

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- 2174** *Pleno. Sentencia 24/2013, de 31 de enero de 2013. Conflicto positivo de competencia 3726-2007. Planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos del Real Decreto 1631/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la educación secundaria obligatoria. Competencias sobre educación: constitucionalidad de los preceptos reglamentarios estatales sobre programas de cualificación profesional inicial y enseñanza de las lenguas propias (STC 88/1983).*

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 3726-2007 interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra diversos preceptos del Real Decreto 1631/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la educación secundaria obligatoria. Ha formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 25 de abril de 2007 la Letrada de la Generalitat de Cataluña, en la representación que ostenta, promueve conflicto positivo de competencias frente al Gobierno de la Nación contra los apartados 7 y 8 del art. 14, la disposición adicional primera y el anexo III del Real Decreto 1631/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la educación secundaria obligatoria.

Justificado el cumplimiento de los requisitos procesales para la promoción del conflicto positivo de competencia, comienza la Letrada de la Generalitat por rechazar que los títulos competenciales invocados por el Estado den cobertura a los preceptos impugnados. Entiende que, en primer lugar, el art. 149.1.1 CE no faculta al Estado para dictar una regulación material distinta de aquella para la que le está habilitando el art. 149.1.30 CE, lo que ya reconoció el Estado en su respuesta al requerimiento formulado por el Gobierno catalán al Real Decreto 1531/2006, por el que se establecen las enseñanzas mínimas de la educación primaria. Pero tampoco el art. 149.1.30 CE ni la disposición adicional primera 2 a) y c) de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación (LODE), permiten al Estado dictar una regulación básica de la educación secundaria obligatoria con el alcance con que lo han hecho los preceptos impugnados.

El art. 131 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, continúa la demanda, atribuye la competencia a la Generalitat en materia educativa distinguiendo entre aquellos ámbitos en que tiene carácter exclusivo y aquellos otros en los que su competencia se encuentra limitada exclusivamente por las previsiones de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación y la LODE pues, según la configuración material de las bases que ha realizado el art. 111 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), no puede corresponder al Estado llevar a cabo una mayor concreción de las ya establecidas en las citadas normas legales. En otras palabras, en la medida en que el contenido mínimo de las enseñanzas que corresponde fijar al Estado tiene por objeto establecer un mínimo de homogeneidad del sistema educativo, este mínimo ya se encuentra determinado en la Ley Orgánica de educación salvo la regulación de las enseñanzas mínimas para el itinerario normal que no se impugna en este conflicto, por lo que los preceptos impugnados habrían excedido el concepto material de bases desplazando la competencia autonómica de establecer los planes de estudios incluyendo la ordenación curricular.

Recuerda también la demanda las numerosas controversias competenciales suscitadas en materia de educación a partir de la aprobación de la Ley Orgánica de la calidad de la educación, y de los reglamentos dictados en su desarrollo y, en especial, el conflicto de competencias promovido contra el Real Decreto dictado en desarrollo de la Ley Orgánica de educación, el 1513/2006, de 7 de diciembre, que establece las enseñanzas mínimas de la educación primaria.

Finalmente, antes de entrar en las concretas impugnaciones, la representación letrada de la Generalitat recuerda que el Real Decreto 1631/2006 tiene por objeto la determinación de los elementos básicos del currículo en cuanto a los objetivos, las competencias básicas, los contenidos y los criterios de evaluación de los aspectos educativos que deben impartir los centros de educación secundaria obligatoria para lo que debe partir de lo establecido en la Ley Orgánica de educación, en concreto de lo establecido en su título preliminar y en el capítulo III del título I de la norma legal citada, cuya regulación gira en torno a la definición y organización del currículo. Por ello, aunque nada hay que objetar a la regulación por el Estado de las enseñanzas mínimas pues con ella no se agota la posibilidad de la Generalitat para el desarrollo del currículo y la determinación de los contenidos más allá del 55 por 100 de los horarios escolares que corresponde determinar al Estado en las Comunidades Autónomas con dos lenguas oficiales, los preceptos impugnados inciden en otros aspectos que no pueden considerarse incluidos en las enseñanzas mínimas incidiendo, pues, ilegítimamente en las competencias que corresponden a la Comunidad Autónoma para la organización del currículo educativo.

En concreto, entiende la Generalitat que esta intromisión en sus competencias se produce, en primer lugar, con la regulación de los programas de cualificación profesional inicial. La Ley Orgánica de educación ha pretendido, al establecer el nivel mínimo de homogeneidad que supone la ordenación de la enseñanza, que en la etapa de educación secundaria obligatoria la educación común debe combinarse con la atención a la diversidad del alumnado, flexibilidad aún mayor cuando se trata de la consecución del grado de educación secundaria obligatoria por los alumnos con necesidades de metodología específica entre los que se encuentran los que han alcanzado la edad de finalización de la etapa educativa sin haber obtenido el título. El art. 30 de la Ley Orgánica de educación atribuye a las Administraciones educativas, esto es, a las Comunidades Autónomas, la organización y regulación de los programas de cualificación profesional inicial siendo así que el real decreto impugnado va mucho más allá al establecer, en contra de lo previsto por el legislador orgánico, en los apartados 7 y 8 del art. 14 los ámbitos en los que debe organizarse y las materias que deben ser incluidas necesariamente, agotando la definición de cómo deben organizarse los contenidos e invadiendo así la competencia que tienen las Comunidades Autónomas, ex art. 30 de la Ley Orgánica de educación, para organizar y regular los programas de cualificación profesional inicial.

En el mismo exceso competencial incurre la disposición final primera al regular la educación de las personas adultas. Los arts. 66 a 70 de la Ley Orgánica de educación

establecen los principios y objetivos de esta educación y, cuando estos conducen a la obtención de un título oficial, la Ley Orgánica de educación contempla un marco abierto que remite a las Comunidades Autónomas la elaboración de una oferta adaptada a las condiciones y necesidades de estos alumnos, debiéndose ceñir la regulación estatal a determinar los objetivos y competencias que los alumnos deben asumir para la obtención del correspondiente título académico sin que el Estado pueda regular aspectos relativos a la organización. No cabe invocar el título del art. 149.1.1 CE pues éste no resulta aplicable cuando el Estado dispone de un título competencial más específico en la materia. Tampoco cabe alegar que la disposición adicional segunda LODE permite al Estado determinar cómo deben organizarse los estudios que conducen al título académico de graduado en educación secundaria obligatoria. Antes al contrario, todos los contenidos referidos a la programación de las enseñanzas han sido establecidos en la Ley Orgánica de educación y en la regulación general que efectúan los arts. 1 a 8 del Real Decreto impugnado. Sin embargo, la disposición adicional primera estructura las enseñanzas en tres ámbitos, determina las áreas que corresponden a cada uno de ellos, y establece los niveles en que se estructuran esas enseñanzas para que puedan cursarse en el plazo de dos años vaciando de contenido la competencia autonómica para organizar los estudios. A ello se añade el hecho de que ni la Ley Orgánica 1/1990, de ordenación general del sistema educativo, ni la Ley Orgánica de calidad de la educación, ni las normas dictadas en su desarrollo habían considerado básica la regulación de la formación de adultos, habiendo dictado la Generalitat la Ley 1/1991, de 18 de marzo, de formación de adultos, y el Decreto 213/2002 por el que se establece la formación curricular de la formación básica prevista para la educación secundaria obligatoria partiendo de los objetivos y contenidos establecidos por la ley estatal.

Finalmente también excede de la competencia estatal, en opinión de la Generalitat, la delimitación de horarios que realiza respecto de las áreas el anexo III al impedírsele organizar los currículos. La Ley Orgánica de educación parte de la base de que para garantizar una formación común en todo el territorio del Estado los contenidos de las enseñanzas mínimas se corresponden en las Comunidades Autónomas que tienen establecida una lengua cooficial con el 55 por 100 del horario, lo que permite a la Comunidad Autónoma de Cataluña ejercer la competencia que tiene atribuida por el art. 131.3 c) EAC. Esta diferencia entre las Comunidades Autónomas con y sin lengua cooficial se justifica por la obligación de los poderes públicos de garantizar el conocimiento de una lengua oficial distinta del castellano, siendo así que el Estatuto de Autonomía de Cataluña en su art. 6 expresamente contempla la existencia de obligaciones dirigidas a los poderes públicos en el ámbito educativo que se traducen en la presencia adecuada de las dos lenguas oficiales en los planes de estudios. La obligación, que conforme a la doctrina constitucional deriva de la existencia de otra lengua oficial, de establecer medidas para su conocimiento a través del sistema educativo justifica que el horario que el Estado contempla como necesario para el desarrollo de los contenidos básicos se reduzca en las Comunidades Autónomas con dos lenguas oficiales en un 10 por 100 que se destina a la determinación del currículo correspondiente a la lengua cooficial. Pues bien corresponde a la Generalitat la organización del currículo correspondiente al área de cultura catalana y, como quiera que los objetivos y contenidos que se corresponden a las áreas lingüísticas en una misma etapa educativa presentan características comunes, la Generalitat debe ver reconocida su capacidad para completar, ampliar o adaptar las enseñanzas mínimas en la forma que estime conveniente. Nada objeta la representación letrada de la Generalitat al hecho de que el anexo III determine que las Comunidades Autónomas con lengua cooficial dispondrán para la organización de las enseñanzas de dicha lengua el 10 por 100 del horario escolar total puesto que es la consecuencia natural del art. 6.5 de la Ley Orgánica de educación. Lo que discute es que el Estado pueda regular cómo puede procederse a detraer ese porcentaje y, al hacerlo, limite la posibilidad de organización de la Comunidad Autónoma. Resulta además que, hasta la aprobación de la disposición impugnada, el Real Decreto 1007/1991, de 14 de junio, dejaba libertad a las Comunidades Autónomas con el único límite de que el porcentaje debía ser distribuido de forma

