

**Sección del Tribunal Constitucional****TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**4146** *Pleno. Sentencia 14/2018, de 20 de febrero de 2018. Recurso de inconstitucionalidad 1377-2014. Interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa. Competencias en educación y régimen lingüístico: nulidad de los preceptos legales que regulan el derecho a recibir las enseñanzas en las lenguas oficiales y la repercusión a las comunidades autónomas de los gastos de escolarización de alumnos en centros privados con oferta educativa en castellano y habilitan al Gobierno para el establecimiento de las bases de la educación plurilingüe.*

ECLI:ES:TC:2018:14

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 Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narvárez 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 recurso de inconstitucionalidad núm. 1377-2014, interpuesto por el Gobierno de Cataluña contra el artículo único de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE), por el que se modifica, se da nueva redacción o se añaden los siguientes preceptos de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación (LOE): 6 *bis*.2, apartados a) 3, b) 3 y c) 1; 21.2; 29. 1 y 4; 36 *bis*, 1 y 3; 38.2; 41.2 último párrafo, y 3 b); 111 *bis*, 3 y 6; 120.3, párrafo segundo; 144.1, párrafos segundo y cuarto; y 147.2, párrafo segundo; las disposiciones adicionales trigésima cuarta.1; trigésima sexta y trigésima octava.4, últimos tres párrafos; y las disposiciones finales quinta y séptima *bis* de la propia LOMCE, la disposición final primera, por la que se modifica el artículo 42.3 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades (LOU); la disposición final tercera, por la que se añade un apartado tercero a la disposición adicional octava de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), y la disposición final quinta.4. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido ponente el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré, quien expresa el parecer del Tribunal.

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito presentado en el registro general de este Tribunal el día 6 de marzo de 2014, los abogados de la Generalitat de Cataluña, en representación del Gobierno de Cataluña, promovieron recurso de inconstitucionalidad contra el artículo único de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE), por el que se modifica, se da nueva redacción o se añaden los siguientes preceptos de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación (LOE): 6 *bis*.2, apartados a) 3, b) 3 y c) 1; 21.2; 29. 1 y 4; 36 *bis*, 1 y 3; 38.2; 41.2 último párrafo, y 3.b);

111 bis, 3 y 6; 120.3, párrafo segundo; 144.1, párrafos segundo y cuarto; y 147.2, párrafo segundo; las disposiciones adicionales trigésima cuarta.1; trigésima sexta y trigésima octava.4, últimos tres párrafos; y las disposiciones finales quinta y séptima bis; de la propia LOMCE, la disposición final primera, por la que se modifica el artículo 42.3 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (LOU); la disposición final tercera, por la que se añade un apartado tercero a la disposición adicional octava de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), y la disposición final quinta.4.

La impugnación se fundamenta en los motivos que resumidamente se exponen a continuación.

a) En la nueva configuración del currículo de cada etapa educativa, la LOMCE se aparta del modelo anterior, que atribuía al Estado la determinación de las enseñanzas mínimas, correspondiendo a las Comunidades Autónomas el desarrollo de los aspectos básicos del currículo. Este modelo, que permitía a las Comunidades Autónomas participar en el desarrollo de los contenidos curriculares de todas y cada una de las materias en cada etapa educativa, se mantiene ahora solo para el segundo ciclo de educación infantil, las enseñanzas artísticas profesionales, las enseñanzas de idiomas y las enseñanzas deportivas y la formación profesional. El modelo anterior fue avalado por la jurisprudencia constitucional (SSTC 88/1983, de 27 de octubre; 111/2012, de 24 de mayo, y, en particular, 212/2012, de 14 de noviembre, FJ 4).

La variabilidad de las bases estatales está condicionada al respeto al orden competencial y a las garantías de certidumbre jurídica (STC 25/2013, de 31 de enero, FJ 14). El nuevo sistema atribuye al Estado la definición y delimitación del contenido de las materias troncales, que son las fundamentales para el desarrollo académico de los alumnos, y limita la competencia autonómica a una mera posibilidad, compartida con los centros docentes, de complementar los contenidos del bloque de asignaturas troncales «dentro de la regulación y límites establecidos por el Estado». Ello supone privar a las Comunidades Autónomas de su capacidad para desarrollar, en ejercicio de sus competencias educativas, la parte del currículo considerada como fundamental en el proceso de aprendizaje y con mayor peso en el horario lectivo, puesto que les corresponde no menos del 50 por 100 del total. Además, las Comunidades Autónomas también ven limitada su capacidad de ordenación curricular respecto a las materias clasificadas como específicas y de libre configuración autonómica.

Si la Constitución Española hubiese querido reservar al Estado la determinación completa del contenido curricular de las asignaturas troncales, el artículo 149.1.30 CE no se hubiera limitado a enunciar la competencia estatal para la regulación de las condiciones para la obtención de los títulos académicos, sino que hubiese redactado este precepto de manera que se atribuyera al Estado todo el contenido del currículo de las enseñanzas del sistema educativo en las diferentes etapas no universitarias. Si la Constitución no lo hizo, el legislador orgánico no puede ahora extender el alcance de esa competencia estatal vaciando de contenido la correlativa competencia de la Generalitat de Cataluña para el desarrollo curricular [art. 131.3 c) del Estatuto de Autonomía de Cataluña: EAC]

Por todo ello, la nueva configuración de la estructura de las asignaturas que efectúa la LOMCE, al limitar la capacidad de la Generalitat de Cataluña para el desarrollo del currículo educativo respecto de las materias troncales a la posibilidad, que también se atribuye a los centros docentes, de «complementar los contenidos» [apartado segundo c) 1 del art. 6 bis LOE], supone una vulneración de las competencias de la Generalitat de Cataluña de ordenación curricular previstas en el artículo 131.3 c) EAC, en contravención de la jurisprudencia constitucional que ha reconocido que las competencias básicas del Estado «deben ejercerse de forma suficientemente amplia y flexible como para permitir que las Comunidades Autónomas con competencias normativas en la materia puedan adoptar sus propias alternativas políticas en función de sus circunstancias específicas» (STC 131/1996, de 11 de julio, de constante cita en la jurisprudencia posterior).

b) La regulación de las pruebas finales de la educación secundaria obligatoria (ESO) y bachillerato, cuya superación es necesaria para la obtención de los correspondientes

títulos académicos, se proyecta casi exclusivamente sobre las asignaturas troncales, convirtiendo a la Generalitat en mera ejecutora de la normativa educativa estatal.

De acuerdo con la doctrina constitucional, ese reconocimiento de la capacidad del Estado para establecer las pruebas vinculadas a la obtención de títulos académicos no debe incidir en el contenido propio de la competencia estatal para regular las condiciones básicas de desarrollo del artículo 27 CE. Se trata de dos ámbitos competenciales claramente diferenciados. La competencia normativa del Estado para la regulación de los títulos académicos no puede integrar aspectos que corresponden al ámbito de la normativa básica para el desarrollo del derecho a la educación, como son los relativos a la ordenación del sistema educativo y a la configuración del currículo. Si ello se produce, se invade el ámbito que corresponde a la competencia educativa de las Comunidades Autónomas, puesto que se impide a éstas participar en la configuración del sistema educativo (SSTC 111/2012, de 24 de mayo, FJ 10, y 25/2013, de 31 de enero). Dicho criterio, que impide la incardinación de toda la regulación de la que deriva la obtención de un determinado título académico en el primer inciso del artículo 149.1.30 CE, y que obliga a dejar un margen a la capacidad de configuración del currículo a las Comunidades Autónomas, lleva a entender que tampoco se adecúa al marco de distribución de competencias una regulación como la prevista en los artículos 29.1 y 36 bis.1 LOE, que diseña las pruebas que dan lugar a un título, ignorando el desarrollo normativo efectuado por las Comunidades Autónomas. Estos preceptos prevén que sean objeto de evaluación, casi exclusivamente, los contenidos correspondientes a las áreas troncales (que establece el Estado) y, en las Comunidades Autónomas con lengua cooficial, también la asignatura de esa lengua y literatura (que es de «libre configuración autonómica»). Esta regulación supone una importante limitación de las competencias autonómicas de ordenación del currículo, puesto que el desarrollo curricular que corresponde a las Comunidades Autónomas queda prácticamente excluido de la evaluación del proceso de aprendizaje. Aunque no cabe negar que corresponde al legislador estatal vincular la obtención de un título a una determinada prueba, el ejercicio legítimo de esta competencia no debe impedir o anular el ejercicio de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas para el desarrollo del currículo, por lo que los artículos 29.1 y 36 bis.1 LOE contravienen las competencias que el artículo 131 EAC atribuye a la Generalitat de Cataluña.

La atribución al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte de la competencia para diseñar las pruebas finales de evaluación y establecer su contenido en cada una de las convocatorias para las distintas etapas educativas [arts. 6 bis.2 b) 3, 29.4, 36 bis.3 y 144.1, párrafo segundo, LOE] tampoco se adecúa a la competencia estatal sobre regulación de los títulos académicos, relegando a la Generalitat de Cataluña a mera gestora de la realización de la prueba, con vulneración de la competencia atribuida por el artículo 131.3 c) EAC. La regulación excede de la competencia estatal al atribuir al Ministerio competencias de naturaleza puramente ejecutiva que corresponde adoptar a las Comunidades Autónomas, que de ningún modo encuentran cobertura en la competencia estatal para la regulación de los títulos académicos, limitada a la función normativa (a partir de la STC 6/1982, de 22 de febrero, FJ 4).

Asimismo, la atribución al Ministerio de la facultad para regular el procedimiento de revisión de los resultados de las evaluaciones, establecida en el artículo 144.1, párrafo cuarto LOE excede de la competencia estatal sobre regulación de las normas básicas de desarrollo del derecho de educación. Comporta atribuir a un órgano estatal la ordenación completa y detallada del procedimiento de revisión de los resultados de las pruebas y de la concreción del modo en que debe llevarse a cabo la evaluación. Por ello, la remisión reglamentaria del último párrafo del artículo 144.1 LOE vulnera las competencias de la Generalitat de Cataluña previstas en el artículo 131.3 EAC.

A diferencia de la ESO y del bachillerato, la primaria no es una etapa educativa de la que derive directamente la obtención de un título académico, por lo que la finalidad de la evaluación final en esta etapa queda limitada a la comprobación del nivel de adquisición por el alumnado de las competencias del currículo y de los objetivos de la etapa. Se trata, en definitiva, de una evaluación de diagnóstico que ya estaba prevista en la LOE antes de

la reforma introducida por la LOMCE. La diferencia respecto de la regulación anterior radica en la delimitación de las funciones que corresponden a la Administración educativa autonómica en relación con las evaluaciones. Con la nueva regulación, la función garantizadora de la homogeneidad en la aplicación de los criterios de evaluación se lleva a cabo mediante dos instrumentos distintos. El artículo 21.2 y, por conexión, el artículo 6 bis.2 a) 3 LOE contienen una habilitación para el desarrollo reglamentario de los criterios que la propia Ley ya incorpora, prevista en una materia en que corresponde al Estado dictar la normativa básica y a la Generalitat de Cataluña su desarrollo, lo que supone convertir a la Administración autonómica en mera ejecutora material de las pruebas. Por ello, los citados preceptos exceden del contenido propio de la normativa básica y vulneran las competencias de la Generalitat de Cataluña previstas en el artículo 131, apartados 2.d) y 3.a) EAC.

c) En el ámbito educativo, la jurisprudencia constitucional ha condicionado el desarrollo reglamentario básico a la concurrencia de determinados requisitos: que el rango reglamentario esté justificado por tratarse de materias cuya naturaleza exija un tratamiento para el que una norma con rango de ley resultara inadecuada así como que la facultad reglamentaria derive de una habilitación legal (entre otras, SSTC 184/2012, de 17 de octubre, FJ 3, y 24/2013, de 31 de enero, FJ 4). Además, es necesario que el reglamento se adopte dentro del marco que la propia ley establezca. La STC 24/2013 se refiere expresamente a ello, al reconocer que es posible el uso del reglamento en aquellos casos en que está justificado «y siempre, desde luego, dentro de los límites que la misma ley impone» (fundamento jurídico 4; en el mismo sentido, STC 212/2012, de 14 de noviembre). Aunque la mera previsión de un desarrollo reglamentario de la normativa básica no comporta necesariamente una vulneración competencial, se produce dicha vulneración cuando esa habilitación no establece unos límites claros para el desarrollo reglamentario y deviene una remisión en blanco al reglamento estatal.

(i) Aplicando los antedichos criterios, la remisión al reglamento del artículo 41, apartados segundo, último párrafo, y tercero b) LOE no se ajusta a la configuración de las bases en materia educativa, al no establecer los criterios para que el Gobierno regule el acceso a los ciclos formativos de grado medio y superior cuando la demanda supera a la oferta. Contrasta así con la regulación del artículo 41.2 (que no es objeto de impugnación), que se entendió suficientemente condicionada al establecer la propia ley «los extremos que en forma de conocimientos y capacidades» debían quedar acreditados [SSTC 184/2012, FJ 6 f), y 212/2012, FJ 9].

(ii) Lo mismo ocurre con el tratamiento normativo relativo a la publicidad de las evaluaciones de los centros educativos y del sistema en general, previsto respectivamente en los artículos 120.3, párrafo segundo, y 147.2, párrafo segundo LOE. La remisión al reglamento se establece sin prever unos criterios mínimos que sirvan de parámetro para la implantación reglamentaria, una remisión incondicionada e indeterminada que no permite a la Generalitat de Cataluña desarrollar normativamente las actuaciones de evaluación de diagnóstico. Por ello, el inciso «en los términos que el Gobierno establezca reglamentariamente» que ambos contienen vulnera las competencias de la Generalitat de Cataluña sobre evaluación del sistema educativo previstas en el artículo 131, apartados segundo d) y tercero a) EAC.

(iii) De nuevo se efectúa una remisión en blanco en la regulación de las bases de la educación plurilingüe, la cual, pese a su denominación, no contiene los criterios de la habilitación que realiza sino que se limita a preverla, en la disposición final séptima bis LOE. No se indica nada sobre cuál pueda ser el contenido de ese desarrollo reglamentario; solo hay una referencia genérica al plurilingüismo en el apartado XII del preámbulo LOMCE. Por ello, esta previsión genérica vulnera las competencias de la Generalitat de Cataluña en materia educativa previstas en el artículo 131.3 c) EAC.

(iv) Por las mismas razones, tampoco se ajusta al sistema de distribución de competencias en materia de educación y, en concreto, de función pública docente, la elaboración por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte de un marco común de referencia de competencia digital docente que oriente la formación permanente del

profesorado y facilite el desarrollo de una cultura digital en el aula. La jurisprudencia constitucional ha precisado que la formación permanente del profesorado de los centros sostenidos con fondos públicos debe encuadrarse en la competencia sobre enseñanza y no sobre función pública, tratándose de un ámbito de competencia compartida que permite al Estado disciplinar normativamente los criterios generales (entre otras, SSTC 184/2012, FJ 7, y 212/2012, FJ 7).

El artículo 111 *bis* LOE atribuye a un órgano estatal la elaboración de ese marco común mediante una remisión normativa que no establece ni delimita los criterios de la habilitación. No se ajusta a la configuración de las bases en la doctrina del Tribunal Constitucional y supone una vulneración de la competencia de la Generalitat en materia de función pública educativa prevista en el artículo 131.2 f) EAC.

d) El artículo 111 *bis*.3 LOE comporta la atribución de una función ejecutiva a un órgano estatal, en un ámbito referido al material didáctico y pedagógico que corresponde a las administraciones educativas y a los propios centros docentes. Además, traslada a un órgano estatal una competencia ejecutiva que la disposición adicional cuarta de la propia LOE –que no ha sido modificada– atribuye a la Administración educativa y al centro (la supervisión de los libros de texto y del material didáctico).

El uso de las tecnologías de información y comunicación como material didáctico comporta un nuevo modelo de relación entre el profesorado y los alumnos, que supera el concepto tradicional de aula y permite el uso de un material distinto al tradicional; pero eso no justifica la alteración del sistema de distribución de las competencias. La determinación de las herramientas y el sistema de soporte al aprendizaje en el ámbito de los contenidos educativos digitales debe atribuirse a la Administración a la que corresponde la supervisión del material didáctico. La interoperabilidad de los sistemas y aplicaciones no requiere de una actuación unificada como única garantía del correcto funcionamiento del sistema, por lo que no es posible aplicar la jurisprudencia constitucional que ha admitido como supuesto excepcional la función ejecutiva básica. El ordenamiento jurídico (Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos) contempla instrumentos suficientes para hacer efectivo ese principio de cooperación en la utilización de medios electrónicos por las Administraciones educativas, al objeto de garantizar la interoperabilidad de los sistemas.

Por todo ello, se vulnera la competencia que el artículo 131.3 c) EAC atribuye a la Generalitat de Cataluña sobre ordenación curricular.

e) La previsión del calendario de implantación de las modificaciones introducidas por la LOMCE impide el desarrollo autonómico. No se discute la potestad del legislador estatal para determinar un criterio temporal homogéneo de implantación de la reforma educativa, reconocida en la STC 162/2013, de 26 de septiembre, FJ 5. Pero esta competencia no legitima al Estado para determinar un calendario que vacíe la competencia autonómica e impida su ejercicio.

