

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

13994 *Pleno. Sentencia 96/2018, de 19 de septiembre de 2018. Conflicto positivo de competencias 4284-2014. Planteado por el Gobierno Vasco en relación con diversos preceptos del Real Decreto 126/2014, de 28 de febrero, por el que se establece el currículo básico de la educación primaria. Competencias sobre educación: adecuado ejercicio de las competencias estatales en la regulación de las asignaturas troncales y específicas, así como en la determinación de las características generales de las pruebas de la evaluación de final de etapa.*

ECLI:ES:TC:2018:96

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Juan José González Rivas, Presidente, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Antonio Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y doña María Luisa Balaguer Callejón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencias núm. 4284-2014, planteado por el Gobierno Vasco contra los artículos 3.1 a) 1 y 2; 3.1 b) 6 y 7; 4 y anexo I al que remite; 5 y anexo II al que remite; 8.4; 12.4 y disposición adicional quinta.2 del Real Decreto 126/2014, de 28 de febrero, por el que se establece el currículo básico de la educación primaria. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente la Magistrada doña Encarnación Roca Trías, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 30 de junio de 2014 tuvo entrada en el registro general de este Tribunal, un escrito del Procurador Sr. Juanas Blanco, actuando en representación del Gobierno vasco, por el que se interpone conflicto positivo de competencias contra los artículos 3.1 a) 1 y 2, 3.1 b) 6 y 7, 4 y anexo I al que remite, 5 y anexo II al que remite, 8.4; 12.4 y disposición adicional quinta.2 del Real Decreto 126/2014, de 28 de febrero, por el que se establece el currículo básico de la educación primaria.

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

Conforme a la demanda, el Real Decreto 126/2014 desarrolla los elementos esenciales de la configuración curricular de la educación primaria que apunta la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE), evidenciando en algunos casos la materialización de la invasión competencial que solo se intuye en la citada norma; reproduciendo, en otros, los vicios de inconstitucionalidad de que adolece la LOMCE, e incurriendo, también en algún caso, en una infracción de inconstitucionalidad autónoma, sin conexión directa con aquella ley orgánica.

Se analiza a continuación la delimitación de competencias en materia de educación que resulta de lo dispuesto en los artículos 149.1.30 CE y 16 del Estatuto de Autonomía

para el País Vasco (EAPV). En cuanto al artículo 149.1.30 CE señala la existencia de dos títulos competenciales estatales diferenciados. La primera es la relativa a la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales. La segunda se refiere a la regulación de las condiciones básicas para el desarrollo del artículo 27 CE. Para la demanda, es imprescindible una delimitación conceptual escrupulosa entre las distintas posibilidades normativas que se anudan a dos distintos ámbitos materiales, pues la competencia que deriva del primer y segundo inciso del artículo 149.1.30 CE no resulta intercambiable. Específicamente respecto a la competencia estatal en materia de fijación de bases en educación, recuerda las exigencias de orden formal y material que han de cumplir las normas básicas, exigencias que, desde la perspectiva material, no se cumplen por los preceptos impugnados. También alude la demanda al artículo 149.1.1 CE, señalando que tampoco presta amparo a las extralimitaciones competenciales en el uso por el Estado de competencias sobre determinados ámbitos sectoriales como la educación. Finalmente, el análisis de los títulos competenciales aplicables se completa con la referencia al artículo 16 EAPV, del que se destaca que configura la competencia autonómica en la materia como un ámbito decisorio propio y efectivo, incompatible con algunas de las previsiones del Real Decreto 126/2014.

Las alegaciones en las que sustenta el presente conflicto no versan, según se afirma en la demanda, sobre la inconstitucionalidad del modelo educativo al que responde tanto la LOMCE como la norma impugnada (simplificación del currículo, refuerzo de los conocimientos instrumentales, racionalización de la oferta, sistemas de evaluación externa, etc.), ni en la utilización del reglamento para fijar las bases, ni tampoco en su invariabilidad. Residen en el exceso en que habría incurrido el Estado al regular lo básico (art. 149.1.30 CE), invadiendo, con ello, la competencia que en materia de educación el artículo 16 EAPV atribuye a la Comunidad Autónoma del País Vasco, pues conforme a la definición de currículo que ofrece el artículo 6 LOMCE, este viene formado por un conjunto de elementos interconectados —objetivos, contenidos, competencias, instrumentos de evaluación— de manera que, quien es competente para definir los contenidos, debe serlo en la misma medida para el resto, esto es, para establecer los resultados esperables de ese aprendizaje e intervenir en la fijación de los sistemas de evaluación.

El escrito de interposición del conflicto ordena las vulneraciones que denuncia a partir de la distinción entre asignaturas troncales y específicas y la enseñanza de la lengua cooficial.

a) Sostiene en primer lugar la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados relativos a las enseñanzas troncales. Esto es, los artículos 3.1 a) 1, 3.1 b) 6, 4 y anexo I y 12.4.

La demanda indica que, en relación con el bloque de asignaturas troncales, la competencia del Gobierno se contrae en exclusiva a la definición de los contenidos comunes sobre los que inciden los estándares de aprendizaje evaluables, que solo podrán trazarse sobre aquella parte de las asignaturas troncales cuyo contenido define el Gobierno, sin posibilidad alguna de extender la definición de lo que el alumno debe saber, comprender y saber hacer a aquellos contenidos de cada asignatura troncal que establezcan las administraciones educativas. Por tanto, considera el Gobierno vasco que la LOMCE y el Real Decreto impugnado aluden a la posibilidad de añadir contenidos con el fin de definir las asignaturas troncales en su integridad, lo cual requiere de la necesaria colaboración de la Comunidad Autónoma. Ello implica (i) un espacio real en las materias para definir conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes (ii), disponibilidad horaria y (iii) significación evaluadora. Tras la LOMCE, la capacidad horaria, con ser esencial, no es parámetro de enjuiciamiento único.

