

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8319 *Pleno. Sentencia 111/2012, de 24 de mayo de 2012. Recursos de inconstitucionalidad 4937-2002 y 5305-2002 (acumulados). Promovidos por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña y el Parlamento de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 5/2002, de las cualificaciones y de la formación profesional. Competencias sobre condiciones básicas de igualdad, trabajo y relaciones laborales y educación: nulidad de la reserva al Estado del desarrollo exclusivo de diversas previsiones legales.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Eugeni Gay Montalvo, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En los recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 4937-2002 y 5305-2002, promovido el primero por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, representado por la Abogada de la Generalitat de Cataluña, frente a los arts. 5.1, 7, 8.4 y 11.7, así como la disposición final primera, apartado 2, párrafos primero y segundo, de la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las cualificaciones y de la formación profesional, e interpuesto el segundo por el Parlamento de Cataluña, representado por su Letrada, contra los arts. 5.1, 8.4 y 11.7, así como la disposición final primera, apartado 2, párrafos primero y segundo, de la misma ley. Han comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, y el Letrado de las Cortes Generales-jefe de la asesoría jurídica del Senado en representación de dicha Cámara. Ha sido Ponente la Magistrada doña Elisa Pérez Vera, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal con fecha 29 de agosto de 2002, la Abogada de la Generalitat de Cataluña, en la representación que ostenta, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 5.1, 7, 8.4 y 11.7, así como la disposición final primera, apartado 2, párrafos primero y segundo, de la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las cualificaciones y de la formación profesional. El recurso quedó registrado con el núm. 4937-2002.

El recurso se fundamenta, en síntesis, en las siguientes alegaciones:

a) En primer lugar, se realiza un examen general de su objeto, señalando que la norma impugnada pretende establecer un nuevo sistema de formación profesional y un nuevo diseño de las calificaciones referidas a ese ámbito, sin reconocer a las Comunidades Autónomas la intervención sustantiva que les corresponde en dicho sistema, de acuerdo con las competencias asumidas. Aclara el recurso que no se dirigen las alegaciones contra el objetivo expresado por el legislador de aunar y unificar la regulación de las diversas ofertas o modalidades de formación profesional —reglada,

ocupacional y continua— sino contra su concreta articulación, que excluye o minimiza la intervención autonómica, vaciando la competencia plena de la Generalitat en materia de enseñanza [art. 15 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) de 1979], así como sus competencias en materia de ejecución laboral y de planificación de la actividad económica de Cataluña (arts. 11.2 y 12.1.1 EAC).

b) A continuación, procede la Letrada autonómica a determinar el ámbito material y el marco competencial relativos a la norma objeto del recurso de inconstitucionalidad, señalando que el art. 9.1 de la Ley Orgánica 5/2002 incluye una definición de la formación profesional que supone una nueva concepción de la misma; se trata de una concepción integrada, a partir de la creación de un sistema nacional de cualificaciones profesionales. Dicho sistema viene a sustituir al hasta ahora regulado a partir del art. 30 de la Ley Orgánica de ordenación general del sistema educativo (LOGSE), que distinguía entre la formación profesional reglada o inicial, integrada en el sistema educativo, y la formación profesional continua y ocupacional, reguladas al margen del sistema educativo por una normativa específica (laboral), si bien debía garantizarse la coordinación de ambas ofertas de formación profesional (cita en su apoyo la STC 95/2002, FJ 6).

Realizando una breve descripción de los títulos competenciales en los que se fundamenta la Ley Orgánica 5/2002, se resalta la previsión del art. 149.1.30 CE que, a juicio de la Letrada autonómica, se ha de poner en relación con las contenidas en los respectivos Estatutos de Autonomía, y, concretamente para Cataluña, en el art. 15 EAC, en el que se establece la competencia plena de la Generalitat en la regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio del art. 27 CE y las leyes orgánicas que lo desarrollen, así como las facultades atribuidas al Estado por el art. 149.1.30 CE.

Asimismo, se afirma que la invocación del art. 149.1.1 CE realizada en la Ley Orgánica 5/2002 se aleja de la realidad material sobre la que incide la regulación aprobada, sin comentario, explicación y justificación de su alcance, apareciendo citado a modo de refuerzo preventivo o adicional, siendo así que el Tribunal Constitucional ya ha observado que las normas de desarrollo del derecho fundamental a la educación se articulan competencialmente a través del art. 149.1.30 CE (STC 188/2001, FJ 12), aunque esa regla competencial no puede cobijar la exhaustiva reserva de competencias al Estado expresada en la Ley Orgánica 5/2002.

Respecto a los títulos competenciales presentes en la formación profesional ocupacional y la continua, se invoca nuevamente la STC 95/2002 sobre su encuadramiento en la materia laboral y remisión al reparto competencial resultante del art. 149.1.7 CE en relación con el art. 11.2 EAC, conforme al cual a la Generalitat le ha sido atribuida la función ejecutiva de la legislación laboral, asumiendo todas las facultades, competencias y servicios que ostentaba antes el Estado. Así pues, el nuevo diseño de la formación profesional no puede olvidar que la ejecución en relación con esa formación profesional corresponde a las Comunidades Autónomas, habiendo sido traspasados ya a la Generalitat las funciones y los servicios en cuanto a la gestión de la formación profesional ocupacional en virtud de los Reales Decretos 1577/1991, de 18 de octubre, 47/1993, de 15 de enero, y 1050/1997, de 27 de junio, en mérito a los cuales asumió en Cataluña el ejercicio de las funciones que realizaba anteriormente el Instituto Nacional de Empleo, la ejecución del plan nacional de formación e inserción profesional, con los correspondientes centros, salvo dos centros nacionales cuya titularidad se reservó en aquel momento el Estado, pero que fueron transferidos posteriormente.

La ubicación de la formación profesional ocupacional continua en la relación de trabajo se convierte ahora en una característica peculiar dentro de la regulación general de una formación profesional que pretende cubrir las necesidades del mercado de trabajo, según figura en la exposición de motivos de la ley impugnada, aproximándose las que antes eran formación profesional reglada o inicial y la ocupacional en el sentido de dar respuesta a las necesidades económicas del momento demandadas por el sector productivo. Sobre este extremo, es evidente —concluye— que han de tener también encaje en el ámbito material de la planificación económica en Cataluña funciones con una

trascendencia económica tan destacada y que constituyen un elemento de dinamización económica de primer orden, como son las de dotar a los demandantes de empleo de los conocimientos y habilidades para incorporarse al mercado de trabajo y conservarlo, adaptándose a la evolución de las nuevas tecnologías, procesos productivos y servicios.

c) El siguiente apartado del recurso de inconstitucionalidad se dedica a exponer las causas de inconstitucionalidad en que incurrirían los arts. 5.1, 7 y 8.4 de la Ley Orgánica 5/2002, que se sintetizan en la afectación de las competencias de la Generalitat como consecuencia de reservar a la Administración del Estado la íntegra regulación del nuevo sistema nacional de cualificaciones y formación profesional. En efecto, el Estado pretende asumir toda la regulación sustantiva del contenido formativo de la formación profesional a través del catálogo nacional de cualificaciones profesionales, con tal grado de detalle que evidencia la total asunción de la formación profesional, con perjuicio de las normas autonómicas y no «sin perjuicio» como reza el art. 5.1 de la Ley Orgánica 5/2002, lo cual no tiene encaje competencial en el art. 149.1.30 CE ni en el 149.1.1 CE, puesto que en el bloque de la constitucionalidad existe otro precepto, el art. 15 EAC que determina a quién corresponde la regulación debatida.

El alcance del art. 5.1 de la Ley Orgánica 5/2002 es más profundo aún si se tiene en cuenta que a través de él, y en relación con los arts. 4.1 a) y 7, el Estado y su Administración pretenden reasumir la totalidad de la regulación de la formación profesional, con lo que también se reserva la íntegra regulación del catálogo nacional de cualificaciones profesionales definido en el art. 7, lo cual no es inconstitucional por resultar contrario a la LOGSE sino al art. 15 EAC. No deben llevar a engaño las referencias que realiza el art. 7 al mercado laboral y el sistema productivo, pues la disposición final primera.2 precisa que se dicta al amparo del art. 149.1.30 CE, y bajo esta habilitación pretende que también lo sea todo el desarrollo normativo que precise.

Por otra parte, se señala que la intervención de la Generalitat en la formación profesional se había realizado pensando muy directamente en atender las necesidades y peculiaridades del sistema productivo en Cataluña, de acuerdo con las competencias recogidas en el art. 12.1.1 EAC, habiéndose creado órganos de consulta y asesoramiento del Gobierno de la Generalitat, con participación de los distintos sectores implicados. Pues bien, las previsiones contenidas en el art. 7 de la Ley Orgánica 5/2002 truncan esta actividad autonómica de iniciativa e intervención en la formación profesional como un todo, acaparando para el Estado un espacio normativo vital para poder ejercer esa relación entre educación y formación adaptada a las necesidades económicas del momento.

d) Continúa el recurso defendiendo la inconstitucionalidad del art. 11.7 de la Ley Orgánica 5/2002 porque supone la reasunción por parte del Estado de los centros de formación profesional que ya habían sido traspasados tanto en materia de formación profesional educacional como ocupacional o laboral. Se significa especialmente que, de acuerdo con el último párrafo del art. 11, una función típicamente ejecutiva como es la programación y ejecución de acciones innovadoras o experimentales, que corresponde a la Generalitat de forma exclusiva, tanto desde el punto de vista de la enseñanza como desde la formación profesional ocupacional, se convierte en compartida, contraviniendo así el Estatuto de Autonomía de Cataluña y los reales decretos de traspasos, que no pueden ser derogados ni modificados por ley posterior, ni por acuerdo del Estado con otra entidad o con los interlocutores sociales (STC 95/2002, FJ 14). Es cierto que la STC 38/1992, de 23 de marzo, consideró acorde con la Constitución el art. 6 del Real Decreto 942/1986, de 9 de marzo, que contemplaba que el Ministerio de Educación y Ciencia podía llevar a término, en todo el territorio del Estado, experimentaciones educativas sobre materias de su competencia, pero el precepto analizado no se limita a esos aspectos ni establece distinción alguna en lo que respecta a las funciones innovadoras o experimentales, ya que, en su dicción literal, las comprende todas.

e) Finalmente, se aduce en la demanda la inconstitucionalidad de la disposición final primera, apartado 2, párrafos primero y segundo, que reserva en exclusiva al Estado el desarrollo normativo de los demás preceptos objeto del recurso, en el ámbito del sistema

educativo, siendo el resumen y la evidencia del vaciamiento de las competencias autonómicas, al excluir radicalmente toda posible regulación normativa de la Generalitat en ejercicio de los títulos competenciales enunciados en los arts. 11.2, 12.1.1 y 15 EAC.

La Abogada de la Generalitat termina su escrito de alegaciones solicitando que se dicte Sentencia por la que se declare la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados.

2. Mediante providencia de 17 de septiembre de 2002, la Sección Cuarta de este Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimaran convenientes. Asimismo, se acordó publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

3. A través de escrito registrado en este Tribunal el 27 de septiembre de 2002, el Letrado de las Cortes Generales-jefe de la asesoría jurídica del Senado, compareció ante este Tribunal y solicitó ampliación del plazo para la personación y formulación de alegaciones en el presente proceso constitucional, ante la previsión de que se presentasen nuevos recursos contra la ley impugnada.

Por providencia de 1 de octubre de 2002, la Sección Cuarta de este Tribunal acordó tener por personado al Letrado de las Cortes Generales-jefe de la asesoría jurídica del Senado en nombre de dicha Cámara, así como prorrogar en ocho días el plazo concedido para formular alegaciones.

4. En escrito recibido el 4 de octubre de 2002 la Presidenta del Congreso de los Diputados comunicó a este Tribunal que, aun cuando la citada Cámara no se personaría en el procedimiento ni formularía alegaciones, ponía a disposición del Tribunal las actuaciones de la Cámara que pudiera precisar, con remisión del recurso a la dirección de estudios y documentación de la Secretaría General.

5. El 10 de octubre de 2002 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal el escrito de alegaciones del Abogado del Estado, que se resume en los siguientes términos:

a) En primer lugar, en cuanto a la delimitación del objeto del recurso de inconstitucionalidad, se señala la imprecisión en que incurre la demanda en cuanto a la identificación de la parte de la disposición final primera.² que se impugna, que no puede deducirse ni siquiera de las argumentaciones vertidas en el cuerpo del escrito de interposición. Asimismo, se observa que el recurso no impugna la calificación de «ley orgánica» que la disposición final segunda atribuye, entre otros, a los arts. 7, 8.4 y 11.7, estimándose especialmente significativo que no se impugne el apartado 3 de la disposición final primera, en la que se declara de competencia exclusiva del Estado el desarrollo de la ley en todo aquello que no se refiera a la regulación de la formación profesional en el ámbito del sistema educativo, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas.

b) A continuación, realiza el Abogado del Estado unas consideraciones generales en torno a los argumentos contenidos en la demanda, resaltando el enfoque —que califica de confuso y completamente inexacto— con que el escrito de interposición del recurso plantea la finalidad general y los objetivos de la Ley Orgánica 5/2002. Señala que se alega constantemente la invasión de las competencias ejecutivas de la Comunidad Autónoma, siendo así que la ley recurrida no atribuye al Estado competencias de naturaleza ejecutiva, impugnándose bajo este genérico argumento atribuciones eminentemente normativas, de manera que el contenido de la ley orgánica es absolutamente congruente con la doctrina del Tribunal Constitucional acerca del carácter preponderantemente normativo de la competencia estatal en el ámbito de la educación (entre otras, STC 6/1982). Advierte el Abogado del Estado que en el recurso se incide en la idea de que la regulación anterior constituye un modelo prácticamente inamovible, teoría no admitida por el Tribunal Constitucional en numerosas ocasiones, entre otras, en

la STC 135/1992, FJ 2. Por otro lado, el recurso no se dirige tanto contra el contenido sustantivo de la ley como contra su futuro desarrollo reglamentario (SSTC 5/1981, FJ 6, y 86/1982, FJ 1), siendo así que la Comunidad Autónoma dispone de instrumentos idóneos para reivindicar sus competencias con ocasión de tal desarrollo.

Se refiere también el Abogado del Estado a la invocación del contenido de los reales decretos de traspasos a la Generalitat, señalando que, sin negarles el valor interpretativo que les otorga el Tribunal Constitucional, no puede extraerse de ahí un efecto como el pretendido en el recurso, que resta todo valor a las competencias legislativas reservadas al Estado antes y después de efectuarse los traspasos en los ámbitos educacional y laboral (STC 220/1992, FJ 16). De igual modo, en cuanto a la denuncia de la utilización del término «Administración General del Estado» en lugar de «Estado» o «Gobierno», aduce que, aunque se pueda establecer cierta distinción entre unos y otros términos, no son realidades completamente separadas, pues el Gobierno es la cabeza de la Administración y, como tal, su parte más importante. Es el poder ejecutivo mismo del Estado lo que se identifica con la Administración General del Estado, y ese poder lo constituye a nivel superior y propiamente político el Gobierno pero lo forma también con él toda la Administración que depende directamente de él.

c) El siguiente apartado del escrito de alegaciones se refiere a la vigencia de la legislación educativa anterior, señalando la necesidad de describir el verdadero alcance y propósito de la nueva ley orgánica y su conjunción, no contradicción, con las leyes educativas y con los reglamentos estatales aprobados por el Gobierno, trayendo a colación lo dispuesto al final de la exposición de motivos de la ley impugnada, que «no deroga el actual marco legal de la formación profesional establecido por la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de ordenación general del sistema educativo». Así, la redacción del art. 9 de la Ley Orgánica 5/2002, recoge y completa la esencia del art. 30 LOGSE, por lo que de ahí no puede inferirse la creación de un nuevo sistema de formación profesional que derogue todo lo anterior, ya que su objeto es la integración de los sistemas existentes. De los demás preceptos de la LOGSE sólo se vería afectado el art. 35.1, únicamente en relación con aspectos del procedimiento de elaboración de los títulos de formación profesional, ya que en la Ley Orgánica 5/2002 se prevé su establecimiento a partir del catálogo nacional de cualificaciones, en cuya elaboración participan las Comunidades Autónomas. Añade el representante del Estado que éstas siguen manteniendo su espacio competencial para elaborar los currículos correspondientes a partir de los títulos, para su ámbito territorial, adaptándolos a las características socioeconómicas, amparados en los arts. 4.2 y 35.1 LOGSE. Por su parte, la ley recurrida, en su art. 10.2 establece que las Administraciones educativas, en el ámbito de sus competencias, podrán ampliar los contenidos de los correspondientes títulos de formación profesional.

d) Realiza también el escrito del Abogado del Estado una reflexión con respecto a los planteamientos generales sobre la formación profesional contenidos en la Ley Orgánica 5/2002 que, a su juicio, son necesarios para el adecuado encuadramiento competencial de la materia, dada la relevancia que tiene la distinción entre la formación profesional reglada, ocupacional y continua, comprensiva de un conjunto de acciones formativas que capacitan para el desempeño de las distintas profesiones. Indica que la formación profesional se configura, a partir de la LOGSE, como un solo sistema con los tres niveles indicados, justificándose dicha regulación especialmente en las exigencias del Derecho comunitario. Actualmente, la formación se adquiere fundamentalmente a través de tres vías: la formación profesional reglada, que se imparte a través del sistema educativo, regulada por la LOGSE, y cuya dirección y gestión es competencia de las Administraciones educativas, general o autonómicas, en función de las transferencias efectuadas, teniendo como finalidad la preparación de los alumnos para la actividad en un campo profesional. La formación profesional ocupacional se encuentra excluida del sistema educativo español y se ha desarrollado a través de los dos planes nacionales de formación de inserción profesional (1985 y 1993), y está regulada por la Ley 51/1980, básica de empleo. Su dirección y gestión corresponde a las administraciones laborales, y ha sido reglamentariamente desarrollada por el Real Decreto 631/1993, de 3 de mayo,

conduciendo a la obtención de certificados de profesionalidad. Su objetivo general se dirige prioritariamente a potenciar la inserción y reinserción profesionales de la población demandante de empleo. La formación profesional continua está sancionada también por la Ley básica de empleo, tiene como finalidad la mejora de las competencias y cualificaciones de los trabajadores ocupados y se desarrolla fundamentalmente a través de las empresas y de los trabajadores y sus organizaciones. No conduce a titulación o certificación con validez oficial, estando recogidas sus bases en el III Acuerdo nacional de formación continua, de 13 de diciembre de 2000.