La implantación prematura (curso 2014-2015) del primer ciclo de formación profesional es especialmente lesiva de la competencia autonómica, al proyectarse sobre estudios de nueva creación, que constituyen un título nuevo que sustituirá a los programas de cualificación profesional inicial. La implantación del nuevo título académico requiere llevar a cabo todo un complejo proceso antes del inicio del citado curso escolar, que resulta materialmente imposible, y a ello hay que añadir la imposibilidad de aplicación del primer curso de formación profesional básica derivada del calendario de implantación de la ESO, como expone el informe de la Dirección General del Profesorado y Personal de Centros Públicos de la Generalitat que se adjunta como documento núm. 4. Todo ello elimina *de facto* la competencia autonómica para el desarrollo de la normativa básica estatal, impidiendo el ejercicio de las competencias autonómicas sobre desarrollo de la programación educativa, la ordenación curricular y la organización de los centros, previsto en el artículo 131 EAC.

f) La disposición adicional trigésima octava.4 LOE determina que las Comunidades Autónomas con régimen de cooficialidad lingüística deberán garantizar el derecho de los alumnos a recibir las enseñanzas en ambas lenguas cooficiales, y establece los criterios



conforme a los cuales deberán programar su oferta educativa. En los últimos tres párrafos de este apartado cuarto se prevé un procedimiento de ejecución sustitutoria por parte del Estado, con el cargo de los gastos correspondientes a la Administración educativa autonómica. Esta regulación en modo alguno se aviene con el objeto y contenido de las competencias estatales del artículo 149.1.1, 18 y 30 CE (que invoca la disposición final quinta LOE). Instrumenta un nuevo control jerárquico de la Administración estatal sobre las Comunidades Autónomas contrario al artículo 153 CE, que vulnera la autonomía política reconocida a las Comunidades Autónomas por los artículos 2 y 137 CE, invade las competencias asumidas por la Generalitat de Cataluña en materia de educación y de lengua propia (arts. 131 y 143.1 EAC), y vulnera el régimen lingüístico de la enseñanza en Cataluña que resulta del artículo 35 EAC.

Por su parte, la disposición final tercera LOMCE añade un nuevo apartado tercero a la disposición adicional octava LOFCA, de carácter adjetivo o instrumental respecto de la anterior, mediante la que se habilita al Estado a deducir o retener el importe de los gastos de escolarización en centros privados, con su repercusión sobre todos los recursos de los regímenes de financiación autonómica. Por conexión y consecuencia, esta disposición incurre también en inconstitucionalidad, puesto que comporta el reconocimiento de unas potestades al Estado para decidir unilateralmente la deducción y retención del importe de los gastos asumidos por el Estado cuando actúe mediante ese procedimiento sustitutorio en Cataluña. En la medida que este procedimiento es inconstitucional, el reconocimiento de tales potestades compensatorias en favor del Estado resultan injustificadas y manifiestamente contrarias a las competencias asumidas por la Generalitat en materia de educación y de lengua propia (arts. 131 y 143 EAC), así como al régimen lingüístico de la enseñanza previsto en el artículo 35 EAC, y a los principios de autonomía financiera, de suficiencia y de lealtad que reconocen los artículos 156 CE y 201.2 EAC.

Como se deduce de la recapitulación del marco constitucional y estatutario del uso de las lenguas oficiales en la enseñanza (arts. 3 CE y 35 EAC, y SSTC 87/1983, de 27 de octubre, FJ 5; 82/1986, de 26 de junio, FJ 2; 195/1989, de 27 de noviembre, FJ 3; 337/1994, de 23 de diciembre, FFJJ 9, 10 y 14; 31/2010, de 28 de junio, FFJJ 14 y 24; 15/2013, de 31 de enero, FJ 3, y 48/2013, de 28 de febrero, FJ 3), la constitucionalidad del modelo de conjunción lingüística de la enseñanza en Cataluña ha sido avalada en diversos pronunciamientos del Tribunal, en particular en las citadas SSTC 337/1994 y 31/2010.

En los tres últimos párrafos de la disposición adicional trigésima octava.4 LOE se prevé un procedimiento que asigna a órganos estatales funciones de ejecución administrativa, lo que comporta el exceso competencial denunciado, pues resulta evidente que tales funciones, en materia de educación, han sido asumidas en exclusiva por las Comunidades Autónomas (en Cataluña, ex arts. 131.2 y 3 y 143.1 EAC). La LOE no puede imponer a todos los efectos, y en contra del modelo estatutario que resulta del artículo 35 EAC, el reconocimiento de una función sustitutoria al Estado dirigida a garantizar un derecho a recibir la enseñanza en castellano, de forma que, además, en Cataluña se genere la separación del grupo de los estudiantes que ejerzan este derecho en los términos previstos en la disposición impugnada.

El sentido propio del artículo 149.1.30 CE únicamente reserva al Estado una competencia de naturaleza normativa (regulación de las condiciones, o normas básicas). La atribución de funciones ejecutivas al Estado tampoco puede hallar cobertura en el artículo 149.1.1 CE [STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7 b), con alguna modulación en la STC 208/1999, de 11 de noviembre, pero excluido con rotundidad en materia de educación por la STC 188/2001, de 20 de septiembre, FFJJ 12 y 13]. En ningún momento el constituyente pretendió dar al artículo 149.1.1 CE una interpretación expansiva que diera al traste con la prolija y singularizada delimitación de potestades y funciones que en los siguientes apartados del artículo 149.1 CE se definen para cada materia competencial. Incluir en estos ámbitos funciones de mera ejecución administrativa como las que aquí se impugnan supondría una verdadera mutación constitucional, ajena y contraria al consenso político y a la voluntad del constituyente sobre las que el título VIII edifica la organización territorial del Estado. Tampoco el Estado se puede arrogar tales funciones sustitutorias

basándose en una supuesta garantía del derecho a conocer el castellano que enuncia el artículo 3 CE, puesto que en Cataluña se garantiza a través del sistema educativo y en cumplimiento del artículo 35.2 EAC, sin que de los artículos 3 y 27 CE resulte un derecho a la elección de la lengua oficial vehicular de la enseñanza, de acuerdo con la citada doctrina constitucional.

La incompatibilidad de los controles jerárquicos con la Constitución quedó plasmada en la STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 12, y la inconstitucionalidad del mecanismo sustitutorio resulta notorio y llamativo, y así lo indicó el dictamen núm. 172-2013 del Consejo de Estado sobre el anteproyecto de ley. La atribución al Estado de estas funciones sustitutorias tampoco puede hallar cobertura en la función de alta inspección estatal sobre la enseñanza que se ha deducido de los artículos 27.8 y 149.1.30 CE, puesto que en ningún caso comprende la ejecución administrativa, ni con carácter directo ni sustitutorio, si nos atenemos a la configuración que de ella hicieron, entre otras, las SSTC 6/1982, de 22 de febrero, FJ 3; 18/1982, de 4 de mayo, FJ 6; 32/1983, de 28 de abril, FJ 2; 42/1983, de 20 de mayo, FJ 3 d), y 194/1994, de 23 de junio, FJ 4. La alta inspección educativa sirve al control por parte del Estado del cumplimiento de las funciones autonómicas, pero sólo como instrumento de verificación que puede instar la actuación de los controles constitucionalmente establecidos, y en ningún momento puede implicar una dependencia jerárquica por las Comunidades Autónomas que han asumido las competencias ejecutivas en materia de educación, ni puede habilitar al Estado para vaciar las competencias autonómicas de ejecución, ni para llevar a cabo una ejecución sustitutoria de la autonómica (en el mismo sentido, la STC 54/1990, de 28 de marzo, FJ 3, en relación con la alta inspección en materia de sanidad). En un contexto diferente, en las SSTC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 20 d); 118/1996, de 27 de junio, FJ 18, y 36/2005, de 17 de febrero, FJ 2, el Tribunal determinó la inconstitucionalidad de actuaciones subsidiarias del Estado en caso de que la Comunidad Autónoma no lleve a cabo la actuación que le corresponde. Ese proceder comporta una forma de control sustitutivo que infringe el artículo 153 CE, que establece de forma taxativa los controles ordinarios que cabe imponer a la actuación de las Comunidades Autónomas, y entre los que no encaja el control sustitutorio previsto en la disposición adicional trigésima octava.4 LOE. Salvo en lo que se refiere a las competencias delegadas ex artículo 150.2 CE, no caben controles jerárquicos directos de la Administración estatal sobre la de las Comunidades Autónomas, puesto que resultan incompatibles con la naturaleza política de la autonomía que la Constitución les reconoce en el ejercicio de todas sus potestades y funciones, incluso las de mera ejecución administrativa.

Por conexión y consecuencia, la disposición final tercera LOMCE, al añadir un nuevo apartado tercero a la disposición final octava LOFCA, incurre también en la misma inconstitucionalidad, al reconocer potestades compensatorias específicas en favor del Estado. Además, afecta a la autonomía financiera reconocida en el artículo 156 CE, que ha sido definida como un elemento esencial del derecho a la autonomía (arts. 2 y 137 CE), que supone la necesaria determinación y ordenación de los ingresos y gastos necesarios para el ejercicio de sus funciones (STC 128/1999, de 1 de julio, FJ 8, y las allí citadas) así como a la autonomía de gasto que les permite escoger y llevar a cabo sus políticas propias, de forma que no sólo implica la disponibilidad del gasto público con respecto a la fijación del destino y la orientación, sino también para la cuantificación y distribución de este gasto dentro del marco de sus competencias (STC 135/2013, de 6 de junio, FJ 3 b). La imposición unilateral de medidas compensatorias no puede tener cabida en el principio de coordinación del artículo 157 CE, pues la autonomía financiera comporta la voluntariedad de la aportación económica y en modo alguno se aviene con la imposición de una compensación impuesta a partir de un control jerárquico manifiestamente inconstitucional.

g) La nueva redacción del artículo 38 LOE suprime la prueba de acceso a la universidad, y omite la participación de las Comunidades Autónomas en el nuevo procedimiento de admisión.

El carácter orgánico de esta regulación (disposición adicional séptima LOE) ha sido reconocido, entre otras, en la STC 26/1987, de 27 de febrero, FJ 10 a), que añade que ello no debe suponer una alteración del sistema de distribución de competencias, de modo que su desarrollo corresponde a las Comunidades Autónomas, respetando en todo caso la autonomía universitaria (STC 207/2012, de 14 de noviembre, FJ 3). Entre otras, las SSTC 158/2013, de 26 de septiembre, FJ 5, y 223/2012, de 29 de noviembre, FJ 12, han admitido la validez de la remisión al reglamento para el desarrollo de las previsiones de la ley en la regulación del acceso a las universidades, siempre que no resulte incondicionada. La ley puede determinar los criterios y principios básicos en los que debe sustentarse; pero no puede agotar todo el campo normativo, pues una regulación que impidiera a las Comunidades Autónomas dictar sus propias normas sería contraria al sistema de distribución de competencias [entre otras, STC 184/2012, de 17 de octubre, FJ 6 e)].

El artículo 38 LOE omite en el apartado primero la competencia autonómica, y establece en el apartado segundo los criterios de valoración que podrán aplicar las universidades, colmando todo el contenido básico. Por tanto, la remisión a su desarrollo por el Gobierno incide necesariamente en el ámbito de la competencia autonómica, a diferencia del marco normativo anterior, considerado respetuoso con el principio de autonomía universitaria y con el sistema de distribución de competencias derivado de los artículos 149.1.30 CE y 172. 2 d) EAC (entre otras, STC 207/2012, de 14 de noviembre). Ese equilibrio se altera al incluir directamente en la ley las normas de selección para el acceso a los centros universitarios, pasando a ocupar todo el ámbito material que corresponde a las bases, como se constata al examinar la detallada regulación que el artículo 38.2 y la disposición adicional trigésima sexta establecen en aras de garantizar la homogeneidad del sistema.

Por todo ello, el inciso «de acuerdo con la normativa básica que establezca el Gobierno» del artículo 38.2 LOE, y el inciso «el Gobierno establecerá la normativa básica que permita a las Universidades», de la disposición adicional trigésima sexta, y, por conexión, la disposición final primera LOMCE que modifica el artículo 42.3 LOU, vulneran las competencias de la Generalitat sobre regulación del régimen de acceso a las universidades prevista en el artículo 172.2 d) EAC.

h) La disposición adicional trigésima cuarta LOE parte de la posibilidad de que corresponda al Ministerio la gestión de determinadas becas y ayudas al estudio financiadas mediante los presupuestos generales del Estado, y a partir de esa premisa regula el procedimiento de publicación y notificación (apartado 1).

No se invoca título competencial alguno en la disposición final quinta LOE, lo que no puede sorprender puesto que la jurisprudencia constitucional (SSTC 188/2001, de 20 de septiembre, y 212/2005, de 21 de julio) ha afirmado de manera clara que la regulación de la gestión de las becas y ayudas en materia corresponde a la competencia autonómica, sin que sea admisible en este ámbito la reserva de un espacio para la gestión centralizada.

Por ello, la mera previsión de la gestión estatal, y la determinación de los elementos propios de la regulación administrativa de los procedimientos de concesión de las becas y ayudas relativos a las notificaciones y a la publicación, vulneran las competencias de la Generalitat de Cataluña en materia de educación y de universidades [arts. 131.3 d) y 172.1 g) EAC; en el mismo sentido, artículo 114 EAC, que se refiere, con carácter general, a las competencias de la Generalitat sobre las subvenciones estatales].

i) Los títulos competenciales recogidos en la disposición final quinta LOE no amparan al Estado para efectuar la regulación contenida en los preceptos objeto del presente recurso, por las razones ya expuestas en los apartados anteriores. Como ha señalado, entre otras, la STC 212/2012, de 14 de noviembre, FJ 10, esta tacha de inconstitucionalidad no tiene carácter autónomo, sino que se encuentra vinculada a la de los preceptos impugnados en la demanda.

2. Por providencia de 8 de abril de 2014, el Pleno, a propuesta de la Sección Cuarta, acordó admitir a trámite el recurso y, de conformidad con lo establecido en el artículo 34 LOTC, dar traslado de la demanda al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno,



al objeto de personarse en el proceso y formular alegaciones en el plazo de quince días. Asimismo, se ordenó publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

3. El día 15 de abril de 2014, el Abogado del Estado se personó en el proceso en nombre del Gobierno, solicitando una prórroga en el plazo concedido para formular alegaciones, que le fue concedida por plazo de ocho días mediante providencia de 22 de abril de 2014.

4. Los días 23 y 25 de abril de 2014 tuvieron entrada en el registro general de este Tribunal sendos escritos del Presidente del Senado y del Presidente del Congreso de los Diputados, comunicando que las respectivas Cámaras se personaban en el proceso, y ofreciendo su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC.

5. El Abogado del Estado presentó su escrito de alegaciones el día 20 de mayo de 2014, instando la desestimación del recurso en atención a la argumentación que se sintetiza seguidamente.

a) Uno de los pilares centrales de la reforma que aborda la LOMCE descansa sobre una nueva configuración del currículo de educación primaria, educación secundaria obligatoria y bachillerato, que se distribuye en tres bloques de asignaturas: troncales, específicas y de libre configuración autonómica. Esta clasificación 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.

La LOMCE no supone una recentralización de competencias sino un importante incremento en la autonomía de las Administraciones educativas y de los centros. El sistema es más flexible, al permitir ajustar la oferta formativa a la demanda y a la proximidad de facultades o escuelas universitarias y otros centros docentes, y favorece la especialización de los centros en función de los itinerarios ofrecidos.

La clasificación de las asignaturas y nuevo reparto de competencias se realiza en virtud de la competencia del Estado sobre las bases para la determinación del currículo (STC 212/2012, de 14 de noviembre, recordando la STC 88/1983, de 27 de octubre), que incluye la competencia para modificarlas en virtud de la doctrina constitucional sobre la variabilidad de las bases. El nuevo sistema no coarta la capacidad de las Comunidades Autónomas para participar en la determinación del currículo, sino al contrario, puesto que (i) en las asignaturas troncales, pueden complementar sus contenidos [artículo 6 *bis*.2 c) 1], fijar el horario lectivo máximo [artículo 6 *bis*.2 c) 4] y complementar los criterios de evaluación [artículo 6 *bis*.2 c) 6]; (ii) en las asignaturas específicas, pueden establecer los contenidos de los bloques [artículo 6. *bis*.2 c) 2], fijar el horario [artículo 6 *bis*.2 c) 5] y complementar los criterios de evaluación [artículo 6 *bis*.2 c) 6]; y (iii) en las asignaturas de libre configuración, pueden establecer los contenidos [artículo 6 *bis*.2 c) 2], fijar el horario [artículo 6 *bis*.2 c) 5] y establecer los criterios de evaluación [artículo 6 *bis*.2 c) 6] y los estándares de aprendizaje [artículo 6 *bis*.2 c) 7].

b) Los test externos y estandarizados mejoran los resultados académicos de los alumnos, siendo un sistema generalizado en Europa (informes PISA de la OCDE 2009 y 2010 y el estudio de EURYDICE «Pruebas nacionales de evaluación del alumnado en Europa: objetivos, organización y utilización de los resultados», 2009). En cuanto a la competencia para las evaluaciones, hay que analizar separadamente los distintos preceptos.

(i) Los artículos 6 *bis*.2 a) 3 y 21.2 LOE regulan la evaluación en la etapa de educación primaria, que no tiene por objeto la obtención de un título profesional, sino el diagnóstico sobre el grado de adquisición de determinados conocimientos. A diferencia de las pruebas conducentes a la obtención de un título académico, dicha evaluación carece de efectos jurídicos sustantivos, pues se configura como 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, finalidad que

solo puede cumplirse dotando de cierta homogeneidad a la prueba en cuanto a su diseño y la determinación de los criterios de evaluación, a fin de obtener resultados comparables y certeros. Encaja en la competencia estatal para la determinación de las bases sobre el desarrollo del artículo 27 CE, que encomienda a los poderes públicos la homologación del sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes. El diseño de la prueba se manifiesta en términos flexibles, de modo que el Estado sólo se reserva la determinación de sus características generales, pues los criterios de evaluación los establece a través del currículo básico de educación primaria.