Cuando el Real Decreto (anexo I) regula los concretos contenidos comunes de las asignaturas troncales lo hace de forma exhaustiva y no deja espacio para el complemento de contenidos, lo que viene a corroborar el Gobierno, en su contestación al requerimiento formulado por el Gobierno vasco, cuando afirma que los contenidos

comunes deben ser los mismos en todo el territorio. Esta concepción agotadora de lo básico, vacía la competencia de las Comunidades Autónomas en relación con las materias troncales pues el contenido común de las troncales se realiza agotando sus contenidos, en contra de la Constitución que impone una fijación concertada de contenidos en todas las asignaturas y no sólo en las de libre configuración. Tampoco deja disponibilidad horaria que permita a las Comunidades Autónomas complementar los contenidos de las asignaturas troncales, ya que se destina a los contenidos comunes de las asignaturas troncales el 50 por 100 del espacio horario. En el resto del espacio horario, se debe atender a las asignaturas de libre configuración, al complemento de los contenidos comunes de las troncales y a la enseñanza de la lengua cooficial, de manera que los contenidos complementarios de enseñanzas comunes obligarían a la Comunidad Autónoma a ampliar el horario lectivo hasta ahora fijado.

Si la LOMCE parte de la base de que las Comunidades Autónomas deben complementar los contenidos comunes de las materias troncales, y establecer conforme a ellos los correspondientes objetivos de aprendizaje, ello debe ir ligado a la participación de las Comunidades Autónomas en el establecimiento de los criterios de evaluación, que afectan a esos contenidos complementarios. El Real Decreto atribuye al Estado en exclusiva la definición de los instrumentos de evaluación (criterios de evaluación y estándares de aprendizaje evaluables), tanto del bloque de asignaturas troncales como las específicas en el final de etapa. Resulta inconstitucional el monopolio del Gobierno en la determinación de los instrumentos esenciales de la evaluación (criterios de evaluación y estándares de aprendizaje evaluables), tanto del bloque de asignaturas troncales como de las específicas, por la desconsideración manifiesta de cualquier posibilidad de intervención autonómica en la definición de los parámetros objetivables de evaluación respecto de aquellos contenidos que sólo a ella corresponde determinar. El artículo 3.1 b) 6 sitúa en el ámbito de decisión de las administraciones educativas exclusivamente la posibilidad de complementar los criterios de evaluación de asignaturas troncales y específicas cuando se trata de evaluación durante la etapa y de establecer los estándares de aprendizaje evaluables relativos a las asignaturas de libre configuración autonómica, una previsión que no tiene razón de ser, pues las evaluaciones durante la etapa y de final de etapa tienen idéntica naturaleza y ninguna de ellas se vincula a título académico alguno. Invoca, además, en apoyo de su tesis, el Dictamen 172/2013, de 18 de abril, de 2013, sobre el anteproyecto de la LOMCE. Estima también que la previsión del artículo 12.4 materializa una flagrante invasión competencial del Estado, que vacía de contenido la competencia autonómica del artículo 16 EAPV al impedir la incorporación de referentes de evaluación propios, que se sumen a los criterios y estándares fijados por la norma estatal y que se dirijan a valorar la adquisición de los contenidos definidos por la Administración educativa, con relevancia en la evaluación de fin de etapa.

En conclusión, el escrito de interposición del conflicto sostiene que estos preceptos constriñen injustificadamente la posibilidad de complementar los criterios de evaluación relativos a los bloques de asignaturas troncales y específicas en el marco de la evaluación durante la etapa, sólo reconoce la posibilidad de establecer los estándares de aprendizaje evaluables cuando se trata de los contenidos del bloque de asignaturas de libre configuración autonómica y establecen como referentes únicos de la evaluación de fin de etapa los criterios estándares de aprendizaje evaluables que figuran en los anexos I y II del Real Decreto.

b) En relación con el bloque de asignaturas específicas los preceptos impugnados son los artículos 3.1 a) 2, 3.1 b) 6 y 7, 5 y anexo II al que se remite, y 12.4.

Al igual que en las anteriores la queja competencial que alega el Gobierno vasco en lo relativo a estas asignaturas versa sobre la reserva en exclusiva al Estado de los criterios de evaluación y los estándares de aprendizaje evaluables en relación con el bloque de asignaturas específicas para las que el Estado no establece contenidos, lo que determina, indirectamente, el alcance de los contenidos que corresponde fijar a las Comunidades Autónomas. El escrito de interposición del conflicto utiliza como ejemplo la

asignatura de segunda lengua extranjera. Los estándares y criterios de evaluación son los mismos que los relacionados en el anexo I para la primera lengua extranjera a los que corresponden unos contenidos fijos y predeterminados. Es obvio que a iguales criterios de evaluación, los contenidos de la segunda lengua sólo pueden ser los detallados para la primera. El margen de la Comunidad Autónoma para definir contenidos es, en consecuencia, inexistente.

Entiende, además, que la evaluación de final de etapa a la que se refiere el artículo 12.4, debe respetar el contenido material de lo básico y no puede excluir a la Comunidad Autónoma del contenido curricular sobre el que la misma ha de versar. La intervención del Gobierno que prevé el segundo inciso del artículo 12.4, primer párrafo — características generales de las pruebas que fija el Gobierno—, resulta innecesaria e incide en el ámbito decisorio de la Comunidad Autónoma, pues la norma ya prevé criterios de homogeneización de las pruebas con referencia a las competencias evaluables y a los objetivos a los que debe reconducirse la evaluación y parámetros de calificación, por lo que la regulación de las pruebas a través de una intervención normativa de segundo nivel, como la que prevé el precepto impugnado, agotaría el ámbito de desarrollo autonómico.

c) Finalmente, los preceptos impugnados por exceder de lo básico en relación a lengua cooficial, son el artículo 8.4 y la disposición adicional quinta.