La Ley Orgánica de ordenación general del sistema educativo estableció como responsabilidad de las Administraciones públicas el garantizar la coordinación de las ofertas de formación profesional, pero esta previsión no pudo cumplimentarse por no disponer de un referente único de las cualificaciones profesionales requeridas por el sistema productivo. En este contexto se dicta la ley recurrida, que estableció el sistema nacional de cualificaciones y formación profesional que, coordinado con las políticas de empleo, supone la integración de las diversas ofertas formativas a través de las cualificaciones profesionales requeridas por el sistema productivo. En definitiva, las tres vías de formación descritas persiguen unos mismos objetivos pero no existían los convenientes mecanismos de relación y conexión entre ellas, siendo, precisamente, objetivo esencial de la Ley Orgánica 5/2002 la definición de los procedimientos e instrumentos que permitan la integración de esas vías. Se trata de una norma de rango superior que viene a ordenar un sistema integral de formación profesional coordinado con las políticas de empleo, creándose al servicio de esta finalidad fundamental el reiterado Sistema nacional de cualificaciones y formación profesional (arts. 2 a 6 de la Ley Orgánica 5/2002). A tal fin, tal sistema se concibe formado por un catálogo nacional de cualificaciones profesionales, que será el elemento principal en torno al que se establezcan el catálogo modular de formación asociada, el sistema de información y orientación en materia de formación y empleo, el proceso de evaluación, acreditación y registro de las cualificaciones, así como la evaluación y mejora de calidad del propio sistema. Evidentemente el sistema necesita de unos responsables de dirección y gestión, a cuyo efecto la ley establece los niveles de decisión, participación y gestión, de manera que la regulación y coordinación le corresponde a la Administración General del Estado, sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas y de la participación de los agentes sociales. La participación de todos los factores implicados se realizará a través del Consejo General de la Formación Profesional, órgano consultivo y de participación institucional de las Administraciones públicas y de asesoramiento del Gobierno en materia de formación profesional. Asimismo, la gestión de carácter técnico le corresponde al órgano técnico de apoyo al referido consejo, que es el Instituto Nacional de las Cualificaciones Profesionales (art. 5.3).

e) Aborda el Abogado del Estado, acto seguido, el examen de los títulos competenciales aplicables, afirmando que, de acuerdo con la estructura actual de la formación profesional, son correctos los títulos competenciales invocados en la disposición final primera de la Ley, sin que se afecten las transferencias realizadas a las Comunidades Autónomas de conformidad con la Constitución y los respectivos Estatutos de autonomía. La ley impugnada ha sido dictada en ejercicio de las competencias exclusivas que la Constitución reserva al Estado en el art. 149.1.1, 7 y 30. Por otra parte, hace referencia a la competencia plena que el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979 atribuye a la Comunidad Autónoma en materia de enseñanza (art. 15 EAC), la relativa a la ejecución de la legislación del Estado en materia laboral (art. 11.2 EAC), y, finalmente, la competencia exclusiva en materia planificación de la actividad económica en Cataluña, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado (art. 12.1.1 EAC).

Sobre la base de la doctrina constitucional respecto al art. 149.1.1 CE, concluye el Abogado del Estado que esta habilitación no proporciona cobertura autónoma al contenido material de la ley, sino que sólo refuerza el campo acotado de las normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE, añadiendo que la doctrina constitucional ha

admitido, en conexión con dicho precepto, la legítima exigencia de una cierta homogeneidad social, lo que será aún más necesario cuando se trate de derechos fundamentales (SSTC 146/1986 y 154/1988). De esta forma, el art. 149.1.1 CE cumple una función habilitante de competencias estatales conexas con derechos constitucionales y se constituye en el fundamental instrumento del Estado para garantizar la uniformidad de las condiciones de vida en el territorio nacional.

Por lo que se refiere al silencio legal respecto a la concurrencia de la competencia estatal ex art. 149.1.13 CE, sobre la ordenación general de la economía, se considera suficiente con reproducir lo señalado en la STC 95/2002, FJ 7, de donde resulta la innecesaria invocación competencial de dicho título, pues la finalidad perseguida por la ley no es tanto incidir en el mercado laboral desde criterios de política económica cuanto la de atender a un sector o subsistema de la formación profesional ocupacional. En conclusión, la regulación que introduce la Ley Orgánica 5/2002 no encuentra cobertura en dicha materia, sirviendo iguales razones para negar cualquier virtualidad en orden a atribuir a la Generalitat de Cataluña la competencia normativa y de ejecución reivindicada, con base en el art. 12.1.1 EAC, sobre «la planificación de la actividad económica de Cataluña».

A partir de los títulos expuestos, aborda el Abogado del Estado el encuadre del contenido de la Ley Orgánica 5/2002, mencionando, en primer lugar, la integración de la formación reglada en el sistema nacional, que considera conectada indudablemente con el art. 149.1.30, primer inciso, CE, aclarando que ello no sólo se aplica a la ley en la medida en que afecta a la formación profesional reglada, pues ha de tenerse en cuenta que el citado precepto constitucional también reserva al Estado la competencia exclusiva para regular las condiciones de homologación de títulos académicos y profesionales, dimensión clave para determinar el encaje competencial de la Ley Orgánica 5/2002, ya que el sistema nacional se apoya, en definitiva, en la integración de las distintas modalidades de formación profesional. A su juicio, la ley se encuadra en el ámbito de las normas básicas de desarrollo del art. 27 CE, al igual que la Ley Orgánica del derecho a la educación o la Ley Orgánica de ordenación general del sistema educativo, y es susceptible de desarrollo autonómico en todo lo que afecte al ámbito de las enseñanzas regladas que forman parte del sistema educativo, siendo la mención al art. 149.1.1 CE complementaria a la del art. 149.1.30 en relación con los derechos recogidos en el art. 27 CE, que es el marco constitucional correcto, y supone una acción constitucional reforzada del principio de igualdad en este punto (SSTC 64/1989, 189/1989 y 190/1989).

Por lo que respecta a la concreta integración de la formación continua en el sistema nacional, la clara inserción de esta formación profesional en el seno de la relación laboral determina como encuadramiento material adecuado el de «legislación laboral» cuya distribución competencial se contienen en los arts. 149.1.7 CE y 11.2 EAC, si bien, con arreglo a este último el Estado se reserva todas las competencias cuando se trata de «fondos de ámbito nacional y de empleo, sin perjuicio de lo que establezcan las normas del Estado sobre estas materias».

f) El último apartado de su escrito de alegaciones lo dedica el Abogado del Estado al examen de los preceptos recurridos, comenzando por el art. 5.1, sobre el que afirma que poco hay que añadir a lo ya dicho con relación al sistema nacional que, según la exposición de motivos de la ley, toma como punto de partida los ámbitos competenciales del Estado y de las Comunidades Autónomas. Niega que el precepto reserve el íntegro desarrollo normativo al Estado, pues salvaguarda expresamente las competencias autonómicas, y los eventuales excesos que pudieran producirse en el futuro desarrollo reglamentario estatal deberían ser corregidos en su momento pero no pueden prejugarse ahora a través de una impugnación basada en una hipotética vulneración futura de las competencias autonómicas. Pone de relieve que el recurso silencia toda mención de la competencia estatal de coordinación contenida en el mismo precepto y, sin embargo, pretende la anulación de la totalidad del mismo. En definitiva, afirma que la declaración contenida en el art. 5.1 de la ley no es sino una consecuencia lógica de la competencia

exclusiva del Estado ex art. 149.1.1 CE, que resulta compatible con la competencia plena de la Comunidad Autónoma en el plano no sólo legislativo, sino también ejecutivo.

En cuanto a los arts. 7 y 8.4, comienza el Abogado del Estado por realizar una descripción de la regulación del catálogo nacional de las cualificaciones profesionales, concebido como pieza clave del sistema nacional de cualificaciones y formación profesional, ya que permite adecuar permanentemente la formación a las necesidades del mercado laboral y de cada persona, con el establecimiento de un sistema integrado de formación profesional, lo que, sin duda, redundará en beneficio de las personas y en el uso eficiente de los recursos. Alega que, realmente, lo que se impugna no es tanto el contenido del art. 7 como su relación con el art. 5.1 y la disposición final primera.2, de modo que los denunciados vicios de inconstitucionalidad por invasión de las competencias autonómicas no residirían en el art. 7, que en sí mismo no resulta cuestionable. Se trata pues de una auténtica impugnación preventiva (STC 147/1992), sin que pueda pretenderse que la legislación estatal quede petrificada con el contenido que tenga en un determinado momento.

Con respecto al art. 8.4, se reitera lo dicho sobre la petrificación del ordenamiento y las impugnaciones preventivas, añadiendo su perfecto encaje en la competencia reservada al Estado ex art. 149.1.30 CE en materia de títulos académicos y profesionales, por cuanto los procedimientos para la evaluación y acreditación de las competencias profesionales conducen a la obtención de los correspondientes títulos. En todo caso, el precepto salvaguarda en cierto modo la participación autonómica al establecer la necesidad de consultar al Consejo General de la Formación Profesional con carácter previo, sin que, por lo demás, se aprecie una argumentación pormenorizada de la impugnación del art. 8.4, como demanda el Tribunal Constitucional.

Por lo que se refiere al art. 11.7, señala el Abogado del Estado que regula dos aspectos que modifican la situación anterior: los centros integrados de formación profesional y la innovación-experimentación en materia de formación profesional. Sobre los primeros, indica el Abogado del Estado que son los que las Administraciones competentes creen o autoricen para impartir formación profesional en sus tres modalidades, por lo que tienen unas características singulares que los diferencian de los centros docentes ordinarios. Asimismo, el precepto analizado contiene un mandato a la Administración General de Estado para que desarrolle actividades de innovación y experimentación dentro del marco de competencias que al Estado corresponde en esta materia, que es el aspecto que se discute en la demanda. Obviamente, dichas actividades deberán estar directamente vinculadas a las materias sobre las que el Estado tenga atribuidas competencias y podrán llevarse a cabo en el ámbito de la propia Administración del Estado o requerir de la colaboración de las Comunidades Autónomas cuando incidan en el ámbito material sobre el que éstas tengan asumidas competencias, razón por la que se prevé que su desarrollo en centros específicos implantados en las Comunidades Autónomas requiera la previa conformidad de éstas, que se articulará a través de convenios de colaboración. Aduce el Abogado del Estado que la innovación y experimentación a las que se refiere el precepto es una materia de competencia del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, tal como se establece en el Real Decreto 942/1986, de 9 de mayo, habiéndolo declarado así la STC 38/1992, de 23 de marzo. Por último, se hace referencia a las competencias transferidas sobre formación profesional ocupacional a la Generalitat de Cataluña, mencionando detalladamente el proceso y las facultades y servicios transferidos en cada caso e indicando que en la transferencia de los últimos centros nacionales llevada a cabo por Real Decreto 1050/1997, de 27 de junio, se especificaba que continuarían ejecutando las funciones atribuidas por los arts. 17 y siguientes del Real Decreto 631/1993, de 3 de mayo, regulador del plan nacional de formación e inserción profesional, previendo la futura articulación de los mecanismos precisos para garantizar una adecuada colaboración entre las dos Administraciones. De esta forma, la redacción del art. 11.7 de la Ley Orgánica 5/2002 se muestra absolutamente respetuosa con las transferencias efectuadas en esta materia a favor de la recurrente, por cuanto además de dejar expresamente a salvo las correspondientes competencias

autonómicas, asegura la deseada garantía de colaboración previendo la celebración de convenios entre las distintas Administraciones.

Por último, en cuanto a la disposición final primera.2, párrafos primero y segundo, el Abogado del Estado se remite a las consideraciones ya realizadas, ante los sucintos argumentos del recurso, que se limita a remitirse a las alegaciones precedentes.

Concluye el Abogado del Estado solicitando que se dicte Sentencia desestimando el recurso y declarando conformes a la Constitución los preceptos impugnados.

6. Mediante escrito presentado el 18 de octubre de 2002, el Letrado de las Cortes Generales-jefe de la asesoría jurídica del Senado solicitó una nueva ampliación del plazo para formular alegaciones. Por providencia de la Sección Cuarta de 21 de octubre de 2002, se le prorrogó, excepcionalmente, dicho plazo en ocho días más.

7. El mismo Letrado presentó otro escrito el 30 de octubre de 2002, solicitando un nuevo aplazamiento para la formulación de alegaciones. La Sección Cuarta, en providencia de 12 de noviembre de 2002, acordó denegar lo solicitado, al no invocarse causa de fuerza mayor que pudiera justificar la solicitud.

La representación del Senado no ha presentado escrito formulando alegaciones.

8. El 20 de septiembre de 2002 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal escrito de la Letrada del Parlamento de Cataluña interponiendo recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 5.1, 8.4 y 11.7, así como contra la disposición final primera, apartado 2, párrafos primero y segundo, en la medida en que considera competencia exclusiva del Estado el desarrollo de los arts. 4.1, letras b) y c), 6, apartados 3 y 4, 9, 11.6 y de la disposición adicional tercera, de la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de cualificaciones y de formación profesional. El recurso quedó registrado con el núm. 5305-2002.

Las alegaciones en las que se fundamenta el recurso se resumen en las siguientes:

a) El recurso comienza refiriéndose al encuadramiento material de la formación profesional, señalando que ésta se ha desdoblado tradicionalmente, al menos, en dos grandes grupos: la formación profesional reglada o inicial, y la formación ocupacional (art. 30 LOGSE), distinción que ha tenido también traducción en el terreno de la gestión o ejecución, que en un caso corresponde a la administración educativa, y, en el otro, a la laboral, presentando también su correlativo reflejo en el bloque de la constitucionalidad (SSTC 45/1985 y 95/2002). Así, mientras la formación profesional reglada es susceptible de encuadramiento en los títulos competenciales relativos a la enseñanza (arts. 149.1.1 y 30 CE y 15 EAC), no ocurre lo mismo con la formación profesional ocupacional, que no se integra ni forma parte del sistema educativo, sino que se organiza a través de un conjunto de actividades, funciones e institutos jurídicos susceptibles de integrarse en una pluralidad de títulos competenciales, entre los que cabe reseñar los relativos a la materia laboral (arts. 149.1.7 CE y 11.2 EAC) y los referidos a la planificación económica (arts. 149.1.13 CE y 12.1.1 EAC), al ser una de las principales herramientas de las políticas activas de empleo (art. 40 CE), habiendo entendido el propio Tribunal Constitucional (SSTC 195/1996 y 95/2002) que el encuadramiento adecuado de la formación profesional continua es el de la «legislación laboral».

Siendo ello así, y dado que la Ley Orgánica 5/2002 tiene por objeto la creación de un sistema nacional de cualificaciones y formación profesional, que integre las diferentes modalidades de ésta, es obvio que la regulación contenida en dicha ley será fruto del ejercicio simultáneo de competencias estatales en los diferentes ámbitos materiales reseñados. Sin embargo ha de tenerse en cuenta que, desde el momento en que la ley crea un sistema integrado de enseñanza para los tres tipos de formación profesional, parece reconducir esta cuestión al ámbito competencial propio de la enseñanza. Así, la ley debe su carácter de orgánica precisamente al hecho de contener un desarrollo del derecho consagrado en el art. 27 CE, y, además, de su regulación se infiere que abunda en los aspectos comunes a las antes tres formaciones profesionales decantándose claramente por la regulación de los aspectos educativos, como queda reflejado en la

disposición final primera. En definitiva, sin desconocer la trascendencia económica o la dimensión laboral de la nueva regulación, es lo cierto que la misma se encuadra preferentemente en el ámbito material de la enseñanza, en el que las Comunidades Autónomas, y concretamente la Generalitat de Cataluña, ostentan competencias legislativas de desarrollo y competencias ejecutivas (art. 15 EAC).

b) El siguiente aspecto que se analiza en el recurso es el referido a la distribución competencial en materia de formación profesional, a partir de su encuadre preferente en la materia de enseñanza, invocándose los arts. 27 y 149.1.30 CE y 15 EAC, conforme a los cuales puede afirmarse que corresponde al Estado la elaboración de la normativa básica y a Cataluña la función legislativa de desarrollo y la de ejecución, insistiendo en el carácter esencialmente normativo de las competencias estatales (SSTC 6/1982 y 77/1985) y en la necesaria participación de los dos niveles de gobierno, estatal y autonómico, en la configuración del sistema educativo (SSTC 337/1994 y 134/1997). Tras citar la doctrina constitucional sobre la competencia exclusiva del Estado en la materia, se concluye que el legislador estatal dispone de un título competencial que le habilita para modificar la regulación de la formación profesional en el sistema educativo y para aunar y unificar, si lo cree oportuno, la regulación de las diversas modalidades de formación profesional, lo cual, sin embargo, no le permite excluir o minimizar la intervención autonómica en su desarrollo normativo y ejecutivo, porque ello supondría una vulneración de las competencias asumidas por la Generalitat en materia de enseñanza.

De otro lado, y teniendo en cuenta que parte de los preceptos impugnados tienen carácter de ley orgánica, se refiere la Letrada del Parlamento de Cataluña a la remisión que el art. 15 EAC hace a las leyes orgánicas de desarrollo del art. 27 CE como límite a las competencias autonómicas, señalando, en primer lugar, que dicha reserva no supone ningún tipo de habilitación competencial en favor del Estado y que su alcance ha de ser objeto de interpretación restrictiva; y, en segundo lugar, que la reserva de ley orgánica no es coextensa al ámbito de las competencias constitucionales atribuidas al Estado (STC 137/1986, FJ 3). Por tanto, en la delimitación de los derechos de la enseñanza, el legislador estatal debe armonizar la reserva de ley orgánica con la competencia estatal del art. 149.1.30 CE, respetando en todo caso las competencias autonómicas en la materia.

A continuación, analiza el título del art. 149.1.1 CE, a partir de la evolución de la jurisprudencia constitucional sobre el mismo, conforme a la cual dicha cláusula general pasa a un segundo término puesto que el Estado dispone de la normativa básica sobre enseñanza (STC 137/1986, FJ 3), pese a que se haya continuado invocando junto al art. 149.1.30 CE. A la vista de la doctrina constitucional, concluye la Letrada del Parlamento de Cataluña afirmando que tampoco el art. 149.1.1 CE puede amparar la exhaustiva reserva de competencias al Estado que efectúa la Ley Orgánica 5/2002, ni puede ser considerado contenido primario del derecho a la educación el total desarrollo normativo de todos los aspectos que se refieren a la formación profesional, ni puede encontrar cobertura en ese título competencial la reserva de funciones ejecutivas al Estado.

Tras realizar un análisis sucinto del concepto de bases y sus límites materiales y formales, el recurso aborda las implicaciones que la Ley Orgánica 5/2002 puede tener en el ámbito laboral y el reparto competencial en la materia resultante de los arts. 149.1.7 CE y 11.2 EAC, conforme al cual corresponde al Estado la competencia exclusiva sobre la legislación laboral, comprensiva no sólo de las leyes formales sino también de los reglamentos ejecutivos, y a la Generalitat de Cataluña la función ejecutiva, incluyendo en ella la adopción de reglamentos internos de organización de los servicios, sin perjuicio de la alta inspección que corresponde al Estado y de la reserva a éste de todas las competencias en materia de migraciones interiores y exteriores y fondos de ámbito nacional y de empleo. Sobre este particular, se relacionan los traspasos del Estado a la Generalitat que se han producido en esta materia en virtud de los Reales Decretos 1577/1991, 1050/1997, y 2227/1998, aduciendo, con cita de la jurisprudencia constitucional, su carácter interpretativo de las competencias traspasadas y la imposibilidad de que el legislador estatal pueda alterar unilateralmente el contenido de los

acuerdos de las comisiones mixtas a través de los cuales se realiza la transferencia de servicios.

c) Al art. 5.1 se le opone en el recurso que reserva genéricamente toda la regulación de la coordinación del sistema nacional de cualificaciones y formación profesional no ya al Estado o a su Gobierno, sino a su Administración General. Del contenido de dicho sistema, determinado en el art. 4.1 de la Ley Orgánica 5/2002, infiere la Letrada del Parlamento de Cataluña que el Estado pretende asumir toda la regulación sustantiva del contenido formativo a través del catálogo nacional de cualificaciones profesionales, estableciendo, además, los procedimientos de reconocimiento, evaluación, acreditación y registro de las cualificaciones profesionales, e, incluso, la información y orientación al ciudadano, así como la evaluación o mejora de la calidad del sistema, lo cual choca frontalmente con el reparto constitucional de competencias ya descrito. Y es que encuadrado en la materia enseñanza, corresponde al Estado la regulación general del sistema educativo y las normas básicas de desarrollo del art. 27, pero a la Generalitat le corresponden las competencias de desarrollo normativo en virtud de lo previsto en el art. 15 EAC, competencia desconocida por el precepto impugnado que debe reputarse inconstitucional, a pesar de que en el mismo se haga constar «sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas», pues sus categóricos términos no dejan margen para una legislación autonómica de desarrollo. Todo ello viene confirmado por la disposición final primera, apartado 2, lo que, en suma, convierte a la cláusula de salvaguardia en una pura fórmula carente de contenido e incapaz de salvar la constitucionalidad del precepto.

