

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2065 *Pleno. Sentencia 17/2014, de 30 de enero de 2014. Conflicto positivo de competencia 3090-2009. Planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos del Real Decreto 1834/2008, de 8 de noviembre, por el que se definen las condiciones de formación para el ejercicio de la docencia en la educación secundaria obligatoria, el bachillerato, la formación profesional y las enseñanzas de régimen especial y se establecen las especialidades de los cuerpos docentes de enseñanza secundaria. Competencias sobre educación y función pública: constitucionalidad de los preceptos reglamentarios estatales que asignan a funcionarios de cuerpos docentes la enseñanza de materias correspondientes a la educación secundaria obligatoria y el bachillerato (STC 213/2013).*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel Presidente, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos y don Enrique López López, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 3090-2009, promovido por la Letrada de la Generalitat de Cataluña, en representación de su Gobierno, frente al Gobierno de la Nación, en relación con el artículo 3, apartados 3 y 4, la disposición adicional sexta y el anexo V del Real Decreto 1834/2008, de 8 de noviembre, por el que se definen las condiciones de formación para el ejercicio de la docencia en la educación secundaria obligatoria, el bachillerato, la formación profesional y las enseñanzas de régimen especial y se establecen las especialidades de los cuerpos docentes de enseñanza secundaria. Ha intervenido y formulado alegaciones el Abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta. Ha sido Ponente el Magistrado don Santiago Martínez-Vares García, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 1 de abril de 2009, la Abogada de la Generalitat de Cataluña, en la representación que legalmente ostenta, promueve conflicto positivo de competencia contra el art. 3.3 y 4, disposición adicional sexta y anexo V del Real Decreto 1834/2008, de 8 de noviembre, por el que se definen las condiciones de formación para el ejercicio de la docencia en la educación secundaria obligatoria, el bachillerato, la formación profesional y las enseñanzas de régimen especial y se establecen las especialidades de los cuerpos docentes de enseñanza secundaria. Los términos del conflicto, de acuerdo con el escrito de interposición y la documentación adjunta, se exponen resumidamente a continuación.

a) Comienza la Abogada de la Generalitat definiendo el objeto del presente conflicto, afirmando que éste se refiere a aspectos que el Real Decreto regula y que van más allá de las especialidades docentes de secundaria, bachillerato, formación profesional y

enseñanzas de régimen especial, vulnerando las competencias que la Comunidad Autónoma tiene como Administración educativa competente. Los preceptos impugnados –además– perturbarían de forma significativa la gestión del servicio público educativo en el territorio, tanto por parte de la Comunidad Autónoma, como de los propios centros educativos.

b) A continuación se delimita el marco competencial en el que se desenvuelve la presente controversia. En ese sentido, se pone de manifiesto que la disposición final primera del Real Decreto se refiere al carácter básico de la regulación que contiene, citando expresamente como títulos competenciales habilitantes los contenidos en el art. 149.1.18 y 30 CE. Por su parte, el preámbulo de la norma controvertida señala que ésta es también desarrollo de lo dispuesto en los arts. 91 a 99 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación. Ni las citadas normas constitucionales, ni las legales ampararían –a modo de ver de la Abogada de la Generalitat– el Real Decreto 1834/2008.

La Generalitat, por su parte, tendría competencia exclusiva en materia organizativa de la función pública docente y de los centros educativos, de acuerdo con los arts. 136 a) y 131.2 c) del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) y competencia compartida sobre la ordenación de la actividad docente y la organización de los centros públicos, de acuerdo con el art. 131.3 b), h) y j) EAC. En ejercicio de dichas competencias –y de acuerdo con lo establecido en los arts. 110 y 111 EAC–, la Generalitat puede establecer políticas propias.

La especialidad docente, como elemento de clasificación de los cuerpos docentes estatales creados por la Ley Orgánica de educación (arts. 91 a 99 y disposición adicional séptima), tendría carácter básico en la medida en que se incardina en un proceso selectivo de ingreso en la función pública y contribuye de esta forma a acreditar un haz de conocimientos y capacidades adecuado para garantizar la prestación del servicio público de educación, muy especialmente en determinadas áreas y materias. El Real Decreto, en cambio, iría más allá de lo previsto en dicha Ley Orgánica y en algunos aspectos la contradice, lo cual evidenciaría –en opinión de la Abogada de la Generalitat– la vulneración competencial alegada.

c) Esta parte procesal considera que la especialidad docente no puede actuar como causa de exclusión para impartir otras materias o, dicho de otra forma, que la especialidad no agota la competencia docente, o posibilidad de que los profesores puedan ser habilitados o puedan voluntariamente acceder a impartir otras enseñanzas para las cuales tienen determinados requisitos de titulación y experiencia.

Siguiendo la jurisprudencia de este Tribunal en relación con la inconstitucionalidad de la exclusión *a limine* de los cuerpos docentes de plazas funcionariales con contenido de gestión, por contraria al art. 23.2 CE (SSTC 48/1998, 129/2007, y 118/2008), entiende la Abogada de la Generalitat que el art. 3.3 y el anexo V del Real Decreto 1834/2008, al limitar la posibilidad de docencia de los enseñantes hasta el extremo que lo hacen, conculcarían los derechos de los mismos educadores y los de la Administración educativa. Ésta, a través de la provisión de los distintos puestos de trabajo, debería poder marcar requisitos de titulación y experiencia que incluso pudieran dotar a los centros docentes de la flexibilidad de personal necesaria para conseguir aunar feliz y eficazmente la disponibilidad de docentes y los derechos de los alumnos.

d) Abundando en esta misma idea, se señala que el art. 3.3, la disposición adicional sexta y el anexo V del Real Decreto 1834/2008 petrifican la función pública docente e impiden el acceso de los docentes a puestos de trabajo para los cuales pueden estar capacitados.

El art. 3.3 del Real Decreto impugnado permite a los profesores impartir docencia en el bachillerato y en la educación secundaria obligatoria en materias distintas a las de su especialidad, de acuerdo con las correspondencias que se especifican en el anexo V de la misma norma, siempre que reúnan las condiciones que en el mismo se detallan y sin perjuicio de la preferencia para impartir las asignaturas correspondientes a su especialidad. De acuerdo con su redacción, entiende la Abogada de la Generalitat, que no queda margen para que la Administración educativa establezca requisitos distintos de

titulación o de experiencia que eventualmente permitan impartir otras especialidades, ya sea puntualmente con carácter voluntario o bien a través de habilitaciones determinadas.

El efecto provocado por el mencionado artículo se vería intensificado por lo dispuesto en la disposición adicional sexta, al prever que el profesorado de las especialidades de los diferentes cuerpos respecto de los cuales el Real Decreto no establece ninguna correspondencia, habrá de seguir desempeñando las mismas funciones que tuviera asignadas a la entrada en vigor del mismo. Tal previsión significaría la «petrificación» de los puestos de trabajo de los docentes afectados por dicha disposición, sin posibilidad de que la Administración educativa competente pueda intervenir, actuando de acuerdo con la titulación y la experiencia de dichos profesionales.