Alega el Gobierno vasco que, en lo relativo a la ordenación del aspecto referido a la lengua en el sistema educativo, la competencia estatal se limita al uso del castellano en su doble dimensión de aprendizaje y empleo de esta lengua como instrumento de comunicación educativa, quedando en manos de la Comunidad Autónoma la determinación de los criterios de enseñanza y evaluación de la lengua propia, con el único límite del estatuto de que goza el castellano en tanto que lengua común.

De ahí que la previsión del artículo 8.4, según el cual la lengua cooficial recibirá un tratamiento análogo al de la lengua castellana, supone una injerencia en la competencia autonómica, ya que es a la Comunidad Autónoma, en ejercicio de su competencia exclusiva para regular la presencia del euskera, a quien corresponde determinar las medidas de política lingüística tendentes a corregir situaciones históricas de desequilibrio de una de las lenguas oficiales respecto de la otra. El Estado debe limitarse a garantizar el conocimiento de la lengua castellana pues lo relativo a la lengua cooficial corresponde a la Comunidad Autónoma, de manera que, al regularla, el Estado se extralimita competencialmente. Estos mismos argumentos sustentan la inconstitucionalidad de la previsión de la disposición adicional quinta, apartado segundo, que se impugna únicamente en su último inciso «que se realizarán de forma simultánea al resto de las pruebas que componen las evaluaciones finales», pues es a la Comunidad Autónoma a la que corresponde determinar si la evaluación se realiza mediante una prueba final de la asignatura, una evaluación de configuración mixta, o una evaluación transversal del grado de adquisición de la competencia en comunicación lingüística en la lengua de la propia Comunidad Autónoma. Resulta asumible la atribución del peso específico que la asignatura de lengua cooficial y literatura pueda tener en la nota de la evaluación final de la educación primaria, pero nunca que el currículo básico de esta etapa educativa que fija el Estado imponga aspectos de estricta ejecución, como la determinación de cuándo debe llevarse a cabo la misma la evaluación final de la asignatura de lengua cooficial y literatura.

2. Por providencia de 22 de julio de 2014, el Pleno, a propuesta de la Sección Primera, acordó admitir a trámite el conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno Vasco y, en su representación, por el Procurador don Felipe Juanas Blanco, frente al Gobierno de la Nación, contra los artículos 3.1 a) 1 y 2; 3.1 b) 6 y 7; 4 y anexo I al que remite; 5 y anexo II al que remite; 8.4; 12.4 y disposición adicional quinta.2 del Real Decreto 126/2014, de 28 de febrero, por el que se establece el currículo básico de la educación primaria; 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 20 días y, por medio de la representación procesal que determina el artículo 82.2 de la Ley

Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), aporte cuantos documentos y alegaciones considere convenientes; comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, por si ante la misma estuvieran impugnados o se impugnaren los citados preceptos, en cuyo caso se suspenderá el curso del proceso hasta la decisión del conflicto, según dispone el artículo 61.2 LOTC y publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial del País Vasco».

3. Por escrito registrado en este Tribunal el día 28 de julio de 2014, el Abogado del Estado se personó en el proceso solicitando una prórroga del plazo concedido para formular alegaciones, que fue concedida mediante providencia de 2 de septiembre de 2014. Finalmente, dicho escrito tuvo entrada en el registro general de este Tribunal el día 3 de octubre de 2014, oponiéndose a la demanda con fundamento en las razones que se resumen a continuación.

Alude en primer lugar a la configuración general de las competencias del Estado en materia de educación que resultan del artículo 149.1.30 CE, recordando que se trata de dos competencias distintas: una relativa al establecimiento de las bases del desarrollo del derecho fundamental a la educación, esto es, la transmisión al alumno de un conjunto de conocimientos y valores precisos para el pleno desarrollo de su personalidad, y otra atinente a la regulación de la acreditación y evaluación de los conocimientos y competencias adquiridos y de los efectos académicos y profesionales que se otorgan a esa acreditación. Menciona la doctrina constitucional al respecto, así como la relativa al carácter formal y material de las bases en materia de educación, y a su intensidad regulatoria y posible variabilidad (con cita, entre otras, de la STC 24/2013).

En cuanto a la competencia del Estado en relación con las asignaturas troncales, el Abogado del Estado recuerda la regulación de la LOMCE, señalando que la pretensión de la Comunidad Autónoma reclamando disponibilidad horaria y disponibilidad de lo que denomina un «espacio real en las materias y áreas», así como significación evaluadora es «una posición política, subjetiva o conceptual que nada aporta ni sirve de parámetro para enjuiciar el ajuste al sistema constitucional de distribución de competencias». Sostiene de contrario que el anexo I se refiere a contenidos y criterios de evaluación en términos genéricos, susceptibles de ser completados por las Comunidades Autónomas, que además pueden fijar el horario máximo correspondiente a estas asignaturas.

Señala que la clasificación de asignaturas que implanta la LOMCE no obedece a la importancia o carácter instrumental o fundamental de las asignaturas, sino que responde únicamente a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, acorde con la Constitución. En esta clasificación se distinguen las que se refieren a continuación.

Las asignaturas troncales son aquellas que deben cursar todos los alumnos y que constituyen el mínimo común denominador del sistema educativo español. Para educación primaria, educación secundaria obligatoria (ESO) y bachillerato a través de las asignaturas troncales se garantiza una mínima carga lectiva y contenidos mínimos en aquellas materias que deben ser comunes a todos los alumnos: lenguas, matemáticas y ciencias. Por ello, el Gobierno se reserva la potestad de determinar los contenidos comunes, los estándares de aprendizaje evaluables y el horario lectivo mínimo. La carga lectiva mínima supone un 50 por 100 del horario total que se aplica al conjunto de asignaturas del bloque de asignaturas troncales, que es inferior a los porcentajes actuales de enseñanzas mínimas.