Por otra parte, si se cotejan la nueva regulación y la contenida en la Ley Orgánica de ordenación general del sistema educativo, es evidente que resultan contradictorias, pudiendo, en algunos casos, resultar incompatibles, al menos en orden al reparto competencial en la materia, tal y como se deduce de los arts. 4 y 35.1 LOGSE, conforme a los cuales el Estado no monopoliza la entera regulación de los aspectos educativos de la formación profesional, mientras que, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 5.1 de la Ley Orgánica 5/2002, el Estado pretende reasumir la totalidad de la regulación de la formación profesional. Y aunque es cierto que el legislador básico y orgánico estatal puede cambiar el contenido de una norma dictando otra posterior, también lo es que no puede al hacerlo asumir competencias que no le correspondan de acuerdo con el bloque de la constitucionalidad. Aparte de todo ello, la contradicción entre la nueva regulación y el vigente marco legal plantea serios problemas, puesto que o bien supone la pervivencia de dos regulaciones contradictorias, o bien se ha procedido a derogar la normativa anterior de manera encubierta, vulnerando en cualquiera de los casos el principio de seguridad jurídica recogido en el art. 9.3 CE.

Todavía, se imputa otra causa de inconstitucionalidad al art. 5.1 al atribuir a la Administración General del Estado una competencia genérica de coordinación del sistema nacional de cualificaciones y formación profesional, pues la Constitución no reconoce al Estado una competencia de coordinación específica en materia de enseñanza, recordando al respecto lo establecido en la STC 104/1988, FJ 2. En cualquier caso, la coordinación general en las relaciones entre Estado y Comunidades Autónomas debe instrumentarse con un respeto absoluto a las competencias autonómicas, evitando que aquél las vacíe de todo contenido (SSTC 70/1997 y 102/1995).

d) Según la Letrada del Parlamento de Cataluña, el art. 8.4 de la Ley Orgánica 5/2002 pretende nuevamente atribuir al Estado la regulación completa y exhaustiva de los procedimientos de evaluación y acreditación, sin permitir ningún tipo de desarrollo normativo autonómico, vulnerando las competencias de la Generalitat en materia de enseñanza (art. 15 EAC), y en clara contradicción con el anterior marco orgánico en materia de formación profesional (arts. 1 de la Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, y 4, apartados 2 y 3, y 62.2 LOGSE), conforme al cual las Comunidades Autónomas son competentes para establecer procedimientos de evaluación sobre los diferentes aspectos del sistema educativo y, en consecuencia, también sobre las enseñanzas que se imparten en este sistema, incluyendo las competencias profesionales.

e) Al art. 11.7, que tiene naturaleza de norma básica dictada al amparo de las reglas 1 y 30 del art. 149.1 CE, se le imputa un exceso competencial vulnerador de la competencia plena de la Generalitat en materia de enseñanza, conforme al art. 15 EAC, con invocación de la doctrina constitucional sentada en las SSTC 5/1981 y 38/1992. Por otra parte, se hace referencia en el recurso a los reales decretos de traspasos en la materia, en virtud de los cuales la Generalitat ha asumido la titularidad de todos los centros de formación profesional ocupacional, incluyendo los experimentales, de su ámbito territorial, incluso los dos últimos centros de formación profesional que aún eran «centros nacionales» (Real Decreto 1050/1997). Así pues, en mérito a los traspasos y a la normativa orgánica contenida en la Ley Orgánica del derecho a la educación y en la Ley Orgánica de ordenación general del sistema educativo, la Generalitat de Cataluña tiene, entre otras, competencia para la creación, gestión, transformación, ampliación, clasificación y supresión de centros de formación profesional de cualquier clase, así como la competencia para la realización de experiencias e innovaciones formativas, prácticamente de cualquier modalidad. Y aunque es cierto que la STC 38/1992, de 23 de marzo, consideró acorde con la Constitución el art. 6 del Real Decreto 942/1986, de 9 de marzo, que contemplaba que el Ministerio de Educación y Ciencia podía llevar a término, en todo el territorio del Estado, experimentaciones educativas sobre materias de su competencia, también lo es que el resto corresponden a las Comunidades Autónomas y que el precepto analizado no se limita a esos aspectos ni establece distinción alguna en lo que respecta a las funciones innovadoras o experimentales, ya que, en su dicción literal, las comprende todas, vulnerando las competencias autonómicas.

En otro orden de cosas, se censura que, de acuerdo con el último párrafo del art. 11.7, una función típicamente ejecutiva como es la programación y ejecución de acciones innovadoras o experimentales, que corresponde a la Generalitat de forma exclusiva, tanto desde el punto de vista de la enseñanza como desde la formación profesional ocupacional, se convierte en compartida, pues ha de ejercerse mediante un instrumento que requiere la aquiescencia de las dos partes, contraviniendo el Estatuto de Autonomía de Cataluña y los decretos de traspasos.

f) La disposición final primera.2, párrafos primero y segundo, se considera inconstitucional porque pretende amparar el desarrollo exclusivo por parte del Estado de diversos preceptos de la Ley Orgánica 5/2002, con base en los títulos del art. 149.1.1 y 30 CE, remitiéndose a las consideraciones anteriores en relación con los arts. 5.1 y 8.4, y añadiendo otros preceptos que, en sí mismos, no son inconstitucionales, aunque sí lo es la reserva exclusiva al Estado de su desarrollo normativo. Así ocurre con los arts. 4.1 b) y c); 6.3 y 4; 9; 11.6; y la disposición adicional tercera. Tras analizar sucintamente los preceptos señalados, añade la Letrada del Parlamento de Cataluña que la disposición adicional tercera debería ser considerada únicamente como norma básica que las Comunidades Autónomas con competencia en la materia pudiesen desarrollar.

Concluye el escrito solicitando que se dicte Sentencia por la que se declare la inconstitucionalidad y nulidad de los preceptos impugnados.

9. Mediante providencia de 15 de octubre de 2002, la Sección Tercera de este Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimaran convenientes. Asimismo, se acordó publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

10. En escrito registrado el 4 de noviembre de 2002 la Presidenta del Congreso de los Diputados comunicó a este Tribunal que, aun cuando la citada Cámara no se personaría en el procedimiento ni formularía alegaciones, ponía a disposición del Tribunal las actuaciones de la Cámara que pudiera precisar, con remisión del recurso a la dirección de estudios y documentación de la Secretaría General.

11. El 7 de noviembre de 2002 se personó en el recurso de inconstitucionalidad el Abogado del Estado, formulando sus alegaciones, coincidentes sustancialmente con las realizadas en el recurso núm. 4937-2002, a las que añadía, de manera específica en relación con la impugnación de la disposición final primera.2, párrafos primero y segundo, la consideración de que el recurso parte de una interpretación restrictiva de los títulos competenciales que en la Ley se relacionan, entendiéndose que el art. 149.1.30 CE otorga insuficiente amparo constitucional a la previsión de reserva estatal para el desarrollo de determinados preceptos. Frente a ello, el Abogado del Estado resalta los dos niveles distintos de competencias a favor del Estado que establece el art. 149.1.30 CE, y que junto a ambos niveles se invoca en el apartado 2 de la disposición final primera el art. 149.1.1 CE, título complementario que sirve para reforzar aquella competencia estatal en el campo acotado de las normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE. En este sentido, a su juicio, la integración de las distintas ofertas formativas y la instrumentación del reconocimiento y la acreditación de las cualificaciones profesionales a nivel nacional constituyen una condición básica para la igualdad en el efectivo ejercicio del derecho a la educación, al ser un mecanismo favorecedor de la homogeneización, a nivel europeo, de los niveles de formación y acreditación profesional de cara al libre movimiento de los trabajadores y de los profesionales en el ámbito de la Comunidad Europea. Pues bien, desde la perspectiva del reparto competencial, la interpretación de cada uno de los artículos de la ley pasa por el tratamiento que reciben en la disposición final primera, de manera que su lectura será distinta según la habilitación competencial del Estado bajo la que se incluya. En realidad, lo que se impugna es la mera previsión de que el desarrollo reglamentario de determinados preceptos pueda tener carácter básico, sin perjuicio de que su adecuado encaje competencial se encuentra en el primero y no en el segundo inciso del art. 149.1.30 CE. Ciertamente, el carácter básico se enuncia en la ley, pero serán los reglamentos los que habrán de tener un contenido básico para que pueda predicarse de ellos tal carácter, recordándose, además, que las normas legales básicas pueden complementarse con otras reglamentarias cuando sea necesario para lograr la plena eficacia de las primeras.

En cuanto a los arts. 5.1 y 8.4, se reiteran los argumentos señalados en relación con dichos preceptos, recordando que han sido dictados al amparo del primer inciso del art. 149.1.30 CE. La misma habilitación se asigna al art. 4, en el que se recogen, entre otros instrumentos y acciones, el catálogo nacional de cualificaciones profesionales y el procedimiento de evaluación, acreditación y registro de las cualificaciones profesionales, lo que es suficiente para fundamentar la constitucionalidad de la exclusiva reserva estatal para su desarrollo.

Por lo que se refiere al art. 6, se pone de relieve en el escrito que la elaboración y el desarrollo de las acciones propias de un sistema de la naturaleza del sistema nacional de cualificaciones y formación profesional necesitan de colaboradores, por lo cual, la ley presta especial atención a la colaboración de las empresas, de los sindicatos y de otras entidades, entendiéndose que el desarrollo normativo de los apartados 3 y 4 ha de reservarse a la exclusiva competencia estatal porque debe garantizarse que en virtud de tal desarrollo se obtenga un marco normativo unitario en todo el Estado sin divergencias irrazonables ni desproporcionadas en cuanto a los procedimientos de colaboración y consulta con los diferentes sectores productivos y con los interlocutores sociales. Razones que también hacen absolutamente razonable la reserva estatal para el desarrollo del art. 9, que precisa qué ha de entenderse por formación profesional, así como el del art. 11.6 sobre la composición y las funciones de los centros integrados de formación profesional.

Finalmente, sostiene el Abogado del Estado que la definición de las áreas prioritarias en las ofertas formativas a que alude la disposición adicional tercera ha de ser necesariamente objeto de desarrollo por el Estado como elemento definidor esencial de dichas ofertas que encuentran su encaje competencial en el primer inciso del art. 149.1.30 CE.

Concluye el escrito de alegaciones solicitando que se dicte Sentencia por la que se desestime el recurso, declarando conformes a la Constitución los preceptos impugnados.

12. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 8 de noviembre de 2002, el Letrado de las Cortes Generales-jefe de la asesoría jurídica del Senado compareció ante este Tribunal en representación de dicha Cámara y formuló las alegaciones que se recogen de manera sucinta a continuación, en súplica de que se dicte Sentencia desestimatoria del recurso.

Respecto a las consideraciones generales realizadas en los apartados I y II del recurso, señala, en primer lugar, que el sistema introducido por la Ley Orgánica 5/2002 no es totalmente nuevo, tal y como se desprende del propio párrafo cuarto de su exposición de motivos, al señalar la finalidad de la ley. Por otra parte, la recurrente reivindica las competencias asumidas por la Generalitat en la materia en virtud del art. 15 EAC, que presuntamente habrían sido invadidas, más el tenor literal del precepto estatutario hace caer por su base tal afirmación, pues a la Comunidad Autónoma le corresponden determinadas competencias educativas sin perjuicio de lo que disponen el art. 27 CE y las leyes orgánicas que lo desarrollen, de las facultades que atribuye al Estado el art. 149.1.30 CE y de la alta inspección necesaria para su cumplimiento y garantía.

La recurrente pretende obviar que el art. 149.1.30 CE tiene dos partes que conviene deslindar. Por un lado, la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales, es a título exclusivo. Cuestión distinta es la relativa a la segunda parte del art. 149.1.30 CE en cuanto a la legislación relativa a las condiciones básicas del derecho a la educación consagrado en el art. 27 CE, pues en este caso nos hallamos ante una competencia compartida (STC 61/1997), siendo el elemento teleológico de este título competencial la igualdad de todos los españoles consagrada por la Constitución (STC 188/2001).

El Letrado representante del Senado se pregunta si una ley de 17 artículos puede ser entendida como un diseño completo y acabado del régimen jurídico la formación profesional y si pueden los tres apartados recurridos impedir las posibilidades de divergencia autonómica. Asimismo, destaca que el Estado puede variar lo considerado por él básico en cada momento histórico, sin que ningún precepto constitucional predique la inmutabilidad de lo básico, por lo que debe admitirse que, incluso lo que en un determinado momento no se consideró básico, puede llegar a serlo siempre que esté justificado y se utilice el rango normativo adecuado. En el caso que nos ocupa la ley alude al panorama de globalización de los mercados y a las políticas de similar signo emprendidas en otros países de la Unión Europea, por lo que se cumplen las condiciones de ser una norma materialmente básica en el sentido consagrado por el Tribunal Constitucional. Por otra parte, la Ley Orgánica 5/2002 respeta las competencias autonómicas, y, como señala su exposición de motivos, no deroga el actual marco legal de la formación profesional establecido por la Ley Orgánica de ordenación general del sistema educativo, marco en el que se asientan los traspasos a la Generalitat de Cataluña.

En cuanto al art. 5.1, su mera lectura indica que el Estado expresamente reconoce que la regulación del sistema será sin perjuicio de las competencias autonómicas, pudiendo suponerse que, aun cuando el nuevo catálogo de títulos de formación profesional sea aprobado por el Estado, ello no comportará el agotamiento de la regulación, cuyos criterios podrán ser desarrollados por las Comunidades Autónomas. De otro lado, las competencias de coordinación asumidas por el Estado han sido avaladas por la jurisprudencia constitucional (STC 104/1988, FJ 2).

Por lo que se refiere al art. 8.4 insiste el Letrado de las Cortes Generales en que el Estado tiene competencia exclusiva para la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales. Del mismo modo, el apartado 7 del art. 11 es escrupulosamente respetuoso con las competencias autonómicas, pues pueden coexistir los centros de referencia nacional con la pervivencia de los que consideren oportunos las Comunidades Autónomas, sin que la existencia de traspasos anteriores pueda impedir al Estado crear una red propia si lo estima básico.

Por último, se refiere el escrito de alegaciones a la disposición final primera, apartado 2, párrafos primero y segundo, apuntando que la parte recurrente reconoce que la competencia para la regulación de títulos académicos y profesionales no es compartida,

por lo que caen por su base la mayor parte de los fundamentos que se alegan para la inconstitucionalidad de los preceptos aludidos en el recurso. En efecto, los apartados b) y c) del art. 4.1 se refieren al catálogo de cualificaciones profesionales y su procedimiento de reconocimiento, lo que es competencia exclusiva del Estado ex art. 149.1.30 CE. Por su parte, los apartados 3 y 4 del art. 6 tienen relación directa con la legislación laboral, que es competencia exclusiva del Estado al amparo del art. 149.1.7 CE. También ha sido defendida ya la constitucionalidad del art. 8.4, y el art. 9 contiene el concepto de formación profesional que, evidentemente, corresponde definir al Estado al amparo del art. 149.1.1 y 30 CE. El art. 11.6, por su propio tenor, difícilmente puede ser desarrollado exclusivamente por el Estado, lo que constituye un reconocimiento expreso de las competencias de una y otra Administración. Finalmente, la disposición adicional tercera, integrada con la disposición final primera, apartado 2, ha de entenderse que sólo se refiere a lo que sea competencia exclusiva del Estado.

Por medio de otrosí se solicita la acumulación de este recurso al núm. 4937-2002.

13. Mediante providencia de 15 de febrero de 2011 se acordó en el recurso de inconstitucionalidad núm. 4937-2002 conceder un plazo de diez días al recurrente, a las partes personadas y a la representación procesal del Parlamento de Cataluña, a fin de que alegaran lo que estimasen oportuno sobre la acumulación a dicho recurso del recurso de inconstitucionalidad núm. 5305-2002.

En escritos presentados en distintas fechas de marzo de 2011, la Letrada del Parlamento de Cataluña, el Abogado del Estado y la Abogada de la Generalitat de Cataluña mostraron su conformidad con la acumulación. Constatada la existencia de una indudable conexión entre ambos recursos, relevante para su tramitación y decisión unitaria, por Auto de 22 de mayo de 2012, el Pleno de este Tribunal acordó acumular el recurso de inconstitucionalidad núm. 5305-2002 al recurso de inconstitucionalidad núm. 4937-2002.

14. Por providencia de 22 de mayo de 2012, se señaló para deliberación y votación del presente recurso de inconstitucionalidad el día 24 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Según ha quedado expuesto en los antecedentes de la presente resolución, en los recursos acumulados 4937-2002 y 5305-2002 la Generalitat de Cataluña impugna los arts. 5.1, 7, 8.4 y 11.7, así como la disposición final primera, apartado 2, párrafos primero y segundo, de la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las cualificaciones y de la formación profesional, mientras que el Parlamento de Cataluña, por su parte, dirige sus quejas contra los mismos preceptos, a excepción del art. 7. Coinciden ambas representaciones en centrar básicamente sus quejas en el ámbito de la formación profesional inicial o reglada y en entender, en síntesis, que los preceptos discutidos atribuyen al Estado unas competencias que exceden de las habilitaciones constitucionales, desconociendo las competencias que constitucional y estatutariamente corresponden a la Comunidad Autónoma de Cataluña.

El Abogado del Estado, en cambio, después de denunciar el carácter, en buena medida, preventivo del recurso, sostiene que la regulación impugnada se encuentra plenamente respaldada por los títulos competenciales del Estado en la materia, señaladamente, los establecidos en el art. 149.1, cláusulas 1, 7 y 30 CE, y que, en todo caso, se respeta el espacio competencial de las Comunidades Autónomas. Solicita, en definitiva, la íntegra desestimación de los recursos, petición a la que se une la representación del Senado en su escrito de alegaciones en el recurso núm. 5305-2002, único en el que ha formulado alegaciones, defendiendo, igualmente, que los preceptos cuestionados responden a las competencias constitucionales del Estado y que dejan a salvo las competencias autonómicas.

2. Antes de proceder al examen de la cuestión de fondo que se plantea en los recursos que nos ocupan, hemos de atender a dos aspectos previos.

a) Un primer punto a considerar es el de la eventual pérdida de objeto de los recursos, ya que la Ley Orgánica 5/2002, sobre la que versan, ha sido modificada por la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible, y por la Ley Orgánica 4/2011, de 11 de marzo, complementaria de la Ley de economía sostenible, por la que se modifican las Leyes Orgánicas 5/2002, de 19 de junio, de las cualificaciones y de la formación profesional, 2/2006, de 3 de mayo, de educación, y 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

Según nuestra reiterada doctrina, no cabe dar una respuesta unívoca y general a la cuestión relativa a los efectos de la modificación, derogación o pérdida de vigencia de una disposición legal, ulterior a su impugnación, sobre la eventual desaparición del objeto de los diversos procesos constitucionales, debiendo distinguirse entre la cuestión y el recurso de inconstitucionalidad como manifestaciones procesales distintas, no pudiendo resolverse apriorísticamente en función de criterios abstractos o genéricos (por todas, SSTC 16/2003, de 30 de enero, FJ 2; 134/2004, de 22 de julio, FJ 3; y 1/2012, de 13 de enero, FJ 3). Pero lo cierto es que, como regla general, al ser el recurso de inconstitucionalidad un «recurso abstracto y orientado a la depuración objetiva del ordenamiento», la pérdida sobrevenida de la vigencia del precepto legal impugnado habrá de ser tenida en cuenta por este Tribunal para apreciar si la misma conlleva «la exclusión de toda la aplicabilidad de la Ley», pues si así fuera, «no habría sino que reconocer que desapareció, al acabar su vigencia, el objeto de este proceso constitucional que, por sus notas de abstracción y objetividad, no puede hallar su exclusivo sentido en la eventual remoción de las situaciones jurídicas creadas en aplicación de la Ley, acaso inconstitucional (art. 40.1 LOTC)» (STC 19/2012, de 15 de febrero, FJ 2). De manera que, «si bien carece de sentido, en el seno de un recurso de inconstitucionalidad, “pronunciarse sobre normas que el mismo legislador ha expulsado ya de dicho ordenamiento... de modo total, sin ultraactividad” (SSTC 160/1987, de 27 de octubre, FJ 6; 150/1990, de 4 de octubre, FJ 8; y 385/1993, de 23 de diciembre, FJ 2), puede resultar útil y conveniente su enjuiciamiento, aun cuando hayan sido derogadas, para excluir “toda aplicación posterior de la disposición legal controvertida, privándola así del vestigio de vigencia que pudiera conservar” (SSTC 160/1987, FJ 6; y 385/1993, FJ 2)». (STC 1/2012, de 13 de febrero, FJ 3).