proporcional entre las distintas áreas, criterio que fue continuado por el Real Decreto 831/1991, de 27 de junio, aunque se estableciera un mínimo de horas en lengua castellana. Este criterio ha sido abandonado por el anexo III del real decreto impugnado que establece una limitación a la organización por parte de las Comunidades Autónomas especialmente intensa cuando se aplica sobre las áreas lingüísticas pues al preverse la posibilidad de que los contenidos que corresponden en cada curso a las áreas de lengua puedan ser impartidos de forma conjunta está reconociendo que las habilidades y objetivos establecidos en el Real Decreto se alcanzan al impartirse de forma conjunta con las enseñanzas que en esa misma etapa corresponde al área de lengua y literatura catalana. Dichos contenidos, aunque se cursen de forma conjunta deberán ser incluidos en el desarrollo de los currículos que debe efectuar la Generalitat, pese a ello si la Generalitat opta porque las estructuras comunes se cursen de forma conjunta ésta verá condicionada su capacidad para determinar la lengua en la que deberán cursarse las diferentes áreas puesto que esta opción conlleva que los alumnos reciban las enseñanzas de lengua y literatura castellana en un número de horas no inferior al que corresponda a esta materia en aplicación de los criterios generales de reducción establecidos en el anexo.

Por lo expuesto, la Letrada de la Comunidad Autónoma solicita que se declare que la competencia controvertida corresponde a la Generalitat de Cataluña con anulación de los preceptos recurridos.

2. Por providencia de 5 de junio de 2007, a propuesta de la Sección Segunda, el Pleno del Tribunal Constitucional acordó admitir a trámite el conflicto positivo de competencia en relación con los apartados 7 y 8 del art. 14, disposición adicional primera y anexo III del Real Decreto 1631/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la educación secundaria obligatoria, y dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno, por conducto de su Presidente, para que en el plazo de veinte días y, por medio de la representación procesal que determina el art. 82.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), aporte cuantos documentos y alegaciones considere convenientes. Igualmente se acordó comunicar la incoación del conflicto a la Sala Tercera del Tribunal Supremo por si ante la misma estuviera impugnado o se impugnare el referido real decreto, en cuyo caso se suspenderá el curso del proceso hasta la decisión del conflicto, según dispone el art. 61.2 LOTC, así como publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña».

3. El Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, se personó en el proceso mediante escrito registrado el día 19 de junio de 2007 solicitando una prórroga del plazo inicialmente concedido para la formulación de alegaciones que le fue concedida por providencia del Pleno de 20 de junio de 2007. Mediante escrito que tuvo entrada en este Tribunal de 13 de julio de 2007, el Abogado del Estado solicitó la desestimación de la demanda con base en las alegaciones que a seguidas se exponen.

Comienza el Abogado del Estado enmarcando el objeto del conflicto que versa sobre determinados preceptos de un reglamento ejecutivo dictado en ejercicio de la habilitación al Gobierno de la Nación (art. 6.2 de la Ley Orgánica de educación) para regular las enseñanzas mínimas a las que se refiere la disposición adicional primera LODE, y bajo la cobertura de las competencias que al Estado atribuyen los títulos competenciales del art. 149.1.1 y 30 CE. Esta remisión al reglamento estatal tiene por objeto asegurar una formación común a todos los alumnos dentro del sistema educativo español y garantizar la validez de los títulos correspondientes, formación que facilite la continuidad, progresión y coherencia del aprendizaje en caso de movilidad geográfica del alumnado. Aunque la demanda hace referencia a cuestiones formales o de alcance más general, en la medida en que éstas se habrían ya invocado en procesos constitucionales previamente planteados, la demanda circunscribe el conflicto a un reproche dirigido a los preceptos impugnados que, al entender del recurrente, excederían del concepto material de bases.

Tras recordar brevemente los títulos competenciales que ex art. 149.1.1 y 149.1.30 CE asisten al Estado para dictar la regulación impugnada y remitirse sin mayor detalle a los argumentos expuestos, en otros procesos constitucionales, en relación al alcance de las competencias compartidas que se atribuyen a la Comunidad Autónoma recurrente por el art. 111 EAC (recursos de inconstitucionalidad 8045-2006 y 8675-2006), se refiere el Abogado del Estado a la finalidad de la normativa básica consistente en asegurar una formación común y garantizar la validez de los títulos nacionales correspondientes, normativa básica a partir de la cual las Administraciones educativas pueden establecer el currículo de las distintas enseñanzas.

Invoca la representación letrada del Gobierno de la Nación la disposición adicional primera apartado 2 c) LODE de la que se deduciría con claridad meridiana que la fijación de las enseñanzas mínimas es una de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos, lo que se concretaría en la Ley Orgánica de educación con la atribución al Gobierno de la Nación de la regulación de los aspectos básicos del currículo que constituyen las enseñanzas mínimas. Reconoce asimismo que, sin perjuicio de la relevancia que tiene el título competencial del art. 149.1.1 CE, el art. 149.1.30 CE es título prevalente resumiendo a continuación la doctrina del Tribunal Constitucional relativa a los requisitos que debe reunir la regulación estatal para ser considerada básica. Antes aún de entrar en la contestación de las concretas vulneraciones competenciales denunciadas en la demanda, se refiere el Abogado del Estado a la contradicción existente en el argumento expuesto en la demanda según el cual la normativa básica se habría agotado con la regulación de la Ley Orgánica de educación cuando esta misma disposición legal remite en su art. 6.2 a la regulación por el Gobierno de los aspectos básicos del currículo que constituyen las enseñanzas mínimas, competencia que, por otra parte, no discute la demanda si bien considera que los preceptos impugnados van más allá de lo que puede considerarse enseñanzas mínimas, siendo evidente, sin embargo, que la función del reglamento no es reproducir los preceptos legales sino desarrollarlos.

Entrando ya en los concretos preceptos impugnados, recuerda que los apartados 7 y 8 del art. 14 han sido recurridos por considerar la demanda que los programas de cualificación profesional inicial están presididos por el principio de flexibilización correspondiendo a la Comunidad Autónoma decidir cómo se articulan pues el art. 30 de la Ley Orgánica de educación atribuiría la competencia de organización de estos programas a las Comunidades Autónomas, y con el establecimiento de las enseñanzas mínimas ya se habría garantizado la formación conjunta.

En efecto, el art. 30.3 de la Ley Orgánica de educación regula tres tipos de módulos para estos programas, dos obligatorios cuya superación conduce a una certificación académica expedida por las Administraciones educativas y para los cuales las Comunidades Autónomas tienen total libertad para determinar sus contenidos, y unos voluntarios que posibilitan la obtención del título oficial de graduado en educación secundaria obligatoria donde el Estado establece ciertos condicionamientos a los efectos de garantizar que el título sea homologable con el obtenido a través del itinerario ordinario. A estos efectos, de no haberse introducido la regulación impugnada, las Comunidades Autónomas tendrían que haber organizado los módulos voluntarios respetando íntegramente las materias de los arts. 24 y 25 de la Ley Orgánica de educación y los contenidos especificados en el anexo II del Real Decreto 16131/2006, tal y como deriva del art. 6.4 de la Ley Orgánica de educación. En este sentido, los preceptos impugnados amplían el margen de las Comunidades Autónomas dado que no incluyen todas las materias obligatorias en el itinerario educativo ni tampoco todos los contenidos que necesariamente han de integrar dichas materias. Con respecto a la formación ordinaria, el margen de las Comunidades Autónomas a la hora de organizar los módulos voluntarios se amplía en una serie de aspectos tales como que pueden impartirse en los espacios temporales que se decidan, sin sujeción a un curso determinado, siendo así que la regulación básica del número de materias y el contenido mínimo disminuye. No cabe duda, continúa, de que al amparo de la disposición adicional apartado 2 LODE, el Estado

podría adentrarse en aspectos organizativos pero en este caso eso ni siquiera lo ha hecho pues los apartados impugnados se han limitado a seguir la técnica típica de las enseñanzas mínimas que no es otra que garantizar el estudio de unas materias con unos contenidos mínimos, siendo así que la única diferencia con la modalidad ordinaria es que en ésta las materias se agrupan por cursos mientras que en los programas de cualificación profesional inicial lo hacen por módulos de acuerdo con el criterio más flexible que para esta formación contiene la Ley Orgánica de educación, quedando a las Comunidades Autónomas un amplio margen para organizar estos programas.