El bloque de asignaturas específicas permite una mayor autonomía a la hora de fijar horarios y contenidos de las asignaturas: se establece una amplia lista de posibles asignaturas entre las que las Administraciones educativas y, en su caso, los centros pueden conformar su oferta. En relación con estas materias, el Gobierno se limita a determinar los estándares de aprendizaje evaluables que permitan la evaluación de los contenidos al final de cada etapa y la consiguiente obtención de un título oficial.

El bloque de asignaturas de libre configuración autonómica supone el mayor nivel de autonomía, en el que las Administraciones educativas y los centros pueden ofrecer

asignaturas de diseño propio. La enseñanza de las lenguas cooficiales se incluye en esta categoría no por desconsideración a su importancia, sino para garantizar el escrupuloso respeto de la competencia de las Comunidades Autónomas en esta materia, sobre la que el Gobierno no se reserva potestad alguna.

Ostentando el Estado competencia sobre las bases para la determinación del currículo, puede modificarlas en virtud de la doctrina constitucional sobre la variabilidad de las bases, estableciendo una configuración diferente de la clasificación de las asignaturas, sus horarios, contenidos y evaluaciones. Es precisamente lo que hace el Estado mediante la LOMCE.

En cuanto a las asignaturas específicas, el Abogado del Estado alega que el Gobierno establece los estándares de aprendizaje evaluables y los criterios de evaluación y las Comunidades Autónomas pueden completar dichos criterios. Los estándares de aprendizaje evaluables marcan el rendimiento, y son los resultados mínimos de aprendizaje que los alumnos han de conseguir para verificar el logro de los objetivos de la etapa y poder medir el desarrollo de las competencias clave, permitiendo graduar el rendimiento en las asignaturas ya que son la base de las pruebas estandarizadas y comparables. Estos estándares son elemento esencial en la configuración de un sistema educativo estructurado y coherente en todo el Estado. El examen detenido del anexo II, al que se remite el artículo 5, pone de relieve la generalidad de estos estándares, que comprenden aspectos esenciales y mínimos del conocimiento y asimilación de la asignatura que han de ser comunes y básicos en toda España. Las competencias de las Comunidades Autónomas tienen sobrada cabida y desarrollo en la determinación del contenido de los bloques de estas asignaturas, la fijación de su horario y el complemento de los criterios de evaluación.

En cuanto a la competencia del Estado para la regulación de las pruebas y evaluaciones del artículo 12.4 señala, en primer lugar, que este tipo de prueba existe en numerosos países europeos. Esta prueba no tiene por objeto la obtención de un título académico o profesional, sino el diagnóstico sobre el grado de adquisición de determinados conocimientos que se consideran imprescindibles en esta etapa educativa. Esta acreditación, a diferencia de las pruebas conducentes a la obtención de un título académico, carece de efectos jurídicos sustantivos pues su última finalidad es otorgar a las Comunidades Autónomas la potestad de establecer planes especiales de mejora o planes de refuerzo en aquellos centros en los que los valores sean inferiores a los niveles que se establezcan. Se trata, por tanto, de un mecanismo de detección de deficiencias del sistema educativo, de medición de su calidad, y de indicador de la necesidad de medidas correctoras de posibles disfunciones e ineficiencias. Según el Abogado del Estado, esas finalidades solo pueden cumplirse dotando de cierta homogeneidad a la prueba, homogeneidad que ha de abarcar a su diseño y a la determinación de los criterios de evaluación. Además, en la norma impugnada no hay un diseño cerrado de la prueba pues, dado que el Estado solo se reserva la determinación de sus características generales, cada Administración educativa podrá establecer el contenido de las pruebas finales de educación primaria.

Finalmente respecto al artículo 8.4 y la disposición adicional quinta, el Abogado del Estado alude a las competencias estatales para garantizar el ejercicio del derecho a la utilización del castellano como lengua vehicular de la enseñanza y para velar por el respeto a los derechos lingüísticos en el sistema educativo. Recuerda también la doctrina de la STC 31/2010, de 28 de junio. Concluye que en el caso de Comunidades Autónomas con lengua cooficial, ambas lenguas han de ser enseñadas en los centros escolares de la Comunidad con la intensidad que permita alcanzar el objetivo, exigido por el artículo 3 CE, de garantizar el derecho de conocer y usar ambas lenguas, así como que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149.1.1 CE y en el artículo 27 que atribuye al Estado la Alta Inspección, corresponde al Estado como competencia propia, la función de garantizar y salvaguardar el derecho a recibir enseñanza en castellano.

4. Por providencia de 18 de septiembre de 2018 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 19 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente proceso constitucional tiene por objeto resolver el conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno Vasco contra los artículos 3.1 a) 1 y 2, 3.1 b) 6 y 7, 4 y anexo I al que remite; 5 y anexo II al que remite; 8.4, 12.4 y disposición adicional quinta.2 del Real Decreto 126/2014, de 28 de febrero, por el que se establece el currículo básico de la educación primaria.

El Gobierno Vasco considera que la regulación impugnada se ha excedido en la fijación de lo básico en sentido material (art. 149.1.30 CE) invadiendo, con ello, la competencia que en materia de educación atribuye a la Comunidad Autónoma del País Vasco el artículo 16 de su Estatuto de Autonomía. Por su parte, el Abogado del Estado ha negado las vulneraciones denunciadas señalando que los preceptos impugnados responden a un adecuado ejercicio de las competencias estatales en materia de educación al amparo del artículo 149.1.30 CE.

2. Tratándose de una controversia competencial se debe comenzar por el encuadramiento material de las normas controvertidas en el esquema constitucional de distribución de competencias. Al respecto, es patente que su ámbito natural de encuadramiento es, como coinciden ambas partes procesales, la materia educación no universitaria. La discrepancia planteada en el proceso gira, en consecuencia, en torno a la delimitación de las competencias estatales y autonómicas en dicha materia.