Así pues, aunque la derogación o modificación de las normas tienen, como regla general, un efecto extintivo del recurso de inconstitucionalidad, esta regla presenta alguna excepción, como la que se produce cuando el fundamento del recurso, esto es, las tachas de inconstitucionalidad que se imputan a los preceptos impugnados, son de índole competencial, como ocurre en el supuesto que nos ocupa. En este sentido, recordábamos en la STC 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 1, que «“la función de preservar los ámbitos respectivos de competencia... no puede quedar automáticamente enervada por la modificación de las disposiciones cuya adopción dio lugar al litigio cuando aquéllas exigen aún, porque así lo demandan las partes..., una decisión jurisdiccional” que constate “si se verificó o no la extralimitación competencial denunciada” y precise “su definición constitucional y estatutaria” (SSTC 182/1988, fundamento jurídico 1, y 194/1994, fundamento jurídico 2). Es decir, que partiendo de la base del carácter concreto de la reclamación competencial, el objeto procesal permanece pese a los cambios legislativos cuando se trate de una competencia controvertida (STC 248/1988, fundamento jurídico 2). Criterios que también tienen aplicación cuando, como aquí es el caso, se trata de un recurso de inconstitucionalidad con fundamento en incompetencia, porque también en él habrá de tenerse en cuenta si se produjo alguna extralimitación competencial (STC 43/1996, fundamento jurídico 3)». En definitiva, el posterior cambio normativo que se ha producido en la ley impugnada, dada la incidencia menor que esas modificaciones tienen sobre los preceptos impugnados, no ha originado la desaparición del objeto del presente recurso, en la medida en que persiste el interés en la determinación de la titularidad de las competencias controvertidas.

b) Un segundo aspecto que se suscita en los presentes recursos de inconstitucionalidad viene dado por el dato de que fueron interpuestos durante la vigencia del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979, aprobado por Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre y, sin embargo, en el momento de resolverlos, se ha producido la reforma de dicho Estatuto de Autonomía, llevada a cabo por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, por lo que se ha de determinar la incidencia que deba tener en el presente proceso constitucional en relación con el canon de control a utilizar en el mismo.

Sobre este extremo resulta aplicable nuestra doctrina sobre el *ius superveniens*, según la cual el control de las normas que incurren en un posible exceso competencial debe hacerse de acuerdo con las normas del bloque de la constitucionalidad vigentes en el momento de dictar Sentencia [por todas SSTC 135/2006, de 27 de abril, FJ 3 a); 1/2011, de 14 de febrero, FJ 2; y 5/2012, de 17 de enero, FJ 3, y doctrina en ellas citada], lo cual debe llevarnos a analizar la constitucionalidad de los preceptos impugnados a la luz de la delimitación de competencias que se deriva de la mencionada reforma del Estatuto de Cataluña.

3. La cuestión de fondo sometida a nuestra decisión se refiere a la formación profesional que como concepto unitario trata de la capacitación para el desempeño de una profesión y el acceso al mercado laboral. Ahora bien, este concepto cubre una multiplicidad de figuras con perfiles propios y diferenciados. En concreto, dentro del concepto genérico de «formación profesional» encontramos tres vertientes diferenciadas: la formación profesional reglada, la formación profesional ocupacional y la continua (si bien las actuaciones relativas a estas dos últimas se suelen agrupar bajo la denominación de formación profesional ocupacional, como ocurre en el art. 30.1 de la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo: LOGSE). La primera de ellas se incluye en el sistema educativo, «en el que los saberes o cualificación con base en aptitudes específicas se imparten y están 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 95/2002, de 25 de abril, FJ 6). Las otras dos, en cambio, no se integran en el sistema educativo, teniendo por objeto la formación ocupacional, específicamente, el desarrollo de actuaciones formativas dirigidas a la inserción y reinserción laboral de los trabajadores, mientras que la continua busca «el mantenimiento, a lo largo de la vida laboral, de las aptitudes y cualificaciones profesionales en su día alcanzadas y que capacitaron para acceder al puesto de trabajo, con el fin de dotar a los trabajadores asalariados de los adecuados instrumentos formativos para hacer operante la directriz constitucional contenida en el art. 40.2 CE, es decir, para garantizar la formación y readaptación profesionales de los trabajadores ante los nuevos y acelerados cambios tecnológicos» (STC 95/2002, de 25 de abril, FJ 6).

En nuestro ordenamiento encontramos incluso en el primer tercio del siglo pasado manifestaciones de esa diversidad de vertientes, como es el caso del Estatuto de formación profesional, aprobado por Decreto de 21 de diciembre de 1928, que se refería tanto a la faceta de la formación inicial como a la de la formación complementaria o de perfeccionamiento posterior de los trabajadores, dualidad que también se encuentra en la Ley 14/1970, de 4 de agosto, general de educación y financiación de la reforma educativa, si bien el aspecto relativo al perfeccionamiento, promoción, actualización y readaptación profesionales se regulaba dentro de la educación permanente de adultos.

En la normativa postconstitucional se acentúa la separación entre las tres modalidades de formación profesional, que se rigen por normas distintas. Así, la formación profesional reglada, integrada en el sistema educativo, encontró regulación en la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, en el capítulo IV del título primero («De las Enseñanzas de Régimen General»), comprendiendo los arts. 30 a 35, en el primero de los cuales se remitían a su regulación específica las acciones dirigidas a la formación continua y a la inserción y reinserción laboral de los trabajadores. Esta regulación ha sido posteriormente sustituida por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación, que dedica a la formación profesional los arts. 39 a 44 (capítulo V del título primero), si bien no se introduce una variación sustancial respecto a la regulación

contenida anteriormente en la LOGSE, y que en el art. 39.1 define en conjunto y con una fórmula amplia la formación profesional, al decir que «comprende el conjunto de acciones formativas que capacitan para el desempeño cualificado de las diversas profesiones, el acceso al empleo y la participación activa en la vida social, cultural y económica. Incluye las enseñanzas propias de la formación profesional inicial, las acciones de inserción y reinserción laboral de los trabajadores así como las orientadas a la formación continua en las empresas, que permitan la adquisición y actualización permanente de las competencias profesionales». Ahora bien, se añade la precisión de que la regulación contenida en la Ley Orgánica 2/2006 sólo «se refiere a la formación profesional inicial que forma parte del sistema educativo».

La formación profesional ocupacional estaba recogida, en primer lugar, en el art. 14 de la Ley 51/1980, de 8 de octubre, básica de empleo, aunque, en la actualidad, encuentra su normativa específica en la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de empleo, que disciplina esta cuestión dentro del capítulo relativo a «Las políticas activas de empleo» que engloba tanto actuaciones de formación ocupacional como continua. Su artículo 26 dedica una amplia regulación a la que denomina «formación profesional para el empleo», definida en su apartado 1 como un subsistema de formación profesional «constituido por un conjunto de iniciativas, medidas e instrumentos que pretenden, a través de la formación de los trabajadores y de la acreditación de su cualificación, dar respuesta a sus necesidades personales y profesionales de inserción y reinserción en el sistema productivo y contribuir a la mejora de la competitividad de las empresas». Las acciones formativas que se desarrollen dentro de este subsistema se encuentran orientadas «a la adquisición, mejora y actualización permanente de las competencias y cualificaciones profesionales, favoreciendo la formación a lo largo de toda la vida de la población activa, y conjugando las necesidades de las personas, de las empresas, de los territorios y de los sectores productivos» (art. 26.2).

Por otra parte, la formación continua de los trabajadores se encuentra plasmada normativamente de forma específica en los arts. 4.2 b) y 23 del Estatuto de los trabajadores (texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, en la redacción que les ha dado el Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma laboral). El primero de ellos recoge, el derecho de los trabajadores, en la relación de trabajo, «[a] la promoción y formación profesional en el trabajo». El art. 23, dedicado a la «promoción y formación profesional en el trabajo», incluye, a su vez, entre los derechos del trabajador no sólo los que se refieren al disfrute de permisos y a la adaptación de jornada para concurrir a exámenes, asistir a cursos de formación profesional y para formación y perfeccionamiento, sino, especialmente, el que se refiere a «la formación necesaria para su adaptación a las modificaciones operadas en el puesto de trabajo», que «correrá a cargo de la empresa, sin perjuicio de la posibilidad de obtener a tal efecto los créditos destinados a la formación», pactándose los términos del ejercicio de tales derechos en la negociación colectiva (art. 23.1 y 2).

Estas dos últimas modalidades han sido normalmente objeto de consideración conjunta a la hora de desarrollar planes y programar actuaciones en la materia, a partir del acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de abril de 1985, por el que se establecieron las bases del Plan nacional de formación e inserción profesional para adecuar la formación profesional a las necesidades de empresas y trabajadores (modificado sucesivamente por acuerdos de 10 de enero de 1986, 6 de febrero de 1987, 21 de enero de 1988, y 22 de marzo de 1989). El Plan fue desarrollado anualmente por sucesivas órdenes del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en las que se establecían los correspondientes programas de actuación dirigidos tanto a demandantes de empleo como a trabajadores. Fue objeto de nueva regulación por el Real Decreto 1618/1990, de 14 de diciembre, sustituido por el Real Decreto 631/1993, de 3 de mayo, que cambia su enfoque, para dirigirlo exclusivamente a los trabajadores desempleados, y, finalmente, hay que mencionar el acuerdo sobre la formación para el empleo de 7 de febrero de 2006 que sería recogido posteriormente en el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, que

regula el subsistema de formación profesional para el empleo, integrando los subsistemas de formación ocupacional y continua.

Ante este panorama de dispersión normativa de los distintos subsistemas de formación profesional, la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las cualificaciones y de la formación profesional, sin derogar el marco legal de la formación profesional establecido por la LOGSE, tiene por objeto ordenar un sistema que integre las distintas modalidades de formación profesional, «que responda con eficacia y transparencia a las demandas sociales y económicas a través de las diversas modalidades formativas» (art. 1.1).

En su exposición de motivos se señala que las estrategias coordinadas para el empleo que postula la Unión Europea se orientan hacia la obtención de una población activa cualificada y apta para la movilidad y libre circulación, cuya importancia se resalta expresamente en el Tratado de la Unión Europea. En este contexto, se considera necesaria la renovación del marco normativo de la formación profesional, de forma que «se garantice en todo momento la deseable correspondencia entre las cualificaciones profesionales y las necesidades del mercado de trabajo». Con esta finalidad, la ley crea el sistema nacional de cualificaciones y formación profesional que, con la cooperación de las Comunidades Autónomas, «dote de unidad, coherencia y eficacia a la planificación, ordenación y administración de esta realidad, con el fin de facilitar la integración de las distintas formas de certificación y acreditación de las competencias y de las cualificaciones profesionales», fomentando la formación a lo largo de la vida, integrando las distintas ofertas formativas e instrumentando el reconocimiento y la acreditación de las cualificaciones profesionales a nivel nacional, como mecanismo favorecedor de la homogeneización a nivel europeo.

El eje institucional del sistema lo constituye el catálogo nacional de cualificaciones profesionales, cuyo objeto es la ordenación de las mismas en función de las competencias que resulten apropiadas para el ejercicio profesional susceptibles de reconocimiento y acreditación [art. 4.1 a)], partiendo, como noción básica, del concepto técnico de cualificación profesional que, según la exposición de motivos de la ley, es «el conjunto de competencias con significación para el empleo, adquiridas a través de un proceso formativo formal e incluso no formal que son objeto de los correspondientes procedimientos de evaluación y acreditación», desarrollándose las ofertas públicas de formación profesional «en función de las necesidades del mercado de trabajo y de las cualificaciones que éste requiere», y garantizando, en todo caso, el acceso de los ciudadanos en condiciones de igualdad a las diferentes modalidades de la formación profesional [art. 2.3 b)], a cuyo efecto, la ley cuenta con los centros ya existentes, aparte de trazar las líneas ordenadoras básicas de los nuevos centros integrados de formación profesional, en los que se impartirán todas las ofertas formativas referidas al catálogo nacional de cualificaciones profesionales (arts. 11.4 y 10.1). Y todo ello, tomando como punto de partida «los ámbitos competenciales propios de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas, así como el espacio que corresponde a la participación de los agentes sociales».

4. Una vez expuesto el panorama normativo de la formación profesional, debemos proceder al encuadre competencial de la materia que nos ocupa. En este punto, las partes coinciden en ubicar la formación profesional reglada o inicial en el ámbito de las competencias relativas a la educación, mientras que la ocupacional y la continua se incardinarían en la materia laboral y en las competencias relacionadas con la misma, criterio que coincide con lo expuesto en el fundamento jurídico anterior a la hora de deslindar las distintas modalidades de formación profesional.

La disposición final primera de la Ley Orgánica 5/2002 establece en su apartado 1 que la ley se dicta al amparo del art. 149.1.1, 7 y 30 CE, especificando en sus apartados 2 y 3 que la regulación de la formación profesional en el ámbito del sistema educativo se ampara en el art. 149.1.1 y 30 CE, mientras que lo que no se refiera a ella quedaría cubierto por el art. 149.1.7 CE. Las partes se muestran sólo parcialmente de acuerdo con esta atribución competencial, pues, en lo que se refiere a la regulación perteneciente al sistema educativo, aunque admiten que entra en juego la competencia del Estado ex art.

149.1.30 en materia de educación y que el título del art. 149.1.1 pasa a un segundo plano, actuando como refuerzo de aquella, discrepan de la extensión de la competencia estatal y del alcance que le otorga la disposición final primera, apartado 2. Así, mientras la Generalitat y el Parlamento de Cataluña sostienen que el Estado sólo estaría habilitado para dictar las normas básicas de desarrollo del derecho a la educación consagrado en el art. 27 CE, el Abogado del Estado y el Letrado del Senado defienden que una parte de la regulación referida a la formación profesional reglada se encontraría respaldada por el inciso primero del art. 149.1.30 CE (condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales), y otra por el inciso segundo (normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE). Sin embargo, tanto los recurrentes como los otros contendientes están de acuerdo en que lo referido a la formación profesional continua y a la ocupacional encontraría cobertura en el art. 149.1.7 CE, si bien discuten sobre el alcance de las competencias de ejecución en la materia.

5. En relación con la educación hay que recordar que se trata de una materia compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas (por todas, STC 6/1982, de 22 de febrero, FJ 3), y que las competencias del Estado en materia educativa derivan, sobre todo, de lo dispuesto en las cláusulas 1 y 30 del art. 149.1 CE (STC 77/1985, de 27 de junio, FJ 15), arraigando dichas competencias en el derecho fundamental a la educación (art. 27 CE), cuyo ejercicio igualitario debe garantizar el Estado (STC 6/1982, FJ 3). El título específico que ostenta el Estado hace pasar a un segundo plano, como han reconocido las partes, el alcance de la cláusula general del art. 149.1.1 CE (STC 137/1986, de 6 de noviembre, FJ 3), que se proyecta de un modo genérico sobre todos los derechos fundamentales (STC 188/2001, de 20 de septiembre, FJ 6). Pues bien, el art. 149.1.30 CE atribuye al Estado dos competencias diferenciadas que, de acuerdo con nuestra doctrina, presentan un distinto alcance. En primer lugar, le reconoce competencia exclusiva para la «[r]egulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales», mientras que, en su segundo inciso, le asigna competencia sobre las «normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia».

La primera de esas competencias comprende la de «establecer los títulos correspondientes a cada nivel y ciclo educativo, en sus distintas modalidades, con valor habilitante tanto desde el punto de vista académico como para el ejercicio de las profesiones tituladas, es decir, aquellas cuyo ejercicio exige un título (*ad ex*: Graduado Escolar, Bachiller, Diplomado, Arquitecto Técnico o Ingeniero Técnico en la especialidad correspondiente, Licenciado, Arquitecto, Ingeniero, Doctor), así como comprende también la competencia para expedir los títulos correspondientes y para homologar los que no sean expedidos por el Estado» (STC 42/1981, de 22 de diciembre, FJ 3). Esta competencia, que se halla estrechamente ligada al principio de igualdad de los españoles en derechos y obligaciones en todo el territorio del Estado, consagrado en el art. 139.1 CE (STC 82/1986, de 26 de junio, FJ 12), «se vincula directamente a la existencia de las llamadas profesiones tituladas, concepto éste que la propia Constitución utiliza en el art. 36, y que implícitamente admite, como parece obvio, que no todas las actividades laborales, los oficios o las profesiones en sentido lato son o constituyen profesiones tituladas. Como ha declarado este Tribunal en la STC 83/1984, tales profesiones tituladas existen cuando se condicionan determinadas actividades “a la posesión de concretos títulos académicos”, y en un sentido todavía más preciso, la STC 42/1986 define las profesiones tituladas como aquellas “para cuyo ejercicio se requieren títulos, entendiendo por tales la posesión de estudios superiores y la ratificación de dichos estudios mediante la consecución del oportuno certificado o licencia”. Según señalábamos en esta última Sentencia, corresponde al legislador, atendiendo a las exigencias del interés público y a los datos producidos por la vida social, determinar cuándo una profesión debe pasar a ser profesión titulada, y no es dudoso que, con arreglo al texto del art. 149.1.30 de la Constitución, es el legislador estatal quien ostenta esta competencia exclusiva». (STC 122/1989, de 6 de julio, FJ 3).

Resulta de especial importancia esta última precisión sobre la vinculación de la competencia del primer inciso del art. 149.1.30 CE con las profesiones tituladas, incardinadas dentro del sistema educativo (en este caso se trataría de los títulos relativos a la formación profesional de grado medio y a la formación profesional de grado superior, que son las titulaciones contempladas actualmente por la Ley Orgánica de educación dentro del sistema educativo), que no se pueden equiparar a otras figuras acreditativas de capacitaciones profesionales adquiridas en otros ámbitos. En este sentido, la propia Ley Orgánica 5/2002 distingue en su art. 8 entre los títulos de formación profesional y los certificados de profesionalidad, que presentan diferentes efectos y alcances. Sobre esta cuestión hemos dicho ya que «la sujeción a determinadas condiciones o el cumplimiento de ciertos requisitos para poder ejercer una determinada actividad laboral o profesional es cosa bien distinta y alejada de la creación de una profesión titulada en el sentido antes indicado. Es así posible que, dentro del respeto debido al derecho al trabajo y a la libre elección de profesión u oficio (art. 35 de la Constitución), y como medio necesario para la protección de intereses generales, los poderes públicos intervengan el ejercicio de ciertas actividades profesionales, sometiéndolas a la previa obtención de una autorización o licencia administrativa o a la superación de ciertas pruebas de aptitud. Pero, como se acaba de señalar, la exigencia de tales requisitos, autorizaciones, habilitaciones o pruebas no es en modo alguno, equiparable a la creación o regulación de los títulos profesionales, a que se refiere el art. 149.1.30 de la Constitución, ni guarda relación con la competencia que este precepto constitucional reserva al Estado» (STC 122/1989, de 6 de julio, FJ 3).

