

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1513 *Pleno. Sentencia 6/2013, de 17 de enero de 2013. Recurso de inconstitucionalidad 1661-2003. Interpuesto por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de calidad de la educación. Competencias sobre educación: constitucionalidad de las disposiciones legales estatales (STC 184/2012).*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, 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 recurso de inconstitucionalidad núm. 1661-2003, interpuesto por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias contra los arts. 6.2; 10.2 y 4; 11.2; 26.5; 29.3; 31.2; 35.4; 37.1; 38.5; 40.2; 43.3; 49.5; 59.1; 75.5, último inciso; 85.3 y las disposiciones adicionales tercera, apartados 1 y 4; y quinta, apartado 2, de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de calidad de la educación. Han comparecido y formulado alegaciones la Abogada del Estado y el Letrado del Senado. Ha sido Ponente el Magistrado don Andrés Ollero Tassara, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro de este Tribunal el 24 de marzo de 2003 el Letrado del servicio jurídico del Principado de Asturias, en la representación que legalmente ostenta, promueve recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 6.2; 10.2 y 4; 11.2; 26.5; 29.3; 31.2; 35.4; 37.1; 38.5; 40.2; 43.3; 49.5; 59.1; 75.5, último inciso; 85.3 y las disposiciones adicionales tercera, apartados 1 y 4; y quinta, apartado 2, de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de calidad de la educación.

El recurso, tras la referencia al cumplimiento de los requisitos de carácter procesal exigidos para la interposición, alude a los preceptos constitucionales (números 1, 18 y 30 del art. 149.1 CE) y estatutarios (art. 18 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias: EAAst), que fundamentan el reparto de competencias en materia de educación. Se refiere también a las competencias autonómicas en materia de asistencia social (art. 10.1.24 EAAst), por entender que están implicadas también en alguna medida.

Examina a continuación cada una de las disposiciones impugnadas. El art. 6.2, al prever sin mayor precisión la gestión ministerial de los programas de cooperación territorial orientados a objetivos educativos de interés general, reconocería al Estado una competencia ejecutiva que excede de la atribuida por el art. 149.1.30 CE, invadiendo la autonómica reconocida en el art. 18 EAAst. El art. 10.2 sería inconstitucional por varias razones, según se afirma. En primer lugar, por vulnerar las competencias autonómicas, al referirse de modo indiscriminado tanto al ámbito educativo como al asistencial de la

educación preescolar y reconocer al Gobierno la posibilidad de dictar normas básicas en ambas materias. En segundo lugar, esta indeterminación de la remisión reglamentaria al Gobierno incumpliría, por un lado, la reserva de ley, al habilitar una regulación reglamentaria *ex novo*; por otro, la doctrina sobre las normas básicas en sentido formal, pues no hay indicio alguno de mutabilidad o complejidad de la materia que autorice esa utilización del reglamento. Por su parte, el art. 10.4 se reputa contrario a las competencias autonómicas en materia de asistencia social. El art. 11.2 sería inconstitucional por imponer la obligación de garantizar la existencia de puestos escolares gratuitos en centros públicos y en centros privados concertados, lo que afecta tanto a la programación de la educación que, por tratarse de una función de carácter ejecutivo, corresponde a las Comunidades Autónomas, como a la condición básica de la norma, al no identificar un rasgo esencial de la educación infantil que pueda considerarse como mínimo común.

El art. 26.5 encomienda a normas reglamentarias la regulación de aspectos básicos. El recurso le reprocha su excesiva indeterminación. Critica también el grado de participación que otorga a las Comunidades Autónomas, por aludir a un «informe», a diferencia de la regulación anterior, que preveía un «acuerdo». La tacha de inconstitucionalidad dirigida contra el art. 29.3 se centra en su remisión a «las condiciones que el Gobierno establezca» para propiciar la promoción excepcional al curso siguiente, por olvidarse de la utilización preferente de la Ley para establecer normas básicas en materias que no resultan excesivamente complejas ni presentan rasgos de mutabilidad especiales; a lo anterior se añade la omisión de toda participación autonómica. Esas mismas tachas se imputan a los arts. 31.2, 35.4, 37.1, 38.5 y 49.5.

La demanda subraya que el art. 40.2 prevé la utilización de fondos públicos estatales para la realización de una determinada política educativa, sin reconocer expresamente que su gestión corresponde a las Comunidades Autónomas. Tal previsión sería inadmisibles, al no apreciarse rasgo objetivo alguno que, conforme a la jurisprudencia constitucional, justifique excepcionalmente la centralización de esta competencia de gestión. La misma queja se extiende al art. 59.1. El art. 43.3 autoriza al Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, la adopción de normas que flexibilicen la duración legalmente establecida de los niveles y etapas del sistema educativo. El recurso entiende que también en este caso faltan los criterios o pautas orientativos de la actividad reglamentaria que exige la reserva de ley; teniendo en cuenta, además, el carácter básico de esta regulación.