Una conclusión parecida se extrae de lo dispuesto en el apartado cuarto del art. 3 del Real Decreto, donde se determina que los profesores de la especialidad «orientación educativa» realizarán tareas de orientación y, además, podrán desempeñar docencia de asignaturas optativas. A este respecto, se recuerda en primer lugar que las tareas de orientación educativa, académica y profesional de los alumnos están asignadas a todos los profesores, de acuerdo con el art. 91 de la Ley Orgánica de educación y en colaboración, en su caso, con los servicios y departamentos especializados. Se entiende –además– que la limitación de las competencias autonómicas en este supuesto es doble. Por un lado, la que se deriva de la propia especialidad de orientación en relación con el posible ejercicio por parte de los demás docentes de la mencionada orientación, teniendo en cuenta que el Real Decreto 1834/2008 no realiza asignación de materia curricular alguna a dicha especialidad. También se vulnerarían las competencias autonómicas cuando se limita a los docentes que tienen esta especialidad de orientación a las materias optativas con la remisión al art. 5 del Real Decreto.

La argumentación de la Abogada de la Generalitat se dirige, a continuación, a la demostración de que la regulación controvertida no se refiere a un aspecto básico de la función pública que pueda estar amparado por el art. 149.1.18 CE y, mucho menos, a un aspecto que pueda incardinarse en el art. 149.1.30 CE para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en educación.

En este sentido, recuerda que el Real Decreto 1701/1991, de 29 de noviembre (que fue derogado por el actual Real Decreto 1834/2008), permitió un desarrollo satisfactorio de las competencias de autoorganización de las Administraciones educativas, de los centros educativos y de los propios docentes. De ahí deduce que la reglamentación actual, más exhaustiva, no puede ser básica, pues si no se consideró así en el año noventa, no lo puede ser ahora, diecinueve años más tarde. A la misma conclusión llega analizando las competencias que la Ley Orgánica 6/2006, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña atribuye a la Generalitat en su art. 131.2 [letra c)] y 3 [letras a), b) y j)]. También la jurisprudencia constitucional lleva a la Abogada de la Generalitat a negar el carácter básico de la regulación impugnada y, en este sentido se citan, entre otras, las SSTC 6/1982 y 48/1985.

e) Se afirma también que una lista cerrada de equivalencias por especialidad como la contenida en el Real Decreto impugnado olvida otros criterios de mérito y capacidad docente referidos a la titulación y experiencia, e incluso habilitación. Dicha lista incidiría en la organización docente en la escala de gestión que es de competencia autonómica. Los arts.131.1 c) y d); 131.3, b), h) y j) y 135 EAC otorgarían la competencia a la Generalitat desde distintos prismas que inciden sobre una misma realidad: la posibilidad de que la Administración educativa pueda actuar con la flexibilidad necesaria sobre el personal docente para hacer efectiva la prestación del servicio. Las normas impugnadas invadirían esa competencia al negar dicha flexibilidad, poniendo en peligro, por ello mismo la efectividad de una organización que afecta a docentes y alumnos.

f) Se plantea, por último, un análisis de la controversia desde lo dispuesto en el art. 149.1.18 CE. Al respecto, se defiende que lo básico en materia de función pública docente debe ser coherente con lo previsto en la Ley 7/2007, de 12 de abril, del estatuto básico del empleado público y en la Ley Orgánica de educación.

En lo que se refiere concretamente al personal docente, el art. 2.3 de la Ley 7/2007 establece que se regirá por la legislación específica dictada por el Estado y por las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias y «por lo previsto en el presente Estatuto, excepto el Capítulo II del Título III, salvo el artículo 20 y los artículos 22.3, 24 y 84». Así, fuera del proceso de selección inicial para el ingreso en un cuerpo, el procedimiento para acreditar la idoneidad del empleado público en relación con el desempeño de un puesto de trabajo concreto o para ejercer determinadas funciones o responsabilidades, corresponde a la Administración pública autonómica. En la Administración de la Generalitat ello se derivaría de las competencias reconocidas en los arts. 136 a) y 131.2 c) y 3 b) EAC.

Por ello, se entiende que son contrarios a dichas competencias tanto el art. 3.3 como el anexo V del Real Decreto 1834/2008, al establecer «correspondencias» entre las diversas especialidades y materias que no son de la especialidad, pero que, a nivel organizativo, limitan como la propia especialidad las materias que pueden impartir los funcionarios. Es la Generalitat, como Administración educativa en Cataluña, la que, de acuerdo con las necesidades coyunturales organizativas, de demanda educacional, de disponibilidad y de formación de los funcionarios docentes, debe valorar y determinar dichas correspondencias. Pero la regulación estatal –en opinión de esta parte procesal– ocupa aquí todo el espacio normativo y vacía de contenido la competencia autonómica. A mayor abundamiento, se menciona la jurisprudencia constitucional sobre la distinción entre acceso y provisión en materia de función pública (se citan, al respecto las SSTC 38/2004, 151/1992, 67/1989, 200/1991, 50/1986 y 363/1993).

Finalmente, se señala la regresión que supone la regulación reglamentaria impugnada, dictada precisamente cuando ya se han consumado todos los trasposos en materia de educación –ya no hay «territorio MEC»–, cuando se han aprobado los nuevos Estatutos de Autonomía de 2006 y cuando la tendencia es a que se creen los propios cuerpos docentes autonómicos.

Termina su alegato la representación de la Generalitat solicitando a este Tribunal que dicte Sentencia por la que se declare que la competencia controvertida corresponde a la Generalitat de Cataluña y que el art. 3.3 y 4, la disposición adicional sexta y el anexo V del Real Decreto 1834/2008, de 8 de noviembre vulneran el orden constitucional de competencias y no son de aplicación en Cataluña.

2. Mediante providencia de 28 de abril de 2009, el Pleno de este Tribunal acordó admitir a trámite el conflicto positivo de competencia en relación con el art. 3, apartados 3 y 4, la disposición adicional sexta y el anexo V del Real Decreto 1834/2008, por el que se definen las condiciones de formación para el ejercicio de la docencia en la educación secundaria obligatoria, el bachillerato, la formación profesional y las enseñanzas de régimen especial y se establecen las especialidades de los cuerpos docentes de enseñanza secundaria. Se ordenó, igualmente, dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de la Nación, por conducto de su Presidente, al objeto de que en el plazo de veinte días y, por medio de la representación procesal que determina el art. 82.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), aporte cuantos documentos y alegaciones considere convenientes. Por último, se ordena comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo –por si ante la misma estuviera impugnado o se impugnare el citado 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 su publicación en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña».