A partir de esta doctrina, señalamos en la STC 111/1993, de 25 de marzo, FJ 9, que «no solo resulta avalada la distinción entre “título académico oficial” y “capacitación oficial” y la identificación de las profesiones tituladas con aquellas para cuyo ejercicio se requiere poseer estudios universitarios acreditados por la obtención del correspondiente “título” oficial, sino que dado el reconocimiento constitucional a la libre elección de profesión u oficio (art. 35 CE), se perfila la posibilidad de diversos grados de control estatal de las actividades profesionales según sea la mayor o menor importancia constitucional de los intereses que con su ejercicio se ponen en juego. De manera que cuanto más relevancia social tuvieran dichos intereses, mayor sería el nivel de conocimientos requeridos para el desempeño de la actividad». Así, en la STC 154/2005, de 9 de junio, FJ 8 b), negamos que las actividades formativas referidas al personal de seguridad privada pudieran incardinarse en la materia «educación» y que pudiera invocarse el título estatal del art. 149.1.30 CE, debiendo quedar encuadrada la cuestión en la materia de «seguridad pública».

Cosa distinta es que el contenido propio de esas actividades formativas pueda ser objeto de homologación por parte del Estado en relación con la acreditación de las enseñanzas correspondientes a las titulaciones de la formación profesional reglada, aspecto en el que sí entraría en juego la competencia del primer inciso del art. 149.1.30 CE.

En todo caso, la extensión de esta competencia estatal exclusiva, que supone la reserva al Estado de toda la función normativa en relación con dicho sector (STC 77/1985, de 27 de junio, FJ 15), determina que las Comunidades Autónomas sólo puedan asumir competencias ejecutivas en relación con esta materia, y, en este sentido, el art. 131.4 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) establece que «[c]orresponde a la Generalitat, en materia de enseñanza no universitaria, la competencia ejecutiva sobre la expedición y homologación de los títulos académicos y profesionales estatales».

Por otra parte, corresponde también al Estado, en virtud del art. 149.1.30 CE, la competencia para dictar las normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE, que debe entenderse, según hemos afirmado, en el sentido de que incumbe al Estado «la función de definir los principios normativos y generales y uniformes de ordenación de las materias enunciadas en tal art. 27 de la CE» (STC 77/1985, de 27 de junio, FJ 15). 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.

En el caso de la Generalitat de Cataluña, su vigente Estatuto de Autonomía le ha atribuido en su art. 131, en materia de enseñanza no universitaria, «la competencia exclusiva sobre las enseñanzas postobligatorias que no conduzcan a la obtención de título o certificación académica o profesional con validez en todo el Estado y sobre los centros docentes en que se impartan estas enseñanzas» (apartado 1), así como la competencia exclusiva respecto de «las enseñanzas obligatorias y no obligatorias que conducen a la obtención de un título académico o profesional con validez en todo el Estado y a las enseñanzas de educación infantil», competencia exclusiva que incluye una serie de potestades especificadas en ocho subapartados (apartado 2). En este caso, «[s]e trata, en efecto, a diferencia de lo que sucede con el art. 131.1 EAC, de materias claramente encuadradas en el ámbito de la “educación” y, por tanto, directamente afectadas por los arts. 27, 81.1 y 149.1.30 CE, determinantes de una serie de reservas a favor del Estado que, como tenemos repetido, no quedan desvirtuadas por la calificación estatutaria de determinadas competencias autonómicas como exclusivas» (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 77). Por último, el apartado 3 del mismo precepto atribuye a la Generalitat una competencia compartida «[e]n lo no regulado en el apartado 2 y en relación con las enseñanzas que en él se contemplan», y «respetando los aspectos esenciales del derecho a la educación y a la libertad de enseñanza en materia de enseñanza no universitaria y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 149.1.30 de la Constitución». Esta competencia también incluye en una decena de subapartados la enunciación de una serie de facultades concretas que corresponden a la Generalitat. Esta competencia compartida tiene el alcance determinado por el art. 111 EAC, según el pronunciamiento contenido en el fundamento jurídico 60 de la STC 31/2010, en el que se describen las facultades comprendidas en la competencia de desarrollo de las bases estatales, precepto que, una vez suprimido el inciso declarado inconstitucional en dicha Sentencia por introducir una definición de las bases que incidía sobre el ámbito competencial del Estado, «se limita a describir correctamente las facultades comprendidas en la competencia de desarrollo de unas bases estatales cuyo contenido y alcance serán siempre, y sólo, las que se desprenden de la Constitución interpretada por este Tribunal».

6. La norma cuestionada basa la competencia estatal también en el art. 149.1.1 CE, que reconoce competencia exclusiva al Estado para regular «las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales». Ciertamente, el art. 149.1.1 CE, en puridad, no habilita al Estado para regular el contenido normativo sustantivo de los derechos constitucionales, sino «las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales». Por tanto, no cabe identificar el contenido normativo de los derechos constitucionales y las condiciones básicas con arreglo a las cuales dichos derechos han de ser ejercidos, de manera que las señaladas condiciones básicas sólo permiten al Estado establecer una cierta homogeneidad en el ejercicio de tales derechos cuando ello fuere aconsejable para evitar una excesiva diversidad que pudiera menoscabar la entidad sustancial del derecho de que se trate (STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 17).

Delimitado negativamente, puede decirse que la competencia estatal ex art. 149.1.1 CE no puede ser equiparada a la competencia que ostenta el Estado en materias concretas para dictar la correspondiente normativa básica, ni, por consiguiente, las condiciones básicas se identifican con «legislación básica», «bases» o «normas básicas»; en este sentido, hemos dicho que «el art. 149.1.1 CE, en efecto, no ha atribuido al Estado la fijación de las bases sobre los derechos y libertades constitucionales, sino sólo el establecimiento —eso sí, entero— de aquellas condiciones básicas que tiendan a

garantizar la igualdad. Y si bien es cierto que su regulación no puede suponer una normación completa y acabada del derecho y deber de que se trate y, en consecuencia, es claro que las Comunidades Autónomas, en la medida en que tengan competencias sobre la materia, podrán siempre aprobar normas atinentes al régimen jurídico de ese derecho ..., no lo es menos, sin embargo, que la competencia ex art. 149.1.1 CE no se mueve en la lógica de las bases estatales-legislación autonómica de desarrollo» [STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7 a)].

En cuanto a su delimitación positiva, dijimos en la misma STC 61/1997, FJ 8, que «las “condiciones básicas” hacen referencia al contenido primario (STC 154/1988) del derecho, a las posiciones jurídicas fundamentales (facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, ciertas premisas o presupuestos previos...). En todo caso, las condiciones básicas han de ser las imprescindibles o necesarias para garantizar esa igualdad, que no puede consistir en una igualdad formal absoluta. Como hemos insistido, si por “condiciones básicas” hubiera de entenderse cualquier condición “material”, obligado sería concluir que esa interpretación tan amplia habría de conducir a un solapamiento con otras competencias estatales explicitadas en el art. 149.1 CE o, lo que es peor, a una invasión de las competencias autonómicas».

En definitiva, podemos concluir que, de acuerdo con nuestra doctrina, este título estatal queda restringido al ámbito normativo, «lo que permite al Estado una regulación, aunque limitada a las condiciones básicas que garanticen la igualdad, que no al diseño completo y acabado de su régimen jurídico» [STC 188/2001, de 20 de septiembre, FJ 12, con cita de la STC 61/1997, FJ 7 b)].

7. En cuanto a la delimitación competencial en la otra parcela en la que se ubican materialmente la formación profesional continua y la ocupacional, en la STC 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 5, ya afirmamos que la formación profesional ocupacional ha de ubicarse en la materia «legislación laboral» (art. 149.1.7 CE), y a igual conclusión llegamos en cuanto a la modalidad de formación continua de los trabajadores asalariados o en activo en las SSTC 95/2002, de 25 de abril, y 190/2002, de 17 de octubre. En la primera de ellas, afirmamos —como ya hemos adelantado en el fundamento jurídico 3— que esta última modalidad no pertenece al ámbito de la «educación», ya que no se integra en el sistema educativo, en el que sólo se incluye la «formación profesional reglada» que, al ser cursada, conlleva la posibilidad de obtención de un determinado título académico (STC 95/2002, FJ 6). El propio art. 30.1 LOGSE remitía a su regulación específica y propia todo lo concerniente a la formación profesional ocupacional, mientras que el art. 39.1 de la Ley Orgánica de educación previene que la regulación contenida en la misma se refiere exclusivamente «a la formación profesional inicial que forma parte del sistema educativo». Las acciones formativas para la formación continua de los trabajadores ocupados no forman parte del sistema educativo, sino que, como afirmamos en la reseñadas Sentencias, se identifican como pertenecientes a un estadio ulterior, centrado en el mantenimiento, a lo largo de la vida laboral, de las aptitudes y cualificaciones profesionales alcanzadas en su día (SSTC 95/2002, FJ 6; 190/2002, FJ 5).

Sin perjuicio de que haya aspectos de la formación profesional vinculados al fomento del empleo que podrían encontrar cobertura en el art. 149.1.13 CE (STC 95/2002, FJ 11), hemos descartado, en términos generales, la inclusión de esta materia en el citado título estatal, pues sólo tangencialmente puede verificarse su repercusión económica y, por otra parte, «si bien la política de empleo, dada su relevancia para los diversos sectores económicos, puede, e incluso debe, en alguna de sus manifestaciones, ser objeto de coordinación y planificación, esta previsión no puede entenderse con un significado tan amplio o expansivo que determine su proyección sobre un aspecto tangencial o secundario a dicha política de empleo como es la formación profesional ocupacional, en modo alguno equiparable a otras decisiones básicas en dicho ámbito, como pudieran ser las subvenciones o subsidios a las prejubilaciones en sectores productivos objeto de reconversión industrial, o las medidas dirigidas a la “recolocación” de determinados colectivos de trabajadores en razón de situaciones de crisis afectantes a ciertas empresas o sectores, entre otras» (STC 95/2002, FJ 7).

Por lo que se refiere a la incardinación de la formación de los trabajadores ocupados en la materia «legislación laboral» se dijo en las SSTC 95/2002, FJ 8, y 190/2002, FJ 6, que «la STC 35/1982, de 14 de junio, asigna al adjetivo laboral “un sentido concreto y restringido, coincidente por lo demás con el uso habitual, como referido solo al trabajo por cuenta ajena”. A ello añadimos que las acciones de estímulo de la contratación laboral, en sus distintas modalidades se insertan sin dificultad en el título del art. 149.1.7 CE, el cual ha de tenerse asimismo por prevalente en lo que atañe a los incentivos a la formación profesional ocupacional, para concluir que ésta «conciene a la regulación de un concreto derecho de los trabajadores en el seno de la relación laboral, como el reconocido en el art. 4.2 del estatuto de los trabajadores ... y desarrollado en el art. 23 del mismo texto legal ... Esta clara inserción de la formación profesional continua en el seno de la relación laboral, con la consiguiente atribución de derechos al trabajador y correlativos deberes al empresario, determina como encuadramiento adecuado de la materia el de “legislación laboral”». (SSTC 95/2002, FJ 8; y 190/2002, FJ 6).

El reparto competencial en esta materia viene dado por el ya citado art. 149.1.7 CE y por el art. 170.1 EAC. El primero de ellos atribuye al Estado competencia exclusiva sobre legislación laboral, «sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas», y el segundo reconoce a la Generalitat «la competencia ejecutiva en materia de trabajo y relaciones laborales», incluyendo a continuación un listado de potestades concretas, entre las que figuran en los párrafos b) y c) «[l]as políticas activas de ocupación, que incluyen la formación de los demandantes de ocupación y de los trabajadores en activo, así como la gestión de las subvenciones correspondientes», con participación en «los planes o actividades de formación que superen el ámbito territorial de Cataluña», y «[l]as cualificaciones profesionales en Cataluña».

La premisa de partida de este encuadramiento es que «[l]a Constitución Española atribuye al Estado la ordenación general en materia laboral, pues las Cortes Generales y no las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, son las que ostentan la potestad legislativa en el ámbito de lo laboral» (STC 33/1981, de 5 de noviembre, FJ 2). Además, hemos señalado reiteradamente que «la expresión “legislación” que define la competencia exclusiva del Estado en materia laboral ha de ser entendida “en sentido material, sea cual fuere el rango formal de las normas” (STC 35/1982, de 14 de junio, FJ 2), y comprendiendo, por tanto, no sólo las leyes, sino también los reglamentos. ... La exigencia de uniformidad que informa el título competencial del Estado sobre “legislación laboral” ex art. 149.1.7 CE (STC 227/1998, de 26 de noviembre, FJ 9) determina, en definitiva, que “ningún espacio de regulación externa les resta a las Comunidades Autónomas, las cuales únicamente pueden disponer de una competencia de mera ejecución de la normación estatal” (STC 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 11)». (STC 51/2006, de 16 de febrero, FJ 4).

La competencia autonómica en esta materia que es, como ya se ha expuesto, de ejecución de la legislación laboral, incluye la emanación de reglamentos internos de organización de los servicios necesarios (SSTC 249/1988, de 20 de diciembre, FJ 2; y 158/2004, de 21 de septiembre, FJ 5) y de regulación de la propia competencia funcional de ejecución (STC 51/2006, de 16 de febrero, FJ 4), y, en general, «el desarrollo del conjunto de actuaciones preciso para la puesta en práctica de la normativa reguladora del conjunto del sistema de relaciones laborales» (STC 194/1994, de 23 de junio, FJ 3), así como la potestad sancionadora en la materia (SSTC 87/1985, de 16 de julio, FFJJ 1 y 2; 195/1996, de 28 de noviembre, FFJJ 8 y 9; y 81/2005, de 6 de abril, FJ 11). En esta línea se enmarca el art. 112 EAC, según el cual, corresponde a la Generalitat en el ámbito de sus competencias ejecutivas, además de la función ejecutiva, comprensiva de la potestad de organización de su propia administración, la potestad reglamentaria, previsión ésta que, de acuerdo con la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 61, ha de entenderse «limitada a la emanación de reglamentos de organización interna y de ordenación funcional de la competencia ejecutiva autonómica».

Siendo ésta la regla general, hay que advertir, empero, que existen excepciones al encuadramiento de la formación profesional, en su modalidad continua, en la materia

«legislación laboral». Como señalamos en la STC 190/2002, FJ 8, las acciones formativas que se realicen en el ámbito de las Administraciones públicas «deberán encuadrarse, desde la perspectiva del orden constitucional de competencias, en las materias “bases ... del régimen estatutario de sus funcionarios” o “legislación laboral”, según que la relación de los empleados públicos con la Administración sea de carácter funcional, estatutario o laboral. Pues bien, en la primera de estas materias al Estado le corresponde dictar la normativa básica (art. 149.1.18 CE)», y, en nuestro caso, a la Generalitat la competencia exclusiva sobre el régimen estatutario del personal al servicio de las Administraciones públicas catalanas y sobre la ordenación y la organización de la función pública, y la competencia compartida para el desarrollo de los principios ordenadores del empleo público, sobre la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, las situaciones administrativas y los derechos, deberes e incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones públicas [art. 136 a) y b)].

De la misma manera, hemos entendido que las actuaciones dirigidas a la formación continua de determinadas profesiones sanitarias, que tampoco se incardinan en la materia «educación», pues «no se ha establecido un sistema de retitulación dentro del sistema educativo general para la formación continua de estos profesionales», por su obvia repercusión en el ámbito de la salud humana «se incardinan en la materia “sanidad”, en la que el Estado tiene atribuida la competencia para el establecimiento de las normas básicas y coordinación (art. 149.1.16 CE)» (STC 1/2011, de 14 de febrero, FJ 5), y a la Generalitat corresponde, entre otras, competencia compartida sobre la formación sanitaria especializada y sobre el régimen estatutario y la formación del personal que presta servicios en el sistema sanitario público [art. 162.3 d) y e) EAC], con el alcance que determina el art. 111 EAC, al que ya nos hemos referido anteriormente.

En definitiva, sin perjuicio de la regla general que enmarca la formación profesional en su modalidad continua en la esfera laboral, habrá que estar, en último término, al ámbito en el que se desenvuelven las actividades formativas de los trabajadores ocupados en cada caso para determinar el encuadre material que resulte procedente y la distribución competencial que al mismo corresponda.

8. Dada la pluralidad y distinto alcance de los títulos competenciales en esta materia, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, procede realizar una observación preliminar que cabe referir potencialmente a todos los preceptos impugnados, en el sentido de que no es posible realizar una lectura unívoca de su contenido, ya que ésta puede variar según se proyecte sobre cada una de las distintas modalidades de formación profesional.

El primer precepto contra el que dirigen su impugnación el Gobierno de la Generalitat y el Parlamento de Cataluña es el art. 5.1 de la Ley Orgánica 5/2002, a cuyo tenor:

«Corresponde a la Administración General del Estado la regulación y la coordinación del Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional, sin perjuicio de las competencias que corresponden a las Comunidades Autónomas y de la participación de los agentes sociales.»

Afirman los recurrentes que el Estado pretende asumir toda la regulación concerniente a la formación profesional reglada, de acuerdo con el sistema nacional de cualificaciones y formación profesional definido en el art. 4.1, atribuyendo una competencial general a la Administración estatal cuando sólo la tiene para la regulación general del sistema educativo y para dictar normas básicas ex art. 149.1.30 CE (que sólo excepcionalmente pueden tener lugar por vía reglamentaria), con lo que choca con el reparto constitucional de competencias en materia de enseñanza. Esta asunción de toda la regulación quedaría confirmada por la disposición final primera.2 de la misma ley orgánica. Consideran, además, que esta regulación resulta contradictoria con la que se contenía en la LOGSE —a la sazón en vigor—, conforme a la cual el Estado debería fijar sólo los criterios de evaluación y no el procedimiento concreto para llevarla a cabo, y que se atribuye a la

Administración General del Estado una competencia genérica de coordinación del sistema sin acotar su alcance.

El Abogado del Estado, por su parte, sostiene que la competencia estatal no se limita a las normas básicas de desarrollo ex art. 149.1.30 CE, y que el establecimiento de las bases por vía reglamentaria se justifica por el contenido técnico y especializado de la materia así como por la variabilidad consustancial a las necesidades del mercado de trabajo. En cualquier caso, se salvaguardan expresamente las competencias autonómicas. Señala que la impugnación se basa en una hipotética vulneración futura, obviándose la mención de la competencia estatal de coordinación. Afirma que los apartados 2 y 3 del precepto, que no han sido impugnados, son reveladores de la participación que la ley impugnada atribuye a las Comunidades Autónomas, y, asimismo, que la declaración contenida en el art. 5.1 es consecuencia lógica de la competencia estatal ex art. 149.1.1 CE, que resulta compatible con la competencia plena de la Comunidad Autónoma en el plano normativo y ejecutivo.

El Letrado representante del Senado también opone que en el precepto discutido se reconoce que la regulación del sistema será sin perjuicio de las competencias autonómicas, por lo que los criterios establecidos por el Estado podrán ser desarrollados por las Comunidades Autónomas, añadiendo que la competencia de coordinación del Estado encuentra respaldo en la doctrina constitucional.

Para dar respuesta a esta primera impugnación, hay que partir del sistema nacional de cualificaciones y formación profesional cuya regulación y coordinación reserva a la Administración General del Estado el art. 5.1 y que, según el art. 2.1 de la Ley Orgánica 5/2002, es «el conjunto de instrumentos y acciones necesarios para promover y desarrollar la integración de las ofertas de la formación profesional, a través del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, así como la evaluación y acreditación de las correspondientes competencias profesionales, de forma que se favorezca el desarrollo profesional y social de las personas y se cubran las necesidades del sistema productivo».

Los instrumentos y acciones de referencia son (art. 4): a) El catálogo nacional de cualificaciones profesionales, que cuenta con una estructura modular y ordena las cualificaciones identificadas en el sistema productivo en función de las competencias apropiadas para el ejercicio profesional que sean susceptibles de reconocimiento y acreditación, incluyendo el contenido de la formación asociada a cada cualificación. Por cualificación se entiende «el conjunto de competencias profesionales con significación para el empleo que puedan ser adquiridas mediante formación modular u otros tipos de formación y a través de la experiencia laboral», mientras que las competencias son «el conjunto de conocimientos y capacidades que permitan el ejercicio de la actividad profesional conforme a las exigencias de la producción y el empleo» [art. 7.3 a) y b) de la Ley Orgánica 5/2002; actualmente art. 7.4 a) y b)]. b) Un procedimiento de reconocimiento, evaluación, acreditación y registro de las cualificaciones profesionales. c) La información y orientación en materia de formación profesional y empleo. d) La evaluación y mejora de la calidad del sistema, que proporcione información sobre su funcionamiento y su adecuación a las necesidades formativas individuales y a las del sistema productivo.

