercicio del control por parte de las administraciones competentes, obligaciones de las que se cuestionan las ya transcritas en las letras a) y c) del apartado primero. Ambas regulan de forma detallada el régimen de comunicación de los centros privados con la administración educativa en lo referente a los aspectos de las formaciones que esta debe autorizar, una vez comprobado el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el art. 199 del propio Real Decreto 659/2023 por los centros y entidades autorizados para impartir ofertas de formación profesional. La norma no se limita a prescribir que se supervise el cumplimiento de tales obligaciones, tal como hace el art. 199 del Real Decreto 659/2023 («[c]orresponde a las administraciones competentes, en su respectivo ámbito de gestión, el seguimiento, control y supervisión de las acciones formativas impartidas»), sino que va más allá e incide en el plazo y contenido que deberá tener la comunicación de los centros y también en la documentación que se ha de aportar cuando finalice la acción formativa.

La legislación educativa parte del principio del reconocimiento de facultades de inspección o supervisión a «los poderes públicos» (art. 148.1 LOE) o a la «administración educativa» (disposición adicional cuarta, apartado tercero, LOE). El art. 110.2 de la Ley Orgánica 3/2022 impone a todas las administraciones públicas con competencia en la materia la obligación de velar «por la calidad de todas las acciones y los servicios del sistema de formación profesional, en especial la orientación profesional, la formación impartida en los dos regímenes, en todos sus entornos de aprendizaje y en todas sus modalidades, y la acreditación de competencias profesionales. A estos efectos, se contará con la alta inspección de educación y la inspección educativa para las actuaciones de inspección, supervisión y evaluación del sistema de formación profesional, en los términos establecidos en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación, y sin perjuicio de las competencias de otros órganos». De esta forma, es la propia legislación educativa y más específicamente, la legislación en materia de formación profesional, la que reconoce el importante papel que en este ámbito juegan las administraciones educativas, lo que es de todo punto coincidente con lo que este tribunal tiene declarado en el sentido de que la supervisión e inspección del sistema educativo por las comunidades autónomas «forma parte de su competencia en materia de desarrollo y ejecución de las bases estatales sobre educación (art. 149.1.30, segundo inciso, CE)» [STC 34/2023, FJ 16 d)]. Además, el propio abogado del Estado ha destacado también que forma parte de las competencias de las administraciones educativas comprobar el cumplimiento de impartición de los centros o efectuar el seguimiento del proceso de evaluación y la evaluación de la calidad de las acciones formativas en los términos que las administraciones establezcan.

Constatado lo anterior podemos ya afrontar el enjuiciamiento que se nos demanda.

La previsión del apartado a), en el sentido de comunicar por el centro privado no sostenido con fondos públicos las acciones formativas que desea impartir, a efectos de su autorización por la administración competente, ha de considerarse básica pues sirve al control del cumplimiento de las obligaciones y condiciones de impartición a las que se refiere el art. 199, control que corresponde a la administración educativa. Ahora bien, excede de lo básico, por su grado de detalle que no se justifica en la necesidad de asegurar las finalidades perseguidas por la legislación educativa en este punto, tanto el hecho de que la comunicación haya de efectuarse con una antelación no inferior a treinta días a la fecha de inicio, así como las especificaciones concretas de dicha comunicación. Corresponde a cada administración materialmente competente determinar el plazo de remisión de la información, así como especificar la que estima necesaria para controlar el cumplimiento de lo dispuesto en el art. 199 del Real Decreto 659/2023, (en un sentido similar, STC 100/2019, FJ 5). Tampoco, por otra parte, se ha justificado en modo alguno a qué finalidad básica serviría la detallada fijación por una administración pública, diferente de la que resulta ser titular de la competencia material, tanto de un plazo concreto de remisión de información como de la concreción de una información que debe remitirse a la administración pública materialmente competente y no a aquella que

cve: BOE-A-2025-8977
Verificable en https://www.boe.es

pretende fijar en detalle el contenido de la obligación. Concreción, además, que contrasta con lo dispuesto en el cuestionado apartado c), en el que la remisión de la documentación relativa al proceso de evaluación y la evaluación de la calidad de las acciones formativas queda en manos de lo que las administraciones establezcan. Mención esta última que también excluye que el mencionado apartado c) incurra en la vulneración denunciada, con la única excepción de la fijación de un plazo de dos meses desde la finalización de la acción formativa para la remisión de la información a la administración competente.

