

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3323 *Pleno. Sentencia 47/2013, de 28 de febrero de 2013. Conflicto positivo de competencia 6328-2003. Interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña respecto del Real Decreto 828/2003, de 27 de junio, por el que se establecen los aspectos educativos básicos de la educación preescolar. Competencias sobre educación y asistencia social: constitucionalidad de los preceptos reglamentarios estatales relativos a la educación infantil (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 conflicto positivo de competencia núm. 6328-2003 interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra el Real Decreto 828/2003, de 27 de junio, por el que se establecen los aspectos educativos básicos de la educación preescolar. Ha formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Ramón Rodríguez Arribas, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en el Registro General de este Tribunal Constitucional el día 24 de octubre de 2003, la Letrada de la Generalitat de Cataluña, en la representación que legalmente ostenta, promueve conflicto positivo de competencia contra el Real Decreto 828/2003, de 27 de junio, por el que se establecen los aspectos educativos básicos de la educación preescolar.

El conflicto se fundamenta en los motivos que, resumidamente, se exponen a continuación:

La Letrada de la Generalitat de Cataluña, tras hacer referencia al cumplimiento de los trámites preceptivos para el planteamiento del conflicto, comienza señalando que la impugnación del Real Decreto 828/2003 se sustenta en los mismos criterios que determinaron el planteamiento de recurso de inconstitucionalidad frente a la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de calidad de la educación. Señala que la educación preescolar no forma parte de las enseñanzas escolares, suponiendo la nueva orientación un cambio sustancial respecto del sistema de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de ordenación general del sistema educativo. Así, en la medida en que la propia Ley Orgánica de calidad de la educación no ha incluido la educación preescolar entre las enseñanzas escolares, dicha educación tiene un carácter asistencial que excluye la aplicación del art. 149.1.1 y 30 CE, debiendo incardinarse su normativa en la materia de «asistencia social», competencia exclusiva de la Generalitat, conforme al art. 9.25 del Estatuto de Autonomía de Cataluña. La demanda rechaza que el Real Decreto 828/2003 pueda sustentarse en el art. 149.1.1 y 30 CE. En cuanto al art. 149.1.1 CE, no puede configurarse como título aplicable en

esta materia (con cita de la STC 188/2001, de 20 de septiembre). Por lo que respecta al art. 149.1.30 CE señala que este título competencial no permite al Estado adoptar una normativa como la impugnada en la medida que estas enseñanzas no forman parte del sistema educativo al tener un carácter principalmente asistencial, tal como resulta del preámbulo y del art. 7 de la Ley Orgánica de calidad de la educación. La Letrada de la Generalitat de Cataluña entiende justificada la referencia del art. 10 de esta Ley Orgánica a los componentes educativos de la etapa pero, más allá de dicha determinación, de la necesaria cualificación de los profesionales, del carácter voluntario y de la necesidad de que las administraciones educativas garanticen una oferta suficiente, entiende que no hay otros aspectos educativos que puedan ser establecidos como básicos por el Estado.

Por ello, argumenta que la intervención estatal en esta etapa ha de limitarse a los principios ya previstos en la Ley Orgánica de calidad de la educación, correspondiendo a la Generalitat de Cataluña, en el ejercicio de sus competencias en materia de asistencia social, establecer los requisitos de los profesionales que presten atención a los niños así como los requisitos de los centros, en cuanto que tales cuestiones se inscriben también, en el ámbito competencial de la asistencia social. Recuerda al respecto los criterios de la doctrina constitucional en la materia para concluir que la regulación impugnada ha de encuadrarse en el conjunto de medidas promovidas por los poderes públicos para conciliar la vida familiar y laboral, quedando su carácter marcadamente asistencial confirmado por el Real Decreto 2217/1979, de 7 de septiembre, por el que se transfirieron a la Generalitat de Cataluña diversas competencias en materia de sanidad, y por el Real Decreto 2809/1980, de 3 de octubre, en relación con la transferencia de determinadas funciones y servicios en materia de educación preescolar.

Finalmente, citando el art. 14 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación, el escrito de interposición del conflicto reconoce la facultad del Gobierno para, en el ejercicio de sus competencias básicas, determinar, entre otras cuestiones, la titulación académica del profesorado y los requisitos mínimos de las instalaciones, si bien entiende que esa misma competencia no le habilita para fijar cual debe ser la titulación académica de las personas que vayan a atender a niños menores de tres años ni para establecer los requisitos de los centros, ya que estamos en el ámbito de la asistencia social.

Concluye la Letrada de la Generalitat de Cataluña señalando que la impugnación se refiere a la norma en su totalidad, puesto que su objeto exclusivo es la determinación de los requisitos básicos de los profesionales y de los requisitos mínimos de los centros, por lo que carecería de sentido impugnar únicamente los arts. 3, 4 y 5 y las disposiciones transitoria única y finales primera y segunda, admitiendo la competencia estatal para regular los principios generales, art. 1 y los ámbitos, art. 2, puesto que estos se limitan a reproducir los apartados 1 y 4 del art. 10 de la Ley Orgánica de calidad de la educación.

2. Por providencia de la Sección Segunda del Tribunal Constitucional de 2 de diciembre de 2003 se acordó admitir a trámite el conflicto positivo de competencia en relación con el Real Decreto 828/2003, de 27 de junio, por el que se establecen los aspectos educativos básicos de la educación preescolar, dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno, por conducto de su Presidente, para que en el plazo de veinte días y, por medio de la representación procesal que determina el art. 82.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), aporte cuantos documentos y alegaciones considere convenientes. Igualmente se acordó comunicar la incoación del conflicto a la Sala Tercera del Tribunal Supremo, por si ante la misma 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 art. 61.2 LOTIC, así como publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diari Oficial de la Generalitat de Cataluña».

3. El Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, se personó en el proceso por escrito registrado el día 30 de diciembre de 2003 instando la desestimación del conflicto conforme a los siguientes argumentos.

El representante del Gobierno alude, en primer lugar, a que la educación preescolar tiene como finalidad primordial la atención educativa, sin excluir su carácter asistencial a la primera infancia, pues se vincula a factores y procesos evolutivos relacionados con las experiencias, el desarrollo y los aprendizajes propios de las edades a las que está dirigida. La segregación de la educación preescolar respecto de la división en dos ciclos del sistema anterior no supone en absoluto que se prescinda del aspecto educativo de esta etapa, como se pone de manifiesto de forma muy clara en la Ley Orgánica de calidad de la educación, en especial su art. 10.5 relativo a los fines de esta etapa, que conecta directamente con el art. 27.2 CE.

Se refiere el Abogado del Estado en segundo lugar al concepto de asistencia social en la doctrina constitucional, señalando que cada una de las actividades, en el ámbito de la educación preescolar, que vengan anudadas a este concepto constitucional son materia objeto de competencia autonómica. Sin embargo, el establecimiento de las normas reguladoras de los fines pedagógicos de los centros, de los requisitos básicos de titulación o de la calificación profesional de los profesionales y de los requisitos mínimos que han de reunir los centros educativos, corresponden al Estado, en cuanto que forman parte del sistema educativo, sin que el carácter voluntario de esta educación pueda desnaturalizar esa conclusión.

Defiende a continuación la representación procesal del Gobierno la competencia estatal para dictar la regulación de la ordenación general del sistema educativo y las normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE. La norma impugnada responde a esta competencia en cuanto tiene un contenido sustancialmente normativo que le permite fijar propósitos, principios, objetivos y métodos preordenados al fin educativo y que permiten a las Comunidades Autónomas adoptar sus propias alternativas. Además, entiende que los contenidos regulados por la disposición impugnada son elementos conformadores del núcleo del derecho a la educación, siendo perfectamente constitucional el uso de la potestad reglamentaria para regular aspectos básicos de una materia que exige un tratamiento particularizado.

4. Por providencia de 26 de febrero de 2013 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 28 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La presente resolución ha de resolver el conflicto positivo de competencia planteado por la Generalitat de Cataluña contra el Real Decreto 828/2003, de 27 de junio, por el que se establecen los aspectos educativos básicos de la educación preescolar.