3. El Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, presentó su escrito de alegaciones el día 17 de junio de 2009, instando la desestimación del conflicto con base en los razonamientos que exponemos a continuación.

a) Comienza su escrito acudiendo al preámbulo del Real Decreto 1834/2008, de acuerdo con el cual se entiende que la finalidad primordial de las normas que establecen

la especialización necesaria en los cuerpos docentes para impartir determinadas materias no es otra que garantizar una educación con una mínima calidad en todo el territorio nacional. Por ello –y de acuerdo con la disposición final primera de la norma impugnada–, se considera que el Real Decreto 1834/2008 se dicta al amparo del art. 149.1.18 y 30 CE.

Añade a su argumentación, asimismo, el hecho de que antes de la aprobación del Real Decreto controvertido fueron consultadas las Comunidades Autónomas a través de la Conferencia de educación, sin que conste que la Generalitat de Cataluña hiciera ninguna observación.

b) Tras un repaso al contenido de los preceptos impugnados, el Abogado del Estado trata de delimitar las competencias del Estado y de la Generalitat de Cataluña en la materia, haciendo referencia, en primer lugar, al marco normativo.

A este respecto, menciona los apartados 1, 18 y 30 del art. 149.1 CE que, a su modo de ver, sustentan la competencia estatal para dictar el Real Decreto 1834/2008. Por otro lado, trae a colación los artículos del Estatuto de Autonomía de Cataluña alegados en defensa de las competencias autonómicas en el escrito de interposición del conflicto, esto es, los arts. 131.2 c); 131.3 y 136 a) EAC. En lo referente a estas últimas, recuerda –siguiendo lo dispuesto en la STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 6– que la atribución en exclusiva de una competencia a la Generalitat debe siempre entenderse limitada por la que el art. 149.1 CE reserva al Estado y, en este caso, por las previstas en los ordinales 1, 18 y 30 de dicho precepto constitucional.

Por otra parte, de lo establecido en la Ley Orgánica 2/2006, de educación se deduce que tanto la educación secundaria obligatoria como la postobligatoria y, en concreto, el bachillerato, conducen a la obtención de títulos oficiales de validez en todo el territorio nacional. Precisamente con el fin de asegurar una formación común y de calidad que garantice la validez de los títulos correspondientes, considera esta parte procesal que el Estado debe fijar la formación mínima del personal docente que ha de impartir cada una de las materias en las que los estudiantes deben acreditar sus capacidades, pues no cabe duda de la importancia que la calidad docente tiene en la transmisión y adquisición del conocimiento por parte del alumno. Consecuentemente, la Ley Orgánica de educación siempre remite al Gobierno la determinación de la formación inicial del profesorado de educación secundaria y bachillerato (a este respecto, se citan los arts. 94 y 100.2 y la disposición adicional séptima 2 de la Ley Orgánica 2/2006).

Por su parte, el presupuesto de hecho para que la Administración educativa establezca condiciones para que el profesorado imparta más de una materia en la educación secundaria obligatoria (conforme a lo establecido en la disposición adicional séptima, segundo párrafo y en el art. 26.3 de la Ley Orgánica de educación) es precisamente que ostente la debida cualificación que, según lo dicho, correspondería al Estado.

En cuanto al título competencial preferente, a su juicio (y conforme a la jurisprudencia de este Tribunal, que ha establecido, entre otras, en la STC 212/2005, de 21 de julio, la prevalencia de la regla competencial del art. 149.1.30 CE sobre la del art. 149.1.1 CE), han de predominar, para la resolución del conflicto, los previstos en los apartados 18 y 30 del art. 149.1 CE, con preferencia de este último, pues la finalidad prioritaria no es aquí dar un trato genéricamente homogéneo a los administrados (los alumnos), sino, desde una perspectiva estrictamente docente, garantizar una calidad mínima de la enseñanza, independientemente de que ello pueda tener un efecto reflejo también en la organización de la administración educativa e, incluso, en el acceso a determinados puestos de trabajo por parte del profesorado.

Con respecto al art. 149.1.30 CE, se repasa la jurisprudencia constitucional en relación con la doble caracterización –formal y material– de las bases. Una vez constatado el cumplimiento de los requisitos formales y, dado que en la demanda sólo se plantea un presunto exceso material al definir lo básico, el Abogado del Estado se centra en la doctrina de este Tribunal relativa a los requisitos materiales de la normativa básica.

En este sentido –se recuerda– el Tribunal ha declarado que corresponde al Estado fijar las enseñanzas mínimas que deben impartirse para obtener un título determinado. Citando, por todas, la STC 88/1983, de 27 de octubre, se destaca que la finalidad de tal

competencia estatal es conseguir una formación común en un determinado nivel educativo en todo el territorio nacional.

Del mismo modo –entiende el Abogado del Estado–, puede afirmarse que la competencia exclusiva que se reserva al Estado para la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE le impone establecer las medidas que permitan conseguir una formación común en cada nivel de la enseñanza que conduzca a la obtención de dichos títulos. Y ello aunque tales medidas puedan tener reflejos de carácter organizativo, pues ha de imponerse la legítima finalidad de garantizar una mínima calidad en la docencia [a este respecto, se cita lo resuelto en las SSTC 131/1996 (FFJJ 5 y 9) y 49/1988 (FJ 2)].

c) A efectos de ordenar la contestación a la demanda se atiende, en primer lugar, a los reproches generales que aquélla dirige contra todos los preceptos impugnados, para luego pasar a los que se orientan a cada uno de ellos en particular.

Frente a la idea mantenida por la representación de la Generalitat en cuanto a que los preceptos impugnados supondrían, en comparación con la normativa anterior, una mayor rigidez de la función pública docente, el Abogado del Estado, citando, por todas, la STC 1/2003, de 16 de enero, pone de manifiesto que, desde una perspectiva constitucional, lo relevante no es que se haya modificado el ámbito de lo básico o el aumento o la reducción de la rigidez de las estructuras, sino si se ha realizado respetando las exigencias formales y materiales que el Tribunal Constitucional impone a las bases. Si este último presupuesto se cumple, la normativa autonómica debe ajustarse a las bases estatales.

Se refiere seguidamente el Abogado del Estado a la doctrina constitucional citada en el escrito de interposición del presente conflicto (STC 48/1998, de 2 de marzo, y las posteriores aplicativas de dicha doctrina, en particular, la STC 118/2008, de 13 de octubre) que, en su opinión carece de toda relevancia en este caso, pues se dicta en recursos de amparo y, por tanto, no contienen pronunciamiento alguno de carácter competencial, sino que se limitan a pronunciarse sobre la existencia de una vulneración de un derecho fundamental, en concreto, el derecho de igualdad en el acceso a los cargos públicos. En cualquier caso –se resalta– ninguna duda a este respecto plantearían los preceptos impugnados del Real Decreto 1834/2008, pues estos establecen distinciones entre el personal docente directamente relacionados con los principios de mérito y capacidad, en cuanto conectan la facultad de impartir una determinada materia con la formación especializada que pueda acreditar el candidato.