Así pues, de acuerdo con cuanto se ha expuesto, son contrarios al orden competencial e inconstitucionales y nulos, en su aplicación a los centros que imparten ofertas formativas conducentes a la obtención de un título de formación profesional de los grados D y E, el inciso «con una antelación no inferior a treinta días a la fecha de inicio» del primer párrafo, el segundo párrafo y los números (1) a (5), todos ellos de la letra a) del art. 205.1 del Real Decreto 659/2023, así como el inciso «en un plazo no superior a dos meses desde la finalización de la acción formativa», de la letra c) del art. 205.1 del Real Decreto 659/2023.

6. Intervención estatal en relación con los centros de referencia nacional de formación profesional

La disposición final segunda del Real Decreto 659/2023, en sus apartados séptimo y octavo, modifica respectivamente los arts. 7.6 y 8.2 del Real Decreto 229/2008.

El apartado sexto del art. 7 ha quedado redactado como sigue:

«Las comunidades autónomas podrán desarrollar, en los centros de referencia nacional de los que sean titulares, cuantas otras actividades consideren adecuadas, siempre que sean compatibles con el desarrollo de los fines y las funciones que tienen asignados, y cuenten con el acuerdo del Ministerio de Educación y Formación Profesional. Estas actividades serán financiadas con cargo a sus propios presupuestos de gasto y no estarán incluidas en el plan de trabajo.»

Por su parte, el apartado segundo del art. 8 tiene la siguiente redacción:

«Las administraciones competentes podrán regular el procedimiento que permita a los centros de referencia nacional obtener recursos complementarios mediante la oferta de servicios, de acuerdo con su normativa presupuestaria y con la autorización del Ministerio de Educación y Formación Profesional.»

La demanda sostiene que las modificaciones mencionadas, que aluden al acuerdo o a la autorización del Ministerio de Educación y Formación Profesional (actualmente, Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes), suponen la incorporación a los citados preceptos de un régimen de intervención previa y vinculante del citado ministerio en relación a los centros de referencia nacional que sean de titularidad de las comunidades autónomas, lo que constituye un mecanismo de tutela o control de naturaleza ejecutiva, que vulnera las competencias de la Generalitat de Cataluña. El abogado del Estado sostiene que «no se considera que haya exceso en la regulación básica estatal por dicha regulación».

Los centros de referencia nacional en el ámbito de la formación profesional, de acuerdo con su normativa reguladora constituida por el Real Decreto 229/2008, son aquellos centros públicos que, reuniendo las condiciones establecidas, realicen acciones de innovación y experimentación en materia de formación profesional, especializados en los diferentes sectores productivos. Estos centros forman parte de una red única de ámbito estatal, coordinada por la administración general del Estado, elaborada con la colaboración de las comunidades autónomas y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas. Existirá, al menos, un centro de referencia nacional en cada comunidad autónoma. La creación de los centros de referencia nacional o la calificación de los ya existentes se realizará por real decreto, a propuesta del Ministerio

cve: BOE-A-2025-8977
Verificable en https://www.boe.es

de Educación y Formación Profesional, en el que se publicará como anexo el convenio de colaboración con la comunidad autónoma en la que vayan a estar o estén ubicados. La titularidad del centro corresponde a la administración autonómica o, en su caso, a la administración general del Estado. Para el desarrollo de las funciones de los centros de referencia nacional se prevé la existencia de un plan de actuación plurianual, de carácter estatal, en colaboración con las comunidades autónomas y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas. Para cada uno de los centros de referencia nacional se acordará también un plan de actuación plurianual, que será reflejado en un convenio de colaboración entre la administración general del Estado y la administración autonómica. Igualmente, se aprobará un plan de trabajo anual en el que se concretarán las actuaciones a realizar y la aportación económica de la administración general del Estado. En el desarrollo y ejecución del plan de trabajo, los centros dispondrán de autonomía organizativa, pedagógica y de gestión económica.