El recurso reprocha al apartado 2 (aunque alude, en realidad, al apartado 5) del art. 75 que se refiera a la programación educativa, pese a no corresponder al Estado, y que su alusión a la demanda social para la celebración de los conciertos educativos carezca de la debida justificación constitucional; vulneraría por tanto el art. 27.5 CE e invadiría competencias autonómicas en materia de educación. El art. 85.3 regula una cuestión que, dada su naturaleza organizativa, sería competencia autonómica, al igual que el apartado 1 de la disposición adicional tercera, que atribuye al órgano de coordinación didáctica de los centros públicos la función de elegir los libros de texto y demás materiales curriculares. Se niega igualmente el carácter básico que la Ley predica del apartado 4 de la disposición anterior, en relación con el establecimiento de un plazo determinado para los libros de texto y demás materiales curriculares. Finalmente, se afirma que la disposición adicional quinta, apartado 2, solo podría reputarse constitucional, si la expresión «respetando, en todo caso, el derecho a la libre elección de centro» se interpreta en el sentido de que las Administraciones educativas no pueden en caso alguno, condicionar, restringir o limitar el derecho de los padres a optar por uno u otro centro educativo. Sin embargo, si se entendiera que el precepto obliga a respetar esa elección en sus propios términos se vulnerarían las atribuciones autonómicas respecto a la programación de la enseñanza.

2. Por providencia de 29 de abril de 2003, la Sección Cuarta acuerda tener por interpuesto el recurso de inconstitucionalidad y, con anterioridad a la decisión sobre su admisión, requerir al recurrente para que, en el plazo de diez días, acredite si la certificación adjunta a la demanda del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias se

extiende a los preceptos concretamente impugnados. Acreditado tal extremo mediante escrito registrado el 13 de mayo de 2003, la Sección Cuarta, por providencia de 17 de junio de 2003, acuerda admitir a trámite el recurso y, de conformidad con lo establecido en el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), darle traslado con la documentación presentada al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno para su personación en el proceso y la formulación de alegaciones en el plazo de quince días. Asimismo ordena la publicación de la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

3. El día 26 de junio de 2003 la Presidenta del Congreso de los Diputados comunica el acuerdo de la Mesa de la Cámara en el sentido de no personarse en el proceso ni formular alegaciones.

4. Mediante escrito de 30 de junio de 2003, registrado en este Tribunal el día 3 del mes siguiente, la Abogada del Estado formula en representación del Gobierno alegaciones oponiéndose al recurso de inconstitucionalidad y solicitando su desestimación y la declaración de la plena constitucionalidad de la ley orgánica impugnada.

Tras aclarar que no examinará las consideraciones de la demanda respecto a las intenciones de la Ley y a los riesgos derivados de su indebida aplicación, el escrito alude a la doctrina constitucional sobre el sistema educativo. Destaca inicialmente que la competencia estatal en la materia no se reduce a las normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE ni se identifica con el ámbito estricto de la reserva de ley orgánica (art. 81.1 CE). Recuerda en este sentido que, conforme a la jurisprudencia constitucional, el legislador básico puede remitirse al reglamento para completar su regulación y que el art. 149.1.1 CE impone la «uniformidad de las condiciones básicas en el ejercicio de los derechos»; alcanzando, no sólo a los derechos fundamentales, sino también a otras «posiciones jurídicas fundamentales». El escrito hace referencia a continuación al contenido del art. 27 CE, del que se desprende que la concreción del sistema educativo queda encomendada al legislador, lo que a partir de 1980 ha dado lugar a un proceso desarrollado escalonadamente en el que destacan las Leyes Orgánicas 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación, y 1/1990, de 3 de octubre, de ordenación general del sistema educativo.

Según la Abogacía del Estado, la doctrina constitucional en este ámbito se ha centrado en los derechos constitucionales del art. 27 CE, más que en cuestiones competenciales. No obstante, las SSTC 5/1981 y 77/1985 aclaran suficientemente los términos del reparto competencial. El escrito trae a colación la doctrina constitucional sobre la competencia estatal en materia de homologación de títulos académicos y profesionales (SSTC 42/1981, 122/1989 y 147/1992); recuerda también la relativa a la competencia legislativa básica (STC 197/1996), que en conexión con el art. 149.1.1. CE, cumple una función habilitante de regulaciones estatales conexas con los derechos constitucionales y funciona como garantía fundamental de la uniformidad de las condiciones básicas de vida en el territorio nacional (SSTC 154/1988, 61/1997 y 239/2002). De este análisis jurisprudencial concluye que las competencias estatales sobre la enseñanza son normativas y ejecutivas; si bien la existencia de un título competencial específico sobre educación hace pasar a un segundo plano el alcance, tanto del art. 149.1.1 como del art. 149.1.18 CE, en relación específicamente con la función pública docente. La Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de calidad de la educación se habría esforzado especialmente por respetar este esquema competencial. Al igual que sus antecesoras, se ha dictado al amparo de (y es respetuosa con) las competencias estatales previstas en los números 1, 18 y 30 del art. 149.1 CE.

Señalado lo anterior, la Abogada del Estado aborda separadamente cada uno de los preceptos impugnados. Se refiere, en primer lugar, al art. 6.2, argumentando que el carácter sustancialmente normativo de las competencias estatales no excluye la centralización de ciertas facultades ejecutivas. De este modo, se produce una concurrencia de las potestades, normativas y ejecutivas, de las Comunidades Autónomas con las titularidades estatales, sustancialmente normativas pero también ejecutivas. Estas últimas son las vinculadas esencialmente al objetivo de programación general de la

enseñanza del art. 27.5 CE, que demanda un ejercicio centralizado de ciertas facultades para la efectiva integración de la diversidad de las partes en un conjunto unitario. Por lo demás, debería reputarse constitucional la previsión de que el Ministerio y las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus competencias respectivas y mediante los convenios que al efecto suscriban, desarrollen y gestionen determinados programas. Dado que no cabe prejuzgar el contenido de estos convenios, no podría reprocharse al precepto vulneración competencial alguna.