En cuanto a la disposición adicional primera, señala el Abogado del Estado que aunque se impugna en su totalidad los argumentos sólo van dirigidos a los apartados 2, 3, y 5 dado que los restantes son reproducción de principios recogidos en la Ley Orgánica de educación. Respecto de los apartados 1, 4, 6 y 7 de la disposición la demanda no cumple con la carga de alegar invocando la doctrina de este Tribunal al respecto. Entiende que los dos primeros argumentos en los que se basa la vulneración de las competencias autonómicas por la citada disposición, esto es, la incidencia en aspectos organizativos de competencia autonómica y el vaciamiento de la competencia autonómica por la previsión de determinados módulos y materias junto con la realización en dos cursos, son idénticos a los ya expuestos para la impugnación de los apartados antes señalados reiterándose en los argumentos ya expuestos. Al tercero de ellos, esto es, que hasta ahora el legislador básico no había regulado esta materia, opone que las competencias estatales son indisponibles e irrenunciables (STC 331/2005, de 15 de diciembre, FJ 10) de manera que cuando el Estado ejerce su competencia básica queda desplazada la normativa de desarrollo autonómica por lo que la cuestión a dilucidar es si el Estado se ha ceñido a los límites materiales de lo básico. Una vez más recuerda el Abogado del Estado que la educación de adultos que regula la disposición impugnada tiene por objeto la obtención de títulos oficiales de validez en todo el territorio nacional (art. 149.1.30 CE) y cumple el mandato del art. 6.2 de la Ley Orgánica de educación de asegurar una formación común y garantizar la validez de los títulos. Las Comunidades Autónomas pueden organizar a su albedrío la enseñanza de adultos pero es necesario superar los ámbitos previstos en el apartado 5 de la disposición –en relación con el 2 y 3– o las pruebas directas a que alude el apartado 6 de la misma disposición. El único reproche nuevo que la demanda hace a la disposición es el relativo a su apartado 2 en cuanto prevé que su organización deberá permitir su realización en dos cursos. Debe tenerse en cuenta que esta previsión permite a las Comunidades Autónomas fijar plazos inferiores siempre que se garantice la adquisición de los objetivos mínimos fijados o, por el contrario, plazos superiores siempre que así lo desee el alumno pues lo único que impone la norma es que se prevea la posibilidad de completar las enseñanzas en el plazo máximo de dos cursos.

Finalmente contesta el Abogado del Estado a la alegación de vulneración de la competencia autonómica por el anexo III, en concreto por la regulación según la cual para la enseñanza de la lengua cooficial no puede detraerse de un área más de cincuenta horas en el conjunto de los tres primeros años y veinte en el último curso, y a la regulación de las estructuras lingüísticas compartidas. Tras recordar, una vez más, que el anexo III se refiere a las enseñanzas mínimas para las que el art. 6.2 de la Ley Orgánica de educación obliga al Gobierno a fijar los aspectos básicos del currículo, rechaza el argumento según el cual el Gobierno nunca habría considerado que formaba parte de sus competencias establecer criterios de aplicación del porcentaje de reducción de los horarios comunes no solo porque entiende que es irrelevante pues el Gobierno puede cambiar su concepción de lo básico siempre que no se exceda, sino también porque resulta inexacto.

Desde la Ley Orgánica de ordenación general del sistema educativo, las diferentes leyes educativas y los reglamentos dictados en su aplicación han seguido el mismo sistema: reservar para las enseñanzas mínimas un horario no superior al 65 por 100, permitiendo a las Comunidades Autónomas con lengua cooficial detraer un 10 por 100 estableciendo para ello condiciones que han ido variando. El Real Decreto 1007/1991, de 14 de junio, imponía que el porcentaje citado se detrajese de las áreas del ámbito

lingüístico –lengua castellana y literatura, y lengua extranjera– garantizando una distribución proporcional entre las áreas, esto es, el 10 por 100 solo podía detrarse por mitades de ambas áreas, limitación bastante más estricta que la actual. Por su parte, el Real Decreto 831/2003, de 27 de junio, dictado al amparo de la Ley Orgánica de calidad de la educación, permitió detrarse las horas para la enseñanza de la lengua cooficial de cualquiera de las áreas pero respetando un mínimo de tres horas semanales en cada curso para el aprendizaje de lengua castellana y literatura. El reglamento impugnado en este conflicto tampoco limita las áreas de las que se puede detrarse si bien fija el límite máximo que se puede detrarse de una materia para garantizar la presencia real de todas ellas en la enseñanza permitiendo, además, que las estructuras lingüísticas que puedan compartir varias lenguas no tengan que repetirse en cada una de ellas aunque para garantizar el conocimiento formal del castellano prevé que cuando dichas estructuras comunes se impartan en una lengua diferente del castellano deban respetarse las horas atribuidas a esta lengua ya sea a través del área de lengua castellana o literatura, ya sea en otras áreas impartidas en castellano. Antes como ahora, la finalidad de estas condiciones es asegurar que la detracción horaria en las Comunidades Autónomas con otra lengua oficial no se haga en detrimento de los conocimientos esenciales para asegurar la validez de las titulaciones.

Sale también al paso la representación letrada del Gobierno de la Nación del argumento según el cual las medidas establecidas para asegurar un correcto conocimiento del castellano vulnera la competencia autonómica compartida para el establecimiento de los planes de estudio [art. 131.1.3 c) EAC]. Recuerda que el art. 23 h) de la Ley Orgánica de educación establece como objetivo de la educación secundaria obligatoria contribuir a desarrollar la capacidad que permita comprender y expresar con corrección, oralmente y por escrito, en la lengua castellana y, si la hubiera, en la lengua cooficial de la Comunidad Autónoma, textos y mensajes complejos e iniciarse en el conocimiento, la lectura y el estudio de la literatura, para lo cual los arts. 24.2 y 25.1 de la Ley Orgánica de educación obligan a cursar en cada uno de los años de la educación secundaria obligatoria las materias de lengua castellana y literatura y, si la hubiere, de la lengua cooficial y literatura. De acuerdo con el art. 3 CE existe el deber de todos los españoles de conocer la lengua castellana siendo así que una regulación de los horarios mínimos que no permita una enseñanza eficaz de ambas lenguas incumpliría este deber constitucional (STC 88/1983, FJ 4). Pues bien la regulación impugnada cumple con la anterior exigencia, tanto en relación con las condiciones a que se somete la detracción del 10 por 100 de las enseñanzas mínimas como en lo relativo a que cuando se impartan conjuntamente las estructuras lingüísticas compartidas por varias lenguas, si se hace una lengua diferente a la castellana, se garantice que el alumno recibe enseñanzas en castellano, ya sea de lengua castellana y literatura o cualquier otra área, en un número de horas no inferior al que corresponde a la materia. Se trata en definitiva de que se impartan un número mínimo de horas en castellano como único medio para garantizar el adecuado conocimiento de esta lengua, al menos trescientas horas en el total de los tres primeros cursos a distribuir libremente entre ellos y ciento cinco horas en el cuarto, cumpliéndose así el cometido de garantizar el conocimiento de la lengua castellana, quedando por ende un importante margen de desarrollo a las Comunidades Autónomas que disponen de al menos un 45 por 100 garantizado legalmente del total del periodo lectivo para ejercitar la competencia autonómica compartida de ordenación curricular siendo así que el 10 por 100 que pueden detrarse de las enseñanzas mínimas pueden tomarlo de las áreas que tengan por conveniente con los únicos límites de que no se detranga por área más de cincuenta horas en los tres primeros cursos y veinte en el cuarto.

4. Por providencia de 29 de enero de 2013 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 31 de dicho mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Se trata en el presente proceso de resolver el conflicto positivo de competencia planteado por la Generalitat de Cataluña contra diversos preceptos del Real Decreto 1631/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la educación secundaria obligatoria. Como ha quedado expuesto en los antecedentes, el Gobierno de la Generalitat de Cataluña considera que determinados preceptos de esta norma reglamentaria resultan contrarios al orden constitucional de distribución de competencias pues estima que, conforme al art. 149.1.30 CE y a las previsiones del Estatuto de Autonomía de Cataluña, la regulación estatal contenida en los apartados 7 y 8 del art. 14, la disposición adicional primera y el anexo III exceden de lo que puede considerarse básico en esta materia invadiendo la competencia de la Generalitat para organizar esta enseñanza. Por el contrario, el Abogado del Estado entiende que el Gobierno de la Nación se ha ceñido al ejercicio de la competencia que le atribuye el art. 149.1.30 CE y para la que le habilita el art. 6.2 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación, limitándose a establecer las enseñanzas mínimas que conducen a la obtención de un título oficial y dejando cumplido espacio a la Comunidad Autónoma recurrente para el ejercicio de sus competencias.

2. Antes de abordar la cuestión competencial planteada debemos analizar la incidencia que sobre el presente proceso han podido tener las modificaciones operadas en el reglamento impugnado por el Real Decreto 1146/2011, de 29 de julio, dictado, como afirma su exposición de motivos, por la necesidad de incorporar las modificaciones que en la Ley Orgánica de educación han introducido la disposición final vigésima cuarta, apartado 3, de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible, y la Ley Orgánica 4/2011, de 11 de marzo, complementaria de la anterior.

Pues bien, la modificación del anexo III del Real Decreto 1631/2006 consiste en establecer el horario correspondiente a los contenidos básicos de las materias del cuarto curso de educación secundaria obligatoria que se incorporan *ex novo* a las enseñanzas mínimas, sin que ello afecte en modo alguno a las reglas relativas a la reducción del horario destinado a los contenidos básicos de las materias mínimas en Comunidades Autónomas que cuentan con lengua cooficial.

Se ha modificado también la regulación de los programas de cualificación profesional inicial contenida en el art. 14 del Real Decreto 1631/2006, de 29 de diciembre cuyos apartados 7 y 8 han sido impugnados en este proceso. En concreto, tras la modificación, los módulos voluntarios siguen estando organizados en torno a los tres ámbitos a los que ya se refería el art. 14.7 del Real Decreto 1631/2006 pues el art. 14.6, según la redacción del Real Decreto 1146/2011, prevé que los módulos voluntarios se organicen en torno a los ámbitos de comunicación, ámbito social y ámbito científico- tecnológico, previsión que se extiende ahora también a los módulos obligatorios formativos de carácter general que no tienen por objeto, a diferencia de los voluntarios, complementar la formación necesaria para la obtención del título de graduado en educación secundaria obligatoria sino proporcionar cualificación para la actividad profesional y permitir el acceso a los ciclos formativos de grado medio.