La doctrina constitucional ha hecho referencia a tales centros, señalando que el Estado puede realizar a través de ellos actividades innovadoras experimentales en ámbitos de su competencia, en este caso educativa, en todo el territorio nacional, previos los oportunos instrumentos de colaboración con las comunidades autónomas para desarrollar tales actividades en los centros de titularidad de estas (STC 111/2012, FJ 11).

Los dos preceptos cuestionados están relacionados entre sí en la medida en que se refieren a la posibilidad de que las comunidades autónomas desarrollen, en los aludidos centros de referencia nacional de los que sean titulares, otras actividades que consideren adecuadas y permitan obtener recursos complementarios mediante la oferta de servicios. La controversia se centra en que ambos preceptos prevén la intervención estatal, en forma de acuerdo o autorización ministerial, como condición para el desarrollo de esas actividades.

Planteada en tales términos la impugnación ha de ser desestimada, pues, considerado en el conjunto de la regulación, la intervención estatal no supone, como alega la comunidad autónoma, un control inconstitucional sobre la actividad autonómica.

La doctrina constitucional ha subrayado que «[l]a autonomía de las comunidades autónomas no llega a excluir, sin embargo, toda intervención de la administración general del Estado sobre las comunidades autónomas que no esté específicamente prevista en la Constitución [SSTC 134/2011, FJ 8 a); 215/2014, FJ 7 a); 101/2016, FJ 5, y 79/2017, FJ 17]. Es el caso de las competencias estatales de coordinación en determinadas materias y, con ello, la capacidad de regular y ejercer facultades que implican un “cierto poder de dirección” sobre algunos ámbitos de actividad autonómica, “consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado” (STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 18); un poder que, en todo caso, debe respetar la garantía constitucional de la autonomía de las comunidades autónomas [STC 79/2017, FJ 17 a), citando la STC 27/1987, de 27 de febrero, FJ 6], que, naturalmente, es más cualificada que la de los entes locales (STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3). La jurisprudencia constitucional también ha reconocido que el Estado puede fijar criterios de coordinación como facultad que guarda estrecha conexión con la normativa básica de educación (STC 26/2016, de 18 de febrero, FJ 6)» [STC 14/2018, FJ 10 c)]. No obstante, en esa misma sentencia y fundamento jurídico hemos advertido que «[e]l ejercicio de las competencias propias del Estado no puede suponer una sustitución en la definición autonómica de sus propias políticas en el ámbito de su competencia. En este sentido, la STC 101/2016, de 25 de mayo, traza el límite de lo constitucionalmente admisible en la necesaria preservación de la definición de las políticas autonómicas: si a los órganos estatales “se les habilitara para formular en positivo las medidas a aplicar y, además, estas fuesen ejecutivas por su sola autoridad, resulta claro que se estaría sustituyendo a la comunidad autónoma de que se trate en la configuración de qué políticas deben desarrollarse en ámbitos de su competencia […]. Este límite no supone una sustitución en la definición autonómica de sus propias políticas en el ámbito de su competencia, no resultando alcanzado por tanto por la doctrina constitucional establecida en las SSTC 134/2011 y 215/2014 sobre la

cve: BOE-A-2025-8977
Verificable en https://www.boe.es

compatibilidad entre la autonomía reconocida a las comunidades autónomas y los controles estatales que supongan sustituir a aquellas en el ejercicio de sus competencias" (FJ 7). En fin, tampoco la supletoriedad "puede justificar una actuación administrativa en ámbitos de competencia autonómica" [STC 103/1989, de 8 de junio, FJ 4 c), reiterada en la STC 228/2012, de 29 de noviembre, FJ 6]».