(ii) Los artículos 6 *bis*.2 b) 3, 29.1, 29.4, 36 *bis*.3, y 144.1, párrafos primero y cuarto LOE regulan las evaluaciones correspondientes a la ESO y al bachillerato, que conducen a la obtención de un título académico (arts. 31 y 37 LOE). Por tanto, la competencia del Estado para regular estas pruebas se inserta plenamente en la que de modo exclusivo le atribuye el artículo 149.1.30, primer inciso, CE (SSTC 24/2013, de 31 de enero, y 184/2013, de 4 de noviembre). La fijación de las condiciones de obtención de un título académico comprende, como contenido esencial, la delimitación de la materia concreta sobre la que ha de versar la evaluación, las características de la prueba y la evaluación con arreglo a criterios homogéneos. Pese a fundarse dicha competencia, esta regulación no agota todo el campo normativo, sino que deja a las Comunidades Autónomas el margen de intervención sobre el contenido de las asignaturas, los horarios y los criterios de evaluación, como ha quedado anteriormente detallado.

La configuración de la prueba no es un acto de ejecución material, es regulación. No se agota en sí mismo, sino que requiere actos concretos de aplicación (el acto de evaluación de cada alumno); no tiene un destinatario o pluralidad determinada de destinatarios, sino un conjunto indeterminado de destinatarios, y goza del grado suficiente de abstracción y generalidad propia de la norma.

La regulación del procedimiento de revisión de las pruebas tiene asimismo carácter normativo insertado en una competencia plena y exclusiva del Estado, y resulta imprescindible para mantener el sentido y finalidad de las pruebas, puesto que la necesaria homologación de los títulos requiere unos criterios de evaluación armónicos.

c) La impugnación del conjunto de preceptos a los que se reprocha una indebida remisión al desarrollo reglamentario resulta manifiestamente preventiva, pues sólo a la vista de la regulación concreta que aborde el desarrollo reglamentario podría enjuiciarse en su plenitud y en toda su dimensión su adecuación a los requisitos exigidos por la jurisprudencia constitucional, que ha acotado los límites de este desarrollo reglamentario de las bases en numerosas resoluciones (SSTC 77/1985, de 27 de junio; 184/2012, de 17 de octubre; 212/2012, de 14 de noviembre; 25/2013, de 31 de enero, y 24/2014, de 13 de febrero). De esta doctrina se concluye que la regulación por reglamento de materias básicas es acorde con la Constitución Española cuando concurre el doble requisito de la habilitación legal expresa y la inadecuación de la ley para regular una determinada materia en razón de su naturaleza y características. Las sentencias que se invocan en la demanda no introducen un tercer requisito. Señalan que, si la ley impone determinados límites al desarrollo reglamentario, han de ser respetados; pero ello no supone la exigencia de que la ley imponga límites, sino que es una simple aplicación del principio de jerarquía normativa y la consiguiente interdicción del reglamento *contra legem*. La exigencia de determinación legal de los criterios no resulta de la jurisprudencia constitucional, que no prohíbe en la determinación de las bases el reglamento *praeter legem*, siempre que se cumplan las exigencias de llamamiento expreso e inadecuación de la regulación por ley. La deseable estabilidad de la ley orgánica es compatible con la adaptación a las circunstancias cambiantes o con la corrección de criterios cuya aplicación concreta demuestre perjudiciales o no eficaces. Eso hace la LOMCE al remitir, con habilitación expresa, al desarrollo reglamentario aspectos especialmente mudables, de índole técnica o que por su naturaleza organizativa o procedimental requieren mayor flexibilidad y adaptación de la que ofrece el riguroso procedimiento de producción de una ley orgánica:

(i) Artículo 41, apartados 2.d), último párrafo, y 3.b) LOE: la fijación de los criterios de admisión dependerá de factores variables, como el número de solicitudes, plazas ofertadas o especialidades formativas, entre otros.

(ii) Artículo 111 *bis*.6 LOE: la disciplina sobre los formatos digitales que han de soportar las acciones formativas dirigidas es una materia especialmente técnica, rica en matices tecnológicos y en requerimientos informáticos. Además, es una materia tan variable y modificable como la rápida evolución de las tecnologías.

(iii) Artículo 120.3, párrafo segundo LOE: los datos y contenidos que han de publicitarse son cuestiones técnicas que variarán en función de circunstancias, como los factores socioeconómicos y socioculturales, que pueden influir sobre los resultados o los tipos de centros afectados. La evaluación es de índole técnica, contiene análisis de factores estadísticos y sociológicos variables en el tiempo. Sobre la regulación por el Gobierno de la publicidad en el resultado de las evaluaciones se pronunció la STC 212/2012.

(iv) Artículo 147.2, párrafo segundo LOE: se trata de la regulación de una cuestión estrictamente técnica y procedimental, como es el acceso y la utilización de estos datos. Apela además a un mecanismo de cooperación institucional, como es la previa consulta con las Administraciones educativas.

(v) Disposición final séptima *bis* LOE: las bases de la educación plurilingüe están relacionadas con el currículo de las enseñanzas desde segundo ciclo de educación infantil hasta bachillerato y sus elementos: contenidos, criterios de evaluación, estándares de aprendizaje evaluables, entre otras, por lo que deben ser reguladas a través de un instrumento que permita un tratamiento técnico como el reglamento.

d) El artículo 111 *bis* LOE tiene por objeto remover los obstáculos existentes para la modernización de los centros escolares. Las «escuelas del futuro» habrán de ser centros en los que las tecnologías de información y comunicación sean el instrumento de apoyo esencial en la labor del aprendizaje, lo que concierne tanto a los docentes como a los alumnos. Para ello es necesario que se den determinadas condiciones de carácter técnico, que hacen referencia a la conectividad de la calidad de los centros, a las plataformas informáticas utilizadas por los centros escolares y a los contenidos digitales «no libres» y de acceso gratuito universal.

El apartado tercero se refiere a los requisitos técnico-digitales que han de cumplir los contenidos para que puedan ser utilizados con independencia de la plataforma en la que se alojen, en atención al principio de interoperabilidad. Su finalidad última es la creación de un «punto neutro», que tiene por objeto ofrecer al sistema educativo todos los contenidos digitales con arreglo a un formato informático compatible con los subsistemas utilizados por todas las Administraciones educativas, de modo que todos los centros educativos puedan tener acceso e intercambiar la misma información en toda España, evitando que la modificación de formatos pueda erigirse en barrera para la oferta de contenidos y medio de creación de sistemas educativos separados. Asegurada así la libertad de los centros para elegir los libros de texto, la competencia autonómica para inspeccionar el material educativo queda intacta.

El apartado sexto no altera un ápice la competencia autonómica sobre educación, pues no aborda una regulación sustantiva sino formal, relativa a los programas de formación del profesorado. Se trata de un precepto meramente programático y orientativo que aspira al establecimiento de un marco general de aptitudes del profesorado en materia digital, dejando amplísimo margen a las Comunidades Autónomas para desarrollar y regular las acciones formativas. Incluso si incidiera directa y sustancialmente sobre el régimen de formación del profesorado, el Estado ejercería, a través de un desarrollo reglamentario, su competencia sobre las bases para el desarrollo del artículo 27 CE (SSTC 184/2012 y 212/2012, FJ 6).

e) El artículo 38.2 y la disposición adicional trigésima sexta LOE y la disposición final primera LOMCE, en cuanto da nueva redacción al artículo 42.3 LOU, suponen una modificación sustancial del sistema de acceso a la universidad. Distinguiendo entre acceso y admisión, y potenciando la autonomía universitaria, faculta a las universidades para

tener en cuenta las notas obtenidas por el alumno, realizar sus propias evaluaciones o aplicar otros criterios de admisión.

El fundamento competencial de estos preceptos se encuentra en primer lugar en el artículo 149.1.1 CE, como título genérico, en dos vertientes. De un lado y respecto de los alumnos, puesto que han de arbitrarse mecanismos de acceso a la universidad que sean esencialmente homogéneos y armónicos, de modo que el derecho a la educación superior tenga una configuración similar en toda España, evitando las barreras de entrada a las universidades de alumnos que han obtenido sus títulos en Comunidades Autónomas distintas. Se favorece también una armonización de la oferta de plazas, eludiendo la indeseable imposibilidad de cursar la carrera elegida. De otro y respecto de las universidades, al reforzarse sobremanera el derecho a la autonomía universitaria consagrado en el artículo 27.10 CE, pues los criterios de admisión que se aplican con preferencia son los que establece la propia universidad, dentro de los parámetros que fije el Gobierno. En segundo lugar, el acceso a la universidad es uno de los efectos jurídicos anudados a los títulos académicos (arts. 37.2, 22, 53 y 65 LOE), por lo que la competencia del Estado se encuadra en el primer inciso del artículo 149.1.30 CE. La determinación de criterios de admisión a la universidad no es sino la fijación de una condición de obtención y expedición de un título, puesto que es condición necesaria y previa para la obtención del título universitario correspondiente. Subsidiariamente, se invoca el artículo 149.1.30 CE, segundo inciso (STC 159/2013, de 26 de septiembre, FJ 7), pues en nada agota las posibilidades de desarrollo autonómico, ya que se trata de una regulación de mínimos, que se limita a proclamar principios constitucionales y encauza un sistema de admisión mínimamente reconocible en toda España, dejando a las Comunidades Autónomas margen suficiente para desarrollar, complementar, clasificar, ponderar y concretar los criterios a los que han de sujetarse las universidades. La impugnación se convierte en preventiva, pues prejuzga la futura regulación por el Gobierno de los criterios de admisión de alumnos.

La jurisprudencia constitucional sobre la variabilidad de las bases permite modular y variar la intensidad y extensión de la regulación básica atendiendo a la naturaleza y particularidades concurrentes. Esta intensidad regulatoria, sea la que fuere, puede encauzarse a través de una norma con rango de ley o puede ésta auxiliarse del desarrollo reglamentario, como sucede en este caso, en las cuestiones que por su naturaleza cambiante, adaptable y flexible no son objeto propio de la rigidez de una ley orgánica.

f) La disposición adicional trigésima cuarta LOE se asienta en la competencia que corresponde al Estado para regular las bases del desarrollo del artículo 27 CE. Las SSTC 188/2001 y 212/2005 distinguen en la normativa reguladora de becas y ayudas al estudio entre los elementos de ordenación, a los que no afecta la disposición impugnada, y los aspectos relativos a la tramitación, supervisión, control y resolución de las solicitudes presentadas, que comprenden la regulación procedimental y la ejecución administrativa, que corresponden a la Comunidad Autónoma (STC 188/2001, FJ 11). La norma impugnada se limita a la regulación de un trámite, la notificación de la resolución, en las becas y ayudas cuya gestión sea de competencia estatal.

g) Las disposiciones adicionales trigésima octava LOE y octava.3 bis LOFCA tratan de la obligación de la Comunidad Autónoma de garantizar una oferta educativa en la que el castellano sea utilizado como lengua vehicular. La competencia del Estado para garantizar el ejercicio del derecho a la utilización del castellano como lengua vehicular de la enseñanza, a partir de la configuración del conocimiento del castellano como derecho y deber (art. 3 CE y STC 82/1986, FJ 3), estriba en el artículo 149.1.1 CE (SSTC 6/1982, de 22 de febrero, 31/2010, de 28 de junio, FJ 24; 15/2013, de 31 de enero, en cuanto a la finalidad de los horarios mínimos, y 48/2013, de 28 de febrero).

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 149.1.1 CE y en el artículo 27 CE, en cuanto atribuye al Estado la alta inspección, corresponde a éste, como competencia propia, la función de garantizar y salvaguardar el derecho a recibir enseñanza en castellano. Ello implica tres consecuencias: (i) no estamos ante la ejecución subsidiaria de una competencia ajena, sino ante el debido y obligado ejercicio por el Estado de una

competencia propia; (ii) no se trata del ejercicio de potestades de control del Estado sobre las Comunidades Autónomas, sino ante una mera acreditación de un hecho mediante un procedimiento administrativo y al ineludible cumplimiento del deber constitucional que pesa sobre el Estado de garantizar el derecho a recibir enseñanza en castellano; y (iii) no se imponen a la Comunidad Autónoma formas concretas de actuación, sino que es enteramente libre para el ejercicio de sus competencias del modo que estime oportuno, siempre que respete sus deberes legales y constitucionales. Incluso cuando el Estado, asumiendo los suyos, sufrague la educación en castellano, la Comunidad Autónoma seguirá ostentando plena libertad de actuación en la prestación de los servicios que le competen. Consecuentemente, no se trata del ejercicio de potestades jerárquicas, en la medida en que éstas presupondrían la capacidad del Estado de dictar a la Comunidad Autónoma órdenes, instrucciones, correcciones y formas concretas de actuación.

Tampoco afecta a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, principio acotado por la doctrina constitucional (entre otras, SSTC 32/2012, de 15 de marzo, con cita de la STC 31/2010, y 13/2007, de 18 de enero), que haya establecido un equilibrio entre el ejercicio de competencias financieras y materiales a partir de una doble exigencia: prevenir que la utilización del poder financiero del Estado pueda desconocer, desplazar o limitar las competencias materiales autonómicas, y evitar que la extremada prevención de potenciales injerencias competenciales acabe por socavar las competencias estatales en materia financiera, el manejo y la disponibilidad por el Estado de sus propios recursos y, en definitiva, la discrecionalidad política del legislador estatal en la configuración y empleo de los instrumentos esenciales de la actividad financiera pública. El principio de autonomía financiera no es un valor absoluto, sino que tiene también sus propios límites (STC 13/2007, FJ 5), y su eventual vulneración ha de valorarse en atención al conjunto de los recursos de que puedan disponer, de las competencias atribuidas y de los servicios gestionados, dentro siempre de las reales disponibilidades económicas de un sistema globalmente presidido por el principio de solidaridad entre todos los españoles [STC 87/1993, de 11 de marzo, FJ 3 b)]. A la postre, todo ello significa que la suficiencia financiera es efectivamente «algo muy concreto y dependiente de muchas variables» (STC 135/1992, de 5 de octubre, FJ 8), no determinable en función de una singular fuente de ingresos, individualmente considerada, y su eventual reducción. No existe un derecho de las Comunidades Autónomas constitucionalmente consagrado a recibir una determinada financiación, sino un derecho a que la suma global de los recursos existentes de conformidad con el sistema aplicable en cada momento se reparta entre ellas respetando los principios de solidaridad y coordinación (STC 13/2007, de 18 de febrero, FJ 5).

h) La disposición final quinta LOMCE contiene el calendario de su entrada en vigor. La demanda no invoca un solo precepto constitucional, estatutario o legal que considere infringido con este calendario, ni da idea de la extensión de las supuestas facultades de la Comunidad Autónoma para retrasar la entrada en vigor de leyes orgánicas, ni del contenido, extensión, alcance y límites de la competencia autonómica que considera vulnerada. Tan sólo se refiere al dictamen del Consejo de Estado que, no siendo vinculante para el Gobierno al aprobar su anteproyecto de ley orgánica, alude a cuestiones de oportunidad, pero no es ni contiene parámetros de enjuiciamiento constitucional de la cuestión controvertida.

i) La impugnación de la disposición adicional quinta LOE, dedicada a relacionar los títulos competenciales del Estado, no es autónoma (STC 212/2012, de 14 de noviembre, FJ 10), careciendo además de toda relevancia los errores u omisiones que hubiera podido cometer el legislador en la delimitación de los títulos competenciales prevalentes (STC 233/1999, de 13 de diciembre).

6. Con fecha 29 de mayo de 2014, tuvo entrada un escrito del Letrado Mayor del Parlamento de Navarra, solicitando que se tuviera por formulada la adhesión de esta institución a los recursos de inconstitucionalidad números 1377-2014, 1385-2014, 1406-2014, 1433-2014, 1435-2014 y 1455-2014, interpuestos por otros sujetos legitimados contra la LOMCE. Solicita asimismo la acumulación de los mencionados recursos para su tramitación y resolución unitaria.



Mediante providencia de 10 de junio de 2014, se dio traslado de dicho escrito a las partes personadas en los citados recursos para que, en el plazo de diez días, pudieran exponer lo que estimaran procedente al respecto.

La representación procesal del Gobierno de Cataluña, mediante escrito presentado el día 20 de junio de 2014, comunicó que no formulaba manifestación alguna respecto de la adhesión del Parlamento de Navarra.

El Abogado del Estado, mediante escrito registrado con fecha 26 de junio de 2014, solicitó la inadmisión del escrito presentado por el Parlamento de Navarra, con base en las alegaciones que se resumen a continuación.

a) La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) no admite la existencia de un trámite procesal de adhesión, como acción ejercitada por quien, hallándose legitimado para la interposición de un recurso de inconstitucionalidad, no lo hubiese deducido en tiempo hábil para ello.