Pues bien, la regulación y la coordinación de todo ello, incluidas, por tanto, las cualificaciones profesionales a las que se refieren los arts. 7 y 8 de la ley, es lo que reserva a la Administración General del Estado el art. 5.1, aunque «sin perjuicio de las competencias que corresponden a las Comunidades Autónomas».

a) La previsión de este precepto se impugna tanto en sí misma considerada como en su conexión con la disposición final primera, apartado 2. Ahora bien, dado que ésta ha sido objeto de una impugnación autónoma, aquí nos limitaremos a analizar si el art. 5.1, aisladamente considerado, produce o no el efecto denunciado en los recursos. Para realizar ese examen hemos de tener en cuenta no sólo el resto de contenidos de la propia ley, sino también la regulación de la formación profesional reglada, de la que no se puede prescindir, pues la Ley Orgánica 5/2002 pretende integrar en dicho sistema las diversas modalidades de formación profesional, pero sin sustituir las regulaciones propias de cada una de ellas.

Así, por una parte, el art. 10.2 de la Ley Orgánica 5/2002 dispone que «[l]as Administraciones educativas, en el ámbito de sus competencias, podrán ampliar los contenidos de los correspondientes títulos de formación profesional», de donde se extrae la consecuencia de que el Estado fijará las enseñanzas mínimas, pero que las Comunidades Autónomas podrán complementar los contenidos de los distintos títulos de formación profesional. Por otra, en su exposición de motivos de la propia ley orgánica se afirma expresamente que «no deroga el actual marco legal de la formación profesional establecido por la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo», y, aunque este extremo sea puesto en duda por las recurrentes, lo cierto es que, si acudimos a la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación, que ha sustituido con posterioridad a la LOGSE —y que es también posterior a la Ley Orgánica 5/2002, con las consecuencias que ello implicaría en la relación entre ambas leyes—, podemos comprobar que las competencias de las Comunidades Autónomas en el ámbito del sistema educativo han quedado incólumes. Así, en su art. 6, al regular de manera general el currículo de las enseñanzas, determina que «el Gobierno fijará, en relación con los objetivos, competencias básicas, contenidos y criterios de evaluación, los aspectos básicos del currículo que constituyen las enseñanzas mínimas a las que se refiere la disposición adicional primera, apartado 2, letra c) de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación» (apartado 2), debiendo requerir esos aspectos básicos el 55 por 100 de los horarios escolares para las Comunidades Autónomas que tengan lengua cooficial y el 65 por 100 para las que no la tengan (apartado 3), al tiempo que han de formar parte del currículo de las distintas enseñanzas, que deben establecer las Administraciones educativas (apartado 4).

Específicamente, en las normas referidas a la formación profesional, el art. 39.6 (al igual que antes el art. 35.1 LOGSE) dispone que el Gobierno «previa consulta a las Comunidades Autónomas, establecerá las titulaciones correspondientes a los estudios de formación profesional, así como los aspectos básicos del currículo de cada una de ellas». De todo ello se sigue que el resto del contenido del currículo será establecido por las Administraciones educativas, denominación general en la que están incluidas las Comunidades Autónomas, dentro de su ámbito de competencias. Por lo demás, hay en la Ley Orgánica de educación muchas otras potestades que se reconocen a esas Administraciones educativas y que ponen de manifiesto hasta qué punto quedan salvaguardadas las competencias autonómicas en la materia dentro del sistema educativo.

En definitiva, la reserva a la Administración General del Estado en el art. 5.1 de la Ley Orgánica 5/2002 de la regulación del sistema nacional de cualificaciones y formación profesional no supone, en sí misma considerada, la asunción total del contenido formativo referido a la formación profesional reglada, ni el correlativo desconocimiento de las competencias que corresponden a la Generalitat de Cataluña en materia educativa, ni siquiera en aquellos concretos aspectos que se mencionan en los recursos, como el relativo a la evaluación, en el que el Estado establece los criterios básicos.

b) El otro aspecto de este precepto que es discutido por el Parlamento de Cataluña (no así por el Gobierno de la Generalitat) es el referido a la atribución a la Administración General del Estado de una competencia genérica de coordinación del sistema, cuyo alcance no se acota. Ciertamente, el art. 149.1.30 CE, no reconoce una específica competencia de coordinación al Estado, pero ya en nuestra STC 32/1983, de 28 de abril, FJ 2, nos referimos a la competencia estatal de coordinación general, señalando que la coordinación «persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían respectivamente la realidad misma del sistema». Sobre esta competencia general, realizamos en la misma Sentencia y fundamento jurídico una serie de precisiones: «a) Aunque constituye un reforzamiento o complemento de la noción de bases, es una competencia distinta a la de fijación de las bases, como se desprende del hecho de que en el art. 149.1 no siempre que se habla de bases se habla también de coordinación general, si bien ésta, cuando se incluye, aparece salvo en una ocasión

(art. 149.1.15) unida a la competencia sobre las bases (art. 149.1.13 y 149.1.16); b) la competencia de coordinación general presupone lógicamente que hay algo que debe ser coordinado, esto es, presupone la existencia de competencias de las Comunidades ..., competencias que el Estado, al coordinarlas, debe obviamente respetar, pues nunca ni la fijación de bases ni la coordinación general deben llegar a tal grado de desarrollo que dejen vacías de contenido las correspondientes competencias de las Comunidades; c) la competencia estatal de coordinación general significa no sólo que hay que coordinar las partes o subsistemas (esto es, las competencias comunitarias) ..., sino que esa coordinación le corresponde hacerla al Estado; d) en consecuencia la coordinación general debe ser entendida como la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades ... estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema».

De lo expuesto podemos destacar, en primer lugar, la idea de que la coordinación es una facultad que guarda estrecha conexión con las competencias normativas, de modo que el titular de estas últimas ostenta aquella facultad como complemento inherente (STC 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 8), encontrándose ínsita no sólo en toda competencia básica (STC 81/2005, de 6 de abril, FJ 10), sino que la facultad de coordinación se conecta con las competencias normativas en general. Así, hemos precisado que no se pueden reducir ni confundir las manifestaciones específicas de coordinación que aparecen en nuestra Constitución (art. 149.1, apartados 13, 15 y 16 CE, entre otros) como competencia adicional a una competencia normativa limitada, «con las funciones generales de coordinación que corresponden al Estado cuando sus competencias normativas son plenas, dado que aquél no puede desentenderse en absoluto de la ejecución autonómica de la legislación estatal. Resultan así posibles formas de intervención normativa que establezcan reglas que cumplan una función coordinadora de las Administraciones Autonómicas entre sí y con el Estado» (STC 104/1988, de 8 de junio, FJ 2).

En segundo lugar, la coordinación conlleva un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto del coordinado [SSTC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 20 f); y 118/1996, de 27 de junio, FJ 66], y es claro que «el que ostenta atribuciones de aquella índole está legitimado, en línea de principio, para establecer unilateralmente medidas armonizadoras destinadas a la más eficaz concertación de la actuación de todos los entes involucrados» (STC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 13), evitando interferencias y, en su caso, dispersión de esfuerzos e iniciativas perjudiciales para la finalidad prioritaria (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 31).

La última idea que se ha de resaltar de nuestra doctrina sobre la facultad de coordinación es que no otorga a su titular competencias que no ostente, especialmente facultades de gestión complementarias (STC 194/2004, FJ 8), de suerte que, implicando lógicamente su ejercicio la existencia de competencias autonómicas que deben ser coordinadas, en ningún caso puede aquél suponer la invasión y el vaciamiento de las mismas. En definitiva, la competencia en materia de coordinación no autoriza al Estado «para atraer hacia su órbita de actividad cualquier competencia de las Comunidades Autónomas por el mero hecho de que su ejercicio pueda incidir en el desarrollo de las competencias estatales sobre determinadas materias. La coordinación no supone “una sustracción o menoscabo de las competencias de las entidades sometidas a la misma: antes bien, presupone. Lógicamente, la titularidad de las competencias en favor de la entidad coordinada” (STC 27/1987, de 27 de febrero); por lo que no puede servir de instrumento para asumir competencias autonómicas, ni siquiera respecto de una parte del objeto material sobre el que recaen» [STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 20 e)].

Pues bien, de cuanto aquí hemos expuesto podemos concluir que la atribución a la Administración General del Estado de la coordinación del sistema nacional de cualificaciones y formación profesional no supone un exceso en las competencias estatales, sino que es una lógica consecuencia de las competencias normativas que el Estado ostenta ex art. 149.1.7 y 30 CE y de las competencias que corresponden a las

Comunidades Autónomas en la materia, sin cuya existencia no tendría sentido esa competencia de coordinación. De hecho, el art. 4.2 —no impugnado— ya establece que a través de los distintos instrumentos y acciones que comprende el sistema nacional «se promoverá la gestión coordinada de las distintas Administraciones públicas con competencia en la materia», coordinación que se manifiesta de manera evidente como una necesidad esencial para el adecuado funcionamiento del sistema. En cualquier caso, no se puede dejar de reseñar que el Estado habría contado con esa competencia de coordinación del sistema nacional aunque la Ley Orgánica 5/2002 no hubiese dispuesto nada al respecto de manera expresa. Por lo demás, nada podemos decir aquí sobre la extensión de esa facultad de coordinación, que dependerá de las concretas medidas que puedan arbitrarse por el Estado que, en su caso, podrán ser impugnadas por las Comunidades Autónomas si consideran que sobrepasan los límites que nuestra doctrina impone al ejercicio de dicha facultad afectando a las competencias autonómicas.

9. El siguiente precepto impugnado es el art. 7, al que el Gobierno de la Generalitat achaca los mismos vicios que al art. 5.1, en cuanto reserva al Estado la regulación íntegra del catálogo nacional de cualificaciones profesionales, con lo que la regulación entera de la formación profesional pasaría a manos de la Administración del Estado, con vaciamiento de las facultades normativas autonómicas en materia de educación. El Abogado del Estado opone a tales argumentos que la impugnación se apoya en una motivación difusa, y que los vicios que se denuncian no residen en el mismo precepto, sino en el art. 5.1 y en la disposición final primera.2, estando supeditadas las competencias autonómicas, en todo caso, a la normativa que dicte el Estado, sin que pueda pretenderse que ésta quede petrificada.

El referido art. 7, en su versión original (antes de la modificación introducida por la Ley Orgánica 4/2011, que añadió un nuevo apartado 3, renumerándose el anterior apartado 3 como apartado 4), establecía:

«1. Con la finalidad de facilitar el carácter integrado y la adecuación entre la formación profesional y el mercado laboral, así como la formación a lo largo de la vida, la movilidad de los trabajadores y la unidad de mercado laboral, se crea el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, aplicable a todo el territorio nacional, que estará constituido por las cualificaciones identificadas en el sistema productivo y por la formación asociada a las mismas, que se organizará en módulos formativos, articulados en un Catálogo Modular de Formación Profesional.

2. El Gobierno, previa consulta al Consejo General de la Formación Profesional, de acuerdo con lo establecido en el art. 5.2 de esta Ley, determinará la estructura y el contenido del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales y aprobará las que procedan incluir en el mismo, ordenadas por niveles de cualificación, teniendo en cuenta en todo caso los criterios de la Unión Europea. Igualmente se garantizará la actualización permanente del catálogo, previa consulta al Consejo General de la Formación Profesional, de forma que atienda en todo momento los requerimientos del sistema productivo.

3. A los efectos de la presente Ley, se entenderá por:

a) Cualificación profesional: el conjunto de competencias profesionales con significación para el empleo que pueden ser adquiridas mediante formación modular u otros tipos de formación y a través de la experiencia laboral.

b) Competencia profesional: el conjunto de conocimientos y capacidades que permitan el ejercicio de la actividad profesional conforme a las exigencias de la producción y el empleo.»

No le falta razón al Abogado del Estado en sus argumentos, pues lo cierto es que el recurso del Gobierno de la Generalitat no dedica una específica argumentación impugnatoria al concreto contenido del art. 7, de donde se sigue que el precepto se

impugna en la medida en que se refiere al catálogo nacional de cualificaciones profesionales, que forma parte del sistema nacional de cualificaciones y formación profesional, de acuerdo con el art. 4.1 a) de la ley, y cuya regulación reserva a la Administración General del Estado el art. 5.1. Por tanto, el art. 7 se impugna de manera vinculada al art. 5.1, cuya suerte ha de seguir, de modo que, aparte de lo que establece la disposición final primera.2, párrafos primero y segundo, a la que nos referiremos posteriormente, rechazada la inconstitucionalidad del art. 5.1, también hemos de desestimar la impugnación del art. 7.

En cualquier caso, como señala el Abogado del Estado, el catálogo nacional de cualificaciones profesionales es un elemento clave del sistema nacional, puesto que permite adecuar permanentemente la formación a las necesidades de cada persona y del mercado laboral, y, en este sentido, resultan justificadas, de acuerdo con las competencias estatales del art. 149.1.30 CE, las facultades que el art. 7.2 reserva al Gobierno en orden a determinar la estructura y contenido del catálogo, a aprobar las cualificaciones que proceda incluir en el mismo, y a garantizar su actualización permanente.

10. Al art. 8.4 se le imputa que atribuya al Estado la regulación completa y exhaustiva de los procedimientos de evaluación y acreditación, sin permitir ningún tipo de desarrollo normativo autonómico, cuando debía limitarse a los aspectos básicos, por lo que vulnera las competencias de la Generalitat en materia de enseñanza al vaciar las facultades normativas autonómicas. Frente a ello, aduce el Abogado del Estado que se trata de una impugnación preventiva y que esa reserva tiene perfecto encaje en la competencia estatal sobre títulos académicos y profesionales ex art. 149.1.30 CE, quedando salvaguardada en cierto modo la participación autonómica a través de la consulta al Consejo General de la Formación Profesional, argumentos con los que coincide el Letrado del Senado.

De acuerdo con el precepto reseñado,

«El Gobierno, previa consulta al Consejo General de la Formación Profesional, fijará los requisitos y procedimientos para la evaluación y acreditación de las competencias, así como los efectos de las mismas.»

Ante todo, debemos rechazar el argumento de que la participación autonómica se salvede por medio de la consulta al Consejo General de la Formación Profesional, en el que participan las Comunidades Autónomas, a la que se refiere el Abogado del Estado. Dicho consejo es un órgano «consultivo y de participación institucional de las Administraciones públicas y de asesoramiento del Gobierno en materia de formación profesional» (art. 1 de la Ley 1/1986, de 7 de enero, modificada por la Ley 19/1997, de 9 de junio, y por la Ley 14/2000, de 29 de diciembre), teniendo cada Comunidad Autónoma y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla un representante y, el conjunto de ellas, una representación minoritaria que sólo llega a la cuarta parte del conjunto del órgano, lo que, en definitiva, no permite a la Generalitat el ejercicio de las competencias que, en materia de educación, le atribuye el art. 131 EAC. La creación de un órgano de deliberación y consulta, con funciones de propuesta, como el referido consejo, responde adecuadamente a la finalidad del principio de cooperación, pero no permite sustituir el ejercicio de competencias que son indisponibles e irrenunciables y que han de ejercerse precisamente por las Comunidades Autónomas.

Dicho esto, podemos avanzar que, de la misma manera que en los preceptos anteriormente examinados, el conflicto se encuentra no tanto en el art. 8.4 aisladamente considerado, como en la lectura que del mismo se hace en relación con la disposición final primera, apartado 2, párrafos primero y segundo, que reserva al Estado el desarrollo exclusivo de, entre otros, este precepto. Comoquiera que, según ya se ha expuesto, la citada disposición ha sido objeto de impugnación autónoma, nos limitaremos aquí al examen del art. 8.4 para determinar si, en sí mismo considerado, y al margen de esa posterior norma sobre su desarrollo, produce el vaciamiento de las competencias autonómicas denunciado por los recurrentes.

La comprensión del precepto ha de partir de la premisa, ya señalada, de que la intervención del Estado tiene una distinta intensidad en función de la modalidad de formación profesional sobre la que se esté actuando, lo que impide realizar una lectura unívoca del mismo. Por ello, es preciso tener en cuenta las dos vertientes competenciales presentes en la regulación examinada y considerar que, mientras el ámbito laboral es competencia exclusiva del Estado la íntegra regulación de la materia merced al título del art. 149.1.7 CE (lo que le permite regular completamente los requisitos y procedimientos para la evaluación y acreditación de las competencias, así como sus efectos), en la esfera educativa el Estado no tiene ese monopolio legislativo en virtud del art. 149.1.30 CE y debe quedar un margen para que las Comunidades Autónomas ejerzan sus competencias normativas. Por tanto, es en el campo del sistema educativo en el que se enmarca la impugnación del art. 8.4 y en él el entendimiento de dicho precepto habrá de realizarse de acuerdo con las competencias que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas ostentan en la materia.

Pues bien, en dicho ámbito material el Estado tiene, como hemos declarado reiteradamente, competencia exclusiva para regular las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos académicos y profesionales, extremo que se encuentra íntimamente vinculado a la evaluación de los conocimientos, en cuanto ésta se dirige a la acreditación de dichos conocimientos y a la consiguiente obtención de una titulación. Ahora bien, ello no se traduce en una potestad normativa que se extienda sobre la totalidad de los aspectos relacionados con la evaluación de los conocimientos y capacidades, porque tal conclusión implicaría realizar una interpretación excesivamente amplia del término «condiciones» del art. 149.1.30 CE, extendiéndolo a cuanto tenga conexión mediata o inmediata con el proceso de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales, dando lugar a un desplazamiento de las competencias de las Comunidades Autónomas en la materia.

Obviamente, la competencia estatal incluye el establecimiento de los títulos correspondientes a cada nivel y ciclo educativo, en sus distintas modalidades, títulos que han de tener el mismo valor en toda España (STC 42/1981, de 22 de diciembre, FFJJ 3 y 4), por lo cual, corresponde al Estado asegurar una formación mínima común, estableciendo su contenido y la forma de acreditar los conocimientos inherentes a la misma. Ahora bien, ello no ha de traducirse necesariamente en la regulación completa de los requisitos y procedimientos de evaluación, y éste es el entendimiento que ha de realizarse del precepto discutido, como pone de relieve la específica normativa educativa con la que debe conectarse la regulación de la ley orgánica en cuanto a la formación profesional perteneciente al sistema educativo. En efecto, ya la disposición adicional primera, apartado 2 c), de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reservaba al Estado «[l]a fijación de las enseñanzas mínimas y la regulación de las demás condiciones para la obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales, válidos en todo el territorio español». Y el artículo 6 de la Ley Orgánica de educación, al referirse al currículo de las enseñanzas, que incluye los criterios de evaluación de cada una de las enseñanzas reguladas en la propia ley —también, por tanto, de la formación profesional—, dispone que el Gobierno fijará en relación, entre otros aspectos, con los criterios de evaluación, los aspectos básicos del currículo que constituyen las enseñanzas mínimas a que se refiere la mencionada disposición adicional. Esta regla tiene su reflejo en la regulación relativa a la formación profesional, donde el art. 43 de la misma ley orgánica se limita a establecer que la evaluación se realizará por módulos profesionales y que la superación de un ciclo formativo requerirá la evaluación positiva en todos los módulos que lo componen. Estas previsiones tienen carácter básico (disposición final quinta), pudiendo ser desarrolladas por las Comunidades Autónomas, salvo en aquellas materias cuya regulación se encomienda por la propia ley al Gobierno o que corresponden al Estado conforme a lo establecido en la disposición adicional primera, número 2, de la Ley Orgánica 8/1985, reguladora del derecho a la educación (disposición final sexta).