Finalmente, frente a la obligación de incluir los aspectos básicos del currículo recogidos en el anexo II referidos a las materias mínimas que, para cada ámbito, antes contemplaba el art. 14.8, el art. 14.7 vigente remite a las Administraciones educativas el establecimiento del currículo de estos ámbitos con referencia a los aspectos básicos del currículo imprescindibles para alcanzar las competencias básicas que se establecen en el anexo I.

Con respecto a las modificaciones normativas en procesos constitucionales de naturaleza competencial, es doctrina reiterada de este Tribunal que la apreciación de la pérdida de objeto del proceso dependerá de la incidencia real que sobre el mismo tenga la derogación, sustitución o modificación de la norma y no puede resolverse apriorísticamente en función de criterios abstractos o genéricos, pues lo relevante no es tanto la expulsión de la concreta norma impugnada del ordenamiento cuanto determinar

si con esa expulsión ha cesado o no la controversia competencial, toda vez que poner fin a la misma a la luz del orden constitucional de reparto de competencias es el fin último al que sirven tales procesos [por todas, STC 148, 2012, de 5 de julio, FJ 2 b)]. Es por ello que si la normativa en torno a la cual se trabó el conflicto resulta parcialmente modificada por otra que viene a plantear los mismos problemas competenciales la consecuencia necesaria será la no desaparición del conflicto (STC 133/2012, de 19 de junio, FJ 2).

En aplicación de esta doctrina podemos afirmar que la disputa competencial permanece viva en relación con la disposición adicional primera, el anexo III, y el art. 14.7 del Real Decreto 1631/2006, ya que o no han resultado modificados, o la modificación no ha afectado a la cuestión controvertida o se mantiene una redacción muy similar a la impugnada. En cuanto al art. 14.8, también impugnado, cabe señalar que, aunque la nueva regulación ha eliminado la referencia a las materias mínimas que éste contenía, se impone como límite a la competencia autonómica para establecer el currículo de los módulos voluntarios la exigencia de que en el mismo se incluyan los aspectos que resulten imprescindibles para alcanzar las competencias básicas recogidas en el anexo I de este mismo reglamento, motivo por el cual, al imponerse por vía reglamentaria limitaciones, aunque de menor intensidad, a la competencia organizativa de la Comunidad Autónoma en los programas de cualificación profesional inicial, no cabe concluir la pérdida de objeto.

3. Tal y como se expuso prolijamente en los antecedentes, tanto la Generalitat de Cataluña como el Estado coinciden en que la materia afectada por la disposición impugnada es educación; en que el título competencial que asiste al Estado, por ser el más específico, es el contemplado en el art. 149.1.30 CE y, finalmente, en que el art. 131.3 c) del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) atribuye a Cataluña la competencia compartida para establecer los planes de estudio incluida la ordenación curricular, respetando los aspectos esenciales del derecho a la educación y a la libertad de enseñanza.

En relación a las competencias del Estado en materia educativa, afirmamos ya en la STC 55/1985, de 27 de junio, FJ 15, que «[l]a regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales como competencia del Estado, según el art. 149.1.30 de la C.E. supone la reserva al mismo de toda la función normativa en relación con dicho sector y, en segundo lugar, que la competencia estatal en relación con “las normas básicas para el desarrollo del art. 27 de la Constitución” a que se refiere el mismo art. 149.1.30 de la C.E. debe entenderse en el sentido de que corresponde al Estado –en la acepción del mismo que venimos utilizando– la función de definir los principios normativos y generales y uniformes de ordenación de las materias enunciadas en tal art. 27 de la CE.», dos competencias diferenciadas a las que hemos vuelto a hacer referencia, entre otras, en la STC 111/2012, de 24 de mayo, FJ 5, en los términos siguientes: «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 art. 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de los poderes públicos en esta materia”».

En concreto, 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 la de expedir los títulos correspondientes y para homologar los que no sean expedidos por el Estado» (STC 42/1981, de 22 de diciembre, FJ 3, reiterado en la STC 122/1989, de 6 de julio, FJ 3).

Por su parte, la competencia para dictar las normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE, comprende «[l]a función de definir los principios normativos y generales y uniformes de ordenación de las materias enunciadas en tal art. 27 de la C.E.» (STC 77/1985, de 27 de junio, FJ 15) o, como señala la STC 111/2012, de 24 de mayo, FJ 5, «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 ex 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».

Ello determina que en materia de enseñanza corresponda al Estado la alta inspección, las competencias de ordenación general del sistema educativo, la fijación de las enseñanzas mínimas, la regulación de las condiciones para la obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y el establecimiento de las normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE que garanticen el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos y la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (por todas, STC 330/1993, de 12 de noviembre, FJ 3).

Respecto de la competencia que el art. 131.3 c) EAC atribuye a la Comunidad Autónoma para establecer los planes de estudio, incluida la ordenación curricular, debemos recordar que la STC 31/2010, de 28 de junio, declaró inconstitucional el inciso «como principios o mínimo común normativo en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto» del art. 111 EAC, intitulado «competencias compartidas», toda vez que las bases estatales quedaban reducidas «[a] los “principios o mínimo común normativo” fijados por el Estado “en normas con rango de ley”, cuando es lo cierto que, conforme a nuestra jurisprudencia, siendo aquél el contenido que mejor se acomoda a la función estructural y homogeneizadora de las bases y ésta la forma normativa que, por razones de estabilidad y certeza, le resulta más adecuada (por todas, STC 69/1988, de 19 de abril), no lo es menos que también es posible predicar el carácter básico de normas reglamentarias y de actos de ejecución del Estado (STC 235/1999, de 16 de diciembre), y son factibles en las bases un alcance diferente en función del subsector de la materia sobre la que se proyecten e incluso sobre el territorio (SSTC 50/1990, de 6 de abril y 147/1991, de 4 de julio, respectivamente). Y ello no como pura excepción al criterio que para el art. 111 EAC constituye la regla de principio (base principal o de mínimo normativo, formalizada como ley), sino como elementos de la definición del contenido y alcance de la competencia atribuida al Estado cuando éste es el titular de la potestad de dictar las bases de la disciplina de una materia determinada.» (STC 31/2010, FJ 60).

Esta interpretación conforme a la cual el contenido y alcance de las bases estatales serán siempre, y sólo, las que se desprenden de la Constitución interpretada por este Tribunal, es la que ha de tenerse en cuenta para la resolución de este conflicto competencial, lo que nos permite descartar, ya desde este momento, que la competencia estatal ex art. 149.1.30 CE haya quedado limitada, como se alega en la demanda, a la regulación «de mínimos» contenida en la Ley Orgánica del derecho a la educación y la Ley Orgánica de educación, pudiendo el Estado concretar las bases, más allá de lo establecido en las citadas normas legales, siempre y cuando no invada con ello la competencia autonómica, cuestión ésta que corresponderá dilucidar a este Tribunal.

Por otro lado, la STC 31/2010, FJ 77, al examinar el art. 131 EAC, estableció, respecto de su apartado 1, que la competencia estatal «no puede verse perjudicada por la sola utilización en el art. 131.1 EAC de la expresión “competencia exclusiva” toda vez que con ésta no se significan otras potestades que las que hemos referido en el fundamento jurídico 59 al enjuiciar la constitucionalidad del art. 110 EAC»; y respecto de su apartado 2, que, pese a la declaración estatutaria de la competencia allí expresada como «exclusiva», «es evidente la incidencia de diferentes competencias estatales sobre la materia referidas en los ocho subapartados de dicho precepto», ya que «se trata 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 repetidos, no quedan desvirtuadas por la calificación estatutaria de determinadas competencias autonómicas como exclusivas, pues el sentido y alcance de esa expresión sólo puede ser el que, con carácter general, admite, en su interpretación constitucionalmente conforme, el art. 110 EAC (fundamentos jurídicos 59 y 64)».

4. Según la doctrina constitucional los requisitos que debe reunir la legislación para ser considerada básica afectan a los dos aspectos material y formal de la regulación estatal. En tal sentido, entre otras, la STC 14/2004, de 13 de febrero, FJ 11, ha establecido que «el ámbito de lo básico, desde la perspectiva material, incluye las determinaciones que aseguran un mínimo común normativo en el sector material de que se trate y, con ello, una orientación unitaria y dotada de cierta estabilidad en todo aquello que el legislador considera en cada momento aspectos esenciales de dicho sector material (STC 223/2000, de 21 de septiembre, FJ 6, con cita de las SSTC 1/1982, de 28 de enero, 48/1988, de 2 de marzo, 147/1991, de 4 de julio, y 197/1996, de 28 de noviembre).» Pero lo básico puede tener mayor o menor intensidad dependiendo del ámbito material sobre el que recaiga y así lo afirmamos en la STC 222/2006, de 6 de julio, FJ 3, a cuyo tenor «[e]ste Tribunal ha empleado un concepto de bases que en modo alguno se concreta en el empleo de una técnica uniforme en todos los sectores del Ordenamiento, sino que presupone fórmulas de intensidad y extensión variables en función de las características del ámbito concretamente afectado. Así, hemos reconocido modalidades muy diferentes de lo básico, desde la posibilidad de que el legislador estatal, excepcionalmente ocupe, prácticamente, toda la función normativa al determinar las bases de determinadas submaterias, hasta la legitimidad constitucional de algunos actos administrativos de carácter eminentemente ejecutivo por parte de la Administración General del Estado, así como el empleo de otras modalidades muy diversas (topes máximos, niveles mínimos tramos, e, incluso, bases diferenciadas por territorios, etc.)».