En lo referente a la vulneración de la Ley del estatuto básico del empleado público, se alega que, como éste mismo indica, resulta de aplicación preferente la normativa específica, por lo que la Administración podrá organizar al profesorado siempre teniendo en cuenta la normativa específica que regula su distribución de funciones y, en particular, los preceptos ya vistos de la Ley Orgánica de educación y del Real Decreto 1834/2008 que, en atención al interés público de garantizar una docencia de calidad, exige una determinada especialización en el profesorado de educación secundaria y bachillerato.

El análisis de los reproches particulares de la demanda contra cada uno de los preceptos impugnados se inicia con el art. 3.3 y el anexo V del Real Decreto 1834/2008. Para el Abogado del Estado, la lógica del sistema establecido en dichos preceptos resulta incuestionable: en función de la formación del docente, se le asigna la enseñanza preferente de aquellas materias en las que está especializado, pudiendo también impartir determinadas materias con las que dicha especialidad guarda una singular relación. La finalidad de los preceptos no sería otra que la de garantizar que los estudiantes reciban la enseñanza del personal más cualificado por ostentar una especialidad directamente relacionada con la materia que deben impartir, por lo que no cabría duda alguna del carácter básico de los citados preceptos.

No entiende esta parte procesal que se dé una vulneración de la competencia atribuida a las Administraciones educativas en el art. 26.3 de la Ley Orgánica 2/2006, pues éste permite que el profesor imparta más de una materia y atribuye a la

Administración educativa la organización y la determinación de la forma de aplicar dicha previsión básica, con el único condicionante de que cuente con la formación necesaria, que siempre ha de definir el Estado (como resulta de los arts. 94 y 100.2 y de la disposición adicional séptima 2 de la Ley Orgánica de educación).

Respecto al art. 3.4 del Real Decreto, el Abogado del Estado llama la atención sobre el hecho de que el artículo controvertido no reserva en exclusiva a los especialistas en «orientación educativa» la realización de esta función, sino que únicamente especifica las actividades que los mismos pueden desarrollar. No se impide, por tanto, que el profesorado de otras especialidades pueda orientar educativa, académica y profesionalmente a los alumnos, en colaboración con los servicios especializados.

No considera esta parte procesal suficientemente fundamentada la alegación de la vulneración de las competencias autonómicas al limitarse «a los docentes que tienen esta especialidad de orientación a las materias optativas, por remisión del artículo 3.4 al artículo 5», pese a lo cual aduce un razonamiento similar al utilizado para justificar la constitucionalidad del art. 3.3 y del anexo V. El art. 3.4 se limita a aplicar la misma lógica de éstos, estableciendo que prioritariamente deberá impartir la materia en la que está específicamente especializado y sin dicha preferencia otras materias con las que se aprecie que existe una cierta conexión, como podrían ser las optativas. Incluso, en este caso se estaría dejando un mayor margen de actuación a las Administraciones educativas, dado que la correspondencia se define con referencia a la totalidad de las materias optativas (art. 3.4 en relación el art. 5 del Real Decreto 1834/2008).

Tampoco levantaría la representación de la Generalitat la carga justificativa que le corresponde en la impugnación de la disposición adicional sexta, pues la crítica al precepto es, en opinión del Abogado del Estado, absolutamente genérica, limitándose a afirmar que produce una «petrificación» de los puestos de trabajo. En consecuencia, en contestación a la misma, se remite a lo dicho en relación con los reproches generales a los preceptos impugnados.

4. Por providencia de veintiocho de enero de dos mil catorce, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día treinta del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. De conformidad con los antecedentes que se han resumido, el presente conflicto positivo de competencia tiene por objeto dilucidar si es conforme con el orden constitucional y estatutario de distribución de competencias la regulación contenida en el artículo 3.3 y 4, en la disposición adicional sexta y en el anexo V del Real Decreto 1834/2008, de 8 de noviembre, por el que se definen las condiciones de formación para el ejercicio de la docencia en la educación secundaria obligatoria, el bachillerato, la formación profesional y las enseñanzas de régimen especial y se establecen las especialidades de los cuerpos docentes de enseñanza secundaria.

2. Con carácter previo al análisis del presente conflicto debe advertirse que, durante el curso de este proceso, una de las disposiciones objeto del mismo, en concreto, el anexo V del Real Decreto 1834/2008, ha sido modificado por el Real Decreto 1146/2011, de 29 de julio, por lo que debe examinarse si se ha producido una desaparición de su objeto.

En ese sentido, como recuerda la STC 213/2013, de 19 de diciembre, FJ 2 a), con cita de la STC 47/2013, de 28 de febrero, FJ 2 a): «Hay que tener en cuenta que en las controversias de alcance competencial como la que nos ocupa, es necesario apreciar los efectos que tiene sobre el conflicto la entrada en vigor de nueva normativa reguladora de algunos de los aspectos en discusión, aunque no se haya impugnado. Esta operación valorativa deberemos hacerla de acuerdo con lo que nuestra doctrina reitera, esto es, “hay que huir de todo automatismo, siendo necesario atender a las circunstancias concurrentes en cada caso, y, ante todo, a la pervivencia de la controversia competencial, esto es, a si la disputa sobre la titularidad competencial sigue o no viva entre las partes”

(STC 147/1998, FJ 3, y jurisprudencia allí citada). Asimismo, junto al criterio que se acaba de reproducir, procede recordar que, en este tipo de procesos promovidos por causa de vulneración del orden constitucional de competencias, tenemos establecido que si “la normativa en relación con la cual se trabó el conflicto no es simplemente derogada, sino parcialmente sustituida por otra que viene a plantear en esencia los mismos problemas competenciales, la doctrina de este Tribunal avala la conclusión de la no desaparición del objeto del conflicto” [STC 194/2012, FJ 2, con cita de la STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 2 b)]».

La lectura del nuevo anexo revela, en este caso, que su contenido no altera la controversia que se suscita. Antes de la modificación señalada, el anexo V contenía una tabla de equivalencias en las que se establecían las distintas asignaturas que, según su especialidad, podía impartir un profesor de la educación secundaria obligatoria (ESO) o de bachillerato. La nueva regulación contiene, simplemente, la adaptación de la tabla de equivalencias contenida en el citado anexo a las exigencias de la nueva regulación dada por el Real Decreto 1146/2011, de 29 de julio, al Real Decreto 1631/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación Secundaria Obligatoria. De acuerdo con dicha modificación, se introducen tres nuevas materias en el currículo de la ESO, que son reflejadas, asimismo, en el modificado anexo V del Real Decreto 1834/2008 como parte de las asignaturas que pueden ser impartidas por los profesores de enseñanza secundaria, según sus especialidades. En consecuencia, hemos de concluir que el objeto del conflicto permanece intacto, ya que lo que se cuestiona por parte de la Generalitat en relación con el citado anexo es que el Estado pueda establecer de manera cerrada las equivalencias señaladas.