Todo lo anterior demuestra que, en relación con el sistema educativo, el art. 8.4 de la Ley Orgánica 5/2002 no reserva al Gobierno la íntegra regulación de todos los aspectos

referidos a la evaluación y acreditación de las competencias, sino sólo de aquellos contenidos y criterios básicos que forman parte de las enseñanzas mínimas, por lo que queda un margen a las Comunidades Autónomas para desarrollar sus facultades normativas inherentes a las competencias que ostentan en la materia, de donde se extrae la consecuencia de que el precepto impugnado no vulnera el orden constitucional de competencias. Cosa distinta es que, en ejercicio de la habilitación que el precepto le otorga, pueda el Gobierno excederse en la fijación de los requisitos y procedimientos para la evaluación y acreditación de las competencias, y de los efectos de las mismas, hipótesis que no puede valorarse en este momento, pues, como hemos señalado, entre otras, en las SSTC 77/1985, de 27 de junio, FJ 4; y 147/1992, de 16 de octubre, FJ 4, no resulta procedente la adopción de pronunciamientos preventivos referidos a posibles, y aún no producidas, aplicaciones de preceptos legales que no resultan necesariamente derivados de éstos, sin perjuicio de que, de producirse, puedan ser combatidas en su caso, ante este Tribunal a través del correspondiente conflicto de competencias o, incluso, ante los órganos de la jurisdicción ordinaria.

11. Coinciden el Gobierno de la Generalitat y el Parlamento de Cataluña en la impugnación del art. 11.7. Afirman que incurre en un exceso competencial ya que supone la reasunción por parte del Estado de los centros de formación profesional que ya habían sido traspasados, y que se pretende que la innovación y la experimentación se desarrollen mediante una red de centros de «referencia nacional» estatales, con implantación en todas las Comunidades Autónomas, especializados en los diferentes sectores productivos, siendo así que la Generalitat tienen competencia para la creación, gestión, transformación, ampliación, clasificación y supresión de centros, así como para la realización de experiencias e innovaciones formativas. Añaden que, además, se convierte una función típicamente ejecutiva, que corresponde en exclusiva a la Generalitat, en una competencia compartida con el Estado, imponiendo a la Comunidad Autónoma la firma de un convenio como requisito necesario para su ejercicio, lo que contraviene los términos del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Se opone a estos razonamientos el Abogado del Estado, defendiendo que el precepto es absolutamente respetuoso con las transferencias efectuadas a favor de la Generalitat, pues las actividades de innovación y experimentación se encuentran obviamente vinculadas a materias sobre las que el Estado tenga atribuidas competencias, pudiendo requerir la colaboración de las Comunidades Autónomas, lo que exigirá la previa conformidad de éstas, articulada a través de convenios de colaboración para centros específicos implantados en aquéllas. En esta misma línea, el Letrado del Senado afirma que el art. 11.7 respeta las competencias autonómicas, ya que pueden coexistir los centros de referencia nacional con aquellos otros que consideren oportuno las Comunidades Autónomas.

Dispone el art. 11.7 de la Ley Orgánica 5/2002 lo siguiente:

«La innovación y experimentación en materia de formación profesional se desarrollará a través de una red de centros de referencia nacional, con implantación en todas las Comunidades Autónomas, especializados en los distintos sectores productivos. A tales efectos, dichos centros podrán incluir acciones formativas dirigidas a estudiantes, trabajadores ocupados y desempleados, así como a empresarios y formadores.

La programación y ejecución de las correspondientes actuaciones de carácter innovador, experimental y formativo se llevará a cabo, en el marco de lo establecido en esta Ley, mediante convenios de colaboración entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas, ateniéndose en todo caso al ámbito de sus respectivas competencias.»

El adecuado entendimiento de este precepto exige que lo consideremos no de manera aislada, sino en el conjunto del art. 11, del cual resulta, en principio, una lectura distinta a la que efectúan los recurrentes, pues deja a salvo expresamente las

competencias de las distintas Administraciones para establecer los requisitos específicos que deban reunir los centros de formación profesional y para crearlos, autorizarlos, homologarlos y gestionarlos (apartados 1 y 2), e, incluso, para crear centros integrados de formación profesional, en los que se impartan todas las ofertas formativas a que se refiere el art. 10 (apartado 3). Es más, la exposición de motivos de la Ley señala que ésta cuenta con los centros ya existentes, trazando las líneas ordenadoras básicas de los nuevos centros integrados de formación profesional. No se manifiesta, por tanto, esa intención de reasumir centros de formación profesional que ya habían sido traspasados, máxime cuando, en el ámbito educativo, el art. 17 de la Ley Orgánica del derecho a la educación (a la cual se remite la Ley Orgánica de educación) previene que «[la] creación y supresión de centros públicos se efectuará por el Gobierno o por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente, en el ámbito de sus respectivas competencias», añadiendo el art. 39.5 de la Ley Orgánica de educación que los estudios de formación profesional regulados en la misma «podrán realizarse tanto en los centros educativos que en ella se regulan como en los centros integrados y de referencia nacional a los que se refiere el art. 11 de la Ley Orgánica 5/2002».

Por tanto, del análisis del art. 11.7 se desprende que lo que el precepto regula es la realización de actividades innovadoras y experimentales en materia de formación profesional, tanto en el ámbito educativo como en el laboral, y no sólo dirigidas a estudiantes y trabajadores ocupados y desempleados, sino también a empresarios y formadores, que se habrán de desarrollar a través de una red de centros de referencia nacional especializados en razón de los distintos sectores productivos, que se implantarán en las distintas Comunidades Autónomas. La primera conclusión que se ha de extraer del precepto es que las actividades innovadoras y experimentales a las que se refiere son las que lleve a cabo el Estado que, obviamente, habrá de celebrar convenios de colaboración con las Comunidades Autónomas para desarrollar esas actividades en los centros de titularidad de las mismas, dentro del ámbito de las respectivas competencias, según reza el párrafo segundo.

Pues bien, en lo que se refiere al ámbito educativo, ya dijimos en la STC 38/1992, de 23 de marzo, FJ 7, al resolver el conflicto planteado en relación con el Real Decreto 942/1986, de 9 de mayo (por el que se establecen normas generales para la realización de experimentaciones educativas en centros docentes), que el Estado puede llevar a cabo experimentaciones educativas en todo el territorio nacional sobre materias de su competencia, esto es, las que le atribuye el art. 149.1.30 CE, que en aquella norma se concretaban en los aspectos referidos a la ordenación general del sistema educativo, la fijación de las enseñanzas mínimas o la afección a las condiciones exigibles para obtención de títulos académicos y profesionales. Del mismo modo, reconocimos en dicha Sentencia que las Comunidades Autónomas pueden realizar libremente experimentaciones educativas, pero que, en cuanto éstas afecten a las competencias estatales reseñadas, resulta conforme con el orden constitucional de competencias no sólo que el Estado establezca la correspondiente regulación normativa, sino también que se imponga su previa autorización, a los efectos de la homologación de los estudios y títulos correspondientes (STC 38/1992, FFJJ 4 y 5).

Por consiguiente, las previsiones del art. 11.7 no impiden el ejercicio de sus competencias en materia educativa por parte de las Comunidades Autónomas, que podrán llevar a cabo las actuaciones de innovación y experimentación que tengan por conveniente dentro de los límites de su competencia, sin que el desarrollo de las mismas deban realizarlo necesariamente en los centros de referencia nacional [STC 5/1981, de 13 de febrero, FJ 24 a)], por lo que en ellos se desarrollarán las innovaciones y experimentaciones realizadas por el Estado, que han de quedar acotadas dentro del ámbito de competencias que marca el art. 149.1.30 CE.

En la esfera laboral, es preciso recordar que corresponde al Estado toda la legislación en la materia, mientras que la Generalitat ha asumido la competencia ejecutiva en materia de trabajo y relaciones laborales, incluyendo las políticas activas de ocupación, tanto de los desempleados como de los trabajadores en activo, así como la gestión de las

subvenciones correspondientes, y las cualificaciones profesionales en Cataluña [art. 170.1 b) y c) EAC], por lo que se plantea la duda de si el Estado se puede reservar en esta materia el desarrollo de una función típicamente ejecutiva, como es la realización de actividades de carácter innovador y experimental. Precisamente el dato de que la competencia normativa del Estado en esta materia sea completa, sin que quede ningún espacio de regulación externa a las Comunidades Autónomas, que sólo disponen de una competencia de ejecución, quedando por ello garantizada en tan alto grado la unidad de acción, determina que deba apreciarse de forma mucho más restrictiva la excepcionalidad justificadora de la permanencia en el acervo estatal de facultades ejecutivas, que este Tribunal admite sólo para supuestos tasados (STC 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 11).

En efecto, hemos señalado que «las actuaciones ejecutivas autonómicas, por el hecho de que generen consecuencias más allá del territorio de las Comunidades Autónomas que hubieren de adoptarlas, por estar así previsto en sus Estatutos de Autonomía, no revierten al Estado como consecuencia de tal efecto supraterritorial, pues a este traslado de la titularidad, ciertamente excepcional, tan sólo puede llegarse, como se apuntó en la STC 329/1993 (FJ 4), cuando, además del alcance territorial superior al de una Comunidad Autónoma del fenómeno objeto de la competencia, la actividad pública que sobre él se ejerza no sea susceptible de fraccionamiento y aun en este caso, dicha actuación no pueda llevarse a cabo mediante mecanismos de cooperación y coordinación, sino que requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un solo titular, que forzosamente deba ser el Estado, o cuando sea necesario recurrir a un ente con capacidad de integrar intereses contrapuestos de varias Comunidades Autónomas (STC 243/1994, FJ 6)» (SSTC 175/1999, de 30 de septiembre, FJ 6; 223/2000, de 21 de septiembre, FJ 11; y 1/2011, de 14 de febrero, FJ 6).

Los recurrentes niegan que el Estado pueda llevar a cabo esas actividades típicamente ejecutivas, aduciendo que a la Generalitat le fueron transferidas las funciones en materia de gestión de la formación profesional ocupacional por el Real Decreto 1577/1991, de 18 de octubre, y los centros nacionales de formación profesional que, sitos en su territorio, aún eran de titularidad del Estado en virtud del Real Decreto 1050/1997, de 27 de junio, transferencias que resultarían afectadas por el precepto aquí discutido.

En la STC 95/2002, de 25 de abril, FJ 14, referida, precisamente, a un recurso de inconstitucionalidad y un conflicto de competencias en materia de formación profesional ocupacional, recordamos nuestra doctrina acerca del alcance de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en virtud de los traspasos de servicios operados por las comisiones mixtas y plasmados posteriormente en los correspondientes reales decretos de traspasos, señalando que «la transferencia de servicios ha de hacerse necesariamente a través de los acuerdos de las Comisiones Mixtas, puesto que tal es el procedimiento previsto en los Estatutos de Autonomía en aplicación de lo dispuesto en el art. 147.2 d) de la Constitución, que requiere que los Estatutos contengan “las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas”. Tales acuerdos se plasman en los correspondientes Decretos y, en consecuencia, no puede alterarse su contenido mediante una intervención unilateral del legislador estatal. Hay, por así decirlo, una reserva procedimental para el traspaso de servicios que no puede ser desconocida (STC 86/1989, de 11 de mayo, FJ 10, con cita de la STC 76/1983, de 5 de agosto).»

En el supuesto que nos ocupa, es cierto que la referida competencia ejecutiva fue traspasada a la Generalitat mediante acuerdo de la comisión mixta de transferencias de 23 de septiembre de 1991, formalizado a través del citado Real Decreto 1577/1991 (ampliada y modificada por posterior acuerdo de la comisión mixta de 17 de diciembre de 1992 y Real Decreto 47/1993, de 15 de enero). En el epígrafe b) del anexo del primer real decreto («funciones y servicios de la Administración del Estado que asume la Generalidad de Cataluña»), se traspasan a dicha Comunidad Autónoma, entre otras funciones, «[l]a organización y ejecución de proyectos experimentales o innovadores de Formación Profesional Ocupacional, aun no contemplados en el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional, cuyos resultados puedan servir para la implantación en otros ámbitos territoriales o en la programación nacional. A tal efecto, se seguirá lo establecido

en el Convenio de colaboración que se firme entre la Administración del Estado y la Generalidad de Cataluña» (apartado 5). Parece evidente, pues, que la función ejecutiva que aquí se discute corresponde a la Comunidad Autónoma y no al Estado, máxime cuando en el epígrafe c) del anexo («funciones que se reserva la Administración del Estado») no figura ninguna facultad de gestión en cuanto a la innovación y la experimentación en materia de formación profesional ocupacional, más allá de la gestión de dos centros nacionales de formación profesional sitos en el territorio de la Comunidad Autónoma de Cataluña, cuya titularidad, sin embargo, fue transferida posteriormente a la Generalitat por acuerdo de la comisión mixta de 3 de junio de 1997, plasmado en el Real Decreto 1050/1997, de 27 de junio, sobre traspaso a la Generalitat de la gestión realizada por el Instituto Nacional de Empleo, en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación.

Ahora bien, como señala el Abogado del Estado acertadamente, el traspaso de la titularidad de tales centros fue acompañada de la previsión de que «continuarán ejecutando, a través de la financiación correspondiente por parte del INEM, las funciones que tienen atribuidos los mismos por el artículo 17 y siguientes del Real Decreto 631/1993, de 3 de mayo, regulador del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional. A este efecto, la Comisión de Coordinación y Seguimiento que se crea en el apartado C). 5, de este Acuerdo, articulará los mecanismos precisos para garantizar una adecuada colaboración entre las dos Administraciones». Y el referido art. 17, entre otros cometidos de los centros nacionales de formación profesional ocupacional, incluye la elaboración, seguimiento y evaluación de los medios didácticos, el desarrollo de los planes anuales de formación y perfeccionamiento de los profesores y expertos docentes, y, especialmente, el desarrollo de los estudios y propuestas técnicas necesarias para determinar las enseñanzas mínimas e itinerarios formativos.

Por consiguiente, existen actividades de las referidas en el precepto aquí discutido que podrán desarrollarse a instancia de la Administración del Estado exclusivamente en los dos centros nacionales cuya titularidad se transfirió a la Generalitat, y para el desarrollo exclusivo de las funciones contempladas en el citado art. 17 del Real Decreto 631/1993. Ciertamente es que este último Real Decreto ha sido derogado por el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo (que ha sido objeto de los conflictos positivos de competencia núms. 6735-2007, 6767-2007, 6869-2007, 6870-2007 y 6876-2007), pero, a los efectos que aquí nos interesan, basta con constatar que hay una base competencial para el desarrollo por parte del Estado de las actuaciones a que se refiere el art. 11.7 de la Ley Orgánica 5/2002, siempre y cuando se atenga a los límites marcados por los reales decretos de transferencias, y mediando el correspondiente convenio de colaboración con las Comunidades Autónomas en cuyos centros vayan a desarrollarse.

12. Por último, las representaciones del Gobierno de la Generalitat y del Parlamento de Cataluña cuestionan la constitucionalidad de la disposición final primera, apartado 2, párrafos primero y segundo, en cuanto que ampara el desarrollo exclusivo por parte del Estado de los arts. 4.1 b) y c), 5.1, 6.3 y 4, 7, 8.4, 9 y 11.6, y la disposición adicional tercera, en el ámbito del sistema educativo, con apoyo en el art. 149.1.1 y 30 CE, produciendo un vaciamiento de las competencias autonómicas, al excluir toda posible regulación normativa de la Generalitat en ejercicio de sus competencias.

El Abogado del Estado entiende que los recursos realizan una interpretación restrictiva de los títulos competenciales invocados en la ley, resaltando los dos niveles distintos de competencias estatales que establece el art. 149.1.30 CE, que resultan reforzadas por el título complementario del art. 149.1.1 CE, ya que, a su juicio, la integración de las distintas ofertas formativas y la instrumentación del reconocimiento y la acreditación de las cualificaciones profesionales a nivel nacional constituyen condiciones básicas para la igualdad en el efectivo ejercicio del derecho a la educación. Añade que la lectura de cada precepto de la ley será distinta según la habilitación competencial del Estado bajo la que se incluya, refiriéndose a la íntegra competencia del Estado en materia de títulos académicos y profesionales. Esta competencia es la que aduce también el Letrado del Senado, que subraya que no se trata de una competencia compartida, por lo que da

adecuada cobertura a los distintos preceptos que se enuncian en la disposición final primera, apartado 2.

El tenor de los párrafos del apartado 2 de la disposición final primera que aquí se discuten es el siguiente:

«Al amparo de lo establecido en el art. 149.1.1 y 30 de la Constitución, en lo que se refiere a la regulación de la formación profesional en el ámbito del Sistema Educativo, es competencia exclusiva del Estado el desarrollo de los siguientes preceptos:

El apartado 1 del art. 1, los arts. 2 a 5, los apartados 3 y 4 del art. 6, los arts. 7 a 9, el apartado 1 del art. 10 y el apartado 6 del art. 11.

La disposición adicional tercera.»

Resulta evidente, y en eso están de acuerdo las partes, que el título en el que se apoya la reserva exclusiva al Estado del desarrollo de los preceptos indicados es el del primer inciso del art. 149.1.30 CE, referido a la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales, en la medida en que, a continuación, la propia disposición final, en el mismo apartado 2, en los párrafos siguientes especifica qué otros preceptos de la ley orgánica tienen la condición de normas básicas dictadas al amparo del art. 149.1.1 y 30 CE. Pues bien, para dar respuesta a la impugnación planteada, habrá que examinar el contenido de cada uno de los distintos preceptos que, a juicio de los recurrentes, no se corresponden con la reserva exclusiva de su desarrollo a favor del Estado establecida por la disposición final primera.2, teniendo en cuenta las alegaciones realizadas específicamente por las partes en relación con cada uno de ellos, para determinar, en cada caso, si dicha reserva se corresponde o no con el orden constitucional de competencias.

A tal efecto, a modo de resumen, recordar, en primer lugar, como ya hemos argumentado anteriormente *in extenso*, el título del primer inciso del art. 149.1.30 CE comprende el establecimiento de los títulos correspondientes a cada nivel y ciclo educativo, con valor habilitante tanto académicamente como para el ejercicio de las profesiones tituladas, así como la competencia para expedir los títulos correspondientes y homologar aquéllos que el Estado no haya expedido. Y, en cuanto la competencia estatal sobre este aspecto es plena, también hemos advertido que debe ser objeto de interpretación estricta, ciñendo su campo de aplicación sólo a lo tenga una relación directa con la obtención, expedición y homologación de títulos. En segundo lugar, ha de tenerse en cuenta que el título del art. 149.1.1 CE habilita al Estado para establecer las condiciones básicas que tienden a garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales, fijando su contenido primario referido a las posiciones jurídicas fundamentales, pero no para establecer una normación completa y acabada del derecho de que se trate. (STC 188/2001, de 20 de septiembre, FJ 12).

a) El primer precepto en relación con el cual se concreta la impugnación de aquella disposición es el art. 4.1, párrafos b) y c). El art. 4 de la Ley Orgánica 5/2002 se dedica, como ya hemos dicho, a la regulación de los instrumentos y acciones que forman parte del sistema nacional de cualificaciones y formación profesional. En concreto, en los dos párrafos objeto de discusión por el Parlamento de Cataluña, se incluyen un procedimiento de reconocimiento, evaluación, acreditación y registro de las cualificaciones profesionales [párrafo b)], así como la información y orientación en materia de formación profesional y empleo [párrafo c)]. El Abogado del Estado y el Letrado del Senado sostienen que el contenido del art. 4 es de por sí suficiente para fundamentar la constitucionalidad de la exclusiva reserva al Estado de su desarrollo. Sin embargo, basta con remitirse a las consideraciones efectuadas en relación con el art. 8.4 para concluir que el contenido del primero de dichos párrafos no puede quedar incluido en la competencia del inciso primero del art. 149.1.30 CE, por lo que la reserva de su desarrollo exclusivo al Estado al amparo de ese título vulnera el orden constitucional y estatutario de distribución de competencias.