Por otra parte, afirma, la lectura del art. 10.2 revela que la remisión al Gobierno se refiere exclusivamente a los aspectos educativos de la educación preescolar cuya regulación básica corresponde al legislador estatal. Se ajustaría además a la doctrina constitucional respecto a la colaboración reglamentaria (entre otras, STC 83/1984). Destaca, en particular, que específicamente en materia educativa, la STC 77/1985 ya admitió la posibilidad constitucional de aprobar normas básicas de rango reglamentario. Considera que el art. 10.4 no produce quebranto alguno de la competencia autonómica en materia de asistencia social, sino que refleja el objetivo principal de la prestación de la educación preescolar. Respecto del art. 11.2, alega que no supone violación de las competencias autonómicas, pues únicamente establece que la educación infantil pasa a constituir una etapa educativa susceptible de beneficiarse del sistema de conciertos educativos; siéndoles de plena aplicación la regulación contenida en el capítulo IV del título V de la Ley Orgánica de calidad de la educación.

La Abogada del Estado combate la alegación de que el art. 26.5 efectúa una deslegalización constitucionalmente inaceptable –al permitir al Gobierno introducir itinerarios distintos de los previstos en la Ley– y reduce la necesaria participación autonómica. Razona que el precepto garantiza una flexible acomodación de los itinerarios a las necesidades de los alumnos y a la demanda social, permitiendo la introducción de los ajustes que aconseje la experiencia. Considerar que sólo la ley orgánica puede regular el número y la denominación de los itinerarios propiciaría una inadecuada congelación de rango. Por lo demás, el grado de participación autonómica en el ejercicio de una competencia estatal no constituye argumento suficiente por sí solo para apoyar la inconstitucionalidad de un precepto. Este razonamiento es extensible a la tacha formulada contra los arts. 29.3 y 31.2. En relación con el primero, el escrito recalca que el régimen de promoción de los alumnos forma parte de la regulación de las condiciones para la obtención de un título. Si cada Administración educativa fijara por sí los correspondientes modos de promoción, se atendería contra la homologación del sistema educativo y la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho a la educación. A su vez, el establecimiento reglamentario de esas condiciones de promoción facilita la mejor ponderación de las necesidades e insuficiencias educativas de los alumnos. El art. 31.2 permite, excepcionalmente, la obtención del título de graduado en educación secundaria sin la superación previa de todas las asignaturas de la etapa «en las condiciones que el Gobierno establezca». Se justificaría la remisión indicada por el carácter excepcional y técnico o de detalle de la medida.

La Abogada del Estado también justifica los reenvíos a reglamento de los arts. 35.4, 37.1, 38.5 y 43.3 por el marcado carácter técnico de la regulación. Respecto de los dos primeros artículos, subraya que el capítulo V (arts. 33 a 37) del título I ofrece un marco legal suficiente para ese desarrollo reglamentario. En cuanto al tercero, considera que los demás apartados del art. 38 ofrecen asimismo pautas normativas suficientes para su desarrollo. En lo relativo al art. 43.3, considera que, en realidad, el rango reglamentario de esa regulación no entraña novedad alguna, pues se había abordado ya en una orden ministerial.

La impugnación del art. 40.2 tendría carácter absolutamente preventivo, según el escrito de alegaciones. Los arts. 40 y 41 de la Ley Orgánica de calidad de la educación declaran principios y disponen recursos para la igualdad de oportunidades, recogiendo previsiones de la Ley Orgánica de ordenación general del sistema educativo en relación con un sector del alumnado que cuenta con necesidades educativas especiales. Para el logro de esas finalidades, el art. 40.2 se refiere a un convenio con las Comunidades

Autónomas cuyo contenido concreto se desconoce y sería el que podría, en su caso, invadir las competencias autonómicas. Respecto al art. 49.5, señala la Abogado del Estado que el grado de participación autonómica que prevea el legislador estatal, en el ejercicio de una competencia también estatal, no es argumento que permita denunciar la inconstitucionalidad de un precepto, pues se está en un ámbito en que el legislador dispone de un amplio margen de configuración legal.

Las quejas respecto del art. 59.1 partirían de la idea de que en materia educativa el Estado dispone sólo de competencias normativas. De este modo, el recurso desconoce que la educación es una materia compartida respecto a la que, tanto el Estado como las Comunidades Autónomas, son titulares de potestades normativas y ejecutivas. A su vez, el art. 57.1 persigue un claro interés supracomunitario (la mejora de la calidad de la enseñanza y del funcionamiento de los centros), sin que se impida el ejercicio de la competencia autonómica; la existencia de unos programas de formación permanente contribuye al establecimiento de unos parámetros de calidad de la enseñanza para todo el sistema educativo, lo que conecta con la necesaria homologación y evaluación general del sistema. En cuanto al art. 75, la Abogada del Estado constata el error material en que incurre el recurso, al citar defectuosamente el apartado impugnado. El escrito dice impugnar el último inciso del apartado 2, pero en realidad transcribe literalmente el último inciso del apartado 5, contra el que argumenta. Añade que carece de sentido la interpretación del recurrente, al identificar demanda social con derecho a la libre elección de centro. Niega asimismo un exceso de detalle en el art. 85.3, pues los órganos de coordinación didáctica a los que el precepto se refiere son elementos fundamentales para que los centros puedan llevar a cabo de forma adecuada la función que tienen encomendada de impartir una enseñanza de calidad; amen de resultar aplicable aquí la doctrina de la STC 5/1981. Por ello entiende que esta previsión es constitucional, teniendo en cuenta, además, la necesidad de esos órganos en atención a la finalidad que tienen encomendada y a las funciones atribuidas al cuerpo de catedráticos; por lo demás, el carácter de mínimos de esa regulación comporta el reconocimiento de un amplio margen de desarrollo a las Comunidades Autónomas. A la imposición de condiciones mínimas para la cobertura de la jefatura de tales órganos ha de reconocerse carácter básico, en atención a la necesaria homologación del sistema educativo que exige el art. 27.8 CE.