En cuanto a la perspectiva formal de la normativa básica, «debemos recordar nuestra doctrina, según la cual se deben satisfacer determinados requisitos con el fin de que “el cierre del sistema, no se mantenga en la ambigüedad permanente que supondría reconocer al Estado facultad para oponer sorpresivamente a las Comunidades Autónomas, como norma básica, cualquier clase de precepto legal o reglamentario al margen de cuál sea su rango o estructura”. De manera que a esta perspectiva “atiende el principio de ley formal ... en razón a que sólo a través de este instrumento normativo se alcanzará... una determinación cierta y estable de los ámbitos de ordenación de las materias en las que concurren y se articulan las competencias básicas estatales y reglamentarias autonómicas. También precisamos que, como excepción a dicho principio de ley formal, el Gobierno puede hacer uso de la potestad reglamentaria para regular por Decreto alguno de los preceptos básicos de una materia, cuando resulten, por la competencia de ésta, complemento necesario para garantizar el fin a que responde la competencia sobre las bases” (STC 98/2001, de 5 de abril, FJ 7, con cita de la STC 69/1988, de 19 de abril, FJ 5).» (STC 14/2004, FJ 11).

En especial en materia de educación, la STC 77/1985, de 27 de junio, FJ 16, que resolvió el recurso previo de inconstitucionalidad promovido contra el proyecto de la Ley Orgánica del derecho a la educación, afirmó la conformidad con la Constitución de la regulación por reglamento de materias básicas cuando concurre el doble requisito de la

existencia de una habilitación legal y de la inadecuación de la ley para regular una determinada materia en razón de su naturaleza y características, en concreto, «[m]aterias que por su carácter organizatorio y prestacional exigen una continua adecuación, siendo por ello justificado su tratamiento reglamentario, y siempre, desde luego, dentro de los límites que la misma Ley impone».

5. Expuesta brevemente la doctrina constitucional procede, a continuación, entrar en los concretos preceptos impugnados. Se impugnan en primer lugar los apartados 7 y 8 del art. 14 del Real Decreto 1631/2006, de 29 de diciembre. El artículo 14 contiene una serie de determinaciones relativas a los programas de cualificación profesional inicial los cuales tienen por finalidad, de acuerdo con lo establecido en el art. 30 de la Ley Orgánica de educación, que los alumnos alcancen competencias profesionales, tengan la posibilidad de inserción en el mundo laboral y amplíen sus competencias básicas para proseguir los estudios. Como señala la exposición de motivos de la dictada norma legal, «para permitir el tránsito de la formación al trabajo y viceversa, o de éstas a otras actividades, es necesario incrementar la flexibilidad del sistema educativo. Aunque el sistema educativo español haya ido perdiendo parte de su rigidez inicial con el paso del tiempo, no ha favorecido en general la existencia de caminos de ida y vuelta hacia el estudio y la formación. Permitir que los jóvenes que abandonaron sus estudios de manera temprana puedan retomarlos y completarlos y que las personas adultas puedan continuar su aprendizaje a lo largo de la vida exige concebir el sistema educativo de manera más flexible. Y esa flexibilidad implica establecer conexiones entre los distintos tipos de enseñanzas, facilitar el paso de unas a otras y permitir la configuración de vías formativas adaptadas a las necesidades e intereses personales». Por ello, estos programas destinados a alumnos que habiendo alcanzado la edad de finalización de la educación secundaria obligatoria no han obtenido el título, están organizados de forma modular en lugar de por cursos, pues cuentan, de acuerdo con el art. 30 de la Ley Orgánica de educación, con tres tipos de módulos: los específicos referidos a las unidades de competencia correspondientes a cualificaciones nivel 1 del catálogo nacional de cualificaciones profesionales; los formativos de carácter general que amplían las competencias básicas y favorecen la transición desde el mundo educativo al laboral, y los denominados voluntarios. Mientras que los dos primeros deben cursarse obligatoriamente y conducen a la obtención de una certificación académica que expiden las Administraciones educativas, los módulos voluntarios conducen a la obtención del título de graduado en educación secundaria obligatoria y pueden cursarse bien simultáneamente o una vez finalizados los otros dos, siendo, por prescripción del art. 30.6 de la Ley Orgánica de educación, las Administraciones educativas las competentes para regular estos programas.

Pues bien, el apartado 7 del art. 14 el Real Decreto impugnado establece que «los módulos conducentes a la obtención del título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria se organizarán en torno a tres ámbitos: ámbito de comunicación, ámbito social y ámbito científico-tecnológico», mientras que el apartado 8 del mismo precepto señala que «el ámbito de comunicación incluirá los aspectos básicos del currículo recogidos en el Anexo II del presente real decreto referidos a las materias de Lengua castellana y literatura y Primera lengua extranjera e incorporará, si la hubiere, la Lengua cooficial y literatura. El ámbito social incluirá los referidos a las materias de Ciencias sociales, geografía e historia, Educación para la ciudadanía, los aspectos de percepción recogidos en el currículo de Educación plástica y visual y Música. El ámbito científico-tecnológico incluirá aquellos referidos a las materias de Ciencias de la naturaleza, Matemáticas, Tecnologías y a los aspectos relacionados con la salud y el medio natural recogidos en el currículo de Educación física. Las administraciones educativas incorporarán a los correspondientes ámbitos, si así lo consideran conveniente, aspectos curriculares de las restantes materias a las que hacen referencia los artículos 24 y 25 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación».

Según se expuso en los antecedentes, considera la Generalitat de Cataluña que el art. 30 de la Ley Orgánica de educación, al atribuir a las Administraciones educativas la

regulación de este tipo de programas para alumnos con especiales necesidades metodológicas, está dejando libertad a las Comunidades Autónomas para su regulación sin más límites que los establecidos en el citado precepto legal, por lo que al establecerse reglamentariamente en los dos apartados antes citados, los ámbitos en los que deben organizarse y especificar las materias mínimas que deben comprender para cada ámbito, no sólo estarían contradiciendo lo establecido en la Ley Orgánica de educación sino que, además, estarían agotando la definición de los contenidos eliminando la competencia autonómica para regular estos programas. Por el contrario, el Abogado del Estado considera que los programas de cualificación inicial están sometidos por mandato del art. 6 de la Ley Orgánica de educación a la regulación estatal de enseñanzas mínimas por lo que, de no haberse previsto para ellos una regulación específica en los apartados impugnados, deberían incluir todas las materias obligatorias y todos los contenidos que necesariamente tienen que integrarlas concluyendo que, en la medida en que se amplía el margen de regulación de las Comunidades Autónomas con respecto a la formación ordinaria, no puede considerarse que haya existido vulneración de la competencia autonómica.

Tal y como señala la Ley Orgánica de educación en su exposición de motivos, «la definición y organización del currículo constituye uno de los elementos centrales del sistema educativo. El título preliminar dedica un capítulo a este asunto, estableciendo sus componentes la distribución de competencias en su definición y en su proceso de desarrollo. Especial interés reviste la inclusión de las competencias básicas entre los componentes del currículo, por cuanto debe permitir caracterizar de manera precisa la formación que deben recibir los estudiantes. Con el fin de asegurar una formación común y garantizar la homologación de los títulos, se encomienda al Gobierno la fijación de los objetivos, competencias básicas, contenidos y criterios de evaluación de los aspectos básicos del currículo, que constituyen las enseñanzas mínimas y a las administraciones educativas el establecimiento del currículo de las distintas enseñanzas». Por ello, tras definir el currículo como el conjunto de objetivos, competencias básicas, contenidos, métodos pedagógicos y criterios de evaluación de cada una de las enseñanzas reguladas en la presente ley (art. 6.1 de la Ley Orgánica de educación), establece a continuación las competencias que para la determinación del currículo corresponden al Estado y a las Administraciones educativas con referencia expresa a las enseñanzas mínimas que conforme al apartado 2 c) de la disposición adicional primera de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación, corresponde fijar al Estado. En concreto, el art. 6.2 de la Ley Orgánica de educación habilita al reglamento estatal para determinar en relación con los objetivos, competencias básicas, contenidos y criterios de evaluación, los aspectos básicos del currículo que constituyen las enseñanzas mínimas que tienen por objeto asegurar la formación común y garantizar la validez de los títulos correspondientes (art. 6.2 de la Ley Orgánica de educación), correspondiendo a las Administraciones educativas establecer el contenido de las diferentes enseñanzas que deberán incluir los aspectos básicos referidos a las enseñanzas mínimas (art. 6.4 de la Ley Orgánica de educación). Finalmente, el art. 6.5 de la Ley Orgánica de educación establece que los títulos correspondientes a las enseñanzas reguladas por esta ley serán homologados por el Estado y expedidos por las Administraciones educativas en las condiciones previstas en la legislación vigente y en las normas básicas y específicas que al efecto se dicten. No existe, pues, en el art. 6 de la Ley Orgánica de educación excepción alguna a la regla general que contempla, esto es, a la competencia estatal para fijar por real decreto las enseñanzas mínimas de cada una de las enseñanzas reguladas en la ley, sean o no cursadas por el itinerario normal y, por tanto, tampoco para las enseñanzas de los programas de cualificación profesional inicial destinados a alumnos mayores de dieciséis años cuando se considere que es la mejor opción para que éstos puedan alcanzar los objetivos de la etapa.