Se trata de un escrito inicial, dirigido a formular una pretensión impugnatoria, solicitando del Tribunal Constitucional que la declare inconstitucional en los preceptos sobre los que formula sus alegaciones sustantivas (que el escrito adjunta) de supuesta inconstitucionalidad de la norma. Con independencia, pues, del *nominatim* que se le otorga, consiste en un recurso de inconstitucionalidad extemporáneo. La calificación formal que, como subterfugio, se le quiere otorgar al recurso interpuesto no puede impedir, una vez constatado el efecto de preclusión del plazo procesal de interposición, la lógica y necesaria consecuencia de su inadmisión. El proceso constitucional se configura en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional como un proceso jurisdiccional, estando los plazos previstos sujetos a caducidad y preclusión. De lo contrario, el plazo para impugnar se podría estar reabriendo sin límite, idea contraria al principio de seguridad jurídica y al concepto o esencia misma del proceso. Así lo ha entendido el Tribunal en el ATC 547/1989, de 15 de noviembre, en el que condensa su doctrina definitiva sobre la cuestión.

b) No puede solicitarse la acumulación procesal de autos por quien, no habiendo ejercitado en plazo la acción procesal, no se ha constituido como parte en el proceso. Conforme a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en modo alguno resulta posible una eventual acumulación a solicitud de quien voluntariamente tuvo la posibilidad de constituirse como parte y no lo hizo en el tiempo establecido para ello. El tenor del artículo 83 LOTC presupone, en coherencia con el plazo de caducidad del artículo 33, que tanto quien puede solicitar la acumulación como los comparecidos son ya parte en el proceso. Ni el Parlamento de Navarra puede invocar el artículo 83 LOTC ni cabe alguna suerte de aplicación supletoria de otras leyes de procedimiento, pues la regulación del citado precepto es acabada en cuanto a este extremo. Por otra parte, no hay en el artículo 80 LOTC remisión al régimen de acumulación de procesos en otras jurisdicciones. Además, el régimen procesal de la acumulación de autos que ofrecen tanto la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (arts. 34 y ss. LJCA), como la Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil (artículos 74 y ss. LEC), se hallan referidos, en cuanto a la legitimación, siempre a quienes sean parte.

c) La actuación pretendida, de reapertura del proceso, no puede verse como análoga a las posibilidades de adhesión que conceden las leyes procesales. El instituto de la adhesión se regula en la Ley de enjuiciamiento civil respecto de la apelación de sentencias ya dictadas, y la existencia de un pronunciamiento judicial en primera instancia resulta ser el presupuesto procesal. El artículo 461 LEC no es susceptible de traslación por vía de aplicación supletoria, que no está prevista en el artículo 80 LOTC en lo que atañe a recursos, pues no hay segunda instancia en la jurisdicción constitucional. Aunque *expressis verbis* del artículo 80 LOTC no rige la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa con carácter supletorio, cabe añadir que, para la acumulación de acciones del artículo 35 LJCA, se encuentra legitimado el actor, el que hubiese ejecutado la acción a través de la demanda. En cuanto a la acumulación del artículo 37 de la misma Ley, es una decisión del órgano jurisdiccional, previa audiencia de las partes, lo que requiere que se hubieran constituido como tales en tiempo hábil, conforme a la ley rectora del proceso.

d) La pretensión de adhesión no es materialmente sino el intento de asunción por el Parlamento de Navarra del rol de coadyuvante incondicionado respecto de posibles recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la LOMCE, en suma, una acción procesal no permitida por la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional e incompatible con sus principios inspiradores, que debería ser enteramente inadmitida.

7. Por providencia de 20 de febrero de 2018, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el mismo día, mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad se interpone por el Gobierno de Cataluña contra el artículo único de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE), por el que se modifica, se da nueva redacción o se añaden los siguientes preceptos de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación (LOE): 6 *bis*.2, apartados a) 3, b) 3 y c) 1; 21.2; 29. 1 y 4; 36 *bis*, 1 y 3; 38.2; 41.2 último párrafo, y 3 b); 111 *bis*, 3 y 6; 120.3, párrafo segundo; 144.1, párrafos segundo y cuarto; y 147.2, párrafo segundo; las disposiciones adicionales trigésima cuarta.1; trigésima sexta y trigésima octava.4, últimos tres párrafos; y las disposiciones finales quinta y séptima *bis* de la propia LOMCE, la disposición final primera, por la que se modifica el artículo 42.3 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades (LOU); la disposición final tercera, por la que se añade un apartado tercero a la disposición adicional octava de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), y la disposición final quinta.4.

En esencia, la recurrente considera que esta regulación: (i) vulnera las competencias tanto normativas como ejecutivas atribuidas a la Generalitat de Cataluña en materia de educación y universidades por los artículos 131 y 172 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC); (ii) contraviene las exigencias de la jurisprudencia constitucional en relación con el desarrollo reglamentario básico y (iii) al regular la garantía del derecho a recibir la enseñanza en ambas lenguas oficiales, implanta un procedimiento de ejecución sustitutoria que es contrario a los artículos 2, 137, 153 y 157 CE, invade las competencias autonómicas en materia de educación y lengua propia (arts. 131 y 143.1 EAC) y vulnera el régimen lingüístico de la enseñanza previsto en el artículo 35 EAC.

Para el Abogado del Estado, y siguiendo el mismo orden expositivo: (i) la regulación impugnada encaja en las competencias atribuidas al Estado por el artículo 149.1, reglas primera y trigésima CE; (ii) las remisiones al desarrollo reglamentario básico se ajustan a la jurisprudencia constitucional, calificando asimismo su impugnación de preventiva y (iii) la competencia del Estado para garantizar el ejercicio del derecho a la utilización del castellano como lengua vehicular de la enseñanza se fundamenta en el artículo 149.1.1 CE.

2. Con carácter preliminar, hemos de dar respuesta a la solicitud de adhesión del Parlamento de Navarra, de la que se ha dado cuenta en los antecedentes de esta resolución. Como señala el Abogado del Estado, no resulta procesalmente admisible que una institución legitimada para interponer el recurso de inconstitucionalidad [arts. 162.1 a) CE y 32.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: LOTC] pretenda sustituir el cauce que para ello ha dispuesto el ordenamiento jurídico por una figura de adhesión, que significaría reabrir indebidamente el plazo preclusivo en el que tuvo la oportunidad de impugnar la LOMCE.

Hemos admitido en alguna ocasión legitimación a las Comunidades Autónomas «para personarse, como partes secundarias o subordinadas de las demandadas, en punto a coadyuvar en la defensa de la constitucionalidad de la norma cuando... se trate de disposiciones que inequívocamente afecten a su propio ámbito de autonomía y sin que, en ningún caso, dicha intervención adhesiva pueda suponer la modificación del objeto procesal, el cual ha de quedar definitivamente delimitado por las alegaciones exclusivamente formuladas por las partes principales contempladas en los arts. 32.1 y 34 LOTC debiendo quedar circunscrita su intervención a formular alegaciones sobre dicho

objeto y a ser oída por este Tribunal» (ATC 172/1995, de 6 de junio, FJ 5; en el mismo sentido, STC 118/2016, de 23 de junio, sobre personación como coadyuvantes del Gobierno Vasco y el Parlamento Vasco, sin retroacción de las actuaciones a un momento anterior, y sin tener por hechas las manifestaciones sobre la cuestión de fondo al haber precluido el periodo de alegaciones). Pero, como recuerda el mismo Auto, «las Comunidades Autónomas pueden, con observancia del plazo previsto en el art. 33, interponer un recurso de inconstitucionalidad contra disposiciones con rango de Ley, siempre y cuando “puedan afectar a su propio ámbito de autonomía”, estando facultadas para comparecer y sostener la pretensión de inconstitucionalidad en calidad de partes demandantes». Por esta razón, la modalidad de «intervención adhesiva» que solicita el Parlamento de Navarra ha de ser rechazada, siendo de aplicación nuestra doctrina previa según la cual la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, «al regular los recursos de inconstitucionalidad, no conoce la figura de la intervención adhesiva de terceros que no hayan sido recurrentes y que no hayan esgrimido la acción dentro del plazo específicamente establecido para ello. Por consiguiente, la pretensión de que en este momento tengamos por adheridos al recurso a Diputados que en el momento inicial no manifestaron voluntad alguna y que, por tanto, no ejercitaron la acción de que estaban asistidos, no es, por la citada razón, procedente, por cuanto que en el momento actual tratan de adherirse a un proceso abierto por otros sin haber ejercitado ellos mismos, en el plazo debido, la acción de que estaban asistidos y sin que, por tanto, ese indirecto camino, no reconocido por la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, les permita remediar la situación que creara su pasividad, la cual, por demás, no perjudica la viabilidad del recurso» (ATC 18/1985, de 15 de enero, FJ 3).

Procede pues inadmitir la solicitud de adhesión del Parlamento de Navarra, lo que lógicamente conlleva la inadmisión de la solicitud de acumulación del presente recurso de inconstitucionalidad con los demás que han sido interpuestos contra la LOMCE, al haber sido formulada por quien no tiene la condición de parte en este proceso.

3. Antes de estudiar las cuestiones de fondo planteadas en este proceso constitucional, hemos de analizar en qué medida la normativa aprobada durante su pendencia ha podido tener incidencia en la pervivencia del objeto.

En primer lugar, se constata que las modificaciones introducidas por las disposiciones finales sexta y séptima de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, no presentan incidencia alguna, pues afectan únicamente a los artículos 84.2 y 87.2 LOE, modificados en su día por la LOMCE, que no han sido impugnados en este proceso.

En segundo lugar, el Real Decreto-ley 5/2016, de 9 de diciembre, de medidas urgentes para la ampliación del calendario de implantación de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa, amplía el plazo para la implantación de las evaluaciones reguladas por la LOMCE, con el expreso propósito de «colaborar decididamente al proceso de diálogo que debe concluir en el Pacto de Estado, Social y Político por la Educación y en cumplimiento de los compromisos políticos asumidos», según su exposición de motivos. A tal fin, se aprueba una serie de medidas, cuyo rasgo común estriba en que no suponen una modificación definitiva de las reformas introducidas en la LOMCE en relación con las evaluaciones y los requisitos para la obtención de las titulaciones académicas, sino que se caracterizan por dejar en suspenso su aplicación, «hasta la entrada en vigor de la normativa resultante del Pacto de Estado, Social y Político por la Educación».

De acuerdo con la consolidada doctrina de este Tribunal en procesos constitucionales de naturaleza competencial, «la eventual apreciación de la pérdida de objeto del proceso dependerá de la incidencia real que sobre el mismo tenga la derogación, sustitución o modificación de la norma y no puede resolverse apriorísticamente en función de criterios abstractos o genéricos, pues lo relevante no es tanto la expulsión de la concreta norma impugnada del ordenamiento, cuanto determinar si con esa expulsión ha cesado o no la controversia competencial, toda vez que poner fin a la misma a la luz del orden

constitucional de reparto de competencias es el fin último al que sirven tales procesos» (por todas, STC 143/2014, de 22 de septiembre, FJ 2).

Concretamente en el ámbito educativo, la STC 184/2012, de 17 de octubre, abordó el enjuiciamiento de la Ley Orgánica 10/2002, íntegramente derogada por la LOE, nueva regulación que afectaba a la controversia trabada sobre algunos de los preceptos referidos a la ordenación competencial en materia educativa (en unos casos haciendo desaparecer el enunciado y en otros sustituyéndolo por una nueva redacción). No obstante, esta circunstancia no fue impedimento para que el Tribunal considerara aconsejable resolver la disputa sobre la Ley derogada, declarando la titularidad de las competencias discutidas, «dadas las especiales circunstancias que concurren en el presente supuesto (muy especialmente por el número de preceptos que se ven afectados y las cuestiones que respecto de los mismos se plantean, así como por la materia de que se trata, que guarda directa relación con un derecho fundamental a la educación)» [FJ 2 b)]. Se aprecia en este proceso la concurrencia de idénticas circunstancias, a las que debe sumarse la singularidad de la fórmula empleada por el Real Decreto-ley 5/2016: la suspensión indefinida de algunas previsiones de la LOMCE, en tanto no se apruebe la normativa resultante del pacto educativo. Abre así una incógnita que no permite dar por desaparecida la controversia competencial, pues las normas impugnadas no han sido derogadas, ni han quedado modificadas o sustituidas en un sentido que permita alcanzar esa conclusión en el momento de dictar esta resolución.

Por lo demás, el resultado no es distinto cuando se contrasta en detalle la incidencia de las medidas aprobadas por el Real Decreto-ley 5/2016 en los preceptos impugnados:

a) El apartado primero de la disposición final quinta LOMCE se modifica para conferir a la evaluación de la educación primaria regulada en el artículo 21 LOE (art. único.13 LOMCE) carácter muestral y con finalidad diagnóstica, «hasta la entrada en vigor de la normativa resultante del Pacto de Estado, Social y Político por la Educación». Al no incidir esta modificación en el impugnado apartado segundo del artículo 21 LOE, que atribuye al Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, la competencia para establecer los criterios de evaluación y las características generales de las pruebas, subsiste la controversia competencial.

b) En parecidos términos, la modificación introducida en el apartado segundo de la disposición final quinta LOMCE comporta que la evaluación de la educación secundaria obligatoria, regulada en el artículo 29 LOE (art. único.20 LOMCE), tendrá el mismo carácter muestral y finalidad diagnóstica, sin efectos académicos, «hasta la entrada en vigor de la normativa resultante del Pacto de Estado, Social y Político por la Educación».

No ha perdido objeto el recurso, pues el reproche dirigido al apartado primero del artículo 29 LOE estriba en que la evaluación se realizará sobre la base, prácticamente única, de las áreas troncales cuyos contenidos establece el Estado, que como «referencia principal», aunque limitada al cuarto curso de la educación secundaria obligatoria (ESO), se mantiene en la modificación introducida por el Real Decreto-ley 5/2016.

Tampoco desaparece la controversia trabada en torno al apartado cuarto del artículo 29 LOE, al no alterarse lo que constituye el motivo de su impugnación: la reserva al Estado de la competencia para establecer para todo el sistema educativo español los criterios de evaluación y las características de las pruebas, así como su diseño y contenido para cada convocatoria.

c) Las modificaciones introducidas en el apartado tercero de la disposición final quinta LOMCE suponen, en esencia, que «hasta la entrada en vigor de la normativa resultante del Pacto de Estado, Social y Político por la Educación» se suspende la evaluación final de bachillerato regulada en el artículo 36 *bis* LOE (art. único.29 LOMCE), necesaria para la obtención del título académico, realizándose exclusivamente para los alumnos que quieran acceder a estudios universitarios.

Como en el supuesto anterior, no puede darse por desaparecida la controversia, puesto que, respecto de la impugnación del apartado primero del artículo 36 *bis* LOE, aunque se añade en su caso la materia de «Lengua Cooficial y Literatura», se mantiene la conexión de la prueba con las asignaturas troncales de segundo curso, suprimiendo la

evaluación de una asignatura del bloque específico. Tampoco se altera la atribución al Estado de la competencia para establecer para todo el Sistema educativo español los criterios de evaluación y las características de las pruebas, así como su diseño y contenido para cada convocatoria, que ha dado lugar a la impugnación del apartado 4 del artículo 36 *bis* LOE.

d) El apartado cuarto de la disposición final quinta LOMCE ha sido impugnado en este proceso aduciendo que la implantación del primer ciclo de formación profesional, por su carácter prematuro (curso 2014-2015), elimina *de facto* la competencia autonómica para el desarrollo de la normativa básica estatal. El Real Decreto-ley 5/2016 introduce en esta disposición la posibilidad de que los alumnos que obtengan el título de formación profesional básica puedan obtener asimismo el título de educación secundaria obligatoria si se cumplen determinados requisitos. Al mantener el mismo calendario de implantación de este ciclo educativo, subsiste íntegramente el motivo de su impugnación.

e) El apartado sexto de la disposición final quinta LOMCE establece el régimen de acceso y admisión a las enseñanzas universitarias oficiales de grado, siempre «hasta la entrada en vigor de la normativa resultante del Pacto de Estado social y político por la educación». Se remite al artículo 36 *bis* LOE, al que previamente hemos hecho referencia, sin afectar a la controversia trabada por la remisión a la normativa reglamentaria básica contenida en el artículo 38.2 y la disposición adicional trigésima sexta LOE (art. único, apartados trigésimo primero y nonagésimo séptimo LOMCE) y en el artículo 42.3 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades (disposición final primera LOMCE)

En consecuencia, procede entender que pervive íntegramente el objeto de este recurso, cuyo análisis de fondo iniciamos seguidamente.

4. Como ha quedado detallado en los antecedentes de esta resolución, estamos ante una controversia de índole netamente competencial, en la que las discrepancias giran en torno a los contornos de las competencias estatales y autonómicas en materia de educación, con alguna referencia a otros títulos competenciales y preceptos constitucionales, que se invocan con carácter complementario, y a los que haremos referencia, si procede, al abordar el posterior análisis pormenorizado de las impugnaciones.

Centrado así el debate, y al no ofrecer dudas su encuadramiento en el ámbito de la educación como proponen las partes, resulta obligado recordar que, desde la inicial STC 5/1981, de 13 de febrero, este Tribunal ha examinado las dimensiones sustantiva y competencial de esta materia (constitucionalmente regida por los artículos 27 y 149.1.30 CE) en más de treinta sentencias. A día de hoy, los sucesivos pronunciamientos conforman un copioso acervo doctrinal, que nos ha permitido ya fijar criterios relevantes sobre muchas de las cuestiones específicas que, nuevamente, son objeto de litigio en este proceso, tales como las enseñanzas mínimas o comunes, sus contenidos y horarios, la alta inspección del Estado, las becas y ayudas al estudio, los itinerarios y materiales educativos, los desarrollos reglamentarios básicos, el régimen de las lenguas propias en la enseñanza, la evaluación de los procesos educativos o, en fin, el régimen de acceso a la universidad. A estos pronunciamientos específicos, muchos de ellos invocados en sentido inverso por las partes en apoyo de sus pretensiones, haremos referencia en lo que sea pertinente para resolver cada una de las concretas impugnaciones en que se estructura el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Cataluña.

Basta por ahora con remitirse, en relación con el alcance general de las competencias del Estado (art. 149.1.30 CE) y de la Comunidad Autónoma de Cataluña (arts. 131 y 172 EAC), a la STC 212/2012, de 14 de noviembre, FJ 3, y, por esa vía, a la STC 184/2012, de 17 de octubre, en cuyo fundamento jurídico 3 sintetizamos nuestra doctrina sobre el artículo 149.1.30 CE, en su 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 marco.



5. El escrito de demanda recoge una extensa crítica a la nueva configuración de la estructura de las asignaturas incorporada por la LOMCE, de la que se dice que limita la capacidad de desarrollo del currículo educativo respecto de las materias troncales a la posibilidad, atribuida también a los centros docentes, de complementar sus contenidos, con vulneración de las competencias autonómicas para la ordenación curricular [art. 131.3 c) EAC] y contravención de la jurisprudencia constitucional (STC 131/1996, de 11 de julio).