Por último, la Abogada del Estado aborda los reproches dirigidos contra los apartados 1 y 4 de la disposición adicional tercera y contra el apartado 2 de la disposición adicional quinta. Según afirma, el primero respeta la autonomía de los centros y la competencia de las Comunidades Autónomas para determinar la intervención que, en el proceso interno de adopción de los libros de texto y demás materiales curriculares, corresponda a otros órganos del centro educativo. En cuanto al apartado 4 de la disposición adicional tercera, considera que el plazo general durante el que los libros de texto y materiales curriculares son insustituibles constituye un mínimo común denominador normativo que, no obstante, puede ser modificado por las Administraciones educativas cuando la programación docente lo requiera. Finalmente, defiende la constitucionalidad del apartado 2 de la disposición adicional quinta por remisión a la doctrina de la STC 77/1985 sobre el art. 20.2 de la Ley Orgánica del derecho a la educación.

5. Mediante escrito registrado el 8 de julio de 2003, el Letrado de las Cortes Generales, jefe de la asesoría jurídica del Senado, don Benigno Pendás García, comparece y propugna la desestimación del recurso, conforme a las alegaciones que a continuación se resumen.

Señala en primer lugar que la disposición adicional sexta de la Ley Orgánica de calidad de la educación, al aclarar los títulos competenciales que amparan la aprobación de la Ley (números 1, 18 y 30 del art. 149.1 CE), expresa el reparto competencial en materia educativa. Tratándose de una competencia compartida, el Letrado del Senado subraya que es exclusiva del Estado en lo relativo a los requisitos para la obtención del título de graduado escolar y de bachiller y a la regulación básica del derecho a la educación en condiciones de igualdad para todos los españoles. A partir de esta

consideración, indica que el Estado puede variar el entendimiento de lo básico en cada momento, siempre que no exceda los límites fijados por la jurisprudencia constitucional.

Examina separadamente a continuación los preceptos impugnados. Entiende que el art. 6 respeta el reparto competencial en materia de educación. Se opone a la impugnación de los apartados 2 y 4 del art. 10, rechazando que vulneren el art. 81 CE, porque no regulan aspectos consustanciales al derecho fundamental a la educación; tampoco invadirían la competencia autonómica sobre asistencia social, ya que la jurisprudencia constitucional admite la fijación reglamentaria de las bases normativas de una determinada materia. Con cita de la STC 69/1988, de 19 de abril, afirma el Letrado que el art. 11.2 tiene carácter básico en la medida en que «tiende a garantizar en todo el Estado un común denominador normativo dirigido a asegurar, de manera unitaria y en condiciones de igualdad los intereses generales». También el art. 26.5 estaría plenamente ajustado al orden constitucional de distribución de competencias. Los arts. 29.3 y 31.2 guardan directa relación con la competencia exclusiva del Estado sobre las condiciones de obtención de los títulos académicos, lo que también autoriza la remisión al reglamento de cuestiones que, por su propia naturaleza, no son propias de la ley. A su juicio, el art. 35.4 no se relaciona directamente con el derecho a la educación, pero reviste carácter básico, de manera que el Estado tiene competencia para dictarlo. A su vez, niega que los arts. 37.1 y 38.5, sobre pruebas y títulos de bachillerato y formación profesional, supongan remisiones en blanco en favor del Gobierno, pues la Ley ha establecido parámetros suficientes para la regulación reglamentaria. Por otra parte, el art. 149.1.30 CE justificaría la previsión del art. 40.2, sobre impulso y coordinación por parte del Estado de medidas orientadas a la homogeneidad de la integración de los alumnos con necesidades educativas específicas. En relación con la impugnación de los arts. 43.3, 49.5 y 75.2, el Letrado se remite a sus alegaciones sobre el alcance de las bases. Razona también que los arts. 59.1 y 85, sobre la formación permanente del profesorado y los órganos de coordinación docente, respectivamente, no vulneran las competencias autonómicas. Descarta igualmente que los apartados 1 y 4 de la disposición adicional tercera las vulneren, ya que establecen criterios que responden plenamente a su naturaleza básica. Lo mismo sucede con el apartado 2 de la disposición adicional quinta, pues el legislador se limita a remitir la fijación del procedimiento y las condiciones de admisión a las Administraciones educativas competentes.

6. Por providencia de 15 de enero de 2013 se señaló para deliberación y votación del presente recurso el día 17 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. En el presente proceso hemos de resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias contra determinados preceptos de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de calidad de la educación.