En cuanto se refiere a las competencias estatales, basta con remitirse, como hacen las SSTC 184/2012, de 17 de octubre, FJ 3 y 14/2018, de 20 de febrero, FJ 4 y, en las que se sintetiza la doctrina respecto a las competencias estatales en materia de educación. En ellas se señala el doble contenido relativo a la competencia exclusiva para la «[r]egulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales», y a la competencia sobre las «normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia», así como sobre las exigencias materiales y formales que ha de cumplir la normativa básica dictada en este ámbito.

El artículo 16 de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco dispone que: «[E]n aplicación de lo dispuesto en la Disposición adicional primera de la Constitución, es de la competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio del artículo 27 de la Constitución y Leyes Orgánicas que lo desarrollen, de las facultades que atribuye al Estado el artículo 149.1.30 de la misma y de la alta inspección necesaria para su cumplimiento y garantía.»

Ha de advertirse que en el presente conflicto no se ha discutido el carácter formalmente básico de las previsiones impugnadas, sino la extralimitación competencial en la que incurrirían por su contenido material, con la consiguiente vulneración de las competencias autonómicas.

3. El Gobierno Vasco formula cuatro reproches diferentes a los preceptos objeto del presente conflicto.

El primero es el relativo a la invasión competencial en la que incurriría la regulación de las asignaturas troncales de la educación primaria, tacha que se formula a los artículos 3.1 a) 1, 3.1 b) 6, artículo 4 y anexo I, así como al artículo 12.4 en cuanto remite a aquel. El segundo se refiere a la extralimitación competencial que se imputa al régimen de las denominadas asignaturas específicas, por lo que se impugnan los artículos 3.1 a) 2, 3.1 b) 6 y 7, 5 y anexo II al que remite el artículo 12.4. El tercer precepto impugnado es el artículo 12.4, controvertido específicamente en lo relativo a la intervención del Gobierno que prevé el segundo inciso del primer párrafo en punto a la determinación de las características generales de las pruebas de la evaluación de final de etapa.

Finalmente, se cuestiona el artículo 8.4 y la disposición adicional quinta, por cuanto el Estado se habría extralimitado al regular aspectos que tienen relación con la enseñanza de la lengua cooficial. Examinaremos dichos reproches en el orden que se acaba de exponer.

a) Comenzando el enjuiciamiento por las impugnaciones relativas a la regulación de las denominadas asignaturas troncales, se impugna, en primer lugar, el diseño de dichas asignaturas en cuanto atribuye al Gobierno la determinación de los «los contenidos comunes, los estándares de aprendizaje evaluables y el horario lectivo mínimo del bloque de asignaturas troncales» [art. 3.1 a) 1], que conlleva que corresponda a las Administraciones educativas «complementar los criterios de evaluación» relativos al bloque de asignaturas troncales [art.3.1 b) 6]. Igualmente se controvierte el artículo 4 que remite al anexo I, en el que se determinan los contenidos comunes, los criterios de evaluación y los estándares de aprendizaje evaluables de las áreas troncales de la educación primaria y el artículo 12.4, en su mención a dicho anexo I.

La demanda formula una queja global contra todos estos preceptos. Concretamente considera el Gobierno Vasco que la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación (LOE) en la redacción dada por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE) y el Real Decreto impugnado aluden a la posibilidad de añadir contenidos con el fin de definir las asignaturas troncales en su integridad, lo cual exige de la necesaria colaboración de la Comunidad Autónoma. Sin embargo, las posibilidades de complementar las decisiones estatales que se reconocen a la Administración educativa carecerían de sustantividad desde la perspectiva de (i) un espacio real en las materias para definir conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes; (ii) disponibilidad horaria, y (iii) significación evaluadora. Por su parte, el Abogado del Estado sostiene que ostentando el Estado competencias sobre las bases en la determinación del currículo, está habilitado para fijar una clasificación diferente de la configuración de las asignaturas, sus horarios, contenidos y evaluaciones.

La queja global que se plantea se basa en la consideración de que la nueva organización curricular menoscaba las competencias autonómicas, por cuanto altera los criterios tradicionales de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en esta materia, otorgando a la Comunidad Autónoma un margen de intervención en los contenidos del bloque de asignaturas troncales que la demanda califica de insuficiente.

La objeción así formulada debe examinarse de acuerdo con la 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 17/2014, de 30 de enero, FJ 4, en relación con las bases en materia educativa). En consecuencia, atendiendo al planteamiento procesal del Gobierno Vasco, lo único relevante a la hora de determinar la constitucionalidad o no de la normativa controvertida es si puede ser considerada materialmente como básica.

Además, la queja genérica que aquí se ha formulado ha sido ya examinada en la STC 68/2018, de 21 de junio, FJ 5 a), en el que hemos recalcado que «[L]a mera modificación de la regulación en aspectos puntuales, incluso de calado, no implica por sí misma una alteración del sistema de distribución competencial contraria al bloque de constitucionalidad. En particular, el que la delimitación entre el ámbito de lo básico y el espacio abierto al desarrollo legislativo autonómico en materia de educación atendiera anteriormente a un criterio horario y ahora a un criterio sustantivo o distinto, como afirma la Letrada autonómica, no implica que, si aquella ordenación era constitucional, la actual deje de serlo por esa sola circunstancia. Globalmente consideradas, las funciones que esos preceptos atribuyen a los órganos estatales no producen el resultado de alterar la distribución competencial que deriva del marco constitucional y estatutario, pues su configuración no permite deducir que rebasen el alcance de las competencias

constitucionalmente atribuidas al Estado y tanto en los preceptos recurridos, como en otros no recurridos, se contempla espacio para el desenvolvimiento y el ejercicio de las competencias autonómicas».