En este caso no puede obviarse que se trata de centros que son coordinados y financiados por el Estado y sometidos a un plan de actuación plurianual articulado mediante un convenio de colaboración entre la administración general del Estado y la administración autonómica, así como a un plan de trabajo anual en el que se concretarán las actuaciones a realizar y la aportación económica de la administración general del Estado. Esta planificación busca en buena medida la coordinación funcional y, a su través, la eficacia, eficiencia y racionalidad en el desarrollo de la política o actividad concreta que se planifica. Por ello, la intervención estatal, denominada acuerdo o autorización, ha de entenderse necesariamente en ese previo contexto de coordinación estatal y colaboración con las comunidades autónomas en relación con las actividades a desarrollar en este tipo de centros. De manera que esa intervención estatal que ahora se cuestiona no puede ser entendida como puramente discrecional, sino, por el contrario, estrictamente vinculada a la necesidad de cohonestar dichas actividades con los anteriores instrumentos de planificación y colaboración a los que se acaba de hacer referencia y, en ese sentido, ligadas a las atribuciones estatales en relación con este tipo de centros, entre las que se encuentran la concreción de las actuaciones a realizar y la participación en su financiación. Esto es, la mención al acuerdo o la autorización ha de entenderse en el sentido de que esa intervención de un órgano estatal únicamente puede tener lugar a los solos efectos de comprobar la compatibilidad de esas otras actividades con los compromisos previamente asumidos por el Estado y la comunidad autónoma al planificar la actividad de los centros, tanto en el plan de actuación plurianual, en los términos del necesario convenio de colaboración, como en el plan de trabajo anual.

En suma, entendidos en tales términos, como una intervención estatal estrictamente limitada a la necesidad de cohonestar dichas actividades con la planificación aplicable a este tipo de centros, los arts. 7.6 y 8.2 del Real Decreto 229/2008, en la redacción dada por los apartados séptimo y octavo de la disposición final segunda del Real Decreto 659/2023, son conformes con el orden constitucional de distribución de competencias.

7. Examen de la impugnación del art. 130 y el anexo XI del Real Decreto 659/2023

El art. 130 del Real Decreto 659/2023 regula el sistema de reconocimiento de estudios y créditos entre el sistema de formación profesional y el sistema universitario. Asimismo, el anexo XI establece la tabla de reconocimiento entre los títulos de formación profesional de grado superior y los títulos universitarios oficiales de grado.

La demanda entiende que la regulación del reconocimiento entre el sistema de formación profesional y el sistema universitario vulnera la competencia autonómica en materia de universidades prevista en el art. 172.1 EAC y hubiera exigido su participación en la elaboración de la norma conforme a la regla de participación prevista en el art. 174 EAC. Precepto que habría sido vulnerado ya que en la elaboración del Real Decreto 659/2023 no se han solicitado los preceptivos informes del Consejo de Universidades ni de la Conferencia General de Política Universitaria. El abogado del Estado ha sostenido que tales informes solo son necesarios cuando afecten al conjunto del sistema universitario.

El reconocimiento de créditos es una materia que ha de encuadrarse en la competencia sobre la regulación de las condiciones de obtención de títulos académicos del art. 149.1.30 CE, regulación que corresponde en su totalidad al Estado. La Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del sistema universitario, y la propia Ley Orgánica 3/2022 [arts. 48 y 49 en relación con el art. 113.1 i)] disponen que corresponde al Estado regular el régimen de convalidaciones y de reconocimiento de créditos. En el

cve: BOE-A-2025-8977
Verificable en https://www.boe.es

caso de la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del sistema universitario, se precisa que esta regulación tiene que hacerse previo informe del Consejo de Universidades [art. 10 e)]. Esta ley, además, atribuye a la Conferencia General de Política Universitaria, órgano de cooperación y coordinación de la política universitaria entre las distintas administraciones públicas, la función de informar las disposiciones legales y reglamentarias que afecten al conjunto del sistema universitario [art. 15.1 b)].

La queja que se formula es que el Estado, al haber aprobado el Real Decreto 659/2023 sin haber solicitado el informe preceptivo del Consejo de Universidades ni el de la Conferencia General de Política Universitaria, impidió la participación de la Generalitat de Cataluña en su procedimiento de elaboración y afectó así a su ámbito de autonomía, menoscabando su competencia en materia de programación y coordinación del sistema universitario.

Así formulada la queja hay que advertir, en primer lugar, que, en cuanto a los efectos de la ausencia de los informes preceptivos dentro del procedimiento de elaboración de la norma, no le corresponde a este tribunal pronunciarse sobre los vicios de legalidad ordinaria en los que puedan incurrir las normas, pues, desde esa perspectiva, «la pretensión examinada carece, no ya de contenido competencial, sino de contenido propiamente constitucional» (STC 100/2019, FJ 2).