Como ha quedado más extensamente expuesto en los antecedentes, el Letrado del Principado de Asturias reprocha a los preceptos impugnados diversas vulneraciones constitucionales relacionadas con el orden constitucional de distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Por su parte, la Abogada del Estado ha defendido la desestimación íntegra del recurso, considerando que los números 1, 18 y 30 del art. 149.1 CE habilitan al Estado para la adopción de regulaciones como la impugnada. El Letrado del Senado también ha rechazado las anteriores vulneraciones defendiendo la plena constitucionalidad de los preceptos de la Ley Orgánica de calidad de la educación recurridos, por entender que se trata de disposiciones básicas en relación con el derecho a la educación que solo el Estado puede establecer.

2. Antes de abordar el fondo de las cuestiones planteadas en el presente recurso de inconstitucionalidad, es preciso que nos pronunciemos sobre la trascendencia que para el presente proceso puede tener el hecho de que la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación haya derogado la totalidad de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de

calidad de la educación. Esta circunstancia ha sido ya valorada en la STC 184/2012, de 17 de octubre, FJ 2 b), resolutoria del recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la misma ley por la Diputación General de Aragón. Por las razones que allí hemos expuesto, el presente recurso de inconstitucionalidad no ha perdido objeto; las cuestiones que aquí se plantean, vinculadas con la distribución de competencias entre el Estado y el Principado de Asturias, han de ser pues resueltas mediante una Sentencia de este Tribunal.

Conviene señalar que este Tribunal ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre la Ley Orgánica de calidad de la educación, no sólo en la citada STC 184/2012, sino también en las resolutorias de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra esta Ley por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña (STC 212/2012, de 14 de noviembre), el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura (STC 213/2012, de 14 de noviembre) y la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (STC 214/2012, de 14 de noviembre). La práctica totalidad de las cuestiones suscitadas en el presente recurso de inconstitucionalidad ha sido ya resuelta por estas Sentencias, por lo que nos remitiremos a ellas constantemente.

3. Abordaremos pues, en primer lugar, los reparos planteados al artículo 6.2, los epígrafes 2 y 4 del 10 y el artículo 11.2.

El art. 6.2 presenta el siguiente tenor: «Los programas de cooperación territorial serán desarrollados y gestionados por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y por las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivas competencias, mediante los convenios que, a estos efectos, se suscriban». El Principado de Asturias considera que el Estado realiza a través de este precepto una indebida asunción de competencias ejecutivas.

La STC 184/2012, FJ 7 a) y, tras ella, las SSTC 212/2012, FJ 8, y 214/2012, FJ 10 a), ya desestimaron esta queja, por lo que procede aquí rechazarla de nuevo. Respecto a dicha disposición, la primera Sentencia señala: «Este carácter de instrumento de colaboración se pone de manifiesto, tanto en su propia denominación como en la referencia a que los mismos han de realizarse mediante la necesaria cooperación entre las instancias estatales y autonómicas, en sus respectivos ámbitos de competencia. Así, conforme a su tenor, el art. 6.2 alude a la actuación de los órganos estatales y autonómicos, que habrá de producirse 'de acuerdo con sus respectivas competencias' y especifica que el desarrollo y gestión de tales programas habrá de realizarse 'mediante los convenios que, a estos efectos, se suscriban'. En este sentido, si bien es cierto que las competencias estatales en la materia son fundamentalmente normativas, ello no significa, sin embargo, que pueda descartarse *a priori*, que en atención a las características de los citados programas, los mismos pudieran ser gestionados por un órgano estatal en los términos previstos por el propio art. 6.2». En esa Sentencia hemos apreciado también, con cita de STC 204/2011, de 15 de diciembre, que se trata, «no de la denuncia de una vulneración actual y efectiva de las competencias autonómicas, sino, como máximo, de un alegato meramente preventivo construido a partir de un determinado entendimiento del tenor literal de dicho artículo, de suerte que aceptar esta tacha conduciría a llevar a cabo un pronunciamiento también preventivo, algo que hemos rechazado de forma reiterada».

El segundo precepto impugnado es el art. 10.2, que dispone: «Corresponde a las Comunidades Autónomas, de acuerdo con la normativa básica que sobre los aspectos educativos de esta etapa establezca el Gobierno, la organización de la atención dirigida a los niños de esta etapa educativa y el establecimiento de las condiciones que habrán de reunir los centros e instituciones en que se preste. Establecerán, asimismo, los procedimientos de supervisión y control que estimen adecuados». A este precepto se le imputa invasión de competencias autonómicas y vulneración del principio de reserva de ley en relación con el establecimiento de normas básicas.

Las quejas formuladas han de rechazarse, pues han sido ya resueltas en sentido negativo por la STC 184/2012, FJ 5 a), confirmada en las SSTC 212/2012, FJ 5; 213/2012, FJ 4; y 214/2012, FJ 8 a). En la primera de las citadas hemos afirmado que «la remisión

al Gobierno –limitada a la regulación de los aspectos educativos de esta etapa– responde al hecho de que la Ley Orgánica de calidad de la educación no puede pretender agotar todos los aspectos básicos de cualquier nivel educativo. Así, resulta que el cuestionado art. 10.2 se inserta en la competencia estatal de ordenación del sistema educativo, del que, indudablemente, forma parte esta etapa, y ha de atenerse a los principios pedagógicos que formula el art. 10.5 de la Ley Orgánica, precepto que concreta los aspectos a los que ha de prestarse atención en esta fase de educación. Extremos todos ellos que permiten descartar las alegaciones en las que se funda la tacha de inconstitucionalidad formulada».