Con respecto a las asignaturas troncales, el impugnado artículo 3.1 a) atribuye al Gobierno la fijación de los contenidos comunes, los estándares de aprendizaje evaluables y el horario lectivo mínimo, lo que no es sino trasunto del artículo 6 *bis.2.a.1* LOE, en la redacción dada al mismo por la LOMCE. El artículo 6 *bis* LOE distribuye funciones entre el Gobierno, las Administraciones educativas y los centros docentes en relación con la educación primaria, la educación secundaria obligatoria y el bachillerato y, por ello, constituye «una pieza capital del sistema educativo» [STC 49/2018, de 10 de mayo, FJ 4 c)]. La estructura de la que forman parte las asignaturas troncales es aplicable a la educación primaria, ESO y bachillerato (art. 6 *bis.2* párrafo primero LOE), etapas en las que el horario lectivo mínimo de las asignaturas del bloque de materias troncales no será inferior al 50 por 100 del total del horario lectivo fijado por cada Administración educativa [art. 6 *bis.2* e) LOE], que fijará también el horario lectivo máximo de este bloque [artículo 6 *bis.2* c) 4 LOE]. A la misma Administración educativa corresponde también complementar tanto los contenidos del bloque de asignaturas troncales, como sus criterios de evaluación. Esa misma regulación, respecto a la necesaria intervención de las Administraciones educativas, se plasma en el Real Decreto 126/2014 en relación con las asignaturas troncales de la educación primaria [art. 3.1 b) 1, 4 y 6].

En relación con estas asignaturas troncales y la capacidad de desarrollo del currículo por las Administraciones educativas, la STC 14/2018, de 20 de febrero, FJ 5, con cita de doctrina anterior, ya ha descartado una vulneración competencial similar a la que aquí se denuncia, apreciando que la LOE prevé expresamente la existencia de un complemento de los contenidos de las asignaturas troncales, a establecer por las Comunidades Autónomas.

Consecuentemente, conforme a la doctrina expuesta, el conflicto debe ser desestimado en este punto.

b) Respecto a estas asignaturas troncales, la demanda formula una segunda queja relativa a la atribución al Gobierno de la competencia para fijar los correspondientes criterios de evaluación y los estándares de aprendizaje evaluables.

Este Tribunal ya ha tenido ocasión de pronunciarse en relación a las facultades estatales para la determinación de los estándares de aprendizaje evaluables relativos a los bloques de asignaturas troncales y específicas.

La STC 53/2018, de 24 de mayo, FJ 4 b) desestimó una impugnación dirigida genéricamente al artículo 6 *bis* LOE, introducido por el artículo único, apartado quinto, LOMCE, en el que se plantea una cuestión similar a la que aquí se examina acerca de la determinación de los estándares de aprendizaje evaluables relativos a los bloques de asignaturas troncales y específicas.

En la citada sentencia se afirma que «los estándares de aprendizaje integran el currículo y son especificaciones de los criterios de evaluación que permiten definir los resultados de aprendizaje. La función que cumplen no es solo esta última, sino que también concretan lo que el alumno debe saber, comprender y saber hacer en cada asignatura y contribuyen y facilitan el diseño de pruebas estandarizadas y comparables». También se señala que «la determinación de los estándares de aprendizaje evaluables del bloque de asignaturas troncales y los estándares de aprendizaje evaluables relativos a los contenidos del bloque de asignaturas específicas está comprendida en dicha competencia del Estado para establecer los aspectos básicos del currículo. Atribución que es coherente con su función de asegurar una formación común y garantizar la homologación y la validez general de los títulos [en un sentido similar, SSTC 214/2012, de 14 de noviembre, FJ 4; 24/2013, de 31 de enero, FJ 5, y 14/2018, FJ 7 a)]. Se asegura así un mínimo nivel de homogeneidad en la formación de todos los alumnos y con unas garantías de calidad equivalentes en un sistema educativo que es único para todo el territorio nacional».

Por tanto, concluimos que las previsiones legales impugnadas no excedían de la competencia que corresponde al Estado de acuerdo con el artículo 149.1.30 CE y permitían, en todo caso, un margen de desarrollo a las Comunidades Autónomas «en relación con la evaluación de dichas asignaturas, a través de la fijación o el complemento de los criterios de evaluación de los tres bloques de asignaturas y de la fijación de los estándares de aprendizaje del bloque de asignaturas de libre configuración».

A la mencionada STC 53/2018 se remiten las posteriores SSTC 66/2018, de 21 de junio, FJ 4 c), y 68/2018, FJ 5 a).

Procede, por remisión a la anterior doctrina, desestimar la impugnación en lo relativo a los estándares de aprendizaje evaluables en relación con el bloque de asignaturas troncales de la educación primaria.

Y, en lo que respecta a los criterios de evaluación, la STC 14/2018, FJ 8 b), a la que se remiten las SSTC 49/2018, FJ 5 y 68/2018, FJ 5 a) ha recordado que tales criterios integran los aspectos básicos del currículum que puede fijar el Estado. Por tanto, dicha doctrina determina igualmente la desestimación de la impugnación.

4. Los preceptos impugnados relativos a las asignaturas específicas son los artículos 3.1 a).2, 3.1 b).6 y 7, 5 y anexo II.

Estos preceptos atribuyen al Gobierno competencia para determinar «los estándares de aprendizaje evaluables relativos a los contenidos del bloque de asignaturas específicas» [art. 3.1 a).2] y a las Administraciones educativas «complementar los criterios de evaluación» relativos al bloque de asignaturas específicas, sin que puedan fijar estándares de aprendizaje evaluables respecto a este tipo de asignaturas, pues dicha facultad está limitada por el artículo 3.1 b).7 al bloque de asignaturas de libre configuración autonómica. También se recurre el artículo 5 que remite al anexo II en el que se recogen los criterios de evaluación y los estándares de aprendizaje evaluables de las áreas específicas de la educación primaria.

La queja competencial que alega el Gobierno Vasco en lo relativo a estas asignaturas versa sobre la reserva en exclusiva al Estado de los criterios de evaluación y los estándares de aprendizaje evaluables en relación con el bloque de asignaturas específicas para las que el Estado no establece contenidos, lo que determina, indirectamente, el alcance de los contenidos que corresponde fijar a las Comunidades Autónomas. El Abogado del Estado ha negado la vulneración denunciada señalando que se trata de aspectos esenciales y mínimos que han de ser comunes, así como que la competencia autonómica se extiende a la determinación del contenido de los bloques de estas asignaturas, la fijación de su horario y el complemento de los criterios de evaluación.