Por otra parte, a la vista del planteamiento de la Generalitat de Cataluña, es claro que nos hallamos en un supuesto de lo que nuestra doctrina denomina lesión por menoscabo. En tales supuestos recuerda la STC 216/2016, de 15 de diciembre, FJ 4, que «desde las SSTC 11/1984 y 104/1988, hemos admitido los llamados conflictos de «lesión por menoscabo» que hemos diferenciado de los conflictos basados en la reivindicación competencial y que, obviamente, exigen para su correcto planteamiento, que se afirme por su promotora una afección negativa del propio ámbito competencial. Como ya dijimos en la STC 104/1988, FJ 1: «no resulta indispensable que el ente que plantea el conflicto recabe para sí la competencia ejercida por otro» pero sí que: «la actuación del otro afecte a su propio ámbito de autonomía ‘condicionando o configurando de forma que juzga inadecuadas las competencias que en virtud de esa autonomía ostenta’ (STC 11/1984)”».

En este caso, tal lesión por menoscabo se produciría, en su caso, por la falta de consulta a la Conferencia General de Política Universitaria, pues es claro que el Consejo de Universidades cumple funciones distintas relacionadas con la coordinación académica y no con la cooperación y coordinación de la política universitaria entre las distintas administraciones públicas (art. 16 de la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del sistema universitario). Sin embargo, la demanda, más allá de denunciar la falta de intervención de la mencionada Conferencia General de Política Universitaria, lo que, en el fondo, remite a una queja de legalidad ordinaria relativa a la tramitación de la norma, no acierta a concretar en qué ha consistido el supuesto menoscabo en la competencia autonómica, como consecuencia del procedimiento de aprobación del Real Decreto 659/2023. Se limita a reclamar que esa participación hubiera debido tener lugar en el seno de la Conferencia General de Política Universitaria, pero en ningún momento la demanda expone que haya existido limitación o condicionamiento alguno para el ejercicio de las competencias autonómicas. Teniendo en cuenta que se trata del ejercicio de una indiscutida competencia estatal, lo que es reconocido por la propia demanda, no puede considerarse que tal alegación permita el examen por este tribunal de la lesión así alegada y, mucho menos, llegar a una conclusión de inconstitucionalidad por este motivo.

Por otra parte, la doctrina sobre la participación autonómica en la adopción de decisiones estatales ha reiterado que es el Estado el único competente para establecer los casos y los modos en que dicha participación haya de verificarse, por proyectarse la participación en ámbitos que le corresponden constitucionalmente y sin perjuicio de su posible incidencia en competencias o intereses de la comunidad autónoma (por todas, STC 217/2016, de 15 de diciembre, FJ 5). En ese sentido, como en otro contexto ya señaló la STC 101/2016, FJ 10, «no es función de las comunidades autónomas la de elegir en cada momento cuál es la fórmula de colaboración que mejor se adecúa a sus

cve: BOE-A-2025-8977
Verificable en https://www.boe.es

intereses», en cuanto que tales fórmulas no sustituyen, impiden o menoscaban el libre y pleno ejercicio por el Estado de sus propias competencias. Por el contrario, es el Estado el que tiene que determinar los concretos términos, formas y condiciones de la participación de la comunidad autónoma, debiendo en todo caso quedar a salvo la titularidad de las competencias estatales eventualmente implicadas y la perfecta libertad que en su ejercicio corresponde a los organismos e instituciones del Estado (STC 31/2010, FJ 111 *in fine*)».

Consecuentemente, el motivo de inconstitucionalidad alegado debe ser desestimado.

8. Examen de la impugnación de la disposición final sexta

La disposición final sexta del Real Decreto 659/2023 se refiere a los títulos competenciales habilitantes de la norma, entre los cuales señala los de los arts. 149.1.1, 7, 18 y 30 CE. El mismo precepto expone que el título competencial del art. 149.1.7 CE se aplica en lo que se refiere a la formación en el trabajo y que la invocación del art. 149.1.30 CE es aplicable a la formación profesional como parte del sistema educativo.

La demanda sostiene que es incorrecta la referencia al art. 149.1.1 CE, porque, según doctrina constitucional reiterada, en el ámbito de la educación, es un artículo que debe descartarse como título competencial por ser la competencia del art. 149.1.30 CE más específica, ya que se trata directamente de derechos educativos. También incurre en vulneración competencial la referencia al art. 149.1.30 CE, al extender indebidamente esta cobertura competencial a los preceptos incursos en inconstitucionalidad por incompetencia que han sido objeto del presente conflicto.