Lo mismo sucede con la impugnación del art. 10.4: «La educación preescolar tiene carácter voluntario para los padres. Las Administraciones competentes atenderán a las necesidades que concurran en las familias y coordinarán la oferta de plazas suficientes para satisfacer la demanda». Ya declaramos en relación con este precepto que «la impugnación no puede ser estimada pues el carácter educacional asistencial de esta fase de la educación en nada obsta a su integración en el sistema educativo nacional, lo que justifica su regulación por el Estado llevada a cabo en la Ley Orgánica de calidad de la educación. Por otra parte, la referencia a la atención a las necesidades de las familias ha de entenderse en relación, tanto con el carácter voluntario de la educación preescolar para las familias, como con la ya aludida necesidad de que existan plazas suficientes para garantizar la escolarización de la población que la solicite, en unos términos que, con carácter muy similar, venían ya establecidos en el art. 7.2 de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de ordenación general del sistema educativo» [SSTC 184/2012, FJ 5 b); y 214/2012, FJ 11 a)].

El art. 11.2 dispone en relación con la educación infantil que «las Administraciones educativas garantizarán la existencia de puestos escolares gratuitos en centros públicos y en centros privados concertados para atender la demanda de las familias». El recurso le reprocha un exceso en la definición de lo básico, con la consiguiente limitación o reducción de las competencias autonómicas.

La STC 184/2012, FJ 5 c), ya ha desestimado este motivo al entender que el precepto «únicamente establece que, en cuanto que la Ley Orgánica de calidad de la educación consagra el carácter gratuito de la educación infantil, resulta posible la utilización de la fórmula del concierto para la impartición de estas enseñanzas como forma de garantizar que se imparten en régimen de gratuidad (en el mismo sentido, STC 77/1985, FJ 13). Régimen de concierto que se ajustará a lo dispuesto en los arts. 75 y 76 de la Ley Orgánica de calidad de la educación, tal como se desprende de la referencia que el art. 75.1 de la Ley Orgánica de calidad de la educación hace a 'la impartición de las enseñanzas declaradas gratuitas en la presente ley', marco normativo cuya concreción, en los términos en ellos previstos, corresponde determinar a las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias en materia de educación.» La STC 213/2012, FJ 5, reitera este criterio.

4. Las tachas formuladas contra los arts. 26.5, 29.3, 31.2, 35.4, 37.1, 43.3 y 49.5 de la Ley Orgánica de calidad de la educación son similares, por lo que serán analizadas conjuntamente. En todos los casos el recurrente considera insuficiente tanto el grado de determinación de las remisiones reglamentarias, para el establecimiento de la normativa básica, como el nivel de participación autonómica en las decisiones estatales a que se refieren estos preceptos. Tales reparos pueden entenderse desechados en aplicación de la doctrina que este Tribunal ha establecido en pronunciamientos anteriores.

La STC 184/2012, FJ 6, desestimó el primer motivo en relación con los arts. 26.5, 29.3, 31.2, 37.1 y 43.3, por lo que procede ahora remitirnos a ella. A su vez, la formulación de esta tacha contra el art. 35.4 fue también desestimada en el fundamento jurídico 5 de la STC 212/2012; doctrina que hemos reiterado en las SSTC 213/2012, FJ 6 b), y 214/2012, FJ 8 b). Por su parte, el art. 49.5 dispone, en relación con las enseñanzas especializadas impartidas en las escuelas oficiales de idiomas, que «los alumnos no escolarizados en estos centros podrán obtener los certificados correspondientes a los distintos niveles mediante la superación de las pruebas que organicen las Administraciones

educativas, de conformidad con los requisitos básicos que establezca el Gobierno». Tampoco aquí es posible estimar la vulneración competencial denunciada. Admitida la posibilidad de que normas de rango reglamentario establezcan bases en el ámbito educativo, según la jurisprudencia constitucional, resulta que en este caso la definición de los requisitos básicos de la prueba a la que alude el precepto impugnado se relaciona directamente con la obtención de los certificados correspondientes a cada uno de los tres niveles que estructuran estas enseñanzas conforme al art. 49.2 de la Ley Orgánica de calidad de la educación; aspecto de indiscutible competencia estatal en cuanto afecta a la ordenación del sistema educativo en relación con las enseñanzas de idiomas.

A su vez, la queja relativa a la insuficiente participación autonómica prevista en los arts. 26.5, 29.3, 31.2, 35.4, 38.5 y 49.5 ya fue desestimada en la STC 184/2012, FJ 8. Según esta, «tratándose de competencias estatales, es el Estado el único competente para establecer los casos y los modos en que dicha participación haya de verificarse, por proyectarse la participación en ámbitos que corresponden constitucionalmente al Estado y sin perjuicio de su posible incidencia en competencias o intereses de la Comunidad Autónoma. Por ello es al Estado al que corresponde determinar los concretos términos, formas y condiciones de la participación de la Comunidad Autónoma, debiendo en todo caso quedar a salvo la titularidad de las competencias estatales eventualmente implicadas y la perfecta libertad que en su ejercicio corresponde a los organismos e instituciones del Estado (STC 31/2010, FJ 111 *in fine*)». Se descartó pues que pueda «erigirse en parámetro de constitucionalidad la regulación que la Ley Orgánica de calidad de la educación vino a sustituir, pues dicho parámetro sólo está conformado por las normas del bloque de la constitucionalidad implicadas»; integrado, en este caso, por la Constitución y el Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias.