Por su parte, el art. 30 de la Ley Orgánica de educación al regular los programas de cualificación profesional inicial no excluye expresamente la competencia estatal para establecer las enseñanzas mínimas o aspectos básicos del currículo pues se limita a reconocer a las Administraciones educativas la competencia para regular los programas

de cualificación profesional inicial y establecer el currículo. Ciertamente es que el art. 30 no reproduce la mención a los aspectos básicos del currículo que contiene el art. 6.4 de la Ley Orgánica de educación, pero tampoco especifica que constituya una excepción a la regla general del art. 6 de esta misma ley.

No cabe interpretar que la falta de mención expresa en el art. 30 de la Ley Orgánica de educación a las enseñanzas mínimas equivalga a una tácita renuncia del legislador orgánico al ejercicio por el Estado de su competencia para establecerlas y constituye, por tanto una excepción al art. 6 de la Ley Orgánica de educación. Si tal y como señalamos en la STC 88/1983, de 27 de octubre FJ 3, con referencia en aquel caso a la educación general básica, las enseñanzas mínimas son el instrumento con que cuenta el Estado, sea cual sea la Comunidad Autónoma a la que pertenezcan, para conseguir una formación común en un determinado nivel de todos los escolares que haga posible la homologación del sistema educativo y garantice el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia, esta misma necesidad está presente en el caso de los programas de cualificación profesional inicial y, en concreto, de los módulos voluntarios que conducen a la obtención del título de graduado en educación secundaria obligatoria. Ciertamente, la regulación que ha hecho el legislador orgánico de los programas de cualificación profesional con los que pretende no sólo que el alumno adquiera las competencias básicas para continuar con los estudios sino, además, que obtenga una cualificación profesional, es de menor densidad para los módulos voluntarios, aun cuando conducen a la obtención de un mismo título académico, que para el itinerario normal de la educación secundaria obligatoria, de lo que constituye una buena prueba su organización modular y no por cursos, lo que ha desembocado en una mayor libertad de las Comunidades Autónomas para diseñar el currículo. Pero estas especiales necesidades metodológicas justifican que no exista coincidencia entre las enseñanzas mínimas establecidas para el itinerario normal y los módulos voluntarios pero no así su supresión.

Una vez afirmada la competencia que asiste al Estado para regular las enseñanzas mínimas en lo que respecta a los módulos voluntarios que conducen a la obtención del título de graduado en educación secundaria obligatoria, debemos analizar si la regulación de materias o contenidos mínimos de los apartados 7 y 8 del art. 14 del Real Decreto 1631/2006, de 29 de diciembre, cumple los requisitos que exige la doctrina constitucional para que pueda considerarse básica.

Como quiera que la Generalitat no cuestiona directamente la idoneidad de la norma reglamentaria para el establecimiento de las bases, pues se limita a señalar que la regulación básica de los programas de cualificación profesional inicial se habría agotado con la regulación de mínimos contenida en la Ley Orgánica de educación, bastará con señalar en relación al aspecto formal de lo básico que, de un lado, el art. 6 de la Ley Orgánica de educación habilita al Gobierno para la regulación de las enseñanzas mínimas que, como se razonó anteriormente, incluye las enseñanzas cursadas por otros itinerarios distintos al regulado en el art. 22 y siguientes de la Ley Orgánica de educación, y de otro que se trata de una materia coyuntural o necesitada de continua adaptación para alcanzar el objetivo de permitir el paso de la formación al trabajo y viceversa, lo cual, por otra parte, admite la Generalitat de Cataluña al no poner en cuestión la regulación que de las enseñanzas mínimas realiza ese mismo Real Decreto en su anexo II aunque, eso sí, únicamente para las enseñanzas que siguen el itinerario ordinario. En definitiva, se cumplen los dos requisitos señalados en la STC 77/1985, de 27 de junio, FJ 16, para considerar que los apartados 7 y 8 del art. 14 reúnen la condición formal de legislación básica.

En lo relativo al aspecto material de lo básico, los apartados impugnados vienen a establecer los tres ámbitos en torno a los que se organizan los módulos voluntarios y prevén la aplicación de los aspectos básicos del currículo (anexo II) referidos a las materias mínimas que se especifican para cada ámbito y sus contenidos. Por su finalidad, forma parte de las enseñanzas mínimas el establecimiento de los ámbitos en los que pueden ofertarse los módulos voluntarios lo que, a su vez, determina las materias y contenidos mínimos que deben cursarse pues se trata con ellas de garantizar una homogeneidad en la formación que permita la homologación de los títulos y la garantía de

una igualdad básica en el ejercicio del derecho a la educación. En la STC 88/1983, de 27 de octubre, ya afirmamos que la fijación de objetivos por bloques temáticos comprendidos en cada una de las materias o disciplinas de las enseñanzas mínimas, así como los horarios mínimos necesarios para su enseñanza efectiva y, por tanto, también indirectamente la determinación de las materias o disciplinas, formaba parte de la competencia estatal para establecer las enseñanzas mínimas (FJ 3). Una conclusión similar es la que se deduce de la propia demanda pues el establecimiento por el real decreto impugnado de las materias obligatorias y contenidos mínimos (anexo II) para las enseñanzas de la educación secundaria obligatoria que se cursen por el itinerario normal, ha sido pacíficamente admitido por la Generalitat lo que prueba que, por lo que atañe a su contenido, el establecimiento de los ámbitos, materias mínimas y contenidos no excede de lo que debe considerarse «enseñanzas mínimas».

Como también se afirma en la STC 88/1983, de 27 de octubre, FJ 4, cuestión distinta es que, aun tratándose de una competencia del Estado, éste se hubiera excedido en el modo de ejercerla, lo que ocurriría si se hubiera vaciado «de contenido práctico las competencias de las Comunidades Autónomas». A este respecto debemos señalar que las materias mínimas que se especifican para cada ámbito por el art. 14.8 del Real Decreto impugnado son sustancialmente inferiores a las reguladas en su anexo II para el itinerario normal de la educación secundaria obligatoria, previéndose en dicho precepto que las Administraciones educativas, si lo consideran conveniente, incorporarán a los correspondientes ámbitos aspectos curriculares de las restantes materias a las que hacen referencia los arts. 24 y 25 de la Ley Orgánica de educación. La norma, por tanto, deja a las Comunidades Autónomas un ámbito de regulación mucho más amplio que cuando se trata del itinerario normal, pues, como bien señala el Abogado del Estado, ni se incluyen todas las materias obligatorias del itinerario ordinario ni tampoco todos los contenidos de algunas de ellas. No es posible, por tanto, afirmar que la definición realizada por el Gobierno de los aspectos básicos del currículo haya eliminado la capacidad de las Comunidades Autónomas para ejercer sus competencias de regulación del currículo en el caso de los módulos voluntarios. En consecuencia, y por las razones expuestas debemos desestimar la impugnación de los apartados 7 y 8 del art. 14 del Real Decreto impugnado.

6. Se impugna también la disposición adicional primera del Real Decreto 1631/2006, de 29 de diciembre, que regula la educación de las personas adultas. Aunque formalmente se impugna la totalidad del precepto, resulta imprescindible, antes de entrar en el fondo de la controversia planteada, determinar el alcance de dicha impugnación por cuanto, como alega el Abogado del Estado, la impugnación va dirigida a la regulación de los ámbitos, niveles y materias mínimas en que debe organizarse la formación de adultos que quieran adquirir las competencias y los conocimientos correspondientes a la educación secundaria obligatoria. En efecto, se invoca en la demanda que una vez establecido en la Ley Orgánica de educación y en el Real Decreto las áreas y enseñanzas mínimas correspondientes al itinerario normal de la educación secundaria obligatoria, la flexibilización de las citadas enseñanzas para este alumnado con especiales necesidades solo puede corresponder a la Generalitat ya que la Ley Orgánica de educación no pretende que el Estado establezca contenidos diversos para cada una de las modalidades que dan lugar a la obtención de un título. En definitiva, lo que se impugna por exceder de la competencia estatal para fijar las enseñanzas mínimas es la estructuración que hace la disposición adicional primera de las enseñanzas en tres ámbitos, la determinación de las áreas que corresponden a cada uno de ellos y los niveles en que se estructuran para que puedan cursarse en el plazo de dos años.

La disposición adicional primera del Real Decreto impugnado es del siguiente tenor: «1. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 68.1 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, las personas adultas que quieran adquirir las competencias y los conocimientos correspondientes a la Educación secundaria obligatoria, contarán con una oferta adaptada a sus condiciones y necesidades que se regirá por los principios de movilidad y transparencia y podrá desarrollarse a través de la enseñanza presencial y también mediante la educación a distancia. 2. Con objeto de favorecer la flexibilidad en la

adquisición de los aprendizajes, facilitar la movilidad y permitir la conciliación con otras responsabilidades y actividades, las enseñanzas de esta etapa para las personas adultas se organizarán de forma modular en tres ámbitos: ámbito de comunicación, ámbito social y ámbito científico-tecnológico y dos niveles en cada uno de ellos. La organización de estas enseñanzas deberá permitir su realización en dos cursos. 3. El ámbito de comunicación incluirá los aspectos básicos del currículo recogidos en el Anexo II del presente real decreto referidos a las materias de Lengua castellana y literatura y Primera lengua extranjera e incorporará, si la hubiere, la Lengua cooficial y literatura. El ámbito social incluirá los referidos a las materias de Ciencias sociales, geografía e historia, Educación para la ciudadanía, los aspectos de percepción recogidos en el currículo de Educación plástica y visual y Música. El ámbito científico-tecnológico incluirá aquellos referidos a las materias de Ciencias de la naturaleza, Matemáticas, Tecnologías y a los aspectos relacionados con la salud y el medio natural recogidos en el currículo de Educación física. Las administraciones educativas incorporarán a los correspondientes ámbitos, si así lo consideran conveniente, aspectos curriculares de las restantes materias a las que hacen referencia los artículos 24 y 25 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. 4. Corresponde a las administraciones educativas establecer los procedimientos para el reconocimiento de la formación reglada que el alumnado acredite y la valoración de los conocimientos y experiencias previas adquiridos a través de la educación no formal, con objeto de proceder a su orientación y adscripción a un nivel determinado dentro de cada uno de los ámbitos de conocimiento. 5. La superación de alguno de los niveles correspondientes a cada uno de los tres ámbitos a los que hace referencia el apartado segundo tendrá validez en todo el Estado. La superación de todos los ámbitos dará derecho a la obtención del título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria. 6. Corresponde a las administraciones educativas, en el ámbito de sus competencias, organizar periódicamente pruebas para que las personas mayores de dieciocho años puedan obtener directamente el título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria, siempre que hayan alcanzado las competencias básicas y los objetivos de la etapa. Estas pruebas se organizarán basándose en los tres ámbitos de conocimiento citados. 7. Estas enseñanzas serán impartidas en centros docentes ordinarios o específicos, debidamente autorizados por las administraciones educativas».