Procede, en primer lugar, desestimar la impugnación respecto a la invocación del art. 149.1.1 CE en la disposición final sexta. Es cierto que el título específico que ostenta el Estado en esta materia es el del art. 149.1.30 CE, pero eso no impide apreciar que en la reserva al Estado de la competencia enunciada en el art. 149.1.30 CE subyace el principio de igualdad de derechos de todos los españoles en cualquier parte del territorio (STC 201/2013, de 5 de diciembre, FJ 4, con cita de la STC 122/1989, de 6 de julio, FJ 5), así como que «[h]emos reiterado que la educación es una materia compartida entre el Estado y las comunidades autónomas y que las competencias del Estado en materia educativa derivan, sobre todo, de lo dispuesto en las cláusulas 1 y 30 del art. 149.1 CE, arraigando dichas competencias en el derecho fundamental a la educación (art. 27 CE), cuyo ejercicio igualitario debe garantizar el Estado» (STC 107/2014, de 26 de junio, FJ 3).

En suma, por lo expuesto, no cabe descartar que el art. 149.1.1 CE proporcione fundamento competencial a la norma objeto de este proceso y es, en esa medida, constitucional.

También debemos desechar la impugnación de la disposición final sexta del Real Decreto 659/2023, en lo que se refiere a la invocación del art. 149.1.30 CE, pues, establecido que el Estado ostenta competencias en relación con la formación profesional que se integra en el sistema educativo, ningún reproche puede dirigirse a la referida disposición por el hecho de que afirme el carácter básico de la norma *ex* art. 149.1.30 CE.

En suma, la impugnación de la disposición final sexta ha de ser desestimada.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido:

1.º Inadmitir el conflicto positivo de competencia respecto de los arts. 9.3; 9.5; 96.2 c); 103.2 a) y b); 109.1 y 4; 112.1 d) y anexo IV del Real Decreto 659/2023, de 18 de julio, por el que se desarrolla la ordenación del sistema de formación profesional.

cve: BOE-A-2025-8977
Verificable en https://www.boe.es

2.º Declarar la pérdida sobrevenida de objeto del conflicto positivo de competencia en lo que respecta a los arts. 108.1 d) y 113.4 del Real Decreto 659/2023, de 18 de julio, por el que se desarrolla la ordenación del sistema de formación profesional.

3.º Estimar parcialmente el conflicto positivo de competencia interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña y, en consecuencia, declarar que son inconstitucionales y nulos: el art. 47.1 b), en los términos del fundamento jurídico 5 B) a), el segundo inciso del primer párrafo del art. 155.2 («[l]os centros recogerán las solicitudes de cada alumno o alumna con indicación de la preferencia en participar en el régimen general o intensivo, en el caso de ofertar una misma especialidad en ambos regímenes, así como de la preferencia de las empresas»), en los términos del fundamento jurídico 5 E) a); los apartados segundo, tercero, cuarto y sexto del art. 166; los apartados segundo, tercero y cuarto del art. 203; el inciso «con una antelación no inferior a treinta días a la fecha de inicio» del primer párrafo, el segundo párrafo y los números (1) a (5) de la letra a) y el inciso «en un plazo no superior a dos meses desde la finalización de la acción formativa» de la letra c), todos ellos del art. 205.1 del Real Decreto 659/2023, en los términos del fundamento jurídico 5 I).

4.º Desestimar el conflicto en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a veintiséis de marzo de dos mil veinticinco.–Cándido Conde-Pumpido Tourón.–Inmaculada Montalbán Huertas.–Ricardo Enríquez Sancho.–María Luisa Balaguer Callejón.–Ramón Sáez Valcárcel.–Enrique Arnaldo Alcubilla.–Concepción Espejel Jorquera.–María Luisa Segoviano Astaburuaga.–César Tolosa Tribiño.–Juan Carlos Campo Moreno.–Laura Díez Bueso.–José María Macías Castaño.–Firmado y rubricado.

cve: BOE-A-2025-8977
Verificable en https://www.boe.es