Esta impugnación ha de desestimarse pues la doctrina que se acaba de exponer, respecto a los criterios de evaluación y los estándares de aprendizaje de las asignaturas troncales, es también aplicable al bloque de asignaturas específicas [por todas, STC 53/2018, FJ 4 b)].

5. La tercera infracción competencial se plantea en relación al último inciso del primer párrafo del artículo 12.4 por habilitar al Gobierno para determinar las características generales de la evaluación final de la etapa de educación primaria que se regula en dicho artículo 12.

Para el Gobierno Vasco dicha habilitación resulta innecesaria e incide en el ámbito decisorio de la Comunidad Autónoma, pues la norma ya prevé criterios de homogeneización de las pruebas con referencia a las competencias evaluables y a los objetivos a los que debe reconducirse la evaluación y parámetros de calificación, por lo que la regulación de las pruebas agotaría el ámbito de desarrollo autonómico. El Abogado del Estado alega que la prueba tiene como objeto el diagnóstico sobre el grado de adquisición de determinados conocimientos que se consideran imprescindibles en esta etapa educativa, finalidad que solo puede cumplirse dotando de cierta homogeneidad a la prueba.

Los artículos 6 bis.2 a) 3 y 21.2 LOE, introducidos ambos por la LOMCE, hacen referencia a la cuestión que ahora se controvierte; la competencia estatal para establecer las características generales de la evaluación final de la etapa de educación primaria. La STC 14/2018, FJ 8 b), a la que se remiten las posteriores SSTC 49/2018, FJ 3.e.ii) y 5, y 68/20108, FJ 5 a), ya ha examinado dicha cuestión concluyendo que:

«Conviene tener presente que, antes y después de la reforma introducida por la LOMCE, los criterios de evaluación de cada una de las enseñanzas reguladas en la LOE forman parte del currículo [antes, art. 6.1; ahora, art. 6.2 f) LOE, modificado por el art. único.4 LOMCE, sin que haya sido objeto de impugnación]. Igualmente, el artículo 6.2 LOE, en la redacción anterior a la reforma, incluía en los aspectos básicos del currículo a fijar por el Gobierno los contenidos y criterios de evaluación, y el actual artículo 6 bis 1 e) (introducido por el art. único 5 LOMCE, que tampoco ha sido impugnado en este proceso) atribuye al Gobierno el diseño del currículo básico, que ahora comprende los "contenidos, criterios de evaluación, estándares y resultados de aprendizaje evaluables".

La sustitución de la anterior evaluación de diagnóstico de las competencias básicas por un procedimiento de evaluación individualizada para la etapa de educación primaria constituye una opción adoptada legítimamente por el legislador estatal en el ámbito de sus competencias. Esta conclusión no se ve contradicha por la circunstancia de que la superación de esta evaluación no sea requisito para la obtención de un título académico, pues el diseño del currículo básico no tiene como único objetivo asegurar el carácter oficial y la validez en todo el territorio nacional de las titulaciones académicas, sino también la formación común [art. 6.1 e) LOE], finalidad última a la que responde la competencia estatal sobre enseñanzas mínimas, como hemos dejado sentado desde la STC 87/1983, de 27 de octubre, FJ 4.

La habilitación al Gobierno recogida en los artículos 21.2 y 6 bis.2 a) 3 LOE resulta pues el lógico corolario de los restantes preceptos citados, y constituye un complemento de los criterios recogidos en artículo 21.1 LOE, por lo que no merece tacha de inconstitucionalidad.»

Por tanto, en atención a lo anteriormente expuesto, esta queja debe ser desestimada.

6. Los últimos preceptos impugnados son el artículo 8.4 y la disposición adicional quinta.

En el artículo 8.4 se prevé que «el área Lengua Cooficial y Literatura recibirá un tratamiento análogo al del área Lengua Castellana y Literatura». De la disposición adicional quinta, relativa a la evaluación final de la asignatura de lengua cooficial y literatura, se impugna únicamente el inciso final de su apartado segundo, según el cual las pruebas que se apliquen a esta asignatura, cuyo diseño corresponde a las Administraciones educativas, «se realizarán de forma simultánea al resto de las pruebas que componen las evaluaciones finales».

Alega el Gobierno Vasco que, en lo relativo a la ordenación del aspecto referido a la lengua en el sistema educativo, la competencia estatal se limita al uso del castellano en su doble dimensión de aprendizaje y empleo de esta lengua como instrumento de comunicación educativa, quedando en manos de la Comunidad Autónoma la determinación de los criterios de enseñanza y evaluación de la lengua propia, con el único límite del estatuto de que goza el castellano en tanto lengua común. Conforme a dicho planteamiento la previsión del artículo 8.4 supone una injerencia en la competencia autonómica y lo mismo sucede con el inciso cuestionado de la disposición adicional quinta ya que es a la Comunidad Autónoma a la que corresponde determinar cómo se realiza la evaluación. El Abogado del Estado entiende que las previsiones impugnadas

responden al objetivo de velar por el respeto de los derechos lingüísticos en el sistema educativo.

a) Comenzaremos el enjuiciamiento por el artículo 8.4. Para ello ha de tenerse en cuenta que en las Comunidades Autónomas con régimen de cooficialidad lingüística, la garantía del derecho a recibir enseñanza en ambas lenguas oficiales ha quedado regulada en la disposición adicional trigésima octava LOE, incorporada por el artículo único, apartado 99 LOMCE. A tal efecto, el apartado primero prescribe que «las Administraciones educativas garantizarán el derecho de los alumnos y alumnas a recibir las enseñanzas en castellano, lengua oficial del Estado, y en las demás lenguas cooficiales en sus respectivos territorios. El castellano es lengua vehicular de la enseñanza en todo el Estado y las lenguas cooficiales lo son también en las respectivas Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus Estatutos y normativa aplicable». Mientras que el segundo señala que «al finalizar la educación básica, todos los alumnos y alumnas deberán comprender y expresarse, de forma oral y por escrito, en la lengua castellana y, en su caso, en la lengua cooficial correspondiente».