5. Se impugna por la indebida asunción de competencias ejecutivas por parte del Estado el art. 40.2 («El Estado podrá impulsar, mediante convenios con las Comunidades Autónomas, actuaciones preferentes orientadas al logro efectivo de sus metas y objetivos en materia de igualdad de oportunidades y de compensación en educación»). Por idéntico motivo también se recurre el art. 59.1 («Sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de formación del profesorado, el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte podrá desarrollar programas de formación permanente del profesorado de los centros sostenidos con fondos públicos, en todos los niveles y modalidades de enseñanza»).

La impugnación de ambos preceptos ha de ser desestimada en aplicación de nuestra doctrina. En relación con el art. 40.2 ya establecimos que «[L]a tacha denunciada, con la generalidad con que se formula, no puede ser apreciada pues los genéricos términos que utiliza el precepto para referirse a la actuación estatal ('podrá impulsar'), así como la mención al instrumento para llevar a cabo tales actuaciones ('mediante convenios de colaboración') permiten inferir que no se produce la aducida vulneración competencial. Así, el precepto cuestionado habilita al Estado para realizar una determinada actividad de fomento en materia de educación y determina el instrumento a través del que, en su caso, esta actuación va a llevarse a cabo con la necesaria colaboración autonómica, pero nada dice ni prejuzga sobre el contenido concreto de las actuaciones a desarrollar y, en particular, si las mismas van a suponer una disposición de fondos de modo contrario al orden competencial, aspecto en el que el recurrente centra su queja. Antes al contrario, la referencia a los convenios de colaboración puede ser entendida como el reconocimiento del necesario establecimiento de mecanismos de cooperación en una materia, como la educación, en la que ya hemos señalado que la competencia es compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas, con las consecuencias que ello tiene desde el punto de vista de la gestión de los fondos públicos destinados a esta finalidad de promover la igualdad de oportunidades y la compensación de las desigualdades sociales en el ámbito educativo. Por esa razón, desde ese punto de vista, que es el adoptado por el Letrado autonómico en la demanda, no es posible apreciar la vulneración que se denuncia; denuncia que es, en todo caso, prematura» [STC 184/2012, FJ 7 b)].

Por su parte, la doctrina del fundamento jurídico 7 c) de la STC 184/2012, reiterada en las SSTC 212/2012, FJ 6, y 214/2012, FJ 10 b), conduce a desestimar la impugnación del art. 59.1, pues, como señalamos en el primero de los citados, «en la medida en que, conforme al propio tenor literal del precepto cuestionado, no es posible inferir que las actuaciones a las que se refiere el mismo hayan de tener en todo caso carácter ejecutivo, pues desarrollar es algo, en principio, conceptualmente distinto a ejecutar, no es posible apreciar la vulneración competencial que aquí se denuncia. Todo ello sin perjuicio de advertir que las actuaciones estatales para el desarrollo de estos programas de formación habrán de ajustarse, como no puede ser de otro modo y el propio precepto advierte con su referencia expresa a las competencias autonómicas, al orden constitucional de competencias, lo que implica que, como ya se ha advertido, las potestades de ejecución en relación con tales programas han de corresponder a las Comunidades Autónomas, así como que, en el caso de que tales actividades de formación impliquen disposición de fondos públicos, la gestión de las ayudas o subvenciones ha de corresponder por regla general a las Comunidades Autónomas en los términos de nuestra doctrina (por todas, STC 13/1992, FJ 8, y específicamente en relación con el personal docente, STC 330/1993, FFJJ 3 y 4).»

6. Cumple examinar ahora la impugnación del inciso final del art. 75.2 y del apartado 2 de la disposición adicional quinta. En cuanto al art. 75, como ha puesto de manifiesto la Abogada del Estado, el recurso incurre en un error material, pues, tras afirmar que impugna formalmente el apartado 2, transcribe literalmente y reputa inconstitucional el contenido del apartado 5. Consecuentemente, constatada esta defectuosa identificación del objeto impugnado, es claro que el recurso se dirige sólo contra el inciso final del apartado 5, conforme al que «las Administraciones educativas tendrán en cuenta la demanda social de las plazas escolares en los centros» cuando celebren conciertos educativos con los centros privados que impartan las enseñanzas declaradas gratuitas en la Ley Orgánica de calidad de la educación. A juicio del recurrente, este precepto limita el margen de que disponen las Comunidades Autónomas a la hora de establecer la programación educativa, que es de su competencia. La demanda extiende este reproche al apartado 2 de la disposición adicional quinta. Esta contempla la posible inexistencia de plazas suficientes en los centros sostenidos con fondos públicos que impartan educación primaria o educación secundaria obligatoria o bachillerato. Establece en dichos casos la prioridad de los alumnos que procedan de los centros de educación infantil o de educación secundaria obligatoria, respectivamente, que tengan adscritos; siempre que dichas enseñanzas estén sostenidas con fondos públicos. En este contexto, el apartado 2 dispone que «corresponde a las Administraciones educativas establecer el procedimiento y condiciones para la adscripción de centros a que se refiere el apartado anterior, respetando, en todo caso, el derecho a la libre elección de centro»; aspecto este último que es el cuestionado por la representación procesal del Principado de Asturias. A su modo de ver, el precepto, si no se interpreta en el sentido de que las Administraciones educativas no pueden condicionar o restringir el derecho de los padres a optar por uno u otro centro educativo, habrá de reputarse inconstitucional por limitar la competencia autonómica.