Sin embargo, el reproche general así formulado se traduce en una impugnación circunscrita únicamente al artículo 6 *bis.2 c)* 1 LOE, en la redacción dada por el artículo único.5 LOMCE, al que en consecuencia ha de quedar limitado nuestro enjuiciamiento, sin entrar a valorar las consideraciones vertidas sobre la parte de la reforma LOMCE que, a la postre, no ha sido impugnada en este proceso. Recordamos en la STC 233/2015, de 5 de noviembre, FJ 1 b), nuestra doctrina según la cual el suplico «es la parte decisiva para reconocer y concretar el objeto de todo recurso» (STC 195/1998, de 1 de octubre, FJ 1), sin perjuicio de que este Tribunal haya favorecido en todo momento una interpretación del artículo 33 LOTC alejada de rigorismos formales, en la que tiene lógica cabida la solución de los meros errores materiales. No concurren en este caso razones para apreciar que estamos ante un error material, habida cuenta de que el suplico coincide exactamente con el acuerdo adoptado por el Gobierno de Cataluña que, por su condición de órgano legitimado para la interposición del recurso de inconstitucionalidad, es el único que puede determinar el alcance de su voluntad impugnatoria, sin que pueda haber lugar a ampliaciones del objeto así delimitado en la demanda suscrita por la representación procesal del Gobierno de Cataluña (en el mismo sentido, STC 119/2014, de 16 de julio, FJ 2).

Centrando pues el análisis en el artículo 6 *bis.2 c)* 1 LOE objeto de este recurso, este precepto dispone que las Administraciones educativas podrán complementar los contenidos del bloque de asignaturas troncales, dentro de la regulación y límites establecidos por el Gobierno, a través del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Esta última referencia ha de conectarse con el artículo 6 *bis.2 a)* 1 LOE, no impugnado, que atribuye al Gobierno la competencia para determinar los «contenidos comunes, los estándares de aprendizaje evaluables y el horario lectivo mínimo del bloque de asignaturas troncales». 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 las 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].

Dicho de otro modo: atendiendo estrictamente al objeto impugnado, resulta que la Comunidad recurrente no cuestiona la competencia estatal así definida, centrando la tacha de constitucionalidad en el precepto de la LOE que da pie precisamente a entender que dicha competencia estatal no agota el campo normativo, sino que, por el contrario, prevé expresamente la existencia de un complemento de los contenidos de las asignaturas troncales, a establecer por las Comunidades Autónomas.

No puede prosperar el reproche de constitucionalidad así planteado. Este Tribunal ha ratificado en diversas ocasiones la competencia del Estado para la fijación de las que en las sucesivas leyes educativas han sido denominadas «enseñanzas mínimas», posteriormente «enseñanzas comunes» y, en el presente, «aspectos básicos del currículo», del cual forma parte la estructura en las asignaturas que estamos analizando (entre otras, SSTC 88/1983, de 27 de octubre; 212/2012, de 14 de noviembre, y 24/2013, de 31 de enero). Con las diferentes denominaciones que ha recibido, el concepto comprende la fijación de objetivos por bloques temáticos en relación a cada disciplina, materia o asignatura, así como los horarios mínimos que se consideren necesarios para su enseñanza efectiva y completa. Antes y después de la reforma de la LOMCE, la competencia autonómica queda condicionada solo parcialmente, «dado que las enseñanzas comunes que tiene que incluir en sus propios términos no abarcan la totalidad del horario escolar ... las Administraciones educativas, al regular el currículo, disponen del margen que dejan las enseñanzas comunes, dentro del cual pueden prever enseñanzas específicas que respondan a su particularidad dentro del Estado autonómico, con lo que

queda intacta la competencia de desarrollo normativo» (STC 212/2012, FJ 4). Así sucede también en el bloque de las asignaturas troncales, como se deduce sin esfuerzo del precepto que estamos examinando.

Por último, hay que señalar que en la reforma operada por la LOMCE no se asimila el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas con el margen de actuación de los centros docentes, como parece entender la recurrente. Es cierto que los centros docentes pueden complementar los contenidos de los bloques de asignaturas troncales, específicas y de libre configuración autonómica y configurar su oferta formativa, pero al hacerlo están sometidos tanto a la regulación y límites establecidos por las Administraciones educativas, lo que desde luego incluye la normativa dictada por las Comunidades Autónomas, como a la programación de la oferta educativa que establezca cada Administración educativa (art. 6 bis.2 d) 1 LOE).

Queda por tanto desestimada la impugnación del artículo 6 bis.2 c) 1 LOE, en la redacción dada por el artículo único.5 LOMCE.

6. La regulación de las pruebas finales de evaluación incorporadas por la LOMCE en las etapas de educación secundaria obligatoria (ESO) y bachillerato, cuya superación es condición para la obtención de los correspondientes títulos académicos, ha sido objeto de una serie de tachas de inconstitucionalidad que la recurrente dirige a distintos preceptos de la LOE, concretamente a sus artículos 6 bis.2 b) 3 (introducido por el art. único.5 LOMCE), 29, 1 y 4 (modificado por el art. único.20 LOMCE), 36 bis, 1 y 3 (introducido por el art. único.29 LOMCE) y 144.1, párrafos segundo y cuarto (modificado por el art. único.89 LOMCE).

Como ha quedado detallado en los antecedentes de esta resolución, las partes plantean discrepancias a la hora de encuadrar esta regulación de forma prevalente en una de las dos competencias diferenciadas que el artículo 149.1.30 CE atribuye al Estado: la competencia exclusiva para la «regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales», y 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».

Atendiendo en primer lugar a la disposición final quinta LOE (modificada por el artículo único.107 LOMCE), y pese a la estrecha conexión que presenta este conjunto de preceptos, los artículos 6 bis.2 b) 3 y 144.1 LOE, que contienen reglas esencialmente competenciales, tendrían la condición de norma básica, al haber quedado incluidos en su apartado primero, en tanto que los artículos 29 y 36 bis LOE, que instituyen los criterios generales sobre la estructura y contenido de las pruebas de evaluación individualizada, «se dictan al amparo de la competencia exclusiva del Estado sobre la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales» (apartado segundo). No resulta de ello una exacta congruencia, si se repara en la reproducción literal que aparece en los artículos 6 bis.2 b) 3, 29.4 y 36 bis.3 en cuanto concierne a la competencia estatal para diseñar las pruebas y establecer su contenido para cada convocatoria.

Con mayor o menor acierto, refleja la LOE en cualquier caso la dualidad y la estrecha relación intrínseca de las dos reglas competenciales recogidas en el artículo 149.1.30 CE. De esta característica también se ha ocupado el Tribunal, cuyos pronunciamientos previos [en particular, SSTC 111/2012, de 24 de mayo, FFJJ 10 y 12; 184/2012, de 17 de octubre, FJ 6 e); 207/2012, de 14 de noviembre, FJ 4; 214/2012, de 14 de noviembre, FJ 8, y 170/2014, de 23 de octubre, FJ 4] han tenido en cuenta lógicamente las diferencias en las modalidades de evaluación examinadas, a partir de la estructura y el contenido de las enseñanzas en las que se inserta la prueba de evaluación y, sobre todo, de los efectos de ésta en la obtención de un título académico.

El encuadramiento de la regulación ahora impugnada en la competencia exclusiva o compartida que el citado precepto constitucional atribuye al Estado habrá de resolverse, en definitiva, con arreglo al criterio consolidado en la doctrina del Tribunal cuando las partes plantean distintas opciones de encuadramiento: «en casos como el que nos ocupa, en que la norma cuestionada puede entenderse comprendida en más de una regla

definidora de competencias, debe determinarse... cuál de ellas es la prevalente, teniendo presente, junto con los definidos ámbitos competenciales, la razón o fin de la norma atributiva de competencias y el contenido del precepto cuestionado" (STC 153/1985, de 7 de noviembre, FJ 3, con cita de la STC 49/1984, de 5 de abril). Igualmente, habremos de tener en cuenta nuestra tradicional doctrina "de que la inclusión de una competencia genérica debe ceder ante la competencia específica (SSTC 71/1982, FJ 2, y 87/1989, FJ 3, entre otras)" (STC 190/2000, de 13 de julio, FJ 4)» (STC 212/2005, de 21 de julio, FJ 3).

Haciendo abstracción del mero carácter muestral y finalidad diagnóstica que, provisional pero indefinidamente, presentan actualmente las pruebas de evaluación de ESO y bachillerato, la superación de las pruebas de evaluación controvertidas es condición necesaria (aunque no suficiente, como luego se verá) para la obtención de los títulos académicos de ESO y bachillerato. Así lo disponen los artículos 31.1 y 37.1 LOE (modificados respectivamente por el art. único, 22 y 30 LOMCE), que no han sido impugnados en este proceso. Este constituye el factor que inequívocamente reconduce la regulación impugnada en este bloque a la competencia exclusiva del Estado para la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos (art. 149.1.30 CE, primer inciso), «una competencia que reserva al Estado toda la función normativa en relación con dicho sector (STC 77/1985, de 27 de junio, FJ 15), no pudiendo las Comunidades Autónomas asumir más que competencias ejecutivas en relación con esta materia (STC 111/2012, de 24 de mayo, FJ 5)» (STC 214/2012, de 14 de noviembre, FJ 3).

El supuesto ahora analizado es en efecto similar al que fue objeto de las SSTC 184/2012, FJ 6 e), y 214/2012, FJ 8, en relación con una prueba general de bachillerato cuya superación se exigía para la obtención del título de bachiller. En el artículo 37.1 de la Ley orgánica de calidad de la educación de 2002 entonces examinado (que no llegó a implantarse por su derogación por la LOE de 2006), la reserva reglamentaria al Estado se limitaba expresamente a las condiciones básicas. Impugnado por razón de la remisión al desarrollo reglamentario básico, el Tribunal confirmó su constitucionalidad, sin dejar de precisar su conexión con la competencia del Estado en materia de títulos académicos, que es plena en el plano normativo: «la materia que regulan se relaciona estrechamente con la "regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales", ámbito en el que la competencia normativa estatal es plena, de modo que, al menos desde la perspectiva competencial, que es la única aquí suscitada por la recurrente, ninguna objeción cabe formular contra la remisión al reglamento que dichos preceptos contienen, pues, ni siquiera si el Estado disciplinase todo este sector usando la forma reglamentaria, la Comunidad Autónoma recurrente sufriría un detrimento en su esfera de atribuciones, pues carece en este punto de competencias normativas» (STC 214/2012, FJ 8).

7. Encuadrada la controversia en el ámbito de la competencia exclusiva del Estado para la «regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales» (art. 149.1.30 CE, primer inciso), procede abordar el examen concreto de los preceptos incluidos en este bloque de impugnación.

a) A los artículos 29.1 y 36 *bis*.1 LOE se les reprocha que el diseño de las pruebas finales de evaluación que dan lugar a los títulos de ESO y bachillerato se realice sobre la base, prácticamente única, de las áreas troncales cuyos contenidos establece el Estado.

Correspondiendo a este Tribunal únicamente dirimir la controversia competencial, sin entrar en consideraciones acerca de la oportunidad, la bondad técnica o las virtudes de otras alternativas posibles, procede constatar que estas pruebas tienen la finalidad de normalizar «los estándares de titulación en toda España, indicando de forma clara al conjunto de la comunidad educativa cuáles son los niveles de exigencia requeridos e introduciendo elementos de certeza, objetividad y comparabilidad de resultados» según la exposición de motivos de la LOMCE. No ofrece pues duda alguna que forma parte de la competencia exclusiva del Estado la determinación del contenido de las pruebas de

evaluación, en las que el mayor peso de las áreas troncales, como las anteriormente denominadas enseñanzas mínimas o comunes, es coherente con su función de asegurar una formación común y garantizar la homologación y la validez general de los títulos (por todas, SSTC 214/2012, de 14 de noviembre, FJ 4, y 24/2013, de 31 de enero, FJ 5).

Sentado esto, conviene añadir que la apreciación de la recurrente, según la cual el desarrollo curricular autonómico queda prácticamente excluido de la evaluación del proceso de aprendizaje, parece atender única y exclusivamente a las pruebas finales de etapa. Sin embargo, la lectura sistemática de la LOE pone de manifiesto que la evaluación del aprendizaje es un proceso mucho más amplio, que en la ESO se desarrolla de forma continua, formativa e integradora (art. 28.1 LOE, modificado por el art. único. 19 LOMCE) y en bachillerato es continua y diferenciada según las distintas materias (art. 36.1 LOE, modificado por el art. único.28 LOMCE). Son las Comunidades Autónomas las que complementan o establecen los criterios de evaluación durante la etapa educativa [art. 6 *bis.2 c)* 6 LOE, añadido por el art. único.5 LOMCE]. Además, esta evaluación continua se proyecta sobre el conjunto de estas enseñanzas, que en la LOE responde, como no podría ser de otra manera, a la competencia compartida en materia de educación, de modo que el desarrollo curricular autonómico, ya desde las fases anteriores a las pruebas finales controvertidas, es asimismo objeto de evaluación:

(i) Las Comunidades Autónomas complementan los contenidos del bloque de asignaturas troncales, establecen los contenidos de los bloques de asignaturas específicas y de libre configuración autonómica, y los estándares de aprendizaje evaluables de este último bloque [artículos 6 *bis.2 c)* 1, 2 y 7, 24.4 y 5, 34 *bis.4 y 5* LOE].

(ii) La diversidad de opciones en los itinerarios educativos se amplía considerablemente a partir del cuarto curso de ESO, tanto para las asignaturas troncales, en una parte dependiendo de la programación de la oferta educativa de cada Comunidad Autónoma, como para las asignaturas específicas y de libre configuración autonómica (arts. 25, 34 *bis* y 34 *ter* LOE).

(iii) Tanto en ESO como en bachillerato, el acceso a la prueba de evaluación de final de etapa requiere la previa superación de la evaluación de cada una de las materias, en cuya configuración normativa participan las Comunidades Autónomas (arts. 29.3 y 36 *bis.2* LOE).

(iv) Tributario de esta amplia diversidad de opciones, el contenido de la evaluación final individualizada es inevitablemente plural: además de comprender alguna de las materias del bloque de asignaturas específicas que establecen las Comunidades Autónomas, la evaluación del bloque de asignaturas troncales tendrá en las materias generales un núcleo común uniforme en todo el territorio, y en las materias optativas otro dependiente de la programación educativa autonómica (arts. 29.1, 2 y 3 y 36 *bis.1* LOE).

En atención a todo lo expuesto, procede concluir que los artículos 29.1 y 36 *bis.1* LOE no abocan a la exclusión de la evaluación del desarrollo curricular autonómico, siendo una legítima manifestación de la competencia reservada al Estado por el primer inciso del artículo 149.1.30 CE.

b) Los artículos 29.4 y 36 *bis.3* LOE atribuyen al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte la competencia para establecer los criterios de evaluación y características de las pruebas, y atribuyen asimismo al indicado departamento ministerial la competencia para establecer el diseño y contenido de las pruebas para cada convocatoria [atribución esta última reproducida en el artículo 6 *bis.2 b)* 3 LOE].

Ya ha quedado afirmado que, ex artículo 149.1.30 CE, primer inciso, el Estado está habilitado para acometer la entera normación de las pruebas finales de evaluación, en la medida en que su superación es condición inexcusable para la obtención de los títulos académicos de ESO y bachillerato. Esta competencia estatal comprende tanto el establecimiento general de los criterios de evaluación y características de las pruebas, como la concreta determinación de su diseño y contenido para cada convocatoria, pues en este ámbito la competencia autonómica es meramente ejecutiva y se traduce, por utilizar los términos del artículo 144.1, párrafo tercero LOE, en la «realización material de las pruebas».

Queda por tanto desestimada la impugnación de estos preceptos.

c) El párrafo segundo del artículo 144.1 LOE (modificado por el art. único.89 LOMCE) especifica que las pruebas y los procedimientos de las evaluaciones indicadas en los artículos 29 y 36 *bis* se diseñarán por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, a través del Instituto Nacional de Evaluación Educativa. Añade que dichas pruebas serán estandarizadas y se diseñarán de modo que permitan establecer valoraciones precisas y comparaciones equitativas, así como el seguimiento de la evolución a lo largo del tiempo de los resultados obtenidos.

Este precepto se limita a contemplar la colaboración técnica de un órgano interno del propio Ministerio de Educación, Cultura y Deporte que, con la participación de las Administraciones educativas (art. 142.2 LOE), tiene asignada la función de «coordinación de las políticas de evaluación general del sistema educativo y la realización, en colaboración con los organismos correspondientes de las administraciones educativas, de las evaluaciones que atribuya al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte la normativa vigente» [art. 5.1 p) del Real Decreto 284/2017, de 24 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del citado Ministerio].

La previsión impugnada constituye por tanto una manifestación de la libertad de configuración organizativa en el ámbito de la Administración estatal para el ejercicio de sus competencias constitucionales, por lo que no plantea objeción constitucional alguna.

d) El párrafo cuarto del artículo 144.1 LOE se impugna por atribuir al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte la facultad de regular el procedimiento de revisión de los resultados de las evaluaciones individualizadas, si bien debe precisarse que, en puridad, el precepto remite a un desarrollo reglamentario genérico, sin habilitar específicamente al órgano estatal citado en el escrito de demanda.

El párrafo cuarto puesto aquí en entredicho no precisa si esta habilitación comprende el conjunto de las evaluaciones enumeradas en el párrafo primero del mismo apartado. Pero cabe entender que se ciñe a las evaluaciones previstas en los artículos 29 y 36 *bis* LOE, al ser las únicas cuya superación es necesaria para obtener los títulos académicos de graduado en educación secundaria obligatoria y bachiller (arts. 31.1 y 37.1 LOE, respectivamente).

Tomando en consideración que «la homologación del sistema educativo a que se refiere el art. 27.8 CE y la competencia que reserva al Estado el art. 149.1.30 CE son los medios constitucionalmente previstos para obtener la homogeneidad de tratamiento de la prueba de acceso a los estudios ... de suerte que quede garantizada la objetividad de trato» (STC 207/2012, FJ 4), y que la revisión de las evaluaciones surte efectos en la obtención de los títulos académicos oficiales de ESO y bachillerato, llave de acceso a la enseñanza secundaria postobligatoria y a la educación superior (arts. 31.2 y 37.2 LOE), en abstracto, no cabe apreciar que la mera remisión al reglamento para regular este aspecto de las evaluaciones individualizadas exceda de la competencia estatal.

Queda pues desestimada su impugnación.

8. Se impugna un conjunto de preceptos que, a juicio de la Comunidad recurrente, remiten a un desarrollo reglamentario de carácter básico sin observar los criterios sentados por este Tribunal.

a) Su examen requiere que comencemos por traer a colación la doctrina constitucional sobre esta cuestión, que específicamente en materia de educación se remonta a la STC 77/1985, de 27 de junio, FJ 16, en la que se afirma «que puede haber algunos supuestos en los que el Gobierno podría hacer uso de su potestad reglamentaria para regular por Real Decreto, y de modo complementario, alguno de los aspectos básicos de una materia determinada ... existen supuestos en que la Ley puede remitir al Reglamento para regular aspectos básicos que completen el contenido de la misma ... tal habilitación al Gobierno quedaría justificada si la materia por su carácter marcadamente técnico es más propia del Reglamento que de la Ley (STC 76/1983, FJ 24). La regulación reglamentaria, pues, de materias básicas por parte del Gobierno resultaría acorde con los preceptos constitucionales si, primeramente, resultara de una habilitación legal, y, en segundo lugar,



si su rango reglamentario viniera justificado por tratarse de materias cuya naturaleza exigiera un tratamiento para el que las normas legales resultaran inadecuadas por sus mismas características».

Ésta constituye, en esencia, la más que consolidada doctrina del Tribunal, que ha sido recopilada en la STC 184/2012, de 17 de octubre, FJ 3 (invocada, entre otras, en las posteriores SSTC 212/2012, 213/2012, y 214/2012, todas ellas de 14 de noviembre; 25/2013, de 31 de enero, FJ 4; 162/2013, de 26 de septiembre, FJ 5; 213/2013, de 19 de noviembre, FJ 4; 161/2014, de 7 de octubre, FJ 7; 17/2014, de 30 de enero, FJ 6; 27/2014, de 13 de febrero, FFJJ 3 y 7, y 45/2015, de 5 de marzo, FJ 4). En suma, los criterios a considerar, de acuerdo con la doctrina específica sobre la posibilidad de dictar normas básicas de rango reglamentario en el ámbito educativo, pueden sintetizarse del modo siguiente: (i) que dicha regulación resulte de una habilitación legal que remita al reglamento para completar los aspectos básicos y (ii) que su rango reglamentario esté justificado por tratarse de materias cuya naturaleza exija un tratamiento para el que las normas legales resultaran inadecuadas, por sus mismas características.

Junto a ello, hemos de recordar otra constante en nuestra doctrina, según la cual la remisión al reglamento no constituye en sí misma una vulneración competencial. Por tanto y, en principio, los preceptos legales que contienen tales remisiones no merecen ninguna tacha de inconstitucionalidad por este motivo (SSTC 161/2014, de 7 de octubre, FJ 9; 170/2014, de 23 de octubre, FJ 8; 32/2016, de 18 de febrero, FJ 6, y 28/2016, de 18 de febrero, FJ 3). A fin de evitar reiteraciones innecesarias, procede advertir que el examen que sigue en ningún momento anticipa el juicio que, desde este mismo prisma competencial, puedan merecer las correspondientes normas reglamentarias, en caso de haber sido sometidas al control de este Tribunal a través de los cauces previstos a este fin.

b) El artículo 21.2 LOE [en la redacción dada por el art. único.13 LOMCE y, por conexión, el art. 6 bis.2 a) 3 LOE, introducido por el art. único.5 LOMCE] se impugnan por habilitar al Gobierno para determinar los criterios de evaluación y las características generales de la evaluación final de la etapa de educación primaria.

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.

c) Los cambios introducidos en el régimen de acceso a las universidades han dado lugar a la impugnación del artículo 38.2 LOE, modificado por el artículo único.31 LOMCE, la disposición adicional trigésima sexta LOE, añadida por el artículo único.97 LOMCE, y, por conexión, el artículo 42.3 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de

universidades (LOU), en la redacción dada por la disposición final primera LOMCE. Entiende la recurrente que la regulación introducida tanto en el artículo 38.2 como en la disposición adicional trigésima sexta LOE constituye una detallada regulación e incluye unos criterios de valoración que agotan todo el contenido básico, ya que por sí mismos garantizan la homogeneidad, por lo que su desarrollo corresponde a la Generalitat, ex artículo 172.2 d) EAC. La impugnación, así, queda expresamente circunscrita en la demanda a los incisos «de acuerdo con la normativa básica que establezca el Gobierno» (art. 38.2 LOE), «el Gobierno establecerá la normativa básica que permita a las Universidades» (disposición adicional trigésima sexta LOE) y, por conexión, el modificado artículo 42.3 LOU, a cuyo tenor «[c]orresponde al Gobierno, previo informe de la Conferencia General de Política Universitaria, establecer las normas básicas para la admisión de los estudiantes que soliciten ingresar en los centros universitarios, siempre con respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad, y en todo caso de acuerdo con lo indicado en el artículo 38 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación».

Desde la STC 26/1987, de 27 de febrero, hemos considerado conforme con el orden competencial la habilitación al Gobierno para el establecimiento de los procedimientos de selección para el ingreso en los centros universitarios, ceñida a las condiciones o normas básicas, correspondiendo su desarrollo a las Comunidades Autónomas con competencia plena en materia de educación [FJ 10 a)].

Por su parte, la STC 207/2012, de 14 de noviembre, enjuiciando ya una norma reglamentaria reguladora de la prueba de acceso a los estudios universitarios (Real Decreto 1640/1999, de 22 de octubre), confirmó el carácter materialmente básico de aspectos tales como la comisión organizadora de las pruebas de acceso, «mínima previsión organizativa relativa a la necesaria existencia de una estructura administrativa para llevar a cabo la organización de la prueba» (FJ 5), o los contenidos y estructura de la prueba, por considerar «que han de tener naturaleza básica todos aquellos aspectos que bien se relacionen directamente con la evaluación de la madurez académica, los conocimientos y la capacidad de los estudiantes para seguir con éxito las enseñanzas universitarias (objetivos que persigue la prueba de acceso vigente) bien persigan garantizar la imprescindible y necesaria homogeneidad de las pruebas» (FJ 6), sin perjuicio de estimar que algunos aspectos desbordaban el ámbito propio de lo básico. Sin necesidad de entrar en una comparación de detalle, un somero contraste entre los contenidos, de una parte, del artículo 38.2 y la disposición adicional trigésima sexta LOE y, de otra, del citado reglamento de 1999, cuya conformidad con el orden competencial fue confirmada por la STC 207/2012, revela que el argumento según el cual la modificación operada por la LOMCE ha agotado ya el contenido de lo básico no halla cobertura en la doctrina previa de este Tribunal, sin que de ello, naturalmente, pueda deducirse juicio alguno sobre las normas que dicte el Gobierno en atención a las habilitaciones contenidas en los preceptos legales aquí impugnados.

Por lo demás, la constitucionalidad del artículo 42.3 LOU, recogida en términos equivalentes en la redacción ahora impugnada en cuanto a la habilitación para el desarrollo reglamentario básico, ha sido confirmada en las SSTC 223/2012, de 29 de noviembre, FJ 12; 131/2013, de 5 de junio, FJ 6; 158/2013, de 26 de septiembre, FFJJ 5 y 6 a); 159/2013, de 26 de septiembre, FJ 7 b), y 160/2013, de 26 de septiembre, FFJJ 6 b) y 7, por lo que bastará con remitirse a lo allí resuelto.

En consecuencia, se desestima la impugnación del artículo 38.2 LOE, modificado por el artículo único.31 LOMCE (inciso «de acuerdo con la normativa básica que establezca el Gobierno»), de la disposición adicional trigésima sexta LOE, añadida por el artículo único.97 LOMCE (inciso «el Gobierno establecerá la normativa básica que permita a las Universidades»), y, por conexión, del artículo 42.3 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades (LOU), en la redacción dada por la disposición final primera LOMCE.

d) El artículo 41 LOE, en la redacción dada por el artículo único.34 LOMCE, regula las condiciones de acceso y admisión a los ciclos de formación profesional. La impugnación se ciñe a los dos párrafos que, para los ciclos de grado medio (apartado segundo, último

párrafo) y grado superior [apartado tercero b)] prevén que, cuando la demanda de plazas supere la oferta, las Administraciones educativas podrán establecer procedimientos de admisión al centro docente, de acuerdo con las condiciones que el Gobierno determine reglamentariamente.

La STC 184/2012, de 17 de octubre, señala en relación con esta cuestión: «Respecto a los criterios de admisión de alumnos, ya establecimos en la STC 77/1985, FJ 5, la conformidad constitucional de la fijación por el legislador estatal de una serie de criterios objetivos de selección de los alumnos en los casos de insuficiencia de plazas en los centros públicos y concertados, competencia estatal para el establecimiento de criterios prioritarios de selección que no ha sido cuestionada por el recurrente, quien se ha limitado a discutir la forma en que dos de ellos han sido regulados. Señalado lo anterior, es de apreciar que, al igual que sucede con los restantes criterios previstos en el precepto –renta per cápita de la unidad familiar, proximidad del domicilio, existencia de hermanos matriculados en el centro, y expediente académico en el caso de las enseñanzas no obligatorias–, el legislador estatal se ha limitado a la fijación de unos criterios que, como reza la propia disposición adicional quinta, han de ser concretados por la regulación de la Administración educativa competente. Se cumple así la función de ordenación propia de las bases estatales, por cuanto es su consideración como prioritarios y su carácter objetivo, lo que impide, caso de insuficiencia de plazas, una selección arbitraria de alumnos, correspondiendo la ponderación concreta de los criterios establecidos por el legislador básico a las Administraciones educativas en el ejercicio de sus competencias en la materia» [FJ 4 b)]. Este criterio se ha reiterado en la STC 214/2012, de 14 de noviembre: «la regulación última de los criterios incumbe a la Administración educativa, la cual, si bien tendrá que incorporar aquellos que con carácter prioritario recoge el precepto impugnado, podrá concretar cómo pondera cada uno e, incluso, podrá adicionar otros, en el margen de decisión, lo que nos lleva a descartar que la disposición impugnada impida la competencia autonómica de desarrollo normativo y, en consecuencia, a desestimar el recurso en cuanto a este extremo» (FJ 7).

De acuerdo con esta doctrina, la función de ordenación propia de las bases estatales estriba en este caso en la fijación de criterios prioritarios y objetivos, a fin de impedir una selección arbitraria de alumnos en caso de insuficiencia de plazas. Si bien ninguno de estos relevantes elementos, que ya fueron considerados determinantes en la STC 77/1985, está presente en la remisión al reglamento de los apartados cuestionados del artículo 41 LOE, su recta interpretación no puede partir de una lectura aislada, sino en conjunción con el artículo 84.2 LOE, que determina los criterios prioritarios de los procesos de admisión en los centros públicos y privados concertados cuando no existan plazas suficientes. Como hemos recordado en la STC 271/2015, de 17 de diciembre, FJ 3, este último precepto establece unas reglas mínimas comunes para el reparto de plazas escolares en el ámbito del sistema público de enseñanza, en atención a la necesidad de arbitrar un procedimiento equitativo y justo de asignación de los puestos disponibles, y garantizar un tratamiento uniforme de la población escolar en todo el territorio nacional.

Hemos de concluir que estamos ante un ámbito en el que, materialmente, ha sido ya reconocida la competencia estatal y en el que, en abstracto, resulta constitucionalmente admisible la colaboración reglamentaria. En consecuencia, se desestima la impugnación del artículo 41 LOE, apartados segundo, último párrafo, y tercero b), en la redacción dada por el artículo único.34 LOMCE.

e) Del artículo 111 *bis* LOE, añadido por el artículo único.69 LOMCE, dedicado a las tecnologías de la información y la comunicación, se impugnan sus apartados tercero y sexto.

El apartado tercero atribuye al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, previa consulta a las Comunidades Autónomas, el establecimiento de los formatos que deberán ser soportados por las herramientas y sistemas de soporte al aprendizaje en el ámbito de los contenidos educativos digitales públicos con el objeto de garantizar su uso, con independencia de la plataforma tecnológica en la que se alberguen.

La incorporación generalizada de las tecnologías de información y comunicación al sistema educativo, teniendo en cuenta «los principios de diseño para todas las personas y accesibilidad universal, permitirá personalizar la educación y adaptarla a las necesidades y al ritmo de cada alumno o alumna. Por una parte, servirá para el refuerzo y apoyo en los casos de bajo rendimiento y, por otra, permitirá expandir sin limitaciones los conocimientos transmitidos en el aula», según la exposición de motivos de la LOMCE, que subraya su importancia estratégica tanto para los alumnos como para la formación del profesorado y la educación de personas adultas. Centrado el modelo de digitalización de la escuela «en la creación de un ecosistema digital de ámbito nacional que permita el normal desarrollo de las opciones de cada Administración educativa», la previsión aquí debatida resulta justificada por su marcada índole técnica, y por resultar complemento necesario de las previsiones del apartado 1, que no ha sido objeto de impugnación, y que busca garantizar la interoperabilidad de los sistemas de información utilizados en el sistema educativo español para el soporte al aprendizaje, y con ello su acceso universal.

El apartado sexto prevé que el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte elaborará, previa consulta a las Comunidades Autónomas, un marco común de referencia de competencia digital docente que oriente la formación permanente del profesorado y facilite el desarrollo de una cultura digital en el aula.

La formación permanente del profesorado, de acuerdo con el artículo 102 LOE, es responsabilidad de las Administraciones educativas y de los centros docentes (apartado 1), debiendo las primeras promover la utilización de las tecnologías de información y comunicación y establecer programas específicos de formación en ese ámbito, con independencia de la especialidad docente (apartado 3). El Ministerio de Educación, Cultura y Deporte podrá ofrecer programas de formación permanente de carácter estatal y establecer, a tal efecto, los convenios oportunos con las instituciones correspondientes (apartado 4).

La STC 184/2012, FJ 7 c), recuerda nuestra doctrina según la cual «la materia de perfeccionamiento del personal docente, funcional y no funcional, debe encuadrarse en la competencia sobre enseñanza, de suerte que, situados en dicho ámbito material, también hemos reconocido que “el Estado puede destinar recursos a la financiación de actividades de perfeccionamiento del profesorado, en virtud de su competencia sobre las bases del sistema educativo, a las que va ligada la mejora de la calidad de la enseñanza que estos recursos persiguen” [STC 330/1993, de 12 de noviembre, FJ 3, con cita de la STC 13/1992, de 6 de febrero, fundamento jurídico 13 D) h)]», admitiendo previsiones genéricas de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas que no comporten la asunción por el Estado de competencias ejecutivas en esta materia.

En este contexto, un documento como el marco de referencia previsto en el artículo 111 *bis*.6, al que la LOE no atribuye otro valor que el meramente orientativo, no es susceptible de vulnerar las competencias autonómicas, pues su propia concepción permite entender que carece de la naturaleza prescriptiva propia de las normas básicas.

Estas consideraciones conducen a la desestimación de la impugnación del artículo 111 *bis*.3 y 6 LOE, incorporado por el artículo único.69 LOMCE.

f) Según el artículo 120.3 párrafo segundo LOE, en la redacción dada por el artículo único.73 LOMCE, el Gobierno establecerá reglamentariamente los términos para que las Administraciones educativas publiquen los resultados obtenidos por los centros docentes, considerados en relación con los factores socioeconómicos y socioculturales del contexto en que radiquen, y de acuerdo con lo indicado en los artículos 140 y ss. LOE, que regulan la evaluación del sistema educativo.

Por su parte, el artículo 147.2 LOE, en la redacción dada por el artículo único.90 LOMCE, dispone que los resultados de las evaluaciones que realicen las Administraciones educativas serán puestos en conocimiento de la comunidad educativa mediante indicadores comunes para todos los centros docentes españoles, sin identificación de datos de carácter personal y previa consideración de los factores socioeconómicos y socioculturales del contexto. De este precepto se impugna el párrafo segundo, a cuyo

tenor el Gobierno establecerá las bases para la utilización y acceso público de los resultados de las evaluaciones, previa consulta a las Comunidades Autónomas.

Se trata por tanto de regular la publicidad de una evaluación cuyas líneas maestras están recogidas en el artículo 143 LOE (art. único.88 LOMCE), no impugnado en este proceso, y que entre otros aspectos prevé dar publicidad a los criterios y procedimientos de evaluación, el establecimiento de los estándares metodológicos y científicos que garanticen la calidad, validez y fiabilidad de las evaluaciones educativas o la elaboración del Sistema estatal de indicadores de la educación, todo ello en colaboración con las Administraciones educativas.

De acuerdo con la STC 212/2012, «la difusión que ha de otorgarse a los procedimientos y conclusiones de las evaluaciones desarrolladas ... no plantea problema alguno desde la perspectiva competencial, en la medida en que, atendiendo a la naturaleza de las actividades que se dan a conocer, se relacionan con la efectividad del derecho a la educación y con el mandato de publicidad que puede inferirse del conjunto de la regulación básica estatal en materia de evaluación del sistema educativo» (FJ 7). En estos mismos términos, no merece reproche alguno la mera remisión a un desarrollo reglamentario que regule los aspectos básicos y comunes de la difusión de los resultados de las evaluaciones de los centros docentes.

Queda pues desestimada la impugnación de los artículos 120.3 párrafo segundo LOE, en la redacción dada por el artículo único.73 LOMCE, y 147.2 párrafo segundo LOE, en la redacción dada por el artículo único.90 LOMCE.

g) La disposición final séptima *bis* LOE, añadida por el artículo único.109 LOMCE, habilita al Gobierno para establecer las bases de la educación plurilingüe desde segundo ciclo de educación infantil hasta bachillerato, previa consulta a las Comunidades Autónomas.

A diferencia de los supuestos analizados en los apartados anteriores de este fundamento jurídico, en este caso la habilitación legal no proporciona criterio alguno susceptible de servir de imprescindible pauta o guía para un eventual desarrollo reglamentario básico en esta materia, cuya existencia ha resultado determinante en precedentes resoluciones de este Tribunal que han abordado un reproche similar en el ámbito educativo [así, en las SSTC 184/2012, de 17 de octubre, FJ 6 b); 212/2012, de 14 de noviembre, FJ 5, y 213/2012, de 14 de noviembre, FJ 6). Tampoco contiene remisión o puede establecerse conexión con otros preceptos de la propia LOE, toda vez que las reglas contenidas en su disposición adicional trigésima octava.4, apartados b) y c), en relación con la impartición de asignaturas no lingüísticas en lenguas extranjeras, aparecen expresamente dirigidas a las Administraciones educativas, a las que en consecuencia la propia LOE encomienda directamente su desarrollo y aplicación.

Tampoco, en fin, puede considerarse que esta modalidad de educación plurilingüe revista el carácter excepcional que tuvimos en cuenta en la STC 184/2012, FJ 6 b), habida cuenta de que el fomento del plurilingüismo constituye uno de los ámbitos sobre los que la LOMCE «hace especial incidencia con vistas a la transformación del sistema educativo», según su exposición de motivos, que lo destaca en estos términos: «[e]l dominio de una segunda o, incluso, una tercera lengua extranjera se ha convertido en una prioridad en la educación como consecuencia del proceso de globalización en que vivimos, a la vez que se muestra como una de las principales carencias de nuestro sistema educativo. La Unión Europea fija el fomento del plurilingüismo como un objetivo irrenunciable para la construcción de un proyecto europeo. La Ley apoya decididamente el plurilingüismo, redoblando los esfuerzos para conseguir que los estudiantes se desenvuelvan con fluidez al menos en una primera lengua extranjera, cuyo nivel de comprensión oral y lectora y de expresión oral y escrita resulta decisivo para favorecer la empleabilidad y las ambiciones profesionales, y por ello apuesta decididamente por la incorporación curricular de una segunda lengua extranjera». La disposición final séptima *bis* LOE traduce esta aspiración de la reforma educativa llevada a cabo por la LOMCE en una previsión sobre bases de la educación plurilingüe que se caracteriza por la generalidad de su formulación y, sobre todo, por su extensión, ya que abarca la práctica totalidad de las enseñanzas no



universitarias que conforman el sistema educativo, lo que por sí mismo excluye la nota de excepcionalidad.

Ambas consideraciones, que pueden resumirse en la ausencia absoluta de criterios legales para abordar el desarrollo reglamentario básico de la educación plurilingüe, modalidad que no puede en absoluto considerarse excepcional, nos conducen a la estimación de la impugnación de la disposición final séptima *bis* LOE, añadida por el artículo único.109 LOMCE.

9. La disposición final quinta.4 LOMCE regula el calendario de implantación de los ciclos de formación profesional básica, de nueva implantación en el sistema educativo, a partir del curso escolar 2014-2015. El recurso no discute la competencia del Estado para implantar un criterio temporal homogéneo de vigencia de la reforma educativa; su reproche se dirige al modo de ejercicio de esta competencia que, al optar por una vigencia que considera prematura, en un plazo insuficiente para desarrollar todo el proceso de aplicación de un nuevo título educativo, ha eliminado *de facto* la competencia autonómica.

En la STC 162/2013, de 26 de septiembre, hemos resuelto una controversia estrechamente relacionada con la que ahora se nos plantea, si bien en aquel caso el reproche dirigido al legislador estatal era de signo opuesto, porque la vulneración competencial (por vaciamiento de sus competencias de desarrollo legislativo y ejecución) estribaba, en opinión de la Comunidad entonces recurrente, en el aplazamiento de la aplicación de determinadas medidas previstas en el anterior calendario de implantación de la reforma educativa, previsiones que ya habían sido objeto de desarrollo autonómico. Señalamos entonces que «[l]a norma que se examina limita su objeto a la mera prolongación en el tiempo de la entrada en vigor de determinadas medidas de ordenación educativa previstas en el calendario inicial y, en consecuencia, produce como único efecto una demora temporal en la aplicación efectiva de las normas autonómicas dictadas en desarrollo de las bases estatales. Pero esa prolongación temporal carece *per se* de potencialidad suficiente para alterar o modificar el *substratum* competencial autonómico, pues no afecta al contenido de las normas autonómicas dictadas en desarrollo de las bases estatales ... corresponde en todo caso al Estado la facultad para fijar, y en su caso, modificar las condiciones y requisitos de vigencia y aplicación de sus propias normas y, en este supuesto, los plazos para la efectiva vigencia de las medidas básicas» (FJ 6).

En el control de constitucionalidad abstracto característico del recurso de inconstitucionalidad, nuestra respuesta, alejada de todo juicio de oportunidad, debe ser ahora, sustancialmente, la misma. Ha quedado afirmada la competencia estatal para establecer, y modificar, los plazos de instauración de ésta o cualquier otra reforma educativa, y cabe constatar que, meses antes del inicio del curso escolar fijado por la disposición impugnada, se produjo la regulación de las enseñanzas de formación profesional básica por el Real Decreto 127/2014, de 28 de febrero, que llevó a cabo la ordenación de aspectos específicos de estas enseñanzas y la regulación del currículo básico y otros aspectos para cada uno de los catorce títulos que se establecen, catálogo ampliado a siete títulos más por Real Decreto 356/2014, de 16 de mayo. La Comunidad recurrente desarrolla una crítica, siempre legítima, a la premura de los plazos previstos, pero no puede acogerse el reproche basado en el modo de ejercicio de la competencia estatal, pues no acredita en su alegato la imposibilidad material de ejercer sus competencias para adoptar el desarrollo normativo necesario y dictar las medidas complementarias a las que alude el escrito de demanda, lo que priva de fundamento el corolario que extrae, a saber: la eliminación *de facto* de la competencia autonómica para el desarrollo de la normativa básica estatal.

Queda por ello desestimada la impugnación de la disposición final quinta.4 LOMCE.

10. 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.99 LOMCE. A tal efecto, el apartado primero dispone que «[l]as 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». El apartado tercero contiene un mandato a las Administraciones educativas dirigido a impedir que la utilización en la enseñanza de la lengua castellana o de las lenguas cooficiales sea fuente de discriminación en el ejercicio del derecho a la educación. Ninguno de los citados ha sido objeto de impugnación en este proceso. La demanda dirige la tacha de inconstitucionalidad a los tres últimos párrafos del apartado cuarto, que fija los criterios de programación de la oferta educativa, a fin de garantizar el derecho de los alumnos y alumnas a recibir las enseñanzas en ambas lenguas oficiales. Por su ubicación sistemática, la parte impugnada en realidad se integra como párrafos tercero, cuarto y quinto del apartado cuarto c), en el que se posibilita que las Administraciones educativas puedan establecer los sistemas conocidos como de «inmersión lingüística», en los que «las asignaturas no lingüísticas se impartan exclusivamente en lengua castellana, en lengua cooficial o en alguna lengua extranjera, siempre que exista oferta alternativa de enseñanza sostenida con fondos públicos en la que se utilice como lengua vehicular cada una de las lenguas cooficiales» [apartado cuarto c), párrafo 1].

Los párrafos objeto de la impugnación, tras determinar que «[l]os padres, madres o tutores legales tendrán derecho a que sus hijos o pupilos reciban enseñanza en castellano», arbitran un sistema que, esencialmente, se caracteriza por lo siguiente: (i) si la programación anual de la Administración educativa competente no garantizase oferta docente razonable sostenida con fondos públicos en la que el castellano sea utilizado como lengua vehicular, el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte asumirá íntegramente, por cuenta de la Administración educativa correspondiente, los gastos efectivos de escolarización en centros privados, que repercutirá a dicha Administración educativa; (ii) la comprobación del supuesto de hecho que determina el nacimiento de esta obligación financiera corresponde al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, a través de un procedimiento iniciado a instancia del interesado, instruido por la Alta Inspección de Educación, y en el que deberá darse audiencia a la Administración educativa afectada; y (iii) la obligación financiera tendrá carácter excepcional y se extinguirá con la adopción por la Administración educativa competente de medidas adecuadas para garantizar los derechos lingüísticos individuales, sin que se consideren adecuadas a este propósito las medidas que supongan la atención individualizada en castellano o la separación en grupos por razón de la lengua habitual.

Se impugna asimismo el apartado tercero de la disposición adicional octava de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), añadido por la disposición final tercera LOMCE, que regula la repercusión de esta obligación financiera mediante la deducción o retención de los gastos de escolarización derivados del procedimiento establecido en la disposición adicional trigésima octava.<sup>4</sup> LOE en los importes satisfechos por todos los recursos de los regímenes de financiación de las Comunidades Autónomas.

a) Como ha quedado expuesto, la Generalitat de Cataluña no controvierte en este recurso los criterios sustantivos que, en garantía del derecho a la educación, deben ser observados en la enseñanza en ambas lenguas cooficiales, (cuestión que ha sido abordada en diversas ocasiones por este Tribunal, en particular, en las SSTC 195/1989, de 27 de noviembre, FFJJ 3 y 4; 337/1994, de 23 de diciembre, FFJJ 9 a 12, y 31/2010, de 28 de junio, FFJJ 14 y 24).

La demanda concentra sus reproches en la función reservada por la LOE al Ministerio para decidir sobre la escolarización de alumnos en centros privados, cuando la Alta Inspección de Educación compruebe que la programación anual de la Administración educativa competente no garantiza una oferta docente razonable sostenida con fondos públicos en la que el castellano sea utilizado como lengua vehicular.

Es consolidada doctrina que corresponde al Estado velar por el respeto de los derechos lingüísticos en el sistema educativo y, en particular, «el de recibir enseñanza en

la lengua oficial del Estado» (SSTC 6/1982, de 22 de febrero, FJ 10; 337/1994, FJ 10, y 31/2010, FJ 24), doctrina que halla su reflejo en el artículo 150.1 d) LOE (no modificado por la LOMCE), que atribuye a la Alta Inspección de Educación, entre otras, la función de «[v]elar por el cumplimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y deberes en materia de educación, así como de sus derechos lingüísticos, de acuerdo con las disposiciones aplicables». En este marco, lo que debemos discernir en este proceso se circunscribe únicamente a determinar si la específica modalidad de intervención estatal en la escolarización de alumnos diseñada en los tres últimos párrafos de la disposición adicional trigésima octava.4 c) LOE se concilia con el poder de vigilancia conferido al Estado o si, por el contrario, desborda los límites de lo constitucionalmente admisible.

Conviene precisar desde este momento que cuanto se expone a continuación atiende exclusivamente a la dimensión funcional de la alta inspección estatal, por ser la única que presenta trascendencia constitucional, con independencia de su configuración organizativa y, por tanto, sin tomar en consideración el reparto interno de funciones entre distintos órganos de la Administración del Estado.

b) Como sucede en otros ámbitos materiales (por ejemplo, sanidad, legislación laboral y Seguridad Social), el poder de vigilancia del Estado en el ámbito de la educación se manifiesta a través de la figura singular de la «alta inspección», creada a través de los Estatutos de Autonomía y actualmente regulada en la LOE, que como ha quedado expuesto en este punto no ha experimentado cambios tras la aprobación de la LOMCE.

Los contornos y límites de la alta inspección del Estado han quedado delimitados con nitidez por la jurisprudencia constitucional. Comenzando por la noción acuñada en la temprana STC 6/1982, de 22 de febrero, la alta inspección «por definición actúa en un espacio fronterizo entre dos administraciones: la estatal y la de las Comunidades Autónomas» (FJ 3). El sistema de controles no se agota con los que enuncia la Constitución, sino que ha de ser completado con aquellos que pueden definir los estatutos de autonomía y las leyes orgánicas; la alta inspección educativa, prevista en ley orgánica, puede ser considerada –a condición de que su posterior regulación reglamentaria no exceda esa configuración orgánica– como un procedimiento lícito de control en la segunda de las afecciones indicadas (FJ 7). Las competencias estatales derivadas de los artículos 27 y 149.1.1 y 30 CE constituyen «facultades de un contenido estrictamente normativo que no cabe –por vía de inspección– extender a otras competencias ejecutivas que no sean las de fiscalización del cumplimiento de los contenidos normativos (es decir, “la alta inspección”); y las inherentes a dicha fiscalización» (FJ 8). La posterior STC 32/1983, de 28 de abril, resume así esta idea central: «la alta inspección recae “sobre la correcta interpretación de las normas estatales, así como de las que emanan de las asambleas comunitarias, en su indispensable interrelación”...». Así entendida, la alta inspección constituye una competencia estatal de vigilancia, pero no un control genérico e indeterminado que implique dependencia jerárquica de las Comunidades Autónomas respecto a la Administración del Estado, sino un instrumento de verificación o fiscalización que puede llevar en su caso a instar la actuación de los controles constitucionalmente establecidos en relación con las Comunidades Autónomas, pero no a sustituirlos convirtiendo a dicha alta inspección en un nuevo y autónomo mecanismo directo de control» [FJ 2; asimismo, SSTC 42/1983, de 20 de mayo, FJ 3 D), y 22/2012, de 16 de febrero, FJ 3]. La STC 194/1994, de 23 de junio, abunda en la misma idea, precisando que «la noción de “alta inspección” no puede perfilarse genéricamente, haciendo abstracción de la naturaleza de las actividades sobre las que ha de proyectarse. Pero, en cualquier caso, y como principio interpretativo básico “no pueden vaciarse, so pretexto de la alta inspección, las competencias transferidas” ... al amparo de esta genérica noción y sin matiz o condicionamiento alguno, inspección o control se han hecho equivaler indebidamente a asunción directa y exclusiva por el Estado de una competencia de ejecución que incumbiría desarrollar a la Comunidad Autónoma» (FJ 4).

Resulta de particular relevancia para este proceso reseñar que este Tribunal ha examinado asimismo la constitucionalidad de las concretas funciones y actividades

atribuidas a la alta inspección, bajo una premisa común: comprobar si «la alta inspección se mantiene dentro de su carácter de función de garantía y verificación del cumplimiento de las competencias estatales y comunitarias, bien entendido que si es cierto que la alta inspección “debe discernir las posibles disfunciones en el ámbito de las respectivas competencias del Estado y la Comunidad” ... también lo es que no debe convertirse ... en un control tutelar de la acción administrativa de la propia Comunidad» (STC 32/1983, FJ 3). Así, las funciones de la alta inspección consistentes en la «supervisión» o el «análisis» en modo alguno suponen un control, tutela o superioridad jerárquica o el ejercicio de una actividad limitadora de alguna competencia de la Comunidad, sino tan sólo el desarrollo de una actividad de tipo informativo o de comprobación (STC 32/1983, FJ 3), del mismo modo que los actos de comprobación precisos para la específica misión de la alta inspección no pueden ser actuaciones de la función ejecutiva autonómica, por definición (STC 6/1982, FJ 10).

Cuando el ejercicio de esta función de vigilancia, supervisión o fiscalización diera lugar a la comprobación de un incumplimiento, el procedimiento mediante el cual la alta inspección traslade el acta de infracción a la Comunidad Autónoma y, si la actuación de ésta persiste, requiera al órgano competente autonómico para que adopte las medidas precisas a fin de corregir dicha infracción, imponiendo, si procede, la sanción correspondiente, mereció el siguiente pronunciamiento: «este precepto sería cuestionable si se entendiese que el mismo atribuye al Estado a través del Ministerio de Educación y Ciencia, competencias que vayan en contra de la delimitación establecida por la Constitución y los Estatutos, pero tal duda no tiene razón de ser si se lo interpreta como facultad de la alta inspección de comunicar la anomalía al órgano gubernamental competente a fin de que éste remedie el incumplimiento detectado mediante el ejercicio de atribuciones propias y de acuerdo con los procedimientos establecidos por la Constitución y las Leyes» (STC 6/1982, FJ 9, citada en la STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 10). En el mismo sentido, la duda sobre las actividades de la alta inspección sanitaria consistentes en «impedir», «asegurar» y «garantizar», términos que podrían significar en principio una acción o intervención sobre las materias objeto de inspección, se despeja al quedar tales funciones limitadas a su verdadero valor, «ciñéndolas a una función de mera verificación o comprobación, esto es, a la elevación de informes o actas de conformidad» con un procedimiento que desemboca en que «las autoridades del Estado requieran al órgano competente de la Comunidad “para que se adopten las medidas precisas a fin de corregir la infracción”. Hasta aquí la alta inspección continúa reducida a sus justos límites y no hay en absoluto exceso alguno de competencia» (STC 32/1983, FJ 3). Este mismo pasaje matiza la previa STC 6/1982, al determinar que la referencia a la sanción, para no ser declarada incurso en exceso de incompetencia, «ha de ser interpretada en el sentido de que quienes impongan, si procede, la sanción correspondiente habrán de ser en todo caso los órganos competentes de la Comunidad y no las autoridades del Estado» (en el mismo sentido, STC 42/1983, FJ 4).

c) En una visión más amplia, se puede apreciar que la jurisprudencia recaída en materia de alta inspección constituye una manifestación específica de la doctrina general de este Tribunal sobre el modelo constitucional de controles del Estado sobre las entidades locales y las Comunidades Autónomas.

A diferencia de los controles sobre las entidades locales, la Constitución sí regula las competencias de las Comunidades Autónomas (arts. 147 a 151 y disposición adicional primera) y los controles que respecto de su desarrollo puede ejercer el Estado (arts. 150.2, 155 y 161.2). Por eso la autonomía de las Comunidades Autónomas (arts. 2, 137 y 156 CE y Estatutos de Autonomía) impide como regla general una regulación legal de controles administrativos distintos: «exige en principio ... que las actuaciones de la Administración autonómica no sean controladas por la Administración del Estado, no pudiendo impugnarse la validez o eficacia de dichas actuaciones sino a través de los mecanismos constitucionalmente previstos. Por ello el poder de vigilancia no puede colocar a las Comunidades Autónomas en una situación de dependencia jerárquica respecto de la Administración del Estado, pues ... tal situación no resulta compatible con el principio de autonomía y con la esfera competencial que de éste deriva» [SSTC 76/1983, de 5 de

agosto, FJ 12; 134/2011, de 20 de julio, FJ 10; 130/2013, de 4 de junio, FJ 9, y 101/2016, de 25 de mayo, FJ 7]. Muestra de la actualidad de este criterio es la reciente STC 79/2017, de 22 de junio, FJ 17, que sintetiza la doctrina constitucional sobre el sistema de controles del Estado sobre las Comunidades Autónomas.

La autonomía de las Comunidades Autónomas no llega a excluir, sin embargo, toda intervención de la Administración general del Estado sobre las Comunidades Autónomas que no esté específicamente prevista en la Constitución [SSTC 134/2011, FJ 8 a); 215/2014, FJ 7 a); 101/2016, FJ 5, y 79/2017, FJ 17]. Es el caso de las competencias estatales de coordinación en determinadas materias y, con ello, la capacidad de regular y ejercer facultades que implican un «cierto poder de dirección» sobre algunos ámbitos de actividad autonómica, «consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado» (STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 18); un poder que, en todo caso, debe respetar la garantía constitucional de la autonomía de las Comunidades Autónomas [STC 79/2017, FJ 17 a), citando la STC 27/1987, de 27 de febrero, FJ 6]), que, naturalmente, es más cualificada que la de los entes locales (STC 32/1981, de 28 de junio, FJ 3). La jurisprudencia constitucional también ha reconocido que el Estado puede fijar criterios de coordinación como facultad que guarda estrecha conexión con la normativa básica de educación (STC 26/2016, de 18 de febrero, FJ 6).

Así, sin ánimo exhaustivo, cabe citar a título de ejemplo algunas modalidades admitidas por la jurisprudencia constitucional en marcos competenciales y escenarios diversos, basados en razones de política económica o imperativos de estabilidad presupuestaria, y ajenas por tanto a las relevantes en este proceso constitucional: la aprobación de planes hidrológicos elaborados o revisados por las Comunidades Autónomas, como instrumento de coordinación, sin admitir el control sustitutivo consistente en la actuación subsidiaria del Gobierno [STC 227/1988, FJ 20 d)]; la imposición de la elaboración de un plan económico-financiero y su remisión al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas a fin de comprobar la idoneidad de las medidas programadas al objetivo de estabilidad presupuestaria, que se traduce en un requerimiento a aquella para que lleve a cabo su reformulación (STC 134/2011, FJ 10); las intervenciones reguladas en la Ley Orgánica 2/2012 [SSTC 215/2014, FFJJ 2 b) y 7 a), y 101/2016, FJ 6], en particular la emisión de propuestas (que han de considerarse no vinculantes), en cuanto constituyen una injerencia legítima por «debida», «necesaria» y «no desproporcionada» al «incumplimiento, deliberado o negligente», de las obligaciones constitucionales de estabilidad presupuestaria [STC 215/2014, FJ 7 a)]; o la retención de recursos del sistema de financiación a fin de satisfacer las deudas contraídas por la Comunidad Autónoma con sus proveedores, tras constatar el incumplimiento persistente del plan autonómico de tesorería y efectuar sin éxito varios requerimientos, valorada como una medida que no contradice el principio de proporcionalidad, ni supone la fórmula más gravosa para la consecución del fin perseguido (STC 101/2016, FFJJ 2, 6 y 11).

El ejercicio de las competencias propias del Estado no puede suponer una sustitución en la definición autonómica de sus propias políticas en el ámbito de su competencia. En este sentido, la STC 101/2016, de 21 de mayo, traza el límite de lo constitucionalmente admisible en la necesaria preservación de la definición de las políticas autonómicas: si a los órganos estatales «se les habilitara para formular en positivo las medidas a aplicar y, además, éstas fuesen ejecutivas por su sola autoridad, resulta claro que se estaría sustituyendo a la Comunidad Autónoma de que se trate en la configuración de qué políticas deben desarrollarse en ámbitos de su competencia ... no supone una sustitución en la definición autonómica de sus propias políticas en el ámbito de su competencia, no resultando alcanzado por tanto por la doctrina constitucional establecida en las SSTC 134/2011 y 215/2014 sobre la compatibilidad entre la autonomía reconocida a las Comunidades Autónomas y los controles estatales que supongan sustituir a aquellas en el ejercicio de sus competencias» (FJ 7).

En fin, tampoco la supletoriedad «puede justificar una actuación administrativa en ámbitos de competencia autonómica» [STC 103/1989, de 8 de junio, FJ 4 c), reiterada en la STC 228/2012, de 29 de noviembre, FJ 6].



d) A la vista de la doctrina constitucional expuesta, cabe concluir que los límites a la configuración legislativa de mecanismos de coordinación o control administrativo cambian según que la instancia territorial coordinada o controlada sea un ente local o una Comunidad Autónoma. En el primer caso, los artículos 137, 140 y 141 CE operan como un canon de ponderación conforme al que la regulación es legítima si la intensidad de la intervención es tendencialmente correlativa a la de los intereses supralocales involucrados [STC 107/2017, de 21 de septiembre, FJ 3 c), y las allí citadas]. En el segundo caso, los artículos 2, 137 y 156 CE así como las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas operan, con carácter general, como una prohibición de controles distintos de los constitucionalmente previstos. No obstante, aquellas previsiones constitucionales y estatutarias pueden llegar a admitir la regulación legal de técnicas que hallen cobertura en alguna competencia estatal de coordinación y resulten debidas, necesarias y proporcionadas, en el sentido de que sean la alternativa menos restrictiva para salvaguardar bienes legítimos y produzcan más beneficios en estos que perjuicios en la autonomía de las Comunidades Autónomas.

En fin, el principio de autonomía impone otros dos límites a la configuración legislativa de mecanismos de coordinación o control, comunes para los entes locales y las Comunidades Autónomas:

En primer lugar, la intervención administrativa ha de estar suficientemente objetivada o determinada en normas de rango legal. Las SSTC 107/2017, FJ 3 c), y 111/2016, FJ 12 a) y c), refiriéndose a los entes locales, señalan que la garantía constitucional de la autonomía encierra un «mandato de predeterminación normativa» de los instrumentos de control y coordinación. Así lo razonó ya la STC 4/1981, FJ 3: los controles administrativos deben estar previstos en normas legales; ser concretos y precisos, no «genéricos e indeterminados» que sitúen a una instancia territorial «en una posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica de la Administración del Estado u otras Entidades territoriales» [en el mismo sentido, SSTC 6/1982, FJ 7; 154/2015, FFJJ 6 b) y 7 b), y 44/2017, de 27 de abril, FJ 4]. Esta exigencia es extensible al control o coordinación de la actividad autonómica, tal como resulta de la doctrina constitucional (SSTC 32/1983, FJ 2; 86/1989, FJ 31; 134/2011, FJ 10, y 101/2016, FJ 7, entre otras).

En segundo lugar, el previo «requerimiento es un presupuesto necesario de todo control administrativo por sustitución que arraiga directamente en la garantía constitucional de la autonomía local. No es constitucionalmente aceptable que la Administración autonómica ocupe ámbitos competenciales que el legislador ha atribuido ordinariamente al municipio para la tutela de los intereses de su comunidad territorial, si antes no le da la oportunidad de cumplir sus obligaciones en un plazo razonable y, por tanto, de corregir por sí las disfunciones verificadas. Dicho de otro modo: la ley debe definir suficientemente los presupuestos materiales y procedimentales del control y, en particular, las garantías que permitan al ente local evitar la subrogación mediante el cumplimiento autónomo de sus competencias» [STC 154/2015, FJ 7 c)]. Naturalmente, la exigencia de requerimiento previo, encerrada en la garantía constitucional de la autonomía local, ha de estarlo también en las garantías competenciales y de autonomía de las Comunidades Autónomas, aun cuando en este caso no resulte constitucionalmente admisible que dicho trámite desemboque en alguna de las modalidades de control que, en la jurisprudencia citada, este Tribunal ha reputado exorbitantes.

11. El modo en que ha sido diseñado el procedimiento regulado en los tres últimos párrafos del apartado c) de la disposición adicional trigésima octava.4 LOE no supera el juicio de constitucionalidad, porque ni se compadece con los límites específicamente marcados por este Tribunal a la competencia estatal sobre la alta inspección ni cumple ninguna de las dos exigencias comunes que se desprenden de la doctrina general sobre controles.

a) Desde la primera perspectiva, la intervención directa de la alta inspección en la escolarización de los alumnos en el territorio de la Comunidad Autónoma de Cataluña

desborda de modo manifiesto la función de comprobación, fiscalización o verificación que hemos considerado adecuada al marco constitucional, para penetrar de lleno, precisamente, en la indebida asunción directa y exclusiva por el Estado de una competencia de ejecución propia de la Comunidad Autónoma.

Sin duda, la comprobación de un incumplimiento por parte de una Comunidad Autónoma ha de hallar eficaz remedio a través de los cauces constitucionalmente lícitos, y en este sentido adquiere pleno sentido el control de legalidad que viene ejerciendo la jurisdicción ordinaria [art. 153 c) CE]. Ahora bien, entre estos controles no se cuenta el ejercicio de una competencia autonómica por sustitución. Como hemos visto, esta noción es nuclear a la jurisprudencia constitucional sobre la alta inspección, que sin duda, por moverse en un «espacio fronterizo», ha de ser especialmente aquilatada para preservar rigurosamente los ámbitos competenciales del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de educación.

b) Desde la segunda perspectiva, el mandato de predeterminación normativa no puede considerarse satisfecho. En la LOE, el derecho a recibir enseñanza en castellano no es absoluto e incondicionado, sino que se configura «dentro del marco de la programación educativa», y el procedimiento de escolarización decidido por el Estado se activa a partir de la comprobación del «supuesto de hecho que determina el nacimiento de la obligación financiera», un presupuesto fáctico al que la disposición examinada no dota del mínimo grado de objetividad exigible, pues la alta inspección de educación entra en juego cuando tal programación educativa no garantice, a su juicio, una oferta docente «razonable» sostenida con fondos públicos. Algo parecido sucede con la extinción de la obligación financiera así nacida, que se produce cuando la Administración educativa adopte medidas «adecuadas» para garantizar los derechos lingüísticos individuales, aunque al menos en esta fase extintiva la disposición legal enuncia las medidas que no serán consideradas adecuadas. En cualquiera de los dos casos, es claro que, al no reunir las mínimas garantías de certidumbre jurídica, necesaria «para asegurar que las Comunidades Autónomas pueden conocer cuál es el marco básico al que deben someter su competencia de desarrollo legislativo» (STC 37/2002, FJ 9)» (STC 215/2013, de 19 de diciembre, FJ 3), no se puede construir una verificación administrativa de cumplimiento o incumplimiento de la Comunidad Autónoma, con los efectos previstos en la regulación impugnada, sobre la mera base de lo que la alta inspección de educación considere el margen de «razonabilidad» o «adecuación» presente en la programación educativa autonómica.

A ello se une que el procedimiento se diseña sin establecer un mecanismo previo de intercambio de información tendente a la siempre deseable solución de diferencias por vía de cooperación, y sin articular modalidad alguna de requerimiento previo a la Comunidad Autónoma, a la que solo se otorga «audiencia» en el seno de un procedimiento ya iniciado. No se proporciona a la Comunidad Autónoma cauce alguno para manifestar su punto de vista como Administración responsable de la programación educativa, ni en última instancia tampoco se le da ocasión para remediar «el incumplimiento detectado mediante el ejercicio de atribuciones propias y de acuerdo con los procedimientos establecidos por la Constitución y las Leyes» (STC 6/1982, FJ 9, citada en la STC 134/2011, FJ 10).

En suma, con el mismo énfasis hemos de reiterar una vez más que corresponde al Estado velar por el respeto de los derechos lingüísticos en el sistema educativo, pero también que tal función ha de desplegarse sin desbordar las competencias que constitucionalmente le están reservadas y sin soslayar los límites y exigencias que ha fijado la jurisprudencia constitucional.

Al no hacerlo así, los tres últimos párrafos de la disposición adicional trigésima octava.4 c) LOE, incorporada por el artículo único.99 LOMCE, son inconstitucionales y nulos.

c) Aconsejan limitar el alcance temporal de este pronunciamiento tanto el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) como la garantía del derecho a la educación de los alumnos que hayan sido escolarizados mediante este procedimiento (art. 27 CE, en conexión con el art. 87.4 LOE, que determina la garantía de continuidad en la escolarización en los centros públicos y privados concertados hasta el final de la enseñanza obligatoria, salvo

cambio de centro producido por voluntad familiar o por aplicación de alguno de los supuestos previstos en la normativa sobre derechos y deberes de los alumnos).

En consecuencia, la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de los tres últimos párrafos de la disposición adicional trigésima octava.4 c) LOE, además de preservar la cosa juzgada (art. 40.1 LOTC), no afectará a los actos firmes dictados en su aplicación.

12. La disposición adicional octava.3 LOFCA, apartado añadido por la disposición final tercera LOMCE, es instrumental de la disposición adicional trigésima octava.4 c) LOE, pues no tiene otra razón de ser que regular el modo en que se repercute en la Comunidad Autónoma la obligación financiera derivada de los gastos de escolarización decididos por el Estado a través del procedimiento fijado en esta última.

A diferencia de la traslación de la responsabilidad por compensación, en caso de incumplimiento del Derecho de la Unión Europea (STC 36/2013, de 14 de febrero, FJ 9), o de los mecanismos de retención por deudas contraídas por actos o decisiones de las propias Comunidades Autónomas (SSTC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 16; 101/2016, de 25 de mayo FFJJ 7 a 12, y 156/2016, de 22 de septiembre, FJ 4), en este caso la retención ni puede considerarse consentida ni tiene origen en una decisión previamente adoptada por una Comunidad Autónoma en el ámbito de sus competencias, cuyo incumplimiento ocasione la retención. Por el contrario, recordando el límite trazado por la STC 101/2016, FJ 7, antes citada, el mecanismo de retención regulado en la disposición adicional octava.3 LOFCA trae causa directa de una resolución estatal que comporta la sustitución de la Comunidad Autónoma para formular en positivo las medidas a aplicar, decisión estatal que resulta ejecutiva por su sola autoridad.

Es por tanto claro que, una vez apreciada en el fundamento jurídico anterior la inconstitucionalidad de la actuación estatal determinante del nacimiento de la obligación financiera objeto de esta repercusión, la disposición adicional octava.3 LOFCA ha de correr la misma suerte que los tres últimos párrafos de la disposición adicional trigésima octava.4 c) LOE.

13. La disposición adicional trigésima cuarta.1 LOE, añadida por el artículo único.95 LOMCE, regula determinados aspectos procedimentales de las notificaciones que deban practicarse en los procedimientos de otorgamiento, revocación, revisión de oficio y reintegro de ingresos indebidos sobre becas y ayudas al estudio.

La STC 25/2015, de 19 de febrero, ha recordado que la centralización de las funciones de ejecución sólo puede tener lugar «en supuestos excepcionales que aparezcan plenamente justificados, ya que la regla ha de ser la de que las Comunidades Autónomas competentes gestionen las subvenciones en materias en las que, como la educación, ostentan competencias de desarrollo normativo y ejecución de las bases estatales, incluso cuando tal ejecución pueda tener un alcance supraterritorial, pues es responsabilidad del Estado en estos casos fijar los puntos de conexión que permitan la ejecución autonómica de las medidas» (FJ 4). Dicha sentencia ha admitido la gestión centralizada de las becas y ayudas al estudio destinadas a los alumnos de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, en atención al modelo de impartición de enseñanza en estos centros, y a las especiales características de esta universidad (FJ 6). Ha considerado, además, que «atendiendo a su naturaleza de actividad de gestión de fondos públicos no estamos ante una materia en la que no sea necesario el traspaso de medios y servicios para que pueda ser efectivamente ejercida dicha competencia de gestión», sin perjuicio de recordar que se trata de un régimen transitorio y excepcional, advirtiendo de «la necesidad de que, para la plena realización del orden de competencias que se desprende de la Constitución y los Estatutos de Autonomía, se evite la persistencia de situaciones anómalas en las que sigan siendo ejercitadas por el Estado competencias que no le corresponden» [FJ 7; en el mismo sentido, STC 95/2016, de 12 de mayo, FJ 8 b)].

En este contexto, procede desestimar la impugnación de la disposición adicional trigésima cuarta.1 LOE, puesto que no es susceptible de incurrir en vulneración competencial alguna al limitar expresamente su ámbito de aplicación a aquellos procedimientos «cuya competencia esté atribuida al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte».

14. La disposición final quinta LOE, modificada por el artículo único.107 LOMCE, recoge los títulos competenciales que, para el legislador, habilitan al Estado para dictar esta regulación. Impugnada por conexión a los restantes preceptos impugnados en la demanda, y como lógica consecuencia de las conclusiones alcanzadas en los anteriores fundamentos jurídicos, ha de ser declarada inconstitucional y nula en cuanto enuncia el título competencial de los siguientes preceptos de la LOE: la disposición adicional trigésima octava.4 c), párrafos 3, 4 y 5; y la disposición final séptima *bis*.

## 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 Inadmitir la solicitud de adhesión del Parlamento de Navarra.
- 2.º Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad núm. 1377-2014 interpuesto contra la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa y, en consecuencia, declarar inconstitucionales y nulos:
  - a) Los siguientes preceptos de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación, en la redacción dada por Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa: disposición adicional trigésima octava.4 c), párrafos 3, 4 y 5, con los efectos previstos en el fundamento jurídico 11 c); disposición final quinta, en los términos que han quedado precisados en el fundamento jurídico 14, y disposición final séptima *bis*.
  - b) El apartado tercero de la disposición adicional octava de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas, añadido por la disposición final tercera de la Ley Orgánica 8/2013.
- 3.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a veinte de febrero 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.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Antonio Narvárez Rodríguez.—Alfredo Montoya Melgar.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.