De la mera lectura de la disposición transcrita se deduce que la impugnación de la Generalitat, en los términos antes expuestos, debe ceñirse a sus apartados 2, 3 y 5 pues los restantes no se refieren a los ámbitos, niveles y áreas sino a cuestiones sobre las que en modo alguno, directa o indirectamente, se ha argumentado en la demanda. Tal y como tenemos afirmado en reiteradas ocasiones, el deber de colaboración con la justicia del Tribunal, que tiene que poder conocer las razones del recurso, y la efectividad del derecho de defensa exigen que la impugnación esté adecuadamente argumentada. Tal y como señalamos, entre otras, en la STC 112/2006, de 5 de abril, FJ 19, «[l]a falta de fundamentación de la impugnación nos exime de realizar su enjuiciamiento, de acuerdo con nuestra doctrina, pues hemos afirmado “que no basta la mera invocación formal de los preceptos en la demanda (STC 98/1989, FJ 5) o incluso, como sucede en este caso, la existencia en la misma de una solicitud expresa de su declaración de inconstitucionalidad, para que este Tribunal deba pronunciarse sobre todos y cada uno de ellos, sino que es preciso, además, que en el cuerpo del recurso se contenga la argumentación específica o razonamientos que fundamenten la presunta contradicción de éstos con la Norma fundamental” [SSTC 146/1994, FJ 7 b); 214/1994, FJ 3; 195/1998, FJ 1]». En consecuencia, debemos entender la impugnación limitada a los apartados 2, 3 y 5 de la disposición adicional primera y únicamente nos pronunciaremos sobre ellos.

La disposición adicional primera del reglamento estatal regula la formación de las personas adultas a la que se refieren los arts. 66 a 69 de la Ley Orgánica de educación. Este tipo de enseñanzas va dirigido a los mayores de dieciocho años o, en determinados supuestos de dieciséis, para quienes no resulta posible acudir a los centros educativos en régimen ordinario (art. 67 de la Ley Orgánica de educación). Entre sus objetivos está la adquisición de una formación básica, la ampliación de los conocimientos, habilidades y

destrezas de modo permanente, y facilitar el acceso a las distintas enseñanzas del sistema educativo [art. 66 3 a) de la Ley Orgánica de educación], debiendo existir una oferta, adaptada a sus especiales condiciones y necesidades, que les permita adquirir las competencias y conocimientos correspondientes a la educación básica. Las enseñanzas están estructuradas en módulos organizados en tres ámbitos, los mismos en los que se organizan los módulos voluntarios y, a su vez, cada ámbito en dos niveles que permiten la realización en dos cursos (apartado 2). La superación de todos los ámbitos conduce a la obtención del título de graduado en educación secundaria obligatoria, mientras que la superación de uno de los niveles de cada uno de los tres ámbitos tendrá validez en todo el Estado (apartado 5). Finalmente, como en el caso de los módulos voluntarios propios de los programas de cualificación profesional inicial, para cada uno de los ámbitos se establecen las materias mínimas y los contenidos que podrán ser completados por las Administraciones educativas con el resto de materias si así lo estiman conveniente.

Como se anticipó, la Generalitat entiende que la regulación impugnada excede de lo básico por cuanto corresponde a las Administraciones educativas diseñar un currículo que responda a las necesidades de este tipo de alumnado, quedando limitada la competencia estatal para regular las enseñanzas mínimas, por expreso deseo de la Ley Orgánica de educación, al itinerario normal que conduce a la obtención del título de graduado en educación secundaria obligatoria, alegando además que a lo largo de los años la regulación básica ha dejado a las Comunidades Autónomas que establecieran con total libertad el currículo de estas enseñanzas y en ejercicio de la misma se han aprobado la Ley del Parlamento de Cataluña 3/1991, de 18 de marzo y el Decreto 213/2002, de 1 de agosto. El Abogado del Estado entiende, por el contrario, que la regulación impugnada organiza estas enseñanzas en la misma forma modular, ámbitos y materias que los programas de cualificación profesional inicial sin exceder de lo básico pues deja amplio margen de actuación a las Comunidades Autónomas, recordando además el carácter variable de las bases.

Comenzando por el último de los argumentos expuestos por la Generalitat, procede traer ahora a colación nuestra doctrina sobre la variabilidad de las bases. A este respecto hemos dicho que aunque «las bases, por su propia esencia, tienen vocación de estabilidad» (STC 18/2011, de 3 de marzo, FJ 14), «en ningún caso son inamovibles ni puede predicarse de ellas la petrificación, incompatible no sólo con el talante evolutivo del Derecho, sino con el propio dinamismo del sector de la economía en el cual se insertan (STC 135/1992, fundamento jurídico 2)» (STC 133/1997, de 16 de julio, FJ 8). Así pues, corresponde en cada momento al legislador estatal establecer las bases en cada materia respetando el orden constitucional de reparto de competencias sin que este Tribunal pueda entrar a valorar la idoneidad de la opción adoptada, en este caso por el Gobierno del Estado, para favorecer-según señala la norma impugnada- la flexibilidad en la adquisición de los aprendizajes, facilitar la movilidad de los alumnos entre Comunidades Autónomas y permitir la conciliación con otras responsabilidades y aprendizajes, debiéndonos limitar a determinar si éste se ha excedido o no en el ejercicio de la competencia para la que le habilita el art. 6 de la Ley Orgánica de educación.

La competencia del Estado para establecer la regulación de las enseñanzas mínimas o aspectos básicos del currículo se extiende, por las razones ya expuestas en el fundamento jurídico anterior, a la formación de personas adultas que conduce, como en el caso de los módulos voluntarios, a la obtención del título de graduado en educación secundaria obligatoria. Es más, la Ley Orgánica de educación no realiza siquiera una remisión expresa a la competencia de las Administraciones educativas para la regulación de las enseñanzas de adultos similar la que contenía el art. 30.6 de esta norma legal para los programas de cualificación profesional inicial, resultando de plena aplicación la regla general establecida en el art. 6 de la Ley Orgánica de educación, que atribuye al Gobierno de la Nación la competencia para fijar los aspectos básicos del currículo de las enseñanzas en ella reguladas, sea cual sea el itinerario que se siga.

Solo resta, pues, una vez afirmada la competencia estatal para regular las enseñanzas mínimas en el caso de la formación de adultos, analizar si el Gobierno se ha excedido o

no en su ejercicio. La estructuración de los programas de formación de adultos que lleva a cabo la disposición impugnada en torno a los tres ámbitos y a las materias mínimas y contenidos es idéntica a la regulada para los módulos voluntarios de los programas de cualificación profesional inicial, regulación que, como ya señalamos en el fundamento jurídico anterior, forma parte de lo que cabe entender por enseñanzas mínimas cuya finalidad no es otra que obtener un mínimo de homogeneidad que haga posible la homologación de los títulos y garantice el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia. A esa misma finalidad responde la exigencia de que, a pesar de su organización modular y no por curso como ocurre con el itinerario normal, la organización del currículo permita cursar las enseñanzas en dos cursos, estableciendo para ello dos niveles en cada ámbito con la previsión de que la superación de un nivel de cada uno de los ámbitos tendrá validez en todo el territorio nacional haciendo así efectivo el principio de movilidad más necesario, si cabe, en quienes deben conciliar formación con actividad laboral. Como antes también se señaló, la libertad de las Comunidades Autónomas para el diseño curricular de este tipo de enseñanzas es más amplia que la que cuenta para regular el currículo de las enseñanzas que conducen al mismo título académico cuando se trata del itinerario normal, sin que en modo alguno la Generalitat haya justificado, más allá de negar la consideración de enseñanzas mínimas de los apartados impugnados, por qué éstos agotan el margen de desarrollo con que cuentan las Administraciones educativas a la hora de diseñar el currículo. Debemos, en consecuencia, desestimar también la impugnación de los apartados 2, 3 y 5 de la disposición adicional primera del Real Decreto 1631/2006, de 29 de diciembre.

7. Se impugna finalmente el anexo III del Real Decreto 1631/2006, de 29 de diciembre, que regula, en primer lugar, el horario escolar, expresado en horas de contenidos básicos de las enseñanzas mínimas, horario que por mandato del art. 6.3 de la Ley Orgánica de educación ocupa el 65 por 100 del horario escolar, aunque en las Comunidades Autónomas que tengan lengua cooficial las enseñanzas mínimas solo requerirán el 55 por 100 de los horarios escolares.