La tacha formulada contra estos preceptos no puede aceptarse. Ya señalamos que la especificación del régimen de concierto previstos en los arts. 75 y 76 de la Ley Orgánica de calidad de la educación corresponde a las Comunidades Autónomas en virtud de sus competencias en materia de educación [STC 184/2012, FJ 5 c)]. En este contexto, el apartado 5 del art. 75 tiene un mero carácter de principio que, junto a otros enunciados en el mismo precepto, ha de ser concretado por la Administración educativa a la que corresponde la formalización de los pertinentes conciertos; por lo que no es posible apreciar la vulneración alegada. A su vez, la representación procesal del Principado de Asturias desarrolla la interpretación del apartado 2 de la disposición adicional quinta que, a su juicio, debería establecerse para evitar una vulneración constitucional. De este modo, el recurso reviste en este punto un carácter cautelar o preventivo, por fundarse en la mera hipótesis de una posible interpretación. Por esta razón, de conformidad con la

jurisprudencia consolidada de este Tribunal (por todas, STC 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 8 y las allí citadas), debemos también rechazar estas impugnaciones.

7. Finalmente, el escrito de interposición impugna el art. 85.3 y la disposición adicional tercera, apartados 1 y 4.

El art. 85 hace referencia a la jefatura de los denominados departamentos de coordinación didáctica. En estos órganos de los institutos de educación secundaria se integran los profesores de las especialidades que impartan las enseñanzas de las asignaturas o módulos asignados, encargándose de la organización y desarrollo de las enseñanzas propias de tales asignaturas o módulos. El recurso cuestiona, por invasión de la competencia autonómica, la regulación de la jefatura de tales departamentos, que, conforme al impugnado art. 85.3, «será desempeñada por un funcionario del Cuerpo de Catedráticos de Enseñanza Secundaria, titular de alguna de las especialidades integradas en los respectivos departamentos. En ausencia, en los respectivos centros, de funcionarios del cuerpo de Catedráticos mencionado en el párrafo anterior, la Jefatura de los departamentos de Coordinación Didáctica podrá atribuirse a un profesor funcionario perteneciente al cuerpo de profesores de Enseñanza Secundaria».

Formulado en tales términos, hemos de desestimar el recurso en este punto, pues la STC 184/2012, FJ 5 d), ya señaló que «resulta aquí de aplicación el título competencial estatal del art. 149.1.18, en relación con la definición del régimen estatutario de los funcionarios públicos en la medida en que tanto catedráticos como profesores de enseñanza secundaria tienen la condición de funcionarios de carrera, como el propio precepto impugnado pone de manifiesto. Así, tratándose de funcionarios públicos, las atribuciones de estos órganos justifican el establecimiento de una regla que, en todo caso, garantiza que la jefatura del órgano va ser ocupada por un funcionario docente, mientras que la preferencia por los catedráticos se justifica por la importancia de esta figura, atendiendo a las funciones que a los mismos corresponden en los términos de la propia Ley Orgánica de calidad de la educación (disposición adicional décima). Todo ello determina que no se produzca la vulneración competencial denunciada».

La doctrina de la STC 184/2012 conduce igualmente a la desestimación de la impugnación de los apartados 1 y 4 de la disposición adicional tercera. Respecto del primer apartado, que atribuye a los órganos de coordinación didáctica de los centros de la función de elegir los libros de texto y demás materiales curriculares, ya dejamos sentado que «el precepto ofrece una interpretación conforme con el orden competencial en la medida en que... únicamente establece que ha de corresponder a un órgano de coordinación didáctica, sin mayores especificaciones, la elección de los libros de texto y demás materiales curriculares. Atribución que está directamente relacionada con las labores a las que dichos órganos habrían de dedicarse y que se formula con el suficiente grado de generalidad a fin de permitir el desarrollo autonómico. En efecto, puesta en relación esta mención con las del art. 85 de la Ley Orgánica de calidad de la educación, resultan dos conclusiones, la primera es que, salvo en el caso de los departamentos de coordinación didáctica de los Institutos de Educación Secundaria expresamente previstos en el precepto citado, el legislador básico estatal se limita a prever que las Administraciones educativas establezcan otros órganos de coordinación, sin más concreción; la segunda es que son tales órganos, con las características que le atribuya la Administración educativa correspondiente, los que ejercerán la función de elección de los libros de texto. Conclusiones ambas que permiten descartar la vulneración denunciada» [FJ 5 e)].

En cuanto al apartado 4 («Con carácter general, los libros de texto y materiales curriculares adoptados no podrán ser sustituidos por otros durante un período mínimo de cuatro años. Excepcionalmente, cuando la programación docente lo requiera, las Administraciones educativas podrán autorizar la modificación del plazo anteriormente establecido»), ya declaramos en ese mismo fundamento jurídico que se trata de una «previsión que supone un mínimo normativo que ha de ser considerado básico por cuanto persigue garantizar una cierta estabilidad en una cuestión de gran trascendencia para el aprendizaje de los alumnos como es el del material docente. Por otra parte, esa regla básica va acompañada de una excepción que permite su modulación por las

Administraciones educativas para adecuarlo a las necesidades de su programación docente, flexibilizando así su aplicación en atención a la finalidad a la que el precepto responde y permitiendo su adaptación a las necesidades concretas que puedan surgir y que han de ser valoradas por la Comunidad Autónoma, lo que determina que no se vulneren las competencias autonómicas».

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 recurso de inconstitucionalidad.

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

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