Debe afirmarse, entonces, la pervivencia de la controversia y «teniendo en cuenta que la nueva normativa plantea en gran medida los mismos problemas competenciales que el Reglamento sobre el que se traba el conflicto, la doctrina de este Tribunal avala la conclusión de la no desaparición del conflicto (STC 186/1999, de 14 de octubre, F J 3; con cita de las SSTC 87/1993, de 11 de marzo; 329/1993, de 12 de noviembre; 155/1996, de 9 de octubre; y 147/1998, de 2 de julio)» (STC 223/2000, de 21 de septiembre, FJ 3).

3. Para una mejor comprensión de los términos en que se plantea el presente proceso es necesario reproducir el contenido de los preceptos que son objeto de la controversia.

En el apartado tercero del art. 3 del Real Decreto 1834/2008 se determina que «los funcionarios del cuerpo de catedráticos de enseñanza secundaria y los del cuerpo de profesores de enseñanza secundaria, de las especialidades que se incluyen en el anexo V, podrán impartir docencia en el bachillerato y en la educación secundaria obligatoria de acuerdo con las correspondencias que en él se especifican, siempre que reúnan las condiciones que en el mismo se detallan y sin perjuicio de la preferencia que, para impartir las materias respectivas, tienen los profesores de las especialidades a las que se refieren los anexos III y IV». En cuanto al anexo V, según ya hemos dicho, contiene efectivamente la tabla de correspondencias a la que se refiere el art. 3.3, fijando las materias que pueden impartir los profesores de bachillerato o de la ESO, de acuerdo con las especialidades a las que pertenezcan.

El apartado cuarto del art. 3 prevé que «los funcionarios de los cuerpos de catedráticos de enseñanza secundaria y de profesores de enseñanza secundaria de la especialidad “Orientación educativa” realizarán tareas de orientación y, además, podrán desempeñar docencia en aplicación de lo que dispone el art. 5. Asimismo, sus funciones de orientación podrán extenderse a las etapas de educación infantil y educación primaria, en virtud de lo previsto en el apartado 1 de la disposición adicional séptima de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación».

Por último, la disposición adicional sexta señala que «el profesorado de las especialidades de los diferentes cuerpos a los que se refiere este real decreto para el que no se haya establecido ninguna correspondencia, continuará desempeñando las mismas funciones que tuviera asignadas a la entrada en vigor del presente real decreto».

Para la Generalitat de Cataluña, promotora del conflicto, dicho ámbito coincidiría con el de sus competencias en materia de enseñanza no universitaria, definidas en su Estatuto de Autonomía, que le atribuye competencia exclusiva en materia organizativa de la función pública docente y de los centros educativos [arts. 136 a) y 131.2 c) del Estatuto de Autonomía de Cataluña: EAC], así como competencia compartida sobre la ordenación de la actividad docente y la organización de los centros públicos [art. 131.3 b), h) y j) EAC]. Y ello porque la Generalitat considera que estamos, en definitiva, ante una regulación de carácter organizativo.

Para el Abogado del Estado, en cambio, tal materia entraría dentro de aquéllas cuya regulación básica reservan al Estado el apartado 18 y, con más claridad, el apartado 30 del art. 149.1 CE, pues, en su opinión, la finalidad primordial de las normas impugnadas es la garantía de la calidad de la enseñanza.

4. Vistos el objeto y los términos de la presente controversia, debemos ahora responder a algunas cuestiones de carácter general planteadas en el escrito de interposición del conflicto.

En primer lugar, ha de señalarse la irrelevancia de la jurisprudencia constitucional citada por la representación de la Generalitat dictada en el seno de sendos recursos de amparo (STC 48/1998, de 2 de marzo, y las posteriores aplicativas de dicha doctrina, en particular, la STC 118/2008, de 13 de octubre) para un proceso de índole competencial como es este, cuyos términos ya han sido definidos. A ello hay que añadir, coincidiendo con la representación procesal del Gobierno de la Nación, que los preceptos impugnados del Real Decreto 1834/2008 establecen distinciones entre el personal docente directamente relacionados con los principios de mérito y capacidad, en cuanto conectan la facultad de impartir una determinada materia con la formación especializada que pueda acreditar el candidato, por lo que, a diferencia de lo que ocurría en las resoluciones citadas, ninguna contradicción puede encontrarse aquí con el derecho de igualdad en el acceso y permanencia en la función pública.

Por otro lado, pueden encontrarse de forma repetida a lo largo del escrito presentado por la Abogada de la Generalitat reproches acerca de que la normativa impugnada adolece de falta de flexibilidad y que, en este sentido, vendría a «petrificar» la función pública docente, ocasionando importantes inconvenientes de tipo organizativo a las administraciones educativas autonómicas. En estrecha relación con este asunto, se critica que la citada normativa amplía el ámbito de lo básico frente a la contenida en el Real Decreto 1701/1991, de 29 de noviembre, que permitía un mayor margen de actuación autonómico. Ninguna de estas objeciones puede atenderse de acuerdo con nuestra doctrina sobre la variabilidad de las bases que viene a afirmar que aunque las bases, por su propia esencia, tienen vocación de estabilidad en ningún caso son inamovibles ni puede predicarse de ellas la petrificación, incompatible con el talante evolutivo del Derecho. Por ello, corresponde en cada momento al legislador estatal establecer las bases en cada materia respetando el orden constitucional de reparto de competencias (por todas, STC 24/2013, de 31 de enero, FJ 6). En consecuencia lo único relevante a la hora de determinar la constitucionalidad o no de la normativa controvertida, como señalamos en la STC 1/2003, de 16 de enero, FJ 8, es si puede ser considerada formal y materialmente como básica.

En cuanto a la pretendida vulneración de la Ley 7/2007, del estatuto básico del empleado público, que, para la representación de la Generalitat se produciría al regular el Real Decreto impugnado materias pertenecientes a la competencia autonómica, ha de vincularse a la queja genérica de la falta de carácter básico de los preceptos impugnados del Real Decreto 1834/2008, por lo que hemos de remitirnos, para dar respuesta a dicha alegación, al análisis que sobre el carácter básico de dicho precepto realizaremos, teniendo en cuenta que la Ley 7/2007, en su art. 2.3, determina para el personal docente la aplicación preferente de su normativa específica, dictada por el Estado y por las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias.

5. Una vez despejadas estas cuestiones de carácter general, procederemos a analizar si el contenido de los preceptos impugnados resulta encuadrable en las competencias estatales ex art. 149.1.18 y 30 CE o si, por el contrario, el Estado no cuenta con título competencial alguno que justifique tal regulación y, por tanto, ésta invade las competencias de la Generalitat.