Y lo mismo cabe decir en cuanto al párrafo c), cuyo contenido no presenta relación alguna con las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales.

b) El art. 5.1, en relación con la disposición final primera, apartado 2, párrafo primero, reserva a la Administración General de Estado el desarrollo de todo lo relativo al sistema nacional de cualificaciones profesionales. Es decir, *prima facie*, se reserva al Estado la regulación íntegra de todo cuanto se refiere a las cualificaciones profesionales, de modo que a las Comunidades Autónomas sólo les quedarían funciones de ejecución en relación con las mismas. Esta conclusión supone una *contradictio in terminis* con el contenido del propio art. 5.1, que deja a salvo expresamente las competencias de las Comunidades Autónomas.

No sirve como argumento para justificar que el Estado asuma la íntegra regulación del sistema nacional de cualificaciones y formación profesional la finalidad presente en la norma de adecuar el sistema de formación profesional a los criterios y estrategias de la Unión Europea. En efecto, como hemos señalado, «el hecho de que una competencia suponga ejecución del Derecho comunitario no prejuzga cuál sea la instancia territorial a la que corresponda su ejercicio, porque ni la Constitución ni los Estatutos de Autonomía prevén una competencia específica para la ejecución del Derecho comunitario. Así pues, la determinación de a qué ente público corresponde la ejecución del Derecho comunitario, bien en el plano normativo, bien en el puramente aplicativo, se ha de dilucidar caso por caso teniendo en cuenta los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en las materias afectadas (STC 236/1991, de 12 de diciembre, FJ 9)» (STC 33/2005, de 17 de febrero, FJ 3). Y es que, como ha reiterado este Tribunal, «el desarrollo normativo del Derecho de la Unión Europea en el ordenamiento interno debe realizarse desde el pleno respeto de la estructura territorial del Estado ... La traslación al ordenamiento interno de este Derecho supranacional no afecta a los criterios constitucionales de reparto competencial, que no resultan alterados ni por el ingreso de España en la Comunidad Europea ni por la promulgación de normas comunitarias» (STC 1/2012, de 13 de enero, FJ 9).

Por consiguiente, debe ser el orden constitucional interno de distribución de competencias el que determine si el Estado podría asumir toda esa regulación o si ha de ser una labor compartida con las Comunidades Autónomas. En este punto, como ya se ha señalado al examinar la reserva para el desarrollo del art. 4, hemos de advertir que la competencia relativa a la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos profesionales no habilita por sí sola una regulación completa de todos los aspectos relacionados con las cualificaciones profesionales.

Así, en lo tocante a las competencias estatales ex art. 149.1.30 CE, ha señalado este Tribunal que el sistema educativo del país debe estar homologado (art. 27.8 CE) en todo el territorio del Estado, por lo cual, y por la igualdad de derechos que el art. 139 CE reconoce a todos los españoles, es lógica la competencia estatal del art. 149.1.30 CE para el establecimiento de las normas básicas de desarrollo del art. 27 CE, y, asimismo, que por su propia naturaleza, corresponda al Estado la ordenación general del sistema educativo (STC 5/1981, de 13 de febrero, FJ 28). También hemos reconocido que la competencia del Estado para dictar normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE se extiende a la programación general de la enseñanza a que se refiere el art. 27.5 CE (STC 47/2005, de 3 de marzo, FJ 11), y que es de competencia estatal el establecimiento de las enseñanzas mínimas, que lleva aparejada la concreción de su contenido, que comprende la fijación de objetivos por bloques temáticos en relación con cada disciplina o materia, y la fijación de los horarios mínimos que se consideren necesarios para su enseñanza efectiva y completa (STC 88/1983, de 27 de octubre, FJ 3).

Pues bien, todo ese conjunto de competencias estatales, que son los medios arbitrados por la Constitución para obtener un imprescindible nivel de homogeneidad en la formación de los escolares, con unas garantías mínimas de calidad de la enseñanza que sean iguales para todos los españoles [STC 5/1981, FJ 27 b)], así como con la igualdad de los títulos correspondientes a cada nivel educativo o ciclo, y a cada

especialidad, que han de tener el mismo valor en toda España (STC 42/1981, de 22 de diciembre, FJ 4), constituyen unas exigencias que son compatibles con la competencia plena de las Comunidades Autónomas en los planos legislativo y ejecutivo en los términos enunciados en los respectivos Estatutos de Autonomía (STC 6/1982, de 22 de febrero, FJ 4), y deben ejercerse «de forma suficientemente amplia y flexible como para permitir que las Comunidades Autónomas con competencias normativas en la materia puedan adoptar sus propias alternativas políticas en función de sus circunstancias específicas» (STC 131/1996, de 11 de julio, FJ 3).

En suma, 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. Y, en este caso, la reserva exclusiva a favor del Estado por parte de la disposición final primera.2 del desarrollo del art. 5.1, asumiendo la íntegra regulación del sistema nacional de cualificaciones y formación profesional, deja en una fórmula meramente retórica y vacía de contenido la salvaguarda de las competencias autonómicas que el mismo art. 5.1 incluye. Por tanto, al reservar al Estado la totalidad del desarrollo normativo, no deja margen de actuación a las Comunidades Autónomas, por lo que ha de entenderse que la disposición final en examen incurre en inconstitucionalidad, en relación con el art. 5.1.

c) En cuanto al art. 6, la representación del Parlamento de Cataluña sostiene que los apartados 3 y 4 se refieren a aspectos cuyo desarrollo no debe reservarse exclusivamente al Estado, sino que sus previsiones habrían de considerarse de naturaleza básica, de modo que su desarrollo y posterior ejecución deberían corresponder a las Comunidades Autónomas. Frente a ello, el Abogado del Estado defiende la reserva exclusiva al Estado de su desarrollo, para garantizar un marco normativo unitario en todo el territorio nacional en cuanto a los procedimientos de colaboración y consulta con los diferentes sectores productivos y con los interlocutores sociales. Por su parte, el Letrado del Senado sostiene que ese desarrollo compete en exclusiva al Estado ex art. 149.1.7 CE, por su directa relación con la legislación laboral, argumento éste que no resulta asumible, porque nos encontramos en el ámbito de la formación profesional inicial o reglada, perteneciente al sistema educativo, de suerte que la reserva al Estado de ese desarrollo de manera exclusiva sólo podría fundamentarse, en su caso, en el título del art. 149.1.30 CE, primer inciso.

El apartado 3 del art. 6 se refiere al establecimiento de procedimientos de colaboración y consulta con los diferentes sectores productivos y con los interlocutores sociales para identificar y actualizar las necesidades de cualificación, así como para su definición y la de la formación requerida, y el apartado 4 dispone que la formación ha de favorecer la realización de prácticas profesionales de los alumnos en empresas y otras entidades, prácticas que no tendrán carácter laboral. A la vista del contenido de ambos apartados, no se puede aceptar la atribución al Estado de su desarrollo en exclusiva con fundamento en la competencia relativa a los títulos académicos y profesionales, puesto que ambos aspectos no tienen una relación directa con las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos, sin que la garantía a la que se refiere el Abogado del Estado exija una regulación única y completa adoptada por el Estado, bastando a tal efecto, como señala la Letrada del Parlamento de Cataluña, con que se dotara a las previsiones reseñadas del carácter de norma básica. Por otra parte, aunque cupiera la posibilidad de plantearse alguna duda en relación con el apartado 4, por la conexión que pudiera tener con el contenido de la formación, lo cierto es que la propia normativa estatal desmiente la necesidad de que deba ser objeto de desarrollo exclusivo por el Estado, ya que el art. 42.2 de la Ley Orgánica de educación se limita a señalar que «[e]l currículo de las enseñanzas de formación profesional incluirá una fase de formación práctica en los centros de trabajo», correspondiendo su regulación a las Administraciones educativas y no de manera exclusiva al Gobierno. En consecuencia, también en relación con el art. 6.3 y 4 incurre la disposición final primera, apartado 2, párrafo primero, en infracción del orden constitucional y estatutario de distribución de competencias.

d) Sobre la conexión de la disposición final en examen con el art. 7 no efectúa el recurso del Gobierno de la Generalitat de Cataluña (único de los dos recurrentes que incluye este precepto en su impugnación) labor alguna de crítica, incumpliendo la carga de ofrecer los argumentos en los que sustente su pretensión de declaración de inconstitucionalidad de la citada disposición. La demanda se limita a remitirse a las consideraciones efectuadas en relación con cada uno de los preceptos, y, según ya se advirtió al examinar la impugnación del art. 7, también había una remisión en los argumentos a los que fundamentaron la del art. 5.1. Resulta significativo, por otro lado, que no se haya discutido la reserva al Estado del exclusivo desarrollo del art. 4.1 a), referido al catálogo nacional de cualificaciones profesionales, y sí la relativa al art. 7, dedicado específicamente a regular dicho catálogo, que es un trasunto del anterior. En cualquier caso, como ya hemos expuesto en el análisis de este último precepto, el catálogo nacional de cualificaciones profesionales es un elemento clave del sistema nacional, en el que se recogen, esencialmente, las cualificaciones profesionales y la formación asociada a las mismas, o, lo que es lo mismo, los títulos de formación profesional en el terreno del sistema educativo, por lo que ha de entenderse que este precepto responde a la competencia estatal del primer inciso del art. 149.1.30 CE, quedando por ello justificada la reserva al Estado de la competencia exclusiva para su desarrollo, todo ello sin perjuicio de la competencia que el art. 10.2 de la propia Ley Orgánica 5/2002 reconoce a las Administraciones educativas (entre ellas, las Comunidades Autónomas), en el ámbito de sus competencias, para ampliar los contenidos de los títulos de formación profesional.

e) Los argumentos expuestos en el fundamento jurídico 10 de esta resolución, al examinar la impugnación del art. 8.4 en relación con la extensión de las competencias del Estado sobre la evaluación, que nos conducen a afirmar que tales competencias no abarcan todo lo relativo a dicho aspecto, determinan que no pueda admitirse la reserva que para su desarrollo exclusivo se efectúa a favor del Estado en la disposición adicional primera.2, por lo que ésta debe ser declarada inconstitucional.

f) En relación con el art. 9, señala la Letrada del Parlamento de Cataluña que, atendiendo a su contenido, no es conforme con el orden constitucional y estatutario de competencias que se cierre el paso a su desarrollo normativo por las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de las definiciones iniciales que deba fijar el legislador estatal. Defienden la competencia estatal exclusiva con apoyo en el art. 149.1.1 y 30 CE tanto el Abogado del Estado como el Letrado del Senado, afirmando el primero de ellos que la reserva al Estado resulta razonable, pues al recoger lo que ha de entenderse por formación profesional, debe corresponder al Estado la regulación de su desarrollo, enmarcado en la habilitación relativa a títulos académicos y profesionales.

El art. 9 es uno de los preceptos demostrativos de la complejidad, desde el punto de vista competencial, que presenta la regulación contenida en la Ley Orgánica 5/2002 cuando acomete la empresa de establecer un sistema integral de formación profesional, ya que, tras definir ésta de modo genérico, refuerza esa definición de manera descriptiva, indicando que incluye las enseñanzas propias de la formación profesional inicial, las acciones de inserción y reinserción de los trabajadores, así como las orientadas a la formación continua en las empresas. En el presente contexto, nos interesa exclusivamente la formación profesional inicial o reglada, que se desarrolla en el ámbito del sistema educativo y que conduce a la obtención de un título, dato este último que no autoriza, sin más, a incardinar toda la materia en la competencia estatal sobre condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos profesionales.

Y es que, como venimos diciendo, la educación presenta diversos aspectos en cuya regulación deben participar necesariamente los niveles de gobierno estatal y autonómico (STC 134/1997, de 17 de julio, FJ 4), en cuanto se trata de una materia compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas (STC 6/1982, de 22 de febrero, FJ 3). Por esa razón, el Estado no se puede reservar, bajo la invocación de los títulos del art. 149.1.1 y 30 CE (este último en su primer inciso) toda la función normativa en relación con la formación profesional definida en el art. 9 de la Ley Orgánica 5/2002, en su modalidad

inicial, que sería tanto como reservarse la íntegra regulación de la formación profesional reglada. El Estado podrá reservarse el establecimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, que no le permite, sin embargo, establecer una regulación completa de la materia. También podrá reservarse la específica regulación que concierne a las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y, finalmente, el establecimiento de la legislación básica de desarrollo del derecho a la educación consagrado en el art. 27 CE. Pero lo que no puede es acaparar todo el desarrollo de una materia al socaire de un título competencial específico, cercenando las posibilidades de intervención normativa de las Comunidades Autónomas, en ejercicio de sus legítimas competencias.

Por consiguiente, también en cuanto al art. 9 hemos de concluir que la disposición final primera.2 de la ley incurre en vicio de inconstitucionalidad por desatención al orden constitucional y estatutario de distribución de competencias, al reservar al Estado el desarrollo exclusivo de aquel precepto.

g) Respecto a la reserva para el desarrollo del art. 11.6, se pone de relieve en el recurso del Parlamento de Cataluña la contradicción existente entre el contenido de dicho precepto, que reconoce competencia a las Comunidades Autónomas, en su respectivo ámbito competencial, para adaptar reglamentariamente la composición y funciones de los centros integrados de formación profesional a sus características específicas, y la reserva en exclusiva al Estado de su desarrollo. El Letrado del Senado reconoce que, por su propio tenor, el precepto difícilmente puede ser desarrollado sólo por el Estado, ya que reconoce expresamente las competencias autonómicas. El Abogado del Estado defiende la reserva alegando que se limita a salvar el carácter básico del desarrollo normativo que el Estado pueda hacer sobre la composición y las funciones de los centros integrados de formación profesional, al objeto de garantizar la uniformidad de tales aspectos a nivel nacional.

Tiene razón en su planteamiento la Letrada del Parlamento de Cataluña, pues la reserva al Estado del exclusivo desarrollo del art. 11.6 es contradictoria con el tenor de este precepto, según el cual, «[r]eglamentariamente, el Gobierno y los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, adaptarán la composición y funciones de los Centros Integrados de Formación Profesional a sus características específicas». Resulta anómalo que un precepto dentro de la ley reconozca una competencia autonómica (competencia que se extiende a la creación, autorización, homologación y gestión de los centros) y que, posteriormente, al regular el desarrollo de la ley, una disposición final la niegue como consecuencia de la reserva exclusiva de su desarrollo al Estado, pero es indudablemente ésta la consecuencia a la que nos conduce la regla controvertida, sin que quepa encontrar otra explicación que resulte plausible desde el punto de vista constitucional. Así, no puede aceptarse el argumento articulado por el Abogado del Estado en defensa de esa reserva, porque la función que le asigna ya la cumple el apartado 1 del mismo art. 11 (que sí tiene la consideración de norma básica de desarrollo del art. 27 CE), al atribuir al Gobierno el establecimiento de los requisitos básicos que deberán reunir los centros (en general, incluidos, por tanto, los centros integrados) que impartan ofertas de formación profesional conducentes a la obtención de títulos de formación profesional y certificados de profesionalidad. Tampoco cabe entender que lo que se reserva al Estado es el exclusivo desarrollo de aquella parte del art. 11.6 que se refiere a los centros integrados de formación profesional que pertenezcan al ámbito de competencias estatal, puesto que ésta es una materia que no tiene cabida directamente en la competencia estatal del art. 149.1.30 CE referida a los títulos académicos y profesionales. Por consiguiente, no podemos sino concluir que la reserva que efectúa la disposición final primera, apartado 2, a favor del Estado incurre en vicio de inconstitucionalidad por cercenar las competencias autonómicas en la materia.

h) La disposición adicional tercera es el último precepto cuya reserva al desarrollo exclusivo del Estado por la disposición final primera.2 se impugna por el Parlamento de

Cataluña, arguyendo que no parece que el íntegro desarrollo normativo de las áreas prioritarias sea un elemento esencial para alcanzar la finalidad a que responden los títulos estatales, por lo que sólo debería ser norma básica; posición de la que discrepa el Abogado del Estado, para quien la definición de las áreas prioritarias en las ofertas formativas ha de ser objeto de desarrollo necesariamente por el Estado, como elemento definidor esencial de dichas ofertas, con el consiguiente encaje en el primer inciso del art. 149.1.30 CE. Mantiene una postura intermedia el Letrado del Senado, afirmando que la disposición sólo se refiere a lo que sea competencia exclusiva del Estado.

Efectivamente, la disposición adicional tercera establece cuáles son las áreas prioritarias que habrán de incorporarse a las ofertas formativas financiadas con cargo a recursos públicos. Es decir, se refiere a áreas de conocimiento que, de manera prioritaria, han de incluirse en el contenido formativo de los títulos y los certificados de profesionalidad, ya que éstos son los que, según el art. 10.1 de la propia Ley Orgánica 5/2002, constituyen las ofertas de formación profesional referidas al catálogo nacional de cualificaciones profesionales. Siendo ello así, cabe pensar que es lógico que el desarrollo de esta previsión se reserve al Estado de manera exclusiva en virtud de su competencia para la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales. Sin embargo, hemos de tener presente por un lado que, como ya hemos expuesto anteriormente, al Estado no le corresponde fijar íntegramente el contenido de las enseñanzas propias de la formación profesional, sino sólo los aspectos básicos del currículo que constituyen las enseñanzas mínimas, y, por otro, que las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus competencias, pueden ampliar los contenidos de los títulos de formación profesional, como la propia ley reconoce en su art. 10.2, y, en último término, que son las que han de incluir esos títulos en las correspondientes ofertas formativas que programen y desarrollen. Por esta razón, el claro mandato de la disposición adicional tercera está dirigido, ciertamente, al Estado, para que lo tenga en consideración a la hora de establecer, en ejercicio de su competencia ex art. 149.1.30, los diferentes títulos y certificados de profesionalidad y los aspectos básicos de su contenido, pero también lo está a las Comunidades Autónomas, para que se ajusten a esas premisas cuando establezcan el currículo de las enseñanzas, complementando los contenidos básicos de las enseñanzas mínimas, y programen y desarrollen las concretas acciones formativas en ejercicio de las competencias que les atribuyen los respectivos Estatutos de Autonomía en materia de educación. Así lo demuestra el hecho de que la norma extienda la regla a todas «las ofertas formativas financiadas con cargo a recursos públicos», incluidas, por consiguiente, las financiadas por las Comunidades Autónomas.

En atención a lo expuesto, debemos concluir que la disposición final primera, apartado 2, violenta el orden constitucional y estatutario de distribución de competencias, cuando reserva al Estado el desarrollo exclusivo de la disposición adicional tercera.

13. Finalmente, hemos de precisar que la declaración de inconstitucionalidad de la disposición final primera, apartado 2, párrafos primero y segundo, de la ley recurrida lo es por reservar en exclusiva al Estado la totalidad del desarrollo normativo de los preceptos analizados en el anterior fundamento jurídico, toda vez que al Estado sólo le corresponden aquellas actuaciones para las que esté constitucionalmente habilitado.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar parcialmente los recursos de inconstitucionalidad acumulados núm. 4937-2002, promovido por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, y 5305-2002, interpuesto por el Parlamento de Cataluña, y, en su virtud:

1.º Declarar que es inconstitucional y nula la disposición final primera, apartado 2, párrafos primero y segundo, de la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las cualificaciones y de la formación profesional, en cuanto reserva al Estado el desarrollo exclusivo de los arts. 4.1 b) y c); 5.1; 6.3 y 4; 8.4; 9; y 11.6; y de la disposición adicional tercera.

2.º Desestimar los recursos en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a veinticuatro de mayo de dos mil doce.—Pascual Sala Sánchez.—Eugeni Gay Montalvo.—Elisa Pérez Vera.—Ramón Rodríguez Arribas.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Francisco José Hernando Santiago.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Firmado y rubricado.