Por su parte, la STC 15/2013, de 31 de enero, FJ 3, se refiere a la doctrina en torno a la utilización de las lenguas oficiales en la enseñanza, remitiéndose a la STC 31/2010, de 28 de junio. La mencionada STC 15/2013 también recuerda que en las SSTC 87/1983 y 88/1983, ambas de 27 de octubre, el Tribunal sentó el criterio de que «los horarios mínimos tienen como finalidad, según se ha dicho, asegurar el cumplimiento de las enseñanzas mínimas, y ello ha de hacerse en forma que no vacíen de contenido práctico las competencias de las Comunidades Autónomas», lo que, en el caso de Comunidades Autónomas con lengua cooficial, supone naturalmente que ambas lenguas han de ser enseñadas en los centros escolares de la Comunidad con la intensidad que permita alcanzar el objetivo, exigido por el artículo 3 CE, de garantizar el derecho de conocer y usar ambas lenguas, de suerte que «el Estado en su conjunto (incluidas las Comunidades Autónomas) tiene el deber constitucional de asegurar el conocimiento tanto del castellano como de las lenguas propias de aquellas comunidades que tengan otra lengua como oficial. Una regulación de los horarios mínimos que no permita una enseñanza eficaz de ambas lenguas en esas comunidades incumpliría el artículo 3 de la Constitución» (SSTC 87/1983, de 27 de octubre, FJ 5, y 88/1983, de 27 de octubre, FJ 4).

Señalado lo anterior, ha de advertirse que la demanda parte de una premisa que no puede sostenerse, conforme a la doctrina constitucional, como es que la Comunidad Autónoma es la única competente para regular la enseñanza de la lengua cooficial. En efecto, lo que se discute en el conflicto es el régimen previsto por el Estado para la enseñanza de la lengua castellana en relación con el de la lengua cooficial de la Comunidad Autónoma, cuestión sobre la que, respecto a criterios distintos al que ahora expresan la LOE y el cuestionado artículo 8.4, ya se han pronunciado, entre otras, las SSTC 15/2013; 24/2013, de 31 de enero; 48/2013, de 28 de febrero, y 24/2014, de 13 de febrero.

Por tanto, el artículo 8.4, no incurre en la vulneración competencial que se denuncia pues contiene una previsión mínima acerca del tratamiento del área «Lengua Cooficial y Literatura» en relación con el de «Lengua Castellana y Literatura». Previsión que se dirige a evitar situaciones de desigualdad en la enseñanza de las dos lenguas cooficiales, que es lo que sería inconstitucional en los términos de nuestra doctrina (STC 15/2013, FJ 4), otorgando a las Administraciones educativas un margen suficiente para que puedan prever enseñanzas específicas en relación a la lengua cooficial, dada su integración en el bloque de asignaturas de libre configuración autonómica. Así pues, al igual que sucedía en el caso examinado en la STC 212/2012, de 14 de noviembre, FJ 4, la norma aquí impugnada otorga a las administraciones educativas un margen suficiente «dentro del cual pueden prever enseñanzas específicas que respondan a su particularidad dentro del Estado autonómico», entre las cuales se cuenta, sin duda, la relativa a la lengua cooficial. Tampoco, por lo demás, corresponde a este Tribunal entrar

a valorar cuestiones vinculadas a la programación didáctica de la impartición de las diferentes enseñanzas que componen el currículo de esta etapa educativa.

b) Resta por examinar el inciso impugnado de la disposición adicional quinta. Esta norma trae causa de la disposición adicional trigésima novena LOE, introducida por el artículo único.100 LOMCE, norma que regula la evaluación final de la asignatura «Lengua Cooficial y Literatura». Dicho precepto, en lo que ahora interesa, indica que la asignatura «Lengua Cooficial y Literatura» deberá ser evaluada en la evaluación final de educación primaria y se tendrá en cuenta para el cálculo de la nota obtenida en dichas evaluaciones finales en la misma proporción que la asignatura «Lengua Castellana y Literatura». Asimismo incluye la referencia a que las pruebas de esta asignatura, que han de ser diseñadas por las Administraciones educativas, deben realizarse de forma simultánea al resto de las pruebas que componen las evaluaciones finales. Es este último aspecto el que se ha controvertido en el presente proceso.

La impugnación ha de ser desestimada. Se trata de una regulación que forma parte de la competencia estatal en relación con esta prueba en tanto que pretende garantizar su carácter único, esto es, la evaluación final individualizada a la que aluden tanto el artículo 21.1 LOE y el artículo 12.4 del Real Decreto 126/2014. Las competencias autonómicas no se ven afectadas, pues, conforme a las propias normas estatales (disposición adicional trigésima novena LOE y artículo 12.2 del Real Decreto 126/2014), corresponde a las Administraciones educativas tanto organizar la prueba como determinar quién ha de someterse a ella, ya que estarán exentos de su realización los alumnos que estén exentos de cursar o de ser evaluados de la asignatura «Lengua Cooficial y Literatura», según la normativa autonómica correspondiente.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el presente conflicto positivo de competencias.

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

Madrid, a diecinueve de septiembre de dos mil dieciocho. -Juan José González Rivas.-Encarnación Roca Trías.-Andrés Ollero Tassara.-Fernando Valdés Dal-Ré.-Santiago Martínez-Vares García.-Juan Antonio Xiol Ríos.-Antonio Narváez Rodríguez.-Alfredo Montoya Melgar.-Ricardo Enríquez Sancho.-Cándido Conde-Pumpido Tourón.-María Luisa Balaguer Callejón.-Firmado y rubricado.