Para dar cabal respuesta a esta cuestión, hemos de partir de la propia naturaleza de las especialidades docentes. A dichos efectos cabe recordar que, de acuerdo con la disposición adicional séptima de la Ley Orgánica 2/2006, de educación, la función pública docente está ordenada en cuerpos que desempeñan sus funciones en las diferentes enseñanzas asignadas a los mismos. A su vez, cada uno de dichos cuerpos docentes tiene una serie de especialidades docentes que vinculan la formación específica de los funcionarios con las materias que tienen que impartir y que, como señalamos en la reciente STC 213/2013, FJ 8, «acreditan que los funcionarios docentes poseen los conocimientos necesarios para impartir determinadas áreas y materias integradas en el currículo de las enseñanzas reservadas al cuerpo docente al que pertenecen», poniendo de manifiesto que «estas especialidades se han contemplado tradicionalmente en la legislación educativa estatal (así en la disposición adicional octava LOGSE, apartado 8 o en diversos preceptos de la Ley Orgánica de calidad de la educación, como los arts. 11, 19, 85, 106, o en la vigente Ley Orgánica 2/2006, que atribuye al Gobierno, en su disposición adicional séptima.2, tanto la creación o supresión de las especialidades docentes de los cuerpos como la asignación de áreas, materias y módulos que deberán impartir los funcionarios adscritos a cada una de ellas)».

Asimismo, ha de tenerse en cuenta que, en supuestos anteriores en los que se ha cuestionado ante este Tribunal la regulación relativa a las especialidades docentes hemos dicho que «podría encuadrarse tanto en la materia relativa a la función pública docente como en la de la enseñanza (en el mismo sentido, STC 48/1985, de 28 de marzo, FJ 4), si bien, como en el caso de la STC 75/1990, de 26 de abril, FJ 2, puesto que se trata de disciplinar un determinado aspecto específico de la función pública docente, hemos de entender que, a los efectos que ahora interesan, su ámbito propio de encuadramiento es el relativo a educación, algo que, por otra parte, confirma el propio Estatuto de Autonomía de Cataluña [art. 131.2 d)]» (STC 212/2012, de 14 de noviembre, FJ 7). En el mismo sentido nos hemos pronunciado en la STC 213/2013, FJ 8, en la que consideramos que la adquisición de nuevas especialidades docentes «presenta una conexión más directa con la materia educación que con la de función pública».

Ello no significa que haya que descartar de plano la incidencia del art. 149.1.18 CE en la medida en que nos encontramos ante la regulación de las especialidades docentes de los cuerpos en los que se ordena la función pública docente y que, como ya señalamos en la STC 213/2013, FJ 8 «puede producir efectos en materia de provisión de puestos de trabajo y promoción profesional». Asimismo, no puede olvidarse que dichos cuerpos en los que se ordena la función pública docente son cuerpos de funcionarios de ámbito estatal «puesto que, en principio, los mismos van a desempeñar sus tareas al servicio de un sistema educativo que es único en todo el territorio nacional y en cuya configuración han de participar necesariamente los niveles de gobierno estatal y autonómico, de acuerdo con sus competencias, lo que, evidentemente, también tiene ahora consecuencias a la hora de establecer el régimen jurídico de la función pública en el ámbito docente» (STC 213/2013, FJ 4).

Nos encontramos, pues, y primordialmente, en el ámbito de la educación en el que, como hemos recordado en las SSTC 184/2012, de 17 de octubre, FJ 3 y 213/2013, FJ 3, con cita de la STC 111/2012, de 24 de mayo, FJ 5, «corresponde también al Estado, en virtud del art. 149.1.30 CE, la competencia para dictar las normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE, que debe entenderse, según hemos afirmado, en el sentido de que incumbe al Estado “la función de definir los principios normativos y generales y uniformes de ordenación de las materias enunciadas en tal art. 27 CE” (STC 77/1985, de 27 de junio, FJ 15). Resulta pertinente recordar que el derecho a la educación incorpora un contenido primario de derecho de libertad, a partir del cual se debe entender el

mandato prestacional a los poderes públicos encaminado a promover las condiciones para que esa libertad sea real y efectiva (art. 9.2 CE) (SSTC 86/1985, de 10 de julio, FJ 3; y 337/1994, de 23 de diciembre, FJ 9), y que su ejercicio ha de tener lugar en el marco de un sistema educativo cuyos elementos definidores son determinados por los poderes públicos, de modo que la educación constituye una actividad reglada (SSTC 337/1994, de 23 de diciembre, FJ 9; y 134/1997, de 17 de julio, FJ 4). En todo caso, en la configuración de ese sistema educativo han de participar necesariamente los niveles de gobierno estatal y autonómico, de acuerdo con sus competencias».

En relación con las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de educación, en la citada STC 213/2013, FJ 3, con cita de la STC 212/2012, FJ 3, hemos señalado que «[e]n esta materia, el art. 131 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) aprobado en el año 2006, bajo la rúbrica “Educación”, atribuye determinadas competencias a la Generalitat de Cataluña en el ámbito de la enseñanza no universitaria. En particular de acuerdo con el apartado 2 del art. 131 EAC, corresponde a la Generalitat, en materia de enseñanza no universitaria, la competencia exclusiva respecto de “las enseñanzas obligatorias y no obligatorias que conducen a la obtención de un título académico o profesional con validez en todo el Estado y a las enseñanzas de educación infantil”. Competencia exclusiva que, en virtud del mismo precepto, incluye una serie de potestades especificadas en ocho subapartados y sobre la que, como recuerda la STC 111/2012, de 24 de mayo, ya señalamos en la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 77, que “[s]e trata, en efecto, a diferencia de lo que sucede con el art. 131.1 EAC, de materias claramente encuadradas en el ámbito de la ‘educación’ y, por tanto, directamente afectadas por los arts. 27, 81.1 y 149.1.30 CE, determinantes de una serie de reservas a favor del Estado que, como tenemos repetido, no quedan desvirtuadas por la calificación estatutaria de determinadas competencias autonómicas como exclusivas”. Por último, el apartado 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 que han de ser entendidas en el sentido que ya expresamos en la STC 31/2010 (FJ 60)».

Concretamente, en relación con la materia objeto del presente conflicto la Comunidad Autónoma de Cataluña, de acuerdo con su Estatuto de Autonomía, ostenta competencias exclusivas en materia organizativa de la función pública docente y de los centros educativos [arts. 136 a) y 131.2 c) EAC], así como competencias compartidas sobre la ordenación de la actividad docente y la organización de los centros públicos [art. 131.3 b), h) y j) EAC].

Realizada la delimitación competencial en la materia objeto de la controversia, queda por dilucidar si el Estado puede alzarse en garante de dicha calidad educativa, mediante la determinación de la formación que ha de concurrir en los docentes, para lo cual ha de valorarse si tal regulación cumple con los requisitos de carácter formal y material de la normativa básica que hemos venido fijando en nuestra jurisprudencia.

6. En lo que se refiere a los requisitos de orden formal, hemos de remitirnos a lo ya afirmado, entre otras en las SSTC y 184/2012, FJ 3 y 213/2013, FJ 4, en las que señalamos que «respecto a los requisitos formales de las normas básicas, este Tribunal ha recordado (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 60) que, si bien su definición legal es “el contenido que mejor se acomoda a la función estructural y homogeneizadora de las bases y 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”».

Al respecto, cabe recordar nuestra doctrina específica sobre la posibilidad de dictar normas básicas de rango reglamentario en el ámbito educativo (STC 77/1985, FJ 15; confirmada en la STC 184/2012, de 17 de octubre, FJ 3, y reiterada en las SSTC 212/2012, 213/2012, y 214/2012, todas ellas de 14 de noviembre; 25/2013, de 31 de enero de 2013, FJ 4; 162/2013, de 26 de septiembre, FJ 5 y 213/2013, FJ 4) de acuerdo con la cual se exige que dicha regulación resulte de una habilitación legal y que su rango reglamentario esté justificado por tratarse de materias cuya naturaleza exigiera un tratamiento para el que las normas legales resultaran inadecuadas por sus mismas características.

De acuerdo con la citada jurisprudencia, puede decirse que el reglamento objeto del presente conflicto reúne las características formales exigidas para ser considerado como básico. Por un lado, su disposición final primera, tras declarar su carácter básico, afirma que «se dicta al amparo del artículo 149.1.18 y 30 de la Constitución». Por otro, es la propia Ley Orgánica de educación, en sus arts. 94 y 100.2 (que, de acuerdo con lo dispuesto en la disposición final quinta, tienen carácter básico), la que remite al Gobierno la habilitación de otras titulaciones no previstas en ella para impartir enseñanzas de educación secundaria obligatoria y bachillerato en determinadas áreas, previa consulta a las Comunidades Autónomas, así como la fijación de la formación pedagógica y didáctica necesaria para ejercer la docencia en las diferentes enseñanzas reguladas en la Ley. Asimismo, la disposición adicional séptima, en su segundo apartado, atribuye al Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, no sólo la creación o supresión de las especialidades docentes de los cuerpos a los que se refiere dicha disposición, sino también la asignación de áreas, materias y módulos que deberán impartir los funcionarios adscritos a cada una de ellas. De acuerdo con lo dicho más arriba, la actuación del Gobierno sería aquí completiva y no definidora de competencias y sería, además, «complemento indispensable» para asegurar el mínimo común denominador establecido en la Ley Orgánica 2/2006, pues ésta no resulta instrumento idóneo para regular exhaustivamente todos los aspectos básicos, debido al «carácter marcadamente técnico o a la naturaleza coyuntural y cambiante» de los mismos. Efectivamente, no es infrecuente que se produzcan cambios en los planes de estudios o en los distintos currículos que hacen necesarias adaptaciones en las exigencias relativas a la formación del profesorado, como, de hecho, ocurre en este caso, según hemos reseñado en el fundamento jurídico segundo.

7. En cuanto a los requisitos de índole material, en los que, en realidad, se centra la demanda, hemos mantenido que «corresponde a este Tribunal como intérprete supremo de la Constitución, revisar la calificación hecha por el legislador y decidir, en última instancia, si es materialmente básica por garantizar en todo el Estado un común denominador normativo dirigido a asegurar, de manera unitaria y en condiciones de igualdad, los intereses generales a partir del cual pueda cada Comunidad Autónoma, en defensa de sus propios intereses, introducir las peculiaridades que estime convenientes y oportunas, dentro del marco competencial que en la materia le asigne su Estatuto» (STC 69/1988, FJ 5).» (STC 156/2011, de 18 de octubre, FJ 5).

A este respecto, debemos realizar un doble análisis, de acuerdo con los planteamientos realizados en el escrito de interposición del presente conflicto.

En efecto, la representación de la Generalitat de Cataluña, de una parte, dirige un reproche general a todos los preceptos impugnados, pues entiende que la especialidad docente, como elemento de clasificación de los cuerpos docentes estatales creados por la Ley Orgánica 2/2006, de educación (arts. 91 a 99 y disposición adicional séptima), tendría carácter básico, pero considera, en cambio, que la regulación controvertida del Real Decreto, al ir más allá de lo previsto en dicha Ley Orgánica, estaría vulnerando las competencias autonómicas en la materia, provocando —además— graves perturbaciones en las tareas organizativas propias de la prestación del servicio público educativo.

No puede compartirse dicho planteamiento, pues como señalamos en la STC 88/1983, de 27 de octubre, en relación con la competencia estatal para fijar las enseñanzas mínimas, de los arts. 27 y 149.1.30 CE se deriva la obligación para el Estado de procurar una formación común en un determinado nivel de todos los escolares (en aquel caso, de educación general básica), sea cual sea la Comunidad Autónoma en la que realicen sus estudios. En este sentido, afirmábamos que «la homologación del sistema educativo a que se refiere el primero de los artículos citados y la competencia exclusiva que reserva al Estado el segundo para la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del art. 27, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia, son los medios que la Constitución prevé para obtener ese nivel mínimo de homogeneidad en la formación de los escolares» (FJ 3).

Sin duda, dentro de la competencia de procurar un nivel de formación homogéneo de todos los escolares, independientemente de la Comunidad Autónoma en la que realicen sus estudios, se incardinan las exigencias de formación del personal docente, pues no cabe negar la importancia de ésta en el proceso de aprendizaje. En este sentido, ya afirmamos en la STC 213/2013, FJ 8, «la importancia que tienen las especialidades docentes en el sistema educativo, cuya verdadera naturaleza está ligada a la posibilidad de que los funcionarios docentes impartan determinadas enseñanzas que van ligadas a la titularidad de la misma». Dicha configuración de las especialidades docentes justificó la atribución al Estado de la competencia para regular el procedimiento de adquisición de las especialidades docentes y es el fundamento de que ahora afirmemos la competencia del Estado no sólo para atribuir la asignación de áreas, materias y módulos que deberán impartir los funcionarios adscritos a cada una de las especialidades docentes en cualquier parte del sistema educativo nacional, sino también de aquellas otras materias que podrán impartir por ostentar la formación necesaria.

8. Descartada la objeción de carácter general, debemos analizar el contenido de los distintos preceptos impugnados para comprobar si, en este caso, la normativa cuestionada persigue la mencionada finalidad de garantizar en todo el territorio del Estado un común denominador normativo dirigido a asegurar, de manera unitaria y en condiciones de igualdad, los intereses generales, pero dejando, al mismo tiempo, el espacio correspondiente a las Comunidades Autónomas para su ulterior desarrollo. Y ello, porque, según tenemos declarado, «es innegable la amplitud de las competencias del Estado en materia educativa, pero también lo es que su ejercicio debe dejar siempre un margen para que las Comunidades Autónomas puedan desarrollar las facultades que les reconocen sus Estatutos» [STC 111/2012, de 24 de mayo, FJ 12 b)].

El art. 3.3 ha de ser enjuiciado necesariamente de forma conjunta con el anexo V del Real Decreto, pues en éste se realiza la asignación de materias a la que se refiere aquel (también en la redacción actual, dada por el Real Decreto 1146/2011, de 29 de julio, con las adaptaciones mencionadas en el fundamento jurídico segundo), de manera que a algunas especialidades de los cuerpos docentes se les hace corresponder con distintas materias de bachillerato o de la ESO, que podrán impartir los profesores que estén en posesión de la titulación correspondiente, sin perjuicio de que estos puedan tener asignada una materia preferente en los anexos III (si se trata de la ESO) o IV (si se trata de bachillerato).