Aunque formalmente en el suplico de la demanda la Generalitat solicita la anulación del anexo III, sus alegaciones van dirigidas única y exclusivamente a las reglas que regulan cómo debe detraerse el 10 por 100 del horario escolar y a las relativas a la impartición conjunta de los contenidos referidos a estructuras lingüísticas, cuestiones éstas a las que, a falta de otra argumentación por la recurrente, y de acuerdo con lo establecido en la doctrina constitucional antes citada, se ceñirá nuestro pronunciamiento.

Señala el anexo III lo siguiente: «De acuerdo con lo establecido en el artículo 6.3 de la Ley Orgánica de educación, las Comunidades Autónomas que tengan lengua cooficial dispondrán para la organización de las enseñanzas de dicha lengua del 10% del horario escolar total que se deriva de este anexo, no pudiendo detraer de un área una cifra superior a 50 horas en el conjunto de los tres primeros cursos, ni a 20 horas en cuarto curso. Los contenidos referidos a estructuras lingüísticas que puedan ser compartidos por varias lenguas en un mismo curso podrán impartirse de manera conjunta. En este caso, si la lengua de enseñanza de estas estructuras comunes fuera diferente del castellano, deberá garantizarse que el alumnado recibe enseñanzas de lengua y literatura castellana o en lengua castellana en un número de horas no inferior al que corresponda a dicha materia en aplicación de los criterios anteriores».

Los argumentos de la Generalitat, ya aducidos por otra parte en el conflicto de competencias 1662-2007, por ésta planteado contra el Real Decreto 1513/2006, de 7 de diciembre, consisten en que una vez reconocido por la Ley Orgánica de educación a las Comunidades Autónomas con otra lengua oficial la reducción de un 10 por 100 del horario, reducción destinada a la determinación del currículo correspondiente a la otra lengua oficial, la imposición de reglas que limitan la capacidad de organización de ese 10 por 100 del horario mínimo vulnera la competencia autonómica para organizar la enseñanza de su lengua propia. Por la misma razón, si se admite que las habilidades y objetivos de las áreas de lengua pueden conseguirse de igual forma impartiendo los contenidos de forma conjunta para varias lenguas, la imposición de un límite como es el

número de horas de lengua y literatura castellana o de cualquier otra área impartidas en lengua castellana vulnera la competencia de la Comunidad Autónoma para el establecimiento de los planes de estudio incluida la ordenación curricular. En apoyo de su argumentación expone la Generalitat que hasta ahora la legislación básica había dejado total libertad a las Comunidades Autónomas con otra lengua oficial para detraer el porcentaje del 10 por 100 de los horarios escolares.

Entiende por el contrario la representación letrada del Estado, en primer lugar, que la regulación básica siempre había establecido determinaciones sobre cómo las Comunidades Autónomas con lengua cooficial podían detraer el 10 por 100 de la enseñanza para dicha lengua con la finalidad de asegurar que no se produjera en detrimento de los conocimientos que se consideran esenciales para asegurar la validez nacional de las titulaciones. En segundo lugar, rechaza la vulneración de la competencia autonómica pues, aunque una regulación de los horarios que no permitiera una enseñanza eficaz de ambas lenguas incumpliría la Constitución, las determinaciones impugnadas no afectan al tiempo detraído que sigue siendo de un 10 por 100, por lo que el conocimiento de la lengua cooficial está tan garantizado como antes de la aprobación del reglamento impugnado ya que para ello resulta irrelevante de dónde se detraigan las horas siempre que se prevea el tiempo necesario para ello.

Para resolver la controversia planteada en torno al anexo III del Real Decreto impugnado, no resulta necesario abordar la cuestión, por lo demás prolijamente expuesta por las partes, de cuál ha sido hasta ahora el alcance de la legislación básica en las sucesivas normas reglamentarias que han regulado las enseñanzas mínimas de la educación secundaria obligatoria pues resulta, a nuestros efectos, irrelevante. Tal y como señalamos en el fundamento jurídico anterior, aunque las bases deben estar dotadas de estabilidad, ello no impide al legislador estatal modificarlas sin que corresponda a este Tribunal comparar la opción del legislador, en este caso del gobierno estatal, con otras anteriores sino determinar si el Estado ha actuado su competencia dentro del orden constitucional o se ha excedido en su ejercicio. En consecuencia, la resolución de la impugnación del anexo III requiere que determinemos si las limitaciones impuestas a las Comunidades Autónomas para reducir el 10 por 100 del horario destinado a los contenidos mínimos obedecen a la finalidad que debe perseguir la competencia estatal básica para fijar las enseñanzas mínimas y si con ellas se ha dejado el suficiente margen de desarrollo normativo que corresponde a Cataluña para fijar los planes de estudios incluido el diseño curricular.

La primera de las reglas impugnadas consiste en que la reducción del 10 por 100 del horario mínimo, que constituye el 65 por 100 del horario escolar, no podrá realizarse detrayendo de la misma área más de cincuenta horas en los tres primeros cursos ni más de veinte en el cuarto. Obviamente, esta regla impide que la reducción del 10 por 100 de los horarios mínimos vaya en detrimento de alguna o algunas de las áreas impidiendo así alcanzar el conocimiento que se estima necesario para la validez de los títulos y para su homologación. Esta regla incide directamente en la fijación de los horarios de los contenidos básicos que, como señalamos en la STC 88/1983, de 27 de octubre, FJ 3, va aparejada a la competencia estatal para regular las enseñanzas mínimas y, como tal, cumple la finalidad de estas últimas, esto es, garantizar la «formación común en un determinado nivel de todos los escolares».

La segunda actúa como límite a la posibilidad reconocida en la disposición impugnada de que la enseñanza de unos mismos contenidos, los referidos a estructuras lingüísticas, puedan impartirse en un mismo curso de manera conjunta para diferentes lenguas y así evitar duplicidades, posibilidad que, por otra parte, no objeta la Generalitat pues lo que discute no es que se permita impartir los contenidos de forma conjunta para varias lenguas sino la condición o límite que se impone al ejercicio de esta facultad.

En efecto, cuando los contenidos comunes se impartan en una lengua distinta del castellano se exige que las horas que se impartan en lengua castellana no sean inferiores a las que corresponderían a lengua y literatura castellana aplicando los criterios generales de reducción de horarios pues el Real Decreto parte de la base de que con un horario inferior no se conseguiría, teniendo en cuenta un rendimiento medio, el nivel homogéneo

de conocimiento de la lengua castellana que se estima necesario. En consecuencia, la finalidad de esta determinación no es otra que asegurar ese conocimiento mínimo de la lengua española que corresponde a los poderes públicos garantizar de acuerdo con el art. 3 de la Constitución (STC 88/1983, de 27 de octubre, FJ 4), formando parte, en consecuencia, de la competencia estatal para fijar las enseñanzas mínimas a la que se refiere la disposición adicional primera 2 c) de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación.

Problema distinto del examinado hasta ahora es el de si, aun siendo el Estado titular de la competencia para fijar las determinaciones aquí impugnadas, se excedió en el modo de ejercerla por haber dejado, según argumenta la Generalitat, sin contenido la competencia autonómica para definir el currículo que solo le corresponde a ella cuando afecta a la enseñanza de su lengua propia, e impedir con ello el ejercicio de su deber constitucional de garantizar el conocimiento de la lengua catalana que no sólo deriva del Estatuto de Autonomía de Cataluña sino también del art. 3 de la Constitución.

Ciertamente, tal y como hemos afirmado en la ya tantas veces citada STC 88/1983, de 27 de octubre, FJ 4, del art. 3 de la Constitución deriva el deber constitucional de asegurar el conocimiento tanto del castellano como de la lengua propia de la Comunidad, que tiene carácter de lengua oficial, de modo y manera que «una regulación de los horarios mínimos que no permita una enseñanza eficaz de ambas lenguas incumpliría este deber constitucional que contiene el art. 3 CE». La Generalitat no ha puesto en duda que la reducción del 10 por 100 de los horarios mínimos sea suficiente para garantizar el conocimiento de su lengua propia por lo que como quiera que las determinaciones impugnadas no rebajan o disminuyen el horario escolar a ella destinado, que sigue siendo el 10 por 100, y se limitan a incidir en los criterios que deben tenerse en cuenta para detraer este horario de las materias básicas, no cabe concluir que las determinaciones impugnadas impidan a la Comunidad Autónoma cumplir con su deber de garantizar adecuadamente el conocimiento de la lengua catalana pues, garantizado un horario mínimo para su enseñanza, resulta indiferente a estos efectos la existencia de las reglas impugnadas. A la misma conclusión debe llegarse en relación con la existencia de un límite mínimo de horas impartidas en lengua castellana, en la medida en que la Comunidad Autónoma puede decidir, a la hora de diseñar el currículo, si imparte conjuntamente las estructuras comunes a las dos lenguas, la lengua en que las imparte y, finalmente, en el caso de que se opte por la enseñanza de esas estructuras comunes en lengua distinta de la castellana si lo que resta hasta alcanzar el mínimo de horas exigidas se asignan al área lengua castellana y literatura o a cualquier otra, siempre que se impartan en castellano. Debemos, en consecuencia, desestimar también el conflicto lo que respecta al anexo III del real decreto impugnado.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el presente conflicto positivo de competencia y, en consecuencia, declarar que las competencias controvertidas corresponden al Estado.

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

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