Como ha quedado expuesto en los antecedentes, el Gobierno de la Generalitat de Cataluña considera que dicha norma resulta contraria al orden constitucional de distribución de competencias, pues estima que la educación preescolar no forma parte del sistema educativo, teniendo un carácter asistencial que excluye la posibilidad de dictar una norma como la impugnada, que no podría fundamentarse en las competencias estatales de los arts. 149.1.1 y 149.1.30 CE, debiendo incardinarse la atención a los niños de esta edad en las competencias exclusivas autonómicas en materia de asistencia social. Dicha queja, formulada en primera instancia contra la totalidad de la norma, se singulariza en relación con los preceptos de la misma relativos a los requisitos básicos de los profesionales (art. 3) así como los requisitos mínimos de los centros destinados a esta finalidad (art. 4 y disposición transitoria única). A los anteriores planteamientos se ha opuesto el Abogado del Estado señalando que la regulación objeto del presente conflicto tiene un claro componente educativo y se ampara en los arts. 149.1.1 y 149.1.30 CE.

2. Expuestas las posiciones de las partes en el proceso debemos previamente despejar dos órdenes de cuestiones.

a) En primer lugar resulta preciso considerar la incidencia que pueda tener en el proceso el hecho de que el Real Decreto 828/2003, objeto del conflicto, no se encuentre en vigor en el momento de dictar la presente Sentencia, pues el mismo fue derogado expresamente por el Real Decreto 1630/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas del segundo ciclo de educación infantil. En este sentido, la disposición transitoria única del citado Real Decreto 1630/2006, establece que hasta la implantación de la nueva ordenación de la educación infantil de acuerdo con lo dispuesto en el Real Decreto 806/2006, de 30 de junio, por el que se establece el calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo, establecida por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación, las enseñanzas mínimas de esta etapa se regirán por lo establecido, entre otros, por el Real Decreto 828/2003, de 27 de junio. Dicha implantación estaba prevista en el art. 3 del citado Real Decreto 806/2006, conforme a los siguientes criterios: antes de la fecha de implantación del primer ciclo de la educación infantil y, en todo caso, antes del 31 de diciembre del año 2007, las Administraciones educativas debían determinar los contenidos educativos del primer ciclo de la educación infantil de acuerdo con lo establecido en el artículo 14.7 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación, de manera que, en el año académico 2008-2009, las Administraciones educativas implantasen las enseñanzas correspondientes al primer y segundo ciclo de la educación infantil y dejaran de impartir, entre otras, las enseñanzas de preescolar definidas por la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de calidad de la educación. Constatado así tanto que la norma impugnada ha sido derogada como que sus previsiones ya no son aplicables, siquiera de forma transitoria, debemos plantearnos los efectos que dicha circunstancia tiene en relación con lo señalado por nuestra doctrina sobre la pérdida de objeto en los procesos constitucionales, en particular, en aquellos en los que, como en el presente, se ventilan discrepancias puramente competenciales.

En ese sentido, como recuerda la STC 194/2012, de 31 de octubre, FJ 2, con cita de la STC 99/2012, de 8 de mayo, FJ 2 c): «Hay que tener en cuenta que en las controversias de alcance competencial como la que nos ocupa, es necesario apreciar los efectos que tiene sobre el conflicto la entrada en vigor de nueva normativa reguladora de algunos de los aspectos en discusión, aunque no se haya impugnado. Esta operación valorativa deberemos hacerla de acuerdo con lo que nuestra doctrina reitera, esto es, 'hay que huir de todo automatismo, siendo necesario atender a las circunstancias concurrentes en cada caso, y, ante todo, a la pervivencia de la controversia competencial, esto es, si la disputa sobre la titularidad competencial sigue o no viva entre las partes' (STC 147/1998, FJ 3, y jurisprudencia allí citada).» Asimismo, junto al criterio que se acaba de reproducir, procede recordar que, en este tipo de procesos promovidos por causa de vulneración del orden constitucional de competencias, tenemos establecido que si «la normativa en relación con la cual se trabó el conflicto no es simplemente derogada, sino parcialmente sustituida por otra que viene a plantear en esencia los mismos problemas competenciales, la doctrina de este Tribunal avala la conclusión de la no desaparición del objeto del conflicto» [STC 194/2012, FJ 2, con cita de la STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 2 b)].

Es decir, conforme a la doctrina que se acaba de exponer debemos ahora plantearnos las consecuencias que los cambios normativos acaecidos durante la pendencia del proceso tienen respecto a la pervivencia de su objeto (en el mismo sentido AATC 244/2012 y 245/2012, ambos de 18 de diciembre). En esa ponderación que, conforme a esta doctrina, exige la valoración sobre la pérdida de objeto puede, sin duda, deducirse que los cambios normativos antes mencionados han supuesto la desaparición sobrevenida de parte del objeto del proceso.

En efecto, la Generalitat de Cataluña formula en realidad tres quejas respecto al Real Decreto 828/2003. La primera, que afecta al conjunto de la norma, se refiere a su encaje en el sistema constitucional de distribución de competencias, ya que, como se ha dejado constancia en los antecedentes, entiende que las cuestiones relacionadas con la atención a los niños de 0 a 3 años de edad a los que se refiere la norma impugnada encuentran su

ámbito preferente de encuadramiento en la materia asistencia social de suerte que, una vez fijados los elementos educativos de esta etapa por la Ley Orgánica de calidad de la educación, el resto de las cuestiones a regular ha de corresponder a la Comunidad Autónoma en atención al carácter asistencial que se atribuye a esta etapa. Relacionada con esta primera queja, se han formulado otras dos, relativas, respectivamente, al establecimiento por el Estado de los requisitos de titulación de los profesionales encargados de la atención a los niños en esta etapa y a las condiciones que han de reunir los centros en los que se imparta.

Pues bien, respecto a la primera de ellas, tacha genérica acerca del carácter asistencial y no educativo de la etapa, es de apreciar que la controversia subsiste, ya que la Ley Orgánica de educación se refiere en sus arts. 12 a 15 a la educación infantil, indicando que la misma «constituye la etapa educativa con identidad propia que atiende a niñas y niños desde el nacimiento hasta los seis años de edad» (art. 12.1 Ley Orgánica de educación), estableciéndose en el art. 13 los objetivos perseguidos en esta etapa educativa y en el art. 14 lo relativo a su ordenación así como los principios pedagógicos a aplicar. También pervive la queja relativa a la competencia para determinar los requisitos del personal a cargo de los niños que se encuentren en esta etapa, pues el art. 92.1 de la Ley Orgánica de educación se refiere a dicha cuestión en unos términos muy similares a los del art. 3 del Real Decreto 828/2003. No sucede lo mismo, sin embargo, con lo relativo a los requisitos de los centros, pues, según el art. 14.7 de la Ley Orgánica de educación, las administraciones educativas «regularán los requisitos que hayan de cumplir los centros que impartan dicho ciclo, relativos, en todo caso, a la relación numérica alumnado-profesor, a las instalaciones y al número de puestos escolares». Procede entonces considerar que la controversia trabada en torno a este último aspecto ha desaparecido en la medida en que el Estado ya no mantiene su voluntad de determinar tales cuestiones (en el mismo sentido, STC 99/2012, 8 de mayo, FJ 8), lo que se traduce es que debemos apreciar la desaparición sobrevenida de la queja que, vinculada a la principal, se dirige a los preceptos del Real Decreto 828/2003 que hacen referencia a esta cuestión, esto es, al art. 4 y a la disposición transitoria única.

Por tanto, ha de alcanzarse la conclusión de que, pese a su derogación, el conflicto de competencias promovido frente al Real Decreto 828/2003 mantiene vivo su objeto respecto del carácter asistencial y no educativo de la regulación que contiene, así como en relación con los requisitos básicos a cumplir por los profesionales encargados de la atención a los niños en esta etapa que se establecen en el art. 3.

b) En segundo lugar, también deberemos tener en cuenta que la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, (en adelante, EAC) ha entrado en vigor con posterioridad a la admisión a trámite de este conflicto de competencia, por lo que, nuevamente de acuerdo con nuestra doctrina [por todas, STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 2 d)], las cuestiones que se controvierten se decidirán teniendo en cuenta las prescripciones del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña que puedan ser de aplicación.

3. Entrando ya a examinar la primera de las quejas formuladas, la misma ha de reputarse resuelta por la doctrina que este Tribunal ha establecido en la STC 184/2012, de 17 de octubre, FJ 5 a), doctrina que permite ya descartar la pretensión que informa la demanda. En efecto, en dicha Sentencia y fundamento jurídico, al examinar el entonces impugnado art. 10.2 de la Ley Orgánica de calidad de la educación, relativo a la educación preescolar, dejamos claramente establecido 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», así como también «que la educación preescolar forma indudablemente parte del sistema educativo, tal como dispone el no impugnado art. 7 de la Ley Orgánica de calidad de la educación en sus apartados 1 y 2, norma que, por lo demás, deja claramente establecido que la escolarización en esta

etapa educativa depende de la decisión de los padres, voluntariedad de la decisión paterna que, como es evidente, en nada afecta a las responsabilidades que las Administraciones públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, han de asumir como consecuencia de la inclusión de la educación preescolar en el sistema educativo y que se concretan, entre otras, en la necesidad de garantizar la existencia de un número de plazas suficientes para asegurar la escolarización de la población que la solicite.» Doctrina que se ha reiterado en las SSTC 212/2012, de fecha 13 de diciembre, FJ 5; 213/2012, de 13 de diciembre, FJ 4; 214/2012, de 13 de diciembre, FJ 8 a); y, finalmente, 3/2013, de 17 de enero, FJ 3.

Esta conclusión ésta que, en todo caso, ya se avanzaba en la STC 31/2010, de 28 de junio, en la que al examinar el art. 132.2 EAC, que consideraba competencia exclusiva autonómica, entre otras, «la determinación de los contenidos educativos del primer ciclo de la educación infantil y la regulación de los centros en los que se imparte dicho ciclo, así como la definición de las plantillas del profesorado y las titulaciones y especializaciones del personal restante», afirmamos que «[s]e trata, en efecto, a diferencia de lo que sucede con el art. 131.1 EAC, de materias claramente encuadradas en el ámbito de la 'educación' y, por tanto, directamente afectadas por los arts. 27, 81.1 y 149.1.30 CE, determinantes de una serie de reservas a favor del Estado que, como tenemos repetido, no quedan desvirtuadas por la calificación estatutaria de determinadas competencias autonómicas como exclusivas, pues el sentido y alcance de esa expresión sólo puede ser el que, con carácter general, admite, en su interpretación constitucionalmente conforme, el art. 110 EAC (fundamentos jurídicos 59 y 64).» (FJ 77).

En suma, por lo expuesto no queda sino desestimar la queja formulada, sin perjuicio de advertir que, en realidad, los arts. 1 y 2 del Real Decreto 828/2003 en los que la queja puede esencialmente residenciarse no son sino una mínima concreción de lo dispuesto en el art. 10.5 de la Ley Orgánica de calidad de la educación, guardando, además, evidentes similitudes con los objetivos de la educación infantil, y como tales dirigidos a niños de cero a seis años de edad, establecidos en la vigente de la Ley Orgánica de educación.

4. En cuanto al art. 3 del Real Decreto 828/2003, el mismo intitulado requisitos básicos de los profesionales, dispone que «[l]a Educación Preescolar será impartida por maestros con la especialidad de Educación Infantil, Técnicos Superiores en Educación Infantil o por otros profesionales con la debida cualificación para prestar una atención apropiada a los niños de esta edad.»

El encuadramiento de la cuestión debatida en el ámbito educativo, conforme a la doctrina que ya ha quedado expuesta, conduce derechamente a la desestimación de la impugnación. El reconocimiento del carácter educativo de esta etapa es entonces motivo suficiente para que la queja no pueda prosperar, pues, como la propia demanda reconoce, el Estado está competencialmente habilitado para, en el ejercicio de sus competencias en materia de educación, determinar, entre otras cuestiones, la titulación académica que ha de reunir el profesorado encargado de impartir las enseñanzas propias de cada etapa educativa, tal como al respecto establece el art. 14 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación. Además, como su tenor literal pone de manifiesto, el Estado ha establecido dichos requisitos básicos de forma flexible, pues no excluye la intervención autonómica en la materia.

FALLO

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

Ha decidido

1.º Declarar extinguido, por desaparición sobrevenida de su objeto, el presente conflicto positivo de competencias en lo que respecta al art. 4 y a la disposición transitoria única del Real Decreto 828/2003, de 27 de junio, por el que se establecen los aspectos educativos básicos de la educación preescolar.

2.º Desestimar el conflicto en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a veintiocho de febrero 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.