La inconstitucionalidad de este precepto residiría, a juicio de la representación de la Generalitat, en el hecho de que la especialidad docente no puede actuar como causa de exclusión para impartir otras materias y que, en consecuencia, los profesores deberían poder ser habilitados para impartir otras enseñanzas o acceder a ellas voluntariamente, siempre y cuando tengan determinados requisitos de titulación y experiencia.

Para rechazar tal objeción hemos de partir de que la finalidad de las disposiciones cuestionadas no es sino establecer determinados requisitos de formación para impartir las correspondientes materias.

En efecto, la regla general que se establece en la Ley Orgánica de educación y se desarrolla en el Real Decreto 1834/2008, y que no ha sido cuestionada por la Comunidad

Autónoma, es que los funcionarios docentes titulares de una especialidad docente impartirán las áreas, materias y módulos que tenga asignada su especialidad docente de acuerdo con lo establecido por la normativa básica estatal. El carácter básico de la asignación de materias que corresponden a cada una de las especialidades de los cuerpos en los que se ordena la función pública docente responde a la propia naturaleza de las especialidades docentes que acreditan que los funcionarios docentes poseen los conocimientos necesarios para impartir determinadas áreas y materias integradas en el currículo de las enseñanzas reservadas al cuerpo docente al que pertenecen, tal y como afirmamos en la STC 213/2013, FJ 8.

La norma regula una posibilidad de flexibilizar el régimen de las especialidades docentes que, en cierto sentido, funciona como excepción a dicha regla general de los arts. 3.1 y 3.2, teniendo en cuenta que si básica es la regla general, básica debe ser también la excepción (SSTC 206/1997, de 27 de noviembre, FJ 8; y 219/2013, de 19 de diciembre, FJ 5). Concretamente, el art. 3.3 del Real Decreto 1834/2008, en relación con el anexo V del mismo, prevé la posibilidad de que los funcionarios que ostentan determinadas especialidades docentes puedan impartir otras materias además de las que necesariamente deben impartir por estar asignadas a su especialidad. Dicha previsión responde, en consecuencia, a la misma naturaleza de las especialidades docentes que permiten acreditar, como reiteradamente hemos señalado, que los funcionarios docentes poseen los conocimientos necesarios para impartir las materias correspondientes. De acuerdo con ello, ha de corresponder al Estado realizar la asignación de dichas materias a las correspondientes especialidades docentes ya que de lo contrario se pondría en riesgo la finalidad que las especialidades docentes han de cumplir en los términos que expusimos en la STC 213/2013, FJ 8, esto es, acreditar que los funcionarios docentes poseen los conocimientos necesarios para impartir determinadas áreas y materias.

Por otra parte, no puede dejar de tenerse en cuenta que dicha previsión tiene carácter potestativo «podrán impartir», por lo que será concretada, en su caso, por las correspondientes administraciones educativas.

En todo caso, las Comunidades Autónomas, por su parte, podrán establecer criterios adicionales de titulación y experiencia que supongan la preferencia de unos profesores frente a otros a la hora de impartir cada asignatura concreta (siempre que tales criterios no se encuentren constitucionalmente proscritos) o, como señala el Abogado del Estado de acuerdo con lo establecido en el art. 26.3 de la Ley Orgánica 2/2006 para la enseñanza secundaria obligatoria, fijar las condiciones que permitan a los profesores impartir más de una materia al mismo grupo de alumnos, si cuentan con la debida cualificación determinada por el Estado.

Los mismos argumentos han de utilizarse para descartar la inconstitucionalidad de la disposición adicional sexta, donde se establece que los profesores para los que no se fija ninguna correspondencia seguirán desempeñando las mismas funciones que tuvieran asignadas con anterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto 1834/2008, precisión ésta que, según la Generalitat, intensificaría el efecto provocado por el art. 3.3 de la norma impugnada. No puede compartirse esta apreciación, pues la Administración educativa autonómica puede intervenir, actuando de acuerdo con la titulación y la experiencia de dichos profesionales, pero partiendo siempre de las exigencias básicas de formación del profesorado fijadas por el Estado que, como se ha señalado, ha de garantizar la correspondencia entre la formación del funcionario público docente y la materia que pueda impartir.

Por último, en lo que se refiere al apartado cuarto del art. 3 del Real Decreto, donde se prevé que los catedráticos y profesores de enseñanza secundaria de la especialidad «orientación educativa» realizarán tareas de orientación y, además, podrán desempeñar docencia de las materias optativas que determine la Administración educativa, se le reprocha por parte de la Generalitat la vulneración del art. 91 de la Ley Orgánica de educación, que en su apartado 1 d) atribuye al profesorado en general «la orientación educativa, académica y profesional de los alumnos, en colaboración, en su caso, con los servicios o departamentos especializados». A las consideraciones ya realizadas respecto

al resto de los preceptos impugnados, hay que añadir, de acuerdo con la interpretación ofrecida por el Abogado del Estado, que el artículo controvertido no reserva en exclusiva a los especialistas en «orientación educativa» la realización de esta función, sino que únicamente especifica las actividades que los mismos pueden desarrollar. No se impide, por tanto, que el profesorado de otras especialidades pueda orientar educativa, académica y profesionalmente a los alumnos, en colaboración con los servicios especializados, si así lo estima conveniente la Administración educativa correspondiente. Del mismo modo, se deja espacio a las Administraciones educativas para que decidan si los docentes con la mencionada especialidad pueden desempeñar alguna asignatura optativa. En consecuencia, ha de rechazarse, asimismo, la tacha de inconstitucionalidad que la Generalitat dirige contra este precepto.

9. Después de lo dicho, debe llegarse a la conclusión de que los preceptos impugnados tienen carácter básico, encontrando su fundamento principal, según hemos razonado ya, en el art. 149.1.30 CE y que, por tanto, la Comunidad Autónoma de Cataluña no ha visto invadidas ni sus competencias exclusivas en materia organizativa de la función pública docente y de los centros educativos [arts. 136 a) y 131.2 c) EAC], ni sus competencias compartidas sobre la ordenación de la actividad docente y la organización de los centros públicos [art. 131.3 b), h) y j) EAC].

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 conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con el artículo 3, apartados 3 y 4, la disposición adicional sexta y el anexo V del Real Decreto 1834/2008, de 8 de noviembre, por el que se definen las condiciones de formación para el ejercicio de la docencia en la educación secundaria obligatoria, el bachillerato, la formación profesional y las enseñanzas de régimen especial y se establecen las especialidades de los cuerpos docentes de enseñanza secundaria.

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

Dada en Madrid, a treinta de enero de dos mil catorce.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Enrique López y López.—Firmado y rubricado.