

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

14059 *Pleno. Sentencia 184/2012, de 17 de octubre de 2012. Recurso de inconstitucionalidad 1601-2003. Interpuesto por la Diputación General de Aragón en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de calidad de la educación. Competencias en materia de educación y reserva de ley orgánica: constitucionalidad de los preceptos legales estatales relativos a los itinerarios y materiales educativos, establecimiento de criterios de admisión de alumnos en centros sostenidos con fondos públicos, organización de centros públicos y que contemplan distintas técnicas de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas; carácter orgánico de las referencias a los conciertos en el nivel de educación infantil.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Encarnación Rosa Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré y don Juan José González Rivas, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1601-2003, interpuesto por la Diputación General de Aragón contra los arts. 6; 10.2 y 4; 11.2; 13; 26.2 y 5; 29.3; 31.2; 35.4; 37.1; 38.5; 40.2; 43.3; 49.5; 59.1 y 2; 75.5; 85.3; disposición adicional tercera, apartados 1, 3 y 4; disposición adicional quinta, apartados 2 y 3; disposición adicional decimonovena; disposición transitoria sexta, apartado 2, y disposición final décima de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de calidad de la educación. Han comparecido y formulado alegaciones la Abogada del Estado y el Letrado del Senado. Ha sido Ponente el Magistrado don Ramón Rodríguez Arribas quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 21 de marzo de 2003 el Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón, en la representación que legalmente ostenta, promueve recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 6; 10.2 y 4; 11.2; 13; 26.2 y 5; 29.3; 31.2; 35.4; 37.1; 38.5; 40.2; 43.3; 49.5; 59.1 y 2; 75.5; 85.3; disposición adicional tercera, apartados 1, 3 y 4; disposición adicional quinta, apartados 2 y 3; disposición adicional decimonovena; disposición transitoria sexta, apartado 2, y disposición final décima de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de calidad de la educación.

El Letrado de la Comunidad Autónoma comienza su escrito de alegaciones haciendo referencia a los títulos competenciales que, según la propia ley orgánica recurrida, habilitan al Estado para dictar dicha ley. Dichos títulos competenciales, según la disposición adicional sexta, son los previstos en el art. 149.1.1, 18 y 30 CE, esto es, la regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, la normativa básica en materia de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del

régimen estatutario de sus funcionarios y la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales así como las normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE.

Tras ello examina sucintamente la jurisprudencia constitucional recaída en materia de enseñanza, señalando que el criterio interpretativo para delimitar el alcance de las competencias estatales en esta materia sería el de considerar incluidas en ellas la regulación de todos aquellos aspectos que fueran esenciales para el reconocimiento del sistema educativo español. Igualmente alude a la doctrina constitucional en relación con el alcance material y formal de las normas básicas deteniéndose especialmente en la recaída en relación con la remisión al reglamento para el establecimiento de normas básicas.

Una vez expuesto lo anterior, el Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón aduce que los preceptos recurridos vulneran la competencia autonómica en materia de enseñanza, que es de desarrollo legislativo y ejecución, de acuerdo con el art. 27 CE y las leyes orgánicas que lo desarrollen y sin perjuicio de las competencias estatales reguladas en el art. 149.1.30 CE.

En cuanto a las tachas de inconstitucionalidad que se formulan, un primer reproche se centra en el incorrecto entendimiento del concepto de bases y legislación básica, respecto al que el Letrado autonómico denuncia una triple dimensión de la infracción del orden constitucional de competencias:

a) Algunos preceptos calificados como normativa básica no satisfacen los criterios necesarios para configurar una ordenación general y uniforme para todas las Comunidades Autónomas.

Tal sería el caso de la disposición adicional tercera, apartado 3, relativa a la autorización y supervisión de libros de texto y demás materias curriculares, por la indeterminación del régimen sancionador el cual habrá de ser establecido por las Administraciones educativas, así como de la disposición adicional quinta, apartado 3, relativa a la admisión de alumnos en centros sostenidos con fondos públicos en caso de inexistencia de plazas suficientes, en concreto por la imprecisa introducción de dos criterios que, además, no guardan relación con el resto de los utilizados, como son la concurrencia de discapacidad en el alumno o en alguno de sus padres o hermanos y el relativo a la enfermedad crónica del alumno.

b) A otros preceptos se les imputa que exceden del ámbito propio de las competencias estatales y se inmiscuyen en las de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Así, al art. 10.2, en relación con el art. 75 y las disposiciones transitoria sexta, apartado 2, y adicionales decimioctava y decimonovena, se le reprocha que, en cuanto a la gratuidad en el nivel de educación preescolar y su aplicación a los centros privados, la mención al régimen de conciertos excede de las competencias básicas del Estado, dado el carácter no obligatorio de la enseñanza en ese nivel que ha de implicar el reconocimiento de un mayor ámbito dispositivo para las Comunidades Autónomas. Ello supone que los preceptos impugnados por esta razón determinan la indebida extensión de un régimen jurídico pensado para la enseñanza obligatoria, extensión que se produce, además, mediante una remisión en blanco al reglamento. En relación también con la educación preescolar se le imputa específicamente al art. 10.2 que debería establecer una intervención normativa del Estado menos exigente, en atención al carácter no obligatorio de estas enseñanzas mientras que al art. 10.4 se le achaca la vulneración de las competencias autonómicas en materia de asistencia social.

El art. 13 contiene los principios relativos a la organización de la educación infantil sin que se indique la instancia encargada de desarrollarlos, frente a lo que sucede en la educación preescolar en el que tal desarrollo está encomendado al Gobierno, lo que implica una clara vulneración del principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE. Por su parte, el art. 85.3 regula de forma excesivamente detallada, a juicio del recurrente, la composición de los denominados órganos de coordinación docente. Igualmente se cuestiona la disposición adicional tercera, apartado 1, en cuanto a la concreta atribución a los órganos de coordinación didáctica de los centros públicos de la función de elegir los libros de texto y demás materiales que hayan de utilizarse en el desarrollo de las diversas

enseñanzas, y el apartado cuatro de esa misma disposición por establecer un plazo mínimo de tiempo, cuatro años, en el cual los libros de texto y materiales curriculares no podrán ser sustituidos, lo que supone un exceso en relación a los necesarios límites de la normativa básica.

c) En tercer lugar se cuestionan determinados preceptos de la Ley Orgánica de calidad de la educación por cuanto realizan remisiones al reglamento para establecer normas básicas sin contener suficientes criterios legales para ello.

Tales reproches se dirigen al art. 10.2, en relación a los aspectos educativos de la educación preescolar; al art. 26, apartados 2 y 5, en cuanto al establecimiento y modificación de los denominados itinerarios formativos en los cursos tercero y cuarto de la educación secundaria obligatoria; al art. 29.3, en cuanto que defiere al reglamento el establecimiento de las condiciones de promoción al curso siguiente del alumno que ya hubiera repetido una vez, cuestión que debería regularse en la propia Ley, lo que también sucede con el art. 31.2, esta vez en relación con las condiciones que el Gobierno pueda establecer para la obtención del título de graduado en educación secundaria obligatoria sin haber superado todas las asignaturas de la etapa, cuestión que, si bien se inserta en el ámbito competencial estatal, habría de abordarse en la propia Ley Orgánica de calidad de la educación. Idénticos reproches se formulan a los arts. 37.1 y 38.5, en relación con el establecimiento de las condiciones básicas de la prueba general de Bachillerato y con las características básicas de las pruebas y la relación entre los títulos de técnicos y su correspondiente de Técnico superior a los efectos del acceso a la formación profesional, respectivamente, así como al art. 43.3, en cuanto encarga al Gobierno el establecimiento de las normas para flexibilizar, en el caso de alumnos superdotados intelectualmente, la duración de los diversos niveles y etapas del sistema educativo establecidos en la Ley Orgánica.

El segundo reproche se refiere a la asunción estatal de competencias de carácter ejecutivo y de fomento con olvido del marco competencial existente en la materia, del que se desprendería que tales actuaciones han de ser llevadas a cabo por las Comunidades Autónomas. Así, en cuanto al art. 6, relativo a los programas de cooperación territorial orientados a objetivos educativos de interés general, se cuestiona que su apartado 2 permita su gestión por un órgano estatal, crítica que también se formula al art. 40.2 de la Ley Orgánica de calidad de la educación por cuanto atribuye al Estado la posibilidad de impulsar actuaciones preferentes orientadas al logro efectivo de sus metas y objetivos en materia de igualdad de oportunidades y de compensación en educación, sin que se establezca específicamente que los fondos destinados a esa finalidad han de ser gestionados por las Comunidades Autónomas. La tacha respecto al art. 59.1, relativo al desarrollo por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte de programas de formación permanente del profesorado de los centros sostenidos con fondos públicos, se centra en que atribuye directamente al Estado competencias ejecutivas en esa materia sin que exista justificación para ello mientras que, respecto al apartado 2 de este mismo art. 52, se afirma que la referencia a la colaboración entre las Comunidades Autónomas y el Estado en el establecimiento, desarrollo y ejecución de programas de formación del profesorado sólo será constitucionalmente adecuada si se presupone que la gestión de dichos convenios se atribuirá a las Comunidades Autónomas.

La tercera queja se formula respecto a aquellos preceptos de la Ley Orgánica de calidad de la educación que o bien no prevén la participación autonómica en la toma de decisiones estatales o la prevén de forma que el recurrente estima insuficiente. Con ello se estaría vulnerando el derecho de participación de la Comunidad Autónoma en un asunto que le concierne, como es la construcción del sistema educativo. Así, en los casos de los arts. 26.5 y 35.4 se cuestiona que la intervención autonómica quede reducida a la mera emisión de un informe, cuando en la precedente Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de ordenación general del sistema educativo (LOGSE), se preveía la necesidad de acuerdo con las Comunidades Autónomas. Por otra parte se cuestiona que, en los arts. 29.3, 31.2, 38.5 y 49.5, no se reconozca la posibilidad de intervención autonómica, siquiera mediante la emisión de un informe, lo que sería contrario a la autonomía constitucional y estatutariamente reconocida.

En cuarto lugar, en cuanto suponen una violación del principio de reserva de ley constitucionalmente establecido, resultarían inconstitucionales los arts. 26.5, 31.2, 35.4 y 37.1. En todos los casos la recurrente denuncia que nos encontramos ante remisiones incondicionadas al titular de la potestad reglamentaria que permitirían auténticas deslegalizaciones de la materia a regular. En quinto lugar se denuncia la infracción del art. 27.5 CE que impone a los poderes públicos la obligación de programación general de la enseñanza, obligación que se habría incumplido respecto a los arts. 11.2; 75.5, último inciso; disposición adicional quinta, apartado 2, último inciso, en lo relativo al derecho a la libre elección de centro y disposición adicional decimonovena, en su referencia a las unidades autorizadas del régimen de concierto. Finalmente, la disposición final décima se estima inconstitucional por omitir la consideración de orgánica de la disposición adicional tercera, apartado 3, y por otorgar dicho carácter orgánico a las disposiciones adicionales decimioctava, decimonovena y al art. 75, en todos los casos en cuanto a sus referencias a los conciertos en el nivel de educación infantil.

2. Por providencia de 8 de abril de 2003 la Sección Segunda acordó admitir a trámite el recurso y, de conformidad con lo establecido en el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (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 2003 la Abogada del Estado se personó en el proceso en nombre del Gobierno, solicitando una prórroga en el plazo concedido para formular alegaciones, prórroga de ocho días en el plazo ordinario que le fue concedida por providencia de la Sección Segunda de fecha 23 de abril de 2003.

4. El día 25 de abril de 2003 la Presidenta del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara en el sentido de no personarse en el proceso ni formular alegaciones

5. Mediante escrito registrado el 30 de abril de 2003, el Letrado de las Cortes Generales, jefe de la asesoría jurídica del Senado, don Benigno Pendás García comparece y propugna la desestimación del recurso, conforme a las alegaciones que a continuación se resumen:

Alude en primer lugar al reparto competencial en materia educativa, señalando que dicho reparto competencial ha sido recogido en la disposición adicional sexta de la Ley Orgánica de calidad de la educación en cuanto indica que la misma se dicta al amparo de los títulos competenciales estatales de los arts. 149.1.1, 18 y 30 CE mientras que la Comunidad Autónoma también ostenta competencias en esta materia, conforme a lo dispuesto en el art. 36 de su Estatuto de Autonomía. Aun siendo la competencia compartida en tales términos, el Letrado del Senado señala que la competencia es exclusiva del Estado en lo relativo a los requisitos para obtener el título de graduado escolar y de bachiller, así como en cuanto a la regulación básica del derecho a la educación en condiciones de igualdad para todos los españoles. A partir de esta consideración indica que el Estado puede variar el entendimiento de lo básico en cada momento siempre que no exceda los límites de lo materialmente básico fijados por la jurisprudencia constitucional.

En cuanto al examen específico de los preceptos impugnados señala, respecto al art. 6, que se enmarca en el reparto competencial en materia de educación. Sobre el art. 10 rechaza, en primer lugar, la vulneración del art. 81 CE por cuanto no se regulan en este precepto aspectos consustanciales al derecho fundamental a la educación y, en cuanto a la delegación al Gobierno de la tarea de establecimiento de la norma básica, indica, con cita de la STC 131/1996, que la regulación por reglamento de normas básicas ya ha sido admitida por el Tribunal Constitucional, dándose en este caso las circunstancias que justifican el recurso a este rango normativo. Finalmente se rechaza la denunciada

vulneración de la competencia autonómica en materia de asistencia social por el carácter educativo de la educación preescolar. En cuanto a los arts. 11.2, 13 y 26 señala que la regulación estatal ha de ser considerada básica en cuanto que, con cita de la STC 69/1988, «se tiende a garantizar en todo el Estado un común denominador normativo dirigido a asegurar, de manera unitaria y en condiciones de igualdad los intereses generales». Respecto a los arts. 29 y 31, indica que guardan directa relación con la competencia exclusiva del Estado para fijar las condiciones de obtención de los títulos académicos, lo que también le permite remitir al reglamento la regulación de cuestiones que, por su propia naturaleza, no son propias de la ley.

Por lo que al art. 35 respecta, el Letrado del Senado considera que se trata de una cuestión que no se relaciona directamente con el derecho a la educación, por tratarse de una etapa no obligatoria, pero que reviste carácter básico, de manera que corresponde al Estado su regulación. Igualmente niega que, en el art. 37.1, relativo a la prueba general de bachillerato y en el 38.5, sobre las pruebas y títulos en formación profesional, se produzca una remisión en blanco al Gobierno puesto que ambos preceptos establecen parámetros suficientes para su regulación reglamentaria. El art. 40 encuentra su justificación, según el Letrado del Senado, en la necesidad de que el Estado impulse y coordine una serie de medidas que hagan homogénea la integración de los alumnos con necesidades educativas específicas en todo el territorio nacional. Por remisión a lo ya expresado anteriormente en relación al alcance de la normativa básica se rechaza la inconstitucionalidad del art. 43 así como la del art. 49.5. En cuanto al art. 59, dedicado a la formación permanente del profesorado, señala que el propio tenor literal del precepto salvaguarda adecuadamente las competencias autonómicas. Vulneración de las competencias autonómicas en la que tampoco incurre el art. 75.5, al regular los conciertos educativos, ni el art. 85, al referirse a los órganos de coordinación docente. Respecto a la disposición adicional tercera niega que la misma caiga en el excesivo detallismo que denuncian los recurrentes pues establece, a su juicio, unas normas mínimas que se circunscriben al respeto de los principios y valores constitucionales. Descarta, asimismo, que las disposiciones adicionales quinta y decimonovena vulneren las competencias autonómicas, ya que establecen criterios que constituyen el mínimo común denominador necesario para que el acceso a la educación sea homogéneo en todo el territorio nacional. Por último, la disposición transitoria sexta se justificaría al amparo del art. 27.9 CE, dado que tiende a garantizar la igualdad de los españoles en el territorio nacional.

6. Las alegaciones presentadas por la Abogada del Estado en representación del Gobierno fueron registradas en este Tribunal el día 13 de mayo de 2003.

Tras señalar que no van a examinarse las consideraciones que efectúa la demanda respecto a las intenciones de la Ley o los riesgos derivados de su indebida aplicación, alude a la doctrina constitucional en relación con el sistema educativo señalando que la competencia estatal en materia de educación no se reduce a las normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE ni es admisible una identificación del alcance de la competencia estatal con el ámbito estricto de la reserva a ley orgánica ex art. 81.1 CE dado, de un lado, la viabilidad de remisiones a normas reglamentarias que completan el contenido de las bases establecidas en la ley y, por otra parte, las declaraciones jurisprudenciales (así, SSTC 37/1981 y 71/1982) que no identifican la referencia del art. 149.1.1 CE únicamente con los derechos fundamentales alcanzando también a la igualdad en las «posiciones jurídicas fundamentales» o a la «uniformidad de las condiciones básicas en el ejercicio de los derechos». Hace referencia a continuación al contenido del art. 27 CE, del que se desprende que la concreción del sistema educativo quedaba encomendada al legislador en un proceso que se produjo escalonadamente a partir de 1980 y en el que destacan dos normas, la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación y la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de ordenación general del sistema educativo e indica que, pese a que la doctrina constitucional se ha centrado en el art. 27 CE, de sus pronunciamientos, en especial las SSTC 5/1981 y 77/1985, se deduce el reparto competencial en esta materia. Esquema de reparto competencial que otorgaría un amplio margen en el diseño del sistema educativo al Estado a través de la regulación de los

principios comunes sobre los que se asienta el sistema educativo nacional, correspondiendo a las Comunidades Autónomas el desarrollo de las bases estatales y las competencias de ejecución en esta materia. Dicho esquema habría sido respetado por la Ley Orgánica de calidad de la educación que contiene pocas previsiones novedosas las cuales tratan de conseguir una regulación más acorde con las finalidades que persigue la ley, actualizando y concretando la regulación básica.

La Abogada del Estado hace referencia a continuación a la distribución constitucional de competencias en la materia, señalando que, al igual que sus antecesoras, la Ley Orgánica de calidad de la educación se ha dictado en virtud de las competencias estatales ex art. 149.1.1, 18 y 30 CE, mientras que a la Comunidad Autónoma le corresponde el desarrollo legislativo y la ejecución, conforme al art. 36.1 de su Estatuto de Autonomía. Recuerda en ese sentido la doctrina constitucional sobre los títulos competenciales estatales, con cita de las SSTC 42/1981, 122/1989 y 147/1992 en lo que respecta a la competencia en materia de homologación de títulos académicos y profesionales. Igualmente hace referencia a la doctrina de la STC 197/1996, en relación a las bases estatales, así como a la de las SSTC 154/1988 y 61/1997 en relación con el art. 149.1.1 CE, de las que deduce que este precepto cumple una función habilitante de competencias estatales conexas con derechos constitucionales y se constituye en el fundamental instrumento para garantizar la uniformidad de las condiciones de vida en el territorio nacional. De todo lo anterior concluye que las competencias estatales sobre la enseñanza son normativas y ejecutivas, si bien la existencia de un título competencial específico sobre educación hace pasar a un segundo plano el alcance del art. 149.1.1 CE así como el del art. 149.18 CE en relación específicamente con la función pública docente.

Aun con carácter previo a examinar la alegada inconstitucionalidad de los distintos preceptos impugnados la Abogada del Estado hace una breve consideración sobre la estructura de las alegaciones señalando que la demanda opta por enjuiciar, separada y, en ocasiones, reiteradamente, la constitucionalidad de cada uno de los preceptos objeto de recurso alegando diversos motivos, entre los que cita los siguientes: regulación insuficiente de la materia propia de la normativa básica; vulneración de la competencia autonómica en materia de asistencia social y de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza; remisiones reglamentarias sin suficiente guía legal y en materia no básica; atribución de competencias ejecutivas al Estado, vulnerando la distribución competencial existente en la materia; forma de participación autonómica prevista en la adopción de determinadas decisiones estatales; violación del principio de reserva de ley y contradicción del principio de programación general de la enseñanza como responsabilidad de los poderes públicos.

Señalado lo anterior, la Abogada del Estado se refiere al primer grupo de preceptos impugnados, las disposiciones adicionales tercera, apartado 3, y quinta, apartado 3. Así, en cuanto a la primera, indica que su contenido se relaciona con las competencias estatales relativas al establecimiento de las enseñanzas comunes, que, una vez establecidas por el Estado, han de ser incluidas por las Administraciones educativas en sus propios términos pero no le corresponde controlar la adecuación de los libros de texto al conjunto del currículo, extremo que compete a la Comunidad Autónoma. De ahí la atribución a las Administraciones educativas de la supervisión de los libros de texto y otros materiales curriculares, con la única salvedad de la obligación que establece la norma estatal respecto a la observancia de los principios y valores constitucionales en los libros de texto. Asimismo, con cita de las SSTC 88/1993 y 49/1984, alude al carácter represivo y no preventivo o cautelar que tiene el recurso de inconstitucionalidad, lo que impide que puedan declararse inconstitucionales disposiciones inexistentes ni hipotéticas intenciones de los sujetos con potestades normativas, señalando que no cabe afirmar que la disposición impugnada vulnere el principio de legalidad en materia sancionadora pues es obvio que a su amparo no cabe imponer sanción alguna, en cuanto que dicha disposición sólo contiene una previsión de futuro. Finalmente, en cuanto a la cuestionada falta de carácter orgánico de la disposición adicional tercera, argumenta que se justifica porque la inspección de los libros de texto y demás materiales curriculares constituye

materia conexas frente a las que, contenidas en la Ley Orgánica de calidad de la educación, suponen desarrollo directo del derecho fundamental a la educación. En cuanto a la impugnación de la disposición adicional quinta, apartado 3, la Abogada del Estado destaca que la demanda reconoce expresamente la competencia del legislador estatal para establecer los criterios de admisión de alumnos en los centros sostenidos con fondos públicos, pero reprocha que considera imprecisos, por faltos de prelación en su aplicación, los nuevos criterios que introduce dicha ley orgánica. Al respecto señala que los dos nuevos criterios, la discapacidad y la enfermedad crónica que exija dieta y control alimenticio, tratan de atender supuestos no previstos en la normativa anterior y se aplicarán de acuerdo con la regulación de la administración educativa competente, sin que todos ellos hayan de responder a una misma consideración o ponderación, pues, en los dos casos, han de ponderarse en relación con las condiciones de los centros para prestar la atención específica que las circunstancias requieran, ponderación que corresponde a la administración educativa competente, con la única limitación de tener en todo caso en cuenta los que, con carácter prioritario, ha establecido la Ley Orgánica de calidad de la educación.

Respecto a los arts. 10.2 y 4, 11.2, 13, 85.3, disposiciones adicionales tercera, apartados 1 y 4, decimoctava, decimonovena y transitoria sexta, apartado 2, indica la Abogada del Estado que el reproche común que se les formula es el exceso en la regulación de lo básico y la invasión de las competencias propias de la Comunidad Autónoma de Aragón. Antes de examinar el contenido concreto de las argumentaciones en relación a cada uno de los preceptos impugnados, alude a la doctrina constitucional sobre la posibilidad de regulación reglamentaria en esta materia, con cita de la STC 77/1985, para argumentar seguidamente que, a su juicio, el escrito de demanda adolece de gran imprecisión ya que no concreta en qué y por qué se ha extralimitado competencialmente el legislador estatal.

Sobre el art. 10.2, señala que el recurso se limita a comparar la regulación de la Ley de ordenación general del sistema educativo con la ahora impugnada, siendo que el Tribunal Constitucional ha rechazado muchas veces la teoría de la petrificación del ordenamiento que subyace en este punto del recurso. Por otra parte la Abogada del Estado indica que el inciso impugnado se limita a remitir al Gobierno la regulación de los aspectos educativos de la educación preescolar que indudablemente se insertan en la competencia estatal de ordenación del sistema educativo, sin que resulte admisible que, por el hecho de que este tipo de educación tenga carácter voluntario y no pueda considerarse incluida en la obligatoriedad de la enseñanza, pueda alegarse que se trata de un nivel educativo de menor significación y que precisa de un menor nivel de exigencia en cuanto a su prestación por los poderes públicos lo que requeriría dejar a las Comunidades Autónomas un mayor ámbito dispositivo en la regulación de esta etapa educativa. Descarta igualmente la Abogada del Estado que el art. 10.4 vulnere la competencia autonómica en materia de asistencia social, pues refleja el objetivo principal que ha de satisfacer la prestación de esta educación preescolar: las necesidades de las familias.

En cuanto al art. 11.2, la Abogada del Estado alude al sistema de conciertos con los centros docentes privados instaurado por la Ley Orgánica del derecho a la educación, modelo en el que, si bien el mayor esfuerzo financiero se centraba en la enseñanza básica, obligatoria y gratuita se subvencionaba la enseñanza no obligatoria mediante los conciertos singulares, normalmente con financiación parcial. Este régimen de conciertos no resultó alterado por la Ley de ordenación general del sistema educativo, pero la extensión de la enseñanza básica hasta los dieciséis años obligó a readaptar los conciertos en vigor, a través de los cuales los centros privados colaboran en la prestación del servicio público de la educación en tanto que se trata de una opción del legislador a fin de garantizar en todo caso la gratuidad de la enseñanza obligatoria. Nada impide, señala la Abogada del Estado, que se opte por ese régimen para establecer la gratuidad en otros niveles no obligatorios pero integrados, en tanto que enseñanza escolar, en el sistema educativo. De esta manera la norma no vulnera las competencias autonómicas, en cuanto que únicamente establece que la educación infantil pasa a constituir una etapa

susceptible de beneficiarse del sistema de conciertos educativos. Tampoco tendría fundamento la queja relativa a la ausencia de regulación específica para la suscripción de este tipo de conciertos, pues a los mismos les resulta de aplicación la contenida en el capítulo IV del título V de la Ley Orgánica de calidad de la educación. Lo hasta ahora expuesto lleva también a la Abogada del Estado a rechazar las quejas sobre la disposición transitoria sexta, apartado 2, dado que entiende que es obvio que se refiere a conciertos ya celebrados por la Administración, limitándose a precisar las características a las que habrá de atenerse la transformación de los tipos de concierto que relaciona.

En torno a la disposición adicional decimoctava, indica que no se incluye ni en el encabezamiento ni en el suplico del escrito de demanda si bien, en todo caso, indica que tanto de ella como de la disposición adicional decimonovena, se desprende sin dificultad la plena aplicación del régimen de conciertos a los que engloben la educación infantil. Por último, en cuanto a la denunciada inconstitucionalidad de la disposición final décima de la Ley Orgánica de calidad de la educación, por atribuir carácter orgánico a ambas disposiciones adicionales, y al art. 75, indica que es decisión del legislador incluir tales disposiciones entre las que considera que tratan de cuestiones que constituyen desarrollo directo del derecho a la educación.

Por lo que respecta al art. 13, señala que este precepto tiene su antecedente en el art. 9.4 y 5 LOGSE y que la atribución al Gobierno de los principios de organización de esta etapa ya se deriva de lo dispuesto en el art. 8.2 de la Ley Orgánica de calidad de la educación, por lo que no resulta necesaria la interpretación reclamada por la recurrente. En cuanto al art. 85.3, niega el exceso de detalle que se denuncia en la demanda, pues los órganos de coordinación didáctica a los que el precepto se refiere son elementos fundamentales para que los centros puedan llevar a cabo de forma adecuada la función que tienen encomendada de impartir una enseñanza de calidad amén de resultar aplicable aquí la doctrina de la STC 5/1981. Por ello entiende que el art. 85.3 es constitucional por el carácter necesario de su existencia en atención a la finalidad que tienen encomendada y por su vinculación a las funciones atribuidas a los cuerpos de Catedráticos, además de por tratarse de una regulación que tiene el carácter de mínimo, lo que comporta el reconocimiento de un amplio margen de desarrollo a las Comunidades Autónomas. Por otra parte indica que, en cuanto impone una condición mínima para la cobertura de la jefatura de tales órganos, ha de considerarse básico en atención a la necesaria homologación del sistema educativo que exige el art. 27.8 CE. En cuanto a los reproches dirigidos a la disposición adicional tercera, apartados 1 y 4, indica, en cuanto al primero, que se respeta la autonomía de los centros y la competencia de las Comunidades Autónomas para determinar la intervención que, en el proceso interno de adopción de los libros de texto y demás materiales curriculares corresponda a otros órganos del centro educativo y, en cuanto al segundo, que el plazo general mínimo durante el cual no podrán ser sustituidos los libros de texto y materiales curriculares es un mínimo común denominador normativo que, no obstante, puede ser modificado por las administraciones educativas cuando así lo requiera la programación docente.

Examina a continuación la Abogada del Estado la queja centrada en la remisión reglamentaria para el establecimiento de la legislación básica que contienen determinados preceptos de la Ley Orgánica de calidad de la educación, remisión que no contendría las suficientes guías legales, por lo que se vulneraría la reserva de ley en esta materia. Tales reproches se formulan a los arts. 10.2; 26.2 y 5; 29.3; 31.2; 37.1; 38.5 y 43.3 de la Ley Orgánica de calidad de la educación.

Así, respecto al primero de ellos, indica que su lectura revela que la remisión al Gobierno se refiere exclusivamente a los aspectos educativos de la educación preescolar cuya regulación básica, en tanto forma parte del sistema educativo, corresponde al legislador estatal, siendo, por lo demás, ajustado a los términos de la doctrina constitucional respecto a la colaboración reglamentaria, con cita, entre otras, de la STC 83/1984. Además, específicamente en materia educativa, la posibilidad constitucional de regulación reglamentaria de normas básicas ya se reconoció en la STC 77/1985. En cuanto al art. 26.2 y 5, destaca la Abogada del Estado que la competencia estatal para

establecer las enseñanzas mínimas ya ha sido reiteradamente reconocida por la doctrina constitucional (así, en las SSTC 8/1982, 87/1983, 88/1983 y 48/1985), enseñanzas mínimas o comunes, en la terminología de la Ley Orgánica de calidad de la educación, que formaran parte en sus propios términos del currículo establecido por las Administraciones educativas en cuanto que persiguen establecer un mínimo de homogeneidad en la formación de los escolares. En ese marco, resulta lógica la posposición a la regulación reglamentaria de la determinación de las asignaturas que van a integrar los itinerarios formativos del tercer y cuarto curso de la educación secundaria obligatoria, ya que, por un lado, la organización de las enseñanzas debe permitir una adecuación a las necesidades cambiantes del sistema educativo y, por otro, la fijación de las asignaturas específicas de los itinerarios ha de ser realizada por el Estado pues, de otro modo, quebraría la pretensión de la ley de establecer un número determinado de ellos en atención a un razonable equilibrio entre la diversificación del sistema educativo y las expectativas y necesidades de los alumnos. Igualmente, respecto al art. 26.5, señala que la existencia de un número de itinerarios concretos es una cuestión accesoria a la regulación básica, el reconocimiento de su existencia en la educación secundaria obligatoria con los perfiles básicos que se reflejan en la Ley Orgánica de calidad de la educación y que, por tanto, puede ser establecida por reglamento.

Sobre el art. 29.3, indica que las condiciones en que se produce la promoción de los alumnos forma parte de la regulación de las condiciones para la obtención de un título, de manera que no resultaría acorde con la homologación del sistema educativo ni con la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho a la educación, el establecimiento de distintos modos de promoción en cada administración educativa, lo que supondría una alteración sustancial del ejercicio de aquel derecho. Por otra parte, su establecimiento por reglamento se justifica en que las condiciones de promoción al curso siguiente variarán en función de las necesidades de los alumnos, es decir, serán cambiantes en tanto deberán adaptarse a las insuficiencias que en materia educativa vayan surgiendo y sea preciso atender. En lo que respecta al art. 31.2, recalca que la remisión reglamentaria se justifica en este caso en que se trata de una regla excepcional para la obtención del título de graduado en educación secundaria que tiene un marcado carácter técnico o de detalle, algo que también ocurre en relación con la prueba general de bachillerato prevista en el art. 37.1, previsión esta última que, además, sería equiparable a la regulación estatal sobre la prueba de selectividad. Por lo que hace al art. 38.5 la Abogada del Estado considera que el conjunto del art. 38 ofrece pautas normativas suficientes, en particular en sus apartados 4 y 5, para que el Gobierno ejercite adecuadamente su potestad reglamentaria, justificándose además esa remisión por el carácter técnico y de detalle de la regulación a establecer. Finalmente, en cuanto al art. 43.3, la remisión reglamentaria se justifica también por tratarse de una materia esencialmente técnica, cuya regulación reglamentaria por el Estado no constituye novedad alguna pues ese régimen se establecía en una orden ministerial, resultando, además, una regulación más flexible que la preexistente en la Ley Orgánica de ordenación general del sistema educativo.

La siguiente queja examinada hace referencia a la indebida asunción de competencias ejecutivas por el Estado que se derivaría de los arts. 6, 40.2 y 59.1 y 2 de la Ley Orgánica de calidad de la educación. A este respecto la Abogada del Estado comienza indicando que las competencias estatales tienen un carácter sustancialmente normativo, que no excluye el mantenimiento de ciertas facultades ejecutivas, de modo que se produce una concurrencia de las potestades, normativas y ejecutivas, de las Comunidades Autónomas con las titularidades estatales, sustancialmente normativas pero también ejecutivas, vinculadas esencialmente al objetivo de programación general de la enseñanza del art. 27.5 CE que requiere la atribución al Estado de las facultades para la efectiva integración de la diversidad de las partes en un conjunto unitario.

Señalado lo anterior indica que el art. 6 de la Ley Orgánica de calidad de la educación no vulnera competencia autonómica alguna, pues prevé que los programas a los que se refiere serán desarrollados y gestionados por el Ministerio y las Comunidades Autónomas

de acuerdo con sus respectivas competencias, mediante los convenios que al efecto se suscriban, sin que pueda prejuzgarse el contenido de los citados convenios y siendo, por tanto, una impugnación preventiva. Lo mismo sucede con el art. 40.2, que igualmente trata de la celebración de convenios con las Comunidades Autónomas. En cuanto a los apartados 1 y 2 del art. 59, la Abogada del Estado destaca la importancia que tiene la formación del profesorado así como la finalidad perseguida con los programas de formación —mejorar la calidad de la enseñanza y el funcionamiento de los centros,— lo que revela claramente el interés supracomunitario perseguido. Con ello no se está desconociendo las competencias autonómicas en la materia, sino que se conectan, dentro del respeto de estas competencias, con la homologación y evaluación general del sistema educativo.

En cuanto a los arts. 26.5, 29.3, 31.2, 35.4, 38.5 y 49.5, preceptos impugnados por la configuración legal del sistema de participación autonómica, señala la Abogada del Estado, respecto a todos ellos, que el grado de participación autonómica que prevea el legislador estatal en el ejercicio de una competencia también estatal no es argumento para denunciar la inconstitucionalidad de un precepto, pues se trata de una opción legislativa que entra dentro del margen del legislador básico estatal. En particular, respecto a los arts. 29.3 y 31.2, indica, además, que se ejerce una competencia estatal en materia de regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales del art. 149.1.30 CE. Concluye apreciando que no resulta admisible la fundamentación que ofrece el recurrente en cuanto a la inconstitucionalidad de los preceptos incluidos en este motivo de recurso, por cuanto el Estado actúa en el ejercicio de sus competencias sin que la autonomía reconocida a las Comunidades Autónomas resulte mínimamente cuestionada por no preverse, en el grado que el recurrente considera oportuno, su intervención en la adopción de determinadas decisiones estatales.

Rechaza a continuación la representación procesal del Estado que los arts. 26.5, 31.2, 35.4 y 37.1 infrinjan la reserva de ley, pues todos ellos ofrecen el suficiente marco normativo para guiar el posterior desarrollo reglamentario que constituye complemento necesario para garantizar el fin al que responde la competencia estatal que se ejercita.

Por último, respecto a los arts. 11.2, 75.5 y disposiciones adicionales quinta, apartado 2, y decimonovena, que, según el recurrente, serían contrarios a la programación general de la enseñanza como responsabilidad de los poderes públicos (art. 27.5 CE), estima que se solicita en realidad un pronunciamiento preventivo. Así, en cuanto al art. 11.2, indica que los criterios de preferencia para acogerse al régimen de conciertos se relacionan en el art. 75.5 de la Ley Orgánica de calidad de la educación, precepto que incluye, como criterio de preferencia a valorar por la administración educativa, la demanda social de las plazas escolares de los centros. En cuanto a la disposición adicional quinta, apartado 2, señala que el marco en el que ha de interpretarse es la STC 77/1985, en la que se admitió la posibilidad de libre elección de centro con el establecimiento de criterios prioritarios de admisión en caso de no existir plazas suficientes y, finalmente, estima que la disposición adicional decimoctava prevé simplemente un sistema progresivo de acceso al régimen de conciertos sin que ello implique «un derecho al concierto del número de unidades autorizadas».

7. Por providencia de 16 de octubre de 2012 se señaló para deliberación y votación del presente recurso el día 17 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

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

Como se ha dejado constancia en los antecedentes el Letrado del Gobierno de Aragón reprocha a los preceptos legales impugnados diversas vulneraciones constitucionales que, no obstante, pueden agruparse en la forma siguiente, atendiendo

esencialmente a su relación con el orden de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Así, en el escrito de recurso se plantean varias cuestiones relacionadas con el aludido orden competencial en materia de educación.

En primer término, vulneraciones relacionadas con el establecimiento de la normativa básica en materia de educación, que tienen que ver, a su vez, con tres órdenes de cuestiones. Se alega que las disposiciones adicionales tercera, apartado 3, y quinta, apartado 3, calificadas como normativa básica, no satisfarían los criterios necesarios para configurar una ordenación general y uniforme para todas las Comunidades Autónomas siendo, además, el primero de ellos contrario al art. 25 CE y el segundo al principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE. En segundo lugar, otros preceptos de la Ley Orgánica de calidad de la educación se habrían excedido en la regulación de lo básico, inmiscuyéndose en las competencias autonómicas de desarrollo normativo y ejecución en materia educativa. Ese sería el caso de los arts. 10, apartados 2 y 4; 11.2; 13 —al que en realidad se imputa la vulneración del art. 9.3 CE—; 85.3; disposición adicional tercera, apartados 1 y 4, y disposición transitoria sexta, apartado 2. En tercer lugar, determinados preceptos de la Ley Orgánica de calidad de la educación realizarían remisiones al reglamento para establecer normas básicas sin que, a juicio del Gobierno autonómico recurrente, contengan los suficientes criterios legales para que tal remisión sea posible. Tal circunstancia acontecería en los casos de los arts. 10.2; 26 apartados 2 y 5; 29.3; 31.2; 37.1; 38.5 y 43.3.

Igualmente relacionados con la distribución constitucional y estatutaria de competencias, aunque ya no en el ámbito bases-desarrollo, se encuentra la denuncia de la injustificada asunción de competencias ejecutivas por el Estado, que se produciría en los arts. 6, 40.2 y 59.1 y 2 de la Ley Orgánica de calidad de la educación, así como las quejas relativas al insuficiente grado de participación autonómica, o su ausencia, en la adopción de determinadas decisiones estatales que se formulan a los arts. 26.5, 29.3, 31.2, 35.4, 38.5 y 49.5 de la Ley Orgánica de calidad de la educación.

Finalmente, el Letrado autonómico plantea un último grupo de motivos de impugnación por razones no competenciales. Éstos son, la vulneración del principio de reserva de ley por parte de los arts. 26.5, 31.2, 35.4 y 37.1 de la Ley Orgánica de calidad de la educación, así como la infracción del principio de reserva de ley orgánica por parte de la disposición final décima, en cuanto que omite tal carácter para la disposición adicional tercera, apartado 3, y se lo atribuye al art. 75 y a las disposiciones adicionales decimoctava y decimonovena, en relación, en los tres casos, con los conciertos en la fase de educación infantil. En tercer lugar, entiende que los arts. 11.2; 75.5, último inciso; disposición adicional quinta, apartado 2, último inciso, y disposición adicional decimonovena resultarían contrarios al mandato de programación general de la enseñanza como responsabilidad de los poderes públicos contenido en el art. 27.5 CE.

El Letrado del Senado ha rechazado las anteriores vulneraciones defendiendo la plena constitucionalidad de los preceptos de la Ley Orgánica de calidad de la educación que han sido objeto de recurso, por entender que se trata de disposiciones básicas en relación con el derecho a la educación que han de ser establecidas por el Estado. Igualmente la Abogada del Estado ha defendido la desestimación íntegra del recurso, considerando que el Estado se encuentra competencialmente habilitado ex art. 149.1.1, 18 y 30 CE para establecer una regulación como la impugnada, así como por estimar que tampoco concurren las denunciadas vulneraciones del principio de reserva de ley ni de los arts. 27.5 y 81.1 CE.

2. Someramente expuestas las posiciones de las partes y antes de entrar al fondo de las cuestiones planteadas en el presente recurso de inconstitucionalidad, es preciso ahora hacer referencia a tres consideraciones previas de orden procesal.

a) En primer lugar hemos de delimitar el objeto del recurso, pues tiene razón la Abogada del Estado al señalar que la disposición adicional decimoctava de la Ley Orgánica de calidad de la educación no ha de formar parte del mismo. Como tenemos reiteradamente declarado, 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 que, en este caso, en lógica concordancia con el acuerdo del Gobierno de Aragón por el que se dispone la interposición del presente recurso de inconstitucionalidad, el suplico haga referencia a la mencionada disposición adicional decimoctava de la Ley Orgánica de calidad de la educación. Pese a ello en el cuerpo del escrito de interposición del recurso se formulan alegaciones en relación con la citada disposición adicional decimoctava de la ley orgánica impugnada, alegaciones que, por lo expuesto, no han de tomarse en consideración.

b) Señalado lo anterior debemos pronunciarnos sobre la trascendencia que para el presente recurso pueda tener el hecho de que la Ley Orgánica de calidad de la educación haya sido derogada en su totalidad por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación.

Como es sabido en lo que al recurso de inconstitucionalidad se refiere, la derogación tiene, como regla general, efecto extintivo del objeto. Así, como recuerda la STC 35/2012, de 15 de marzo, FJ 2 b), «[h]emos afirmado en numerosas ocasiones que, en el ámbito del recurso de inconstitucionalidad, recurso abstracto y orientado a la depuración objetiva del ordenamiento, la pérdida sobrevenida de la vigencia del precepto legal objeto de impugnación deberá ser tenida en cuenta por el Tribunal, por carecer de sentido pronunciarse sobre normas que han sido ya expulsadas del ordenamiento por el legislador (por todas, STC 1/2012, de 13 de enero, FJ 3).» No obstante, aunque la derogación o modificación de las normas tiene, como regla general, un efecto extintivo del recurso de inconstitucionalidad, esta regla presenta alguna excepción, como la que se produce cuando el fundamento del recurso, esto es, las tachas de inconstitucionalidad que se imputan a los preceptos impugnados, son de índole competencial (por todas, STC 111/2012, de 24 de mayo, FJ 2), como sucede en gran medida en el presente caso en el que, como ya se ha expuesto, la mayor parte de los preceptos impugnados lo han sido por razones competenciales. Por ello resulta procedente recordar nuestra específica doctrina en relación con las modificaciones normativas en procesos constitucionales de naturaleza competencial, doctrina que se ha perfilado recientemente para concretar con mayor claridad el problema de la eventual pérdida de objeto en estos procesos.

Así, como señala la STC 149/2012, de 5 de julio, FJ 2 b) «este Tribunal ha afirmado reiteradamente que “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 18/2011, de 3 de marzo, FJ 3 y las allí citadas).» Y es que, como se señala en la STC 133/2012, de 19 de junio, FJ 2, «en las controversias de alcance competencial es necesario apreciar los efectos que tiene sobre el conflicto la entrada en vigor de la nueva normativa reguladora de algunos de los aspectos en discusión. Dicha operación debe realizarse atendiendo en cada caso a las circunstancias concretas y, ante todo, a la pervivencia de la controversia competencial, esto es, a si la disputa sobre la titularidad competencial sigue o no viva entre las partes, de modo que si la normativa en torno a la cual se trabó el conflicto resulta parcialmente modificada por otra que viene a plantear los mismos problemas competenciales la consecuencia necesaria será la no desaparición del conflicto.» Doctrina que hemos reiterado en las SSTC 148/2012, de 5 de julio, FJ 2 b); 149/2012, de 5 de julio, FJ 2 b); y 161/2012, de 20 de septiembre, FJ 2.

En aplicación de estos criterios, procede, por tanto, analizar si se ha producido una pérdida de objeto del proceso constitucional como consecuencia de la derogación de la Ley Orgánica de calidad de la educación. Como ha quedado expuesto, las tachas de inconstitucionalidad que se oponen a los preceptos impugnados son de orden competencial y no competencial, aunque el aspecto central del recurso descansa en la delimitación de competencias en materia de educación. En este sentido cabe señalar que, si bien es cierto que la nueva regulación introducida por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación, ha afectado 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 lo es menos que, 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), resulta aconsejable, sin que ello suponga en ningún caso desconocer nuestra doctrina más reciente sobre la pérdida de objeto, no verificar el análisis de contraste precepto a precepto entre la anterior y la nueva regulación, y resolver el presente asunto mediante una Sentencia de este Tribunal que ponga fin a la disputa, declarando la titularidad de las competencias discutidas.

Ahora bien, no sucede lo mismo con las tachas de inconstitucionalidad no competenciales, sobre las que, en atención a la doctrina que hemos expuesto, no procede ahora pronunciarse pues las mismas han perdido objeto al haber sido derogados los preceptos a los que se imputaban (así, SSTC 118/2011, de 5 de julio, FJ 10 *in fine*; 329/2005, de 15 de diciembre, FJ 4; y 134/2004, de 22 de julio, FJ 3). Eso implica que no deban examinarse otros motivos de inconstitucionalidad material o sustantiva alegados en su momento por la Comunidad Autónoma recurrente como son la violación del art. 9.3 CE que se reprocha al art. 13 y a la disposición adicional quinta, apartado 3; la vulneración del art. 25 CE en que incurriría la disposición adicional tercera, apartado 5; la infracción del art. 27.5 CE que se imputa a los arts. 11.2; 75.5, último inciso; disposición adicional quinta, apartado 2, último inciso, y disposición adicional decimonovena, así como la vulneración del principio de reserva de ley que se achaca a los arts. 26.5, 31.2, 35.4 y 37.1 de la Ley Orgánica de calidad de la educación, pues, aunque en estos casos tal denuncia aparece estrechamente vinculada a una tacha de carácter competencial, respecto a todos ellos se plantean cuestiones que no se relacionan directamente con el orden constitucional de distribución de competencias en materia de educación.

La excepción a lo anteriormente expuesto lo constituye la impugnación de la disposición final décima, relativa al carácter orgánico de la norma, e impugnada por omitir en la relación de preceptos con dicho carácter la disposición adicional tercera, apartado 3, de la Ley Orgánica de calidad de la educación así como por atribuir carácter orgánico a las referencias a los conciertos en el nivel de educación infantil incluidos en el art. 75 de la Ley Orgánica de calidad de la educación y la disposición adicional decimonovena. En este caso el recurso persigue depurar el ordenamiento jurídico frente a la que se considera una utilización inadecuada de la noción de las leyes orgánicas, con lo que, conforme a nuestra doctrina (STC 124/2003, de 19 de junio, FJ 10), «el conflicto subyacente al recurso planteado ante este Tribunal pervive ya que lo que se le pide es un pronunciamiento sobre la atribución de la naturaleza de ley orgánica a ciertas normas, lo que puede y debe hacerse, con independencia de cuál sea su vigencia el tiempo de dictar el presente fallo.»

Por todo lo anterior, cabe concluir que el recurso de inconstitucionalidad no ha perdido su objeto en aquellos preceptos en los que lo discutido es la delimitación de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de educación, así como en relación con aquellos preceptos respecto a los que se denuncia la vulneración del art. 81.1 CE.

c) En tercer lugar, también tendremos en cuenta que la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, ha entrado en vigor con posterioridad a la admisión a trámite de este recurso de inconstitucionalidad, por lo que, de conformidad con nuestra doctrina (STC 207/2011, de 20 de diciembre, FJ 3, por todas), las cuestiones que se controvierten se decidirán considerando las prescripciones del nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón que puedan ser de aplicación.

3. Puesto que, como ya hemos apreciado, se trata de un recurso de inconstitucionalidad de carácter fundamentalmente competencial debemos ahora comenzar por el encuadramiento de los preceptos controvertidos en el sistema material de distribución de competencias. En ese sentido, sin perjuicio de la ocasional invocación de otros títulos competenciales, ambas partes consideran que la materia competencial en la que debe ubicarse la regulación cuestionada es, preferentemente, la relativa a

educación, criterio que, a la vista del contenido de las normas impugnadas, no procede sino confirmar.

En esta materia, conforme dispone el Estatuto de Autonomía de Aragón aprobado en el año 2007, la Comunidad Autónoma ostenta competencia compartida «en enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades», conforme al art. 73, la cual incluye, en todo caso «la ordenación del sector de la enseñanza y de la actividad docente y educativa, su programación, inspección y evaluación; el establecimiento de criterios de admisión a los centros sostenidos con fondos públicos para asegurar una red educativa equilibrada y de carácter compensatorio; la promoción y apoyo al estudio; la formación y el perfeccionamiento del personal docente; la garantía de la calidad del sistema educativo...». Competencia compartida cuyos términos, explicitados en el art. 75 del texto estatutario, («ejercerá el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica que establezca el Estado en normas con rango de ley, excepto en los casos que se determinen de acuerdo con la Constitución, desarrollando políticas propias»), han de entenderse en el sentido que ya expresamos en la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 60.

Por lo que a las competencias estatales se refiere ya la STC 77/1985, de 27 de junio, FJ 15, precisó que «las competencias estatales en materia educativa derivan sobre todo de lo dispuesto en los apartados 1 y 30 del art. 149.1 de la CE. De ello resulta que, por un lado, la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales como competencia del Estado, según el art. 149.1.30 de la CE, supone la reserva al mismo de toda la función normativa en relación con dicho sector y, en segundo lugar, que la competencia estatal en relación con “las normas básicas para el desarrollo del art. 27 de la Constitución” a que se refiere el mismo art. 149.1.30 de la CE debe entenderse en el sentido de que corresponde al Estado —en la acepción del mismo que venimos utilizando— la función de definir los principios normativos y generales y uniformes de ordenación de las materias enunciadas en tal art. 27 de la CE». Ello determina que, en materia de enseñanza al Estado le corresponda, además de la alta inspección, las competencias de ordenación general del sistema educativo, fijación de las enseñanzas mínimas, regulación de las condiciones para la obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y establecimiento de normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE, que garanticen el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos y la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (STC 6/1982, de 22 de febrero, FJ 4, reiterado en la STC 330/1993, de 12 de noviembre, FJ 3).

Por tanto, como recuerda el fundamento jurídico 5 de la STC 111/2012, de 24 de mayo, «el art. 149.1.30 CE atribuye al Estado dos competencias diferenciadas que, de acuerdo con nuestra doctrina, presentan un distinto alcance. En primer lugar, le reconoce competencia exclusiva para la “[r]egulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales”, mientras que, en su segundo inciso, le asigna 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”.»

La primera de esas competencias comprende la de «establecer los títulos correspondientes a cada nivel y ciclo educativo, en sus distintas modalidades, con valor habilitante tanto desde el punto de vista académico como para el ejercicio de las profesiones tituladas, es decir, aquellas cuyo ejercicio exige un título (*ad ex*: Graduado Escolar, Bachiller, Diplomado, Arquitecto Técnico o Ingeniero Técnico en la especialidad correspondiente, Licenciado, Arquitecto, Ingeniero, Doctor), así como comprende también la competencia para expedir los títulos correspondientes y para homologar los que no sean expedidos por el Estado» (STC 42/1981, de 22 de diciembre, FJ 3, reiterado en la STC 122/1989, de 6 de julio, FJ 3). En todo caso, la extensión de esta competencia estatal exclusiva, que supone la reserva al Estado de toda la función normativa en relación con dicho sector (STC 77/1985, de 27 de junio, FJ 15), determina que las Comunidades

Autónomas sólo puedan asumir competencias ejecutivas en relación con esta materia. (así, en la STC 111/2012, de 24 de mayo, FJ 5).

Por otra parte, «corresponde también al Estado, en virtud del art. 149.1.30 CE, la competencia para dictar las normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE, que debe entenderse, según hemos afirmado, en el sentido de que incumbe al Estado “la función de definir los principios normativos y generales y uniformes de ordenación de las materias enunciadas en tal art. 27 de la CE” (STC 77/1985, de 27 de junio, FJ 15). Resulta pertinente recordar que el derecho a la educación incorpora un contenido primario de derecho de libertad, a partir del cual se debe entender el mandato prestacional a los poderes públicos encaminado a promover las condiciones para que esa libertad sea real y efectiva (art. 9.2 CE) (SSTC 86/1985, de 10 de julio, FJ 3; y 337/1994, de 23 de diciembre, FJ 9), y que su ejercicio ha de tener lugar en el marco de un sistema educativo cuyos elementos definidores son determinados por los poderes públicos, de modo que la educación constituye una actividad reglada (SSTC 337/1994, de 23 de diciembre, FJ 9; y 134/1997, de 17 de julio, FJ 4). En todo caso, en la configuración de ese sistema educativo han de participar necesariamente los niveles de gobierno estatal y autonómico, de acuerdo con sus competencias» (STC 111/2012, FJ 5).

Desde la perspectiva material, ya hemos advertido que la normativa básica que ha de establecer el Estado en el ámbito educativo cumple (STC 77/1985, FJ 15, citada en la STC 111/2012, FJ 5) la función de «definir los principios normativos y generales y uniformes de ordenación de las materias enunciadas en tal art. 27 de la CE», lo que es plenamente coherente con la finalidad material de las bases en el sentido de asegurar (STC 14/2004, de 13 de febrero, FJ 11) «una orientación unitaria y dotada de cierta estabilidad en todo aquello que el legislador considera en cada momento aspectos esenciales de dicho sector material (STC 223/2000, de 21 de septiembre, FJ 6, con cita de las SSTC 1/1982, de 28 de enero, 48/1988, de 2 de marzo, 147/1991, de 4 de julio, y 197/1996, de 28 de noviembre)». Por su parte, respecto a los requisitos formales de las normas básicas, este Tribunal ha recordado (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 60) que, si bien su definición legal es «el contenido que mejor se acomoda a la función estructural y homogeneizadora de las bases y ésta la forma normativa que, por razones de estabilidad y certeza, le resulta más adecuada (por todas, STC 69/1988, de 19 de abril), no lo es menos que también es posible predicar el carácter básico de normas reglamentarias y de actos de ejecución del Estado (STC 235/1999, de 16 de diciembre), y son factibles en las bases un alcance diferente en función del subsector de la materia sobre la que se proyecten e incluso sobre el territorio (SSTC 50/1990, de 6 de abril y 147/1991, de 4 de julio, respectivamente). Y ello no como pura excepción al criterio que para el art. 111 EAC constituye la regla de principio (base principal o de mínimo normativo, formalizada como ley), sino como elementos de la definición del contenido y alcance de la competencia atribuida al Estado cuando éste es el titular de la potestad de dictar las bases de la disciplina de una materia determinada.»

En particular en lo que al ámbito educativo respecta, ya en la STC 77/1985 admitimos tal posibilidad, estimando que la regulación reglamentaria 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 resultarían inadecuadas por sus mismas características» (FJ 15) sin perjuicio de advertir que «si el Gobierno, al dictar las correspondientes normas reglamentarias en virtud de esa remisión, extendiera su regulación a aspectos no básicos o no cubiertos por la habilitación legal, que pretendiera fueran de aplicación directa en el ámbito de las Comunidades Autónomas que hubieran asumido competencias de desarrollo en esta materia, estas Comunidades Autónomas podrían, de ser así y en cada caso, plantear el oportuno conflicto de competencias ante este Tribunal Constitucional, que debería, en cada supuesto, examinar si se hubiera producido o no el traspaso del ámbito competencial estatal. Ahora bien, la mera remisión en abstracto a las normas reglamentarias para regular materias básicas no tiene por qué suponer necesariamente

que esas normas vulnerarían las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas, ni puede, por lo que hemos dicho, reputarse sin más inconstitucional.» (FJ 16).

Por otra parte, específicamente en cuanto a la variabilidad de las bases estatales tenemos declarado, como recuerda la STC 18/2011, de 3 de marzo, FJ 14, con cita de la STC 133/1997, de 16 de julio, FJ 8, que es cierto que «las bases, por su propia esencia, tienen vocación de estabilidad», pero no lo es menos que también hemos precisado que las bases pueden ser modificadas (así, en las SSTC 135/1992, de 5 de octubre, FJ 2; y 133/1997, de 16 de julio, FJ 8, por referencia a las establecidas en el sector financiero). De este modo no resulta ocioso recordar al respecto que, sin alterar el orden constitucional y estatutario de distribución de competencias y con observancia de las garantías de certidumbre jurídica necesarias para asegurar que las Comunidades Autónomas puedan conocer cuál es el marco básico al que deben someter su competencia de desarrollo legislativo, la concreción de lo básico corresponde realizarla en cada momento al legislador estatal, quien, respetando aquel orden y estas garantías, goza de libertad para establecer con carácter general las bases de una determinada materia, sin que su acción legislativa en este extremo, plasmación de una legítima opción política, pueda ser fiscalizada por este Tribunal Constitucional, que no es un juez de la oportunidad, salvo que traspase los límites que para esa acción legislativa resulten del bloque de la constitucionalidad y que, en este caso, vienen determinadas por las previsiones de la Constitución y del Estatuto de Autonomía de Aragón. Ello ha de ponerse en este caso en relación con el hecho de que el art. 27 CE no establece un modelo educativo concreto sino una serie de principios informadores del sistema educativo que, en todo caso, habrán de ser respetados por el legislador estatal al que, en sus aspectos básicos, corresponde diseñar el modelo educativo. Así, como en otras ocasiones (STC 236/2007, de 7 de noviembre, FJ 3, allí por referencia a la extranjería), el juicio de constitucionalidad que debemos realizar en el presente proceso no consiste en examinar si en el marco constitucional cabrían otras opciones en materia educativa distintas a la adoptada por la Ley Orgánica de calidad de la educación, sino en determinar si los preceptos de esa ley sometidos a nuestro enjuiciamiento han excedido o no los límites antes mencionados.

4. Señalado cuanto antecede estamos ya en condiciones de iniciar el enjuiciamiento de los preceptos impugnados en el presente recurso advirtiendo que, a la vista del planteamiento realizado por la parte demandante, la cual formula sus alegaciones atendiendo a las tachas de inconstitucionalidad que imputa a los preceptos recurridos, imputando a algunos de ellos varios reproches, abordaremos de esa misma forma el examen de los preceptos objeto del recurso. A esos efectos analizaremos los motivos de inconstitucionalidad alegados en el orden y la extensión con la que se formulan en el escrito de interposición, teniendo en cuenta, en todo caso, lo ya señalado en el fundamento jurídico 2 sobre la pervivencia de los motivos de inconstitucionalidad denunciados.

De acuerdo con ello procede, en primer lugar, comenzar con la impugnación de las disposiciones adicionales tercera, apartado 3, segundo inciso, y quinta, apartado 3, a las que el recurrente reprocha un grado excesivo de generalidad que resultaría incompatible con su proclamada condición de norma básica.

a) De la primera de ellas, relativa a los libros de texto y demás materiales curriculares, ha sido impugnado el segundo inciso de su apartado 3, apartado que, en su integridad, establece lo siguiente: «La supervisión de los libros de texto y otros materiales curriculares constituirá parte del proceso ordinario de inspección que ejerce la Administración educativa sobre la totalidad de elementos que integran el proceso de enseñanza y aprendizaje. La vulneración de los principios y valores contenidos en la Constitución dará lugar a la imposición de las sanciones administrativas que, en desarrollo de lo dispuesto en este apartado, las Administraciones educativas establezcan.»

Para el Letrado autonómico el precepto no contiene una intervención normativa del Estado con el grado de intensidad que vendría exigido por el art. 149.1.1 CE a fin de predeterminar la posterior intervención autonómica. La Abogada del Estado ha negado la vulneración denunciada señalando, además de que la impugnación es prematura, que el contenido del inciso cuestionado entra dentro del margen del legislador básico estatal y

que ha de interpretarse en relación con la restante regulación de la Ley Orgánica de calidad de la educación sobre los libros de texto y materiales curriculares. Por su parte, el Letrado del Senado ha señalado que se trata de una norma mínima circunscrita al respeto de los principios y valores constitucionales suficientemente desarrollados en el apartado 2 del precepto legal.

Centrada así la cuestión partiremos para resolverla de nuestra doctrina en torno al art. 149.1.1 CE. Así, como recuerda la STC 188/2001, de 20 de septiembre, FJ 12, «[d]esde una perspectiva de delimitación negativa, hemos manifestado, en lo que aquí interesa, que el art. 149.1.1 CE “no ha atribuido al Estado la fijación de las bases sobre los derechos y libertades constitucionales, sino sólo el establecimiento —eso sí, entero— de aquellas condiciones básicas que tiendan a garantizar la igualdad”, de manera que “su regulación no puede suponer una normación completa y acabada del derecho y deber de que se trate y, en consecuencia, es claro que las Comunidades Autónomas, en la medida en que tengan competencia sobre la materia, podrán aprobar normas atinentes al régimen jurídico de ese derecho” [STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7 a)]. En cuanto a su delimitación positiva, hemos dicho en la misma Sentencia que «las condiciones básicas hacen referencia al contenido primario (STC 154/1988) del derecho, a las posiciones jurídicas fundamentales (facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, ciertas premisas o presupuestos previos). En todo caso, las condiciones básicas han de ser las imprescindibles o necesarias para garantizar esa igualdad, que no puede consistir en una igualdad formal absoluta. Como hemos insistido, si por condiciones básicas hubiera de entenderse cualquier condición material, obligado sería concluir que esa interpretación tan amplia habría de conducir a un solapamiento con otras competencias estatales explicitadas en el art. 149.1 CE o, lo que es peor, a una invasión de las competencias autonómicas.» En conclusión, según nuestra doctrina, el art. 149.1.1 CE «constituye un título competencial autónomo, positivo o habilitante, constreñido al ámbito normativo, lo que permite al Estado una regulación, aunque limitada a las condiciones básicas que garanticen la igualdad, que no el diseño completo y acabado de su régimen jurídico», por lo que «el art. 149.1.1 CE no debe ser entendido como una prohibición de divergencia autonómica» [STC 61/1997, FJ 7 b)].

Teniendo en cuenta que las condiciones básicas a las que hace referencia el art. 149.1.1 CE, que habilita al Estado junto con la normativa básica a que se refiere el art. 149.1.30 CE para hacer efectiva la igualdad en el ejercicio del derecho a la educación, deben hacer referencia al contenido primario del derecho y a las posiciones jurídicas fundamentales relativas al mismo, no es posible apreciar la vulneración que se denuncia.

En efecto, la previsión de la norma estatal ha de ser interpretada sistemáticamente y entendida en el contexto en el que la misma se inserta. Así, se relaciona con la proclamada libertad en la edición y adopción de libros y materiales curriculares, que no requerirán la previa autorización de la Administración educativa, conforme establece el apartado primero de la propia disposición adicional tercera, así como con el apartado segundo, relativo a los principios, valores, libertades, derechos y deberes constitucionales a los que ha de ajustarse toda la actividad educativa cuyo respeto ha de reflejarse y fomentarse en los libros de texto y demás materiales curriculares y, por último, en relación con los arts. 1 a 3 de la Ley Orgánica de calidad de la educación que establecen los principios por los que se rige el sistema educativo así como los derechos y deberes de padres y alumnos. Finalmente, una previsión como la que examinamos puede entenderse igualmente conforme con el reconocimiento de autonomía pedagógica de los centros docentes, en los términos del art. 67 de la Ley Orgánica de calidad de la educación, así como con las competencias autonómicas para el establecimiento del currículo de los distintos niveles, etapas, ciclos, grados y modalidades del sistema educativo, que deberá incluir las enseñanzas comunes en sus propios términos (art. 8.3 de la Ley Orgánica de calidad de la educación) y, por último, con las competencias autonómicas en materia de inspección del sistema educativo en los términos de nuestra doctrina (STC 6/1982, de 22 de febrero) y a las que alude el inciso inicial del propio apartado 3 de la disposición adicional tercera. Conforme a todo ello, es posible apreciar que, en definitiva, se trata de un mandato de desarrollo normativo dirigido a las Administraciones educativas competentes en materia

de inspección que, como es lógico, habrá de respetar los principios que, de conformidad con la doctrina constitucional, informan la potestad sancionadora de las Administraciones públicas (por todas STC 8/2012, de 18 de enero, FJ 11, y doctrina allí citada).

Por tanto no se aprecia la vulneración competencial denunciada, sin que, por lo que ya hemos expuesto en el fundamento jurídico 2, proceda examinar las denunciadas infracciones del art. 25 CE.

b) El segundo de los preceptos impugnados por lo que se considera un excesivo grado de generalidad en el establecimiento de las bases es la disposición adicional quinta, relativa a los criterios de admisión de alumnos en los centros sostenidos con fondos públicos en caso de no existir plazas suficientes. En concreto lo cuestionado es la consideración como criterios prioritarios de la «conurrencia de discapacidad en el alumno o en alguno de sus padres o hermanos y condición legal de familia numerosa» así como «la concurrencia en el alumno de enfermedad crónica que afecte al sistema digestivo, endocrino o metabólico y exija como tratamiento esencial el seguimiento de una dieta compleja y un estricto control alimenticio cuyo cumplimiento condicione de forma determinante el estado de salud física del alumno», criterios ambos establecidos en el apartado 3 de esta disposición adicional quinta.

El Letrado del Gobierno de Aragón estima que se trata de una norma excesivamente indefinida e imprecisa en lo relativo a la ponderación de tales criterios, lo que sería incompatible con su condición de norma básica en materia educativa. El Letrado del Senado rechaza tal imputación pues entiende que se trata de unos criterios que constituyen un mínimo necesario en la regulación de esta materia. Por su parte, la Abogada del Estado ha señalado que tales criterios, en tanto que prioritarios, deben ser incluidos en la regulación que al efecto establezcan las Administraciones educativas, sin que necesariamente hayan de recibir la misma ponderación.

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, tal y como, por otra parte, dispone el propio art. 73 del Estatuto de Autonomía de Aragón. Por dicha razón, no es posible estimar la vulneración constitucional denunciada.

En mérito de todo lo expuesto debemos desestimar la impugnación de las disposiciones adicionales tercera, apartado 3, segundo inciso, y quinta, apartado 3, de la Ley Orgánica de calidad de la educación.

5. Examinaremos ahora la impugnación de los arts. 10.2 y 4; 11.2; 85.3; disposición adicional tercera, apartados 1 y 4, y disposición transitoria sexta, apartado 2, preceptos a los que la demanda formula el reproche común de que la normativa básica en ellos contenida excedería de lo que ha de entenderse por tal, invadiendo de ese modo competencias propias de la Comunidad Autónoma de Aragón.

a) El primer precepto impugnado es el art. 10.2 de la Ley Orgánica de calidad de la educación, relativo a la educación preescolar, de carácter voluntario y dirigida a los niños de hasta tres años de edad, que dispone:

«Corresponde a las Comunidades Autónomas, de acuerdo con la normativa básica que sobre los aspectos educativos de esta etapa establezca el Gobierno, la organización de la atención dirigida a los niños de esta etapa educativa y el establecimiento de las condiciones que habrán de reunir los centros e instituciones en que se preste. Establecerán, asimismo, los procedimientos de supervisión y control que estimen adecuados.»

Para la representación procesal del Gobierno de Aragón esta disposición contiene una remisión prácticamente en blanco a la potestad reglamentaria del Gobierno en un ámbito en el que, por sus características de voluntariedad, la intervención normativa estatal debería ser de menor intensidad que en la enseñanza obligatoria y, por tanto, el ámbito dispositivo que debería dejarse a las Comunidades Autónomas habría de ser mucho mayor. El Letrado del Senado por su parte ha defendido la posibilidad de desarrollar por vía reglamentaria los aspectos educativos de esta etapa. La Abogada del Estado ha señalado que la remisión al Gobierno obedece a la necesidad de completar la regulación de la Ley Orgánica de calidad de la educación en lo que respecta a los aspectos básicos de este nivel educativo, sin que resulte admisible la diferencia entre enseñanza obligatoria y no obligatoria que, al efecto de modular la intervención básica estatal, se formula en la demanda.

Dado que lo cuestionado es la posibilidad de establecimiento por el Gobierno de normativa básica mediante disposiciones de rango reglamentario hemos de comenzar recordando que, como antes ha quedado expuesto, nuestra doctrina ha admitido dicha posibilidad en el ámbito educativo (así, STC 77/1985, de 27 de junio, FJ 16), de lo que se deduce que el Gobierno puede hacer uso de la potestad reglamentaria, para regular por Decreto alguno de los preceptos básicos de una materia, cuando resulten, por la naturaleza de ésta, complemento necesario para garantizar el fin a que responde la competencia estatal sobre las bases.

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

Resulta así también que nos hallamos ante una impugnación preventiva, vedada por nuestra doctrina, sin que, por otra parte, nada impidiera que, si el Gobierno, al dictar las correspondientes normas reglamentarias en virtud de esa remisión, extendiera su regulación a aspectos no básicos pudiera plantearse el oportuno conflicto de competencias a fin de examinar si se hubiera producido o no la extralimitación en el ámbito competencial estatal. Ahora bien, la mera remisión en abstracto a las normas reglamentarias para regular materias básicas no tiene por qué suponer necesariamente que esas normas vulnerarían las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas, ni puede, por lo que hemos dicho, reputarse, sin más, inconstitucional.

Tampoco el hecho de que se trate de una etapa educativa no obligatoria justifica un planteamiento como el efectuado por el Letrado autonómico, para quien dicho carácter no obligatorio, en cuanto que depende de la previa decisión familiar, determinaría una intervención normativa del Estado de menor intensidad que la prevista en otras etapas educativas. Frente a tal planteamiento es preciso señalar que la educación preescolar forma indudablemente parte del sistema educativo, tal como dispone el no impugnado art. 7 de la Ley Orgánica de calidad de la educación en sus apartados 1 y 2, norma que, por

lo demás, deja claramente establecido que la escolarización en esta etapa educativa depende de la decisión de los padres, voluntariedad de la decisión paterna que, como es evidente, en nada afecta a las responsabilidades que las Administraciones públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, han de asumir como consecuencia de la inclusión de la educación preescolar en el sistema educativo y que se concretan, entre otras, en la necesidad de garantizar la existencia de un número de plazas suficientes para asegurar la escolarización de la población que la solicite.

En suma, la impugnación del art. 10.2 de la Ley Orgánica de calidad de la educación ha de ser desestimada.

b) El segundo precepto impugnado en este grupo es el último inciso del art. 10.4 de la Ley Orgánica de calidad de la educación, precepto que, tras establecer que la educación preescolar tiene carácter voluntario para los padres, dispone: «Las Administraciones competentes atenderán a las necesidades que concurren en las familias y coordinarán la oferta de plazas suficientes para satisfacer la demanda.

El Letrado autonómico considera que el precepto impone la obligación de que la Administración autonómica atiendan a las necesidades que concurren en las familias respecto a la educación preescolar, lo que conculcaría las competencias autonómicas exclusivas en materia de asistencia social, vulneración que es negada tanto por el Letrado del Senado como por la Abogada del Estado.

La impugnación no puede ser estimada pues el carácter educacional asistencial de esta fase de la educación en nada obsta a su integración en el sistema educativo nacional, lo que justifica su regulación por el Estado llevada a cabo en la Ley Orgánica de calidad de la educación. Por otra parte, la referencia a la atención a las necesidades de las familias ha de entenderse en relación, tanto con el carácter voluntario de la educación preescolar para las familias, como con la ya aludida necesidad de que existan plazas suficientes para garantizar la escolarización de la población que la solicite, en unos términos que, con carácter muy similar, venían ya establecidos en el art. 7.2 de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de ordenación general del sistema educativo.

c) Los siguientes preceptos cuestionados son el art. 11.2 y, en conexión con él, la disposición transitoria sexta, apartado 2, así como, en cuanto que guardan una relación de instrumentalidad con aquellos, el art. 75 y la disposición adicional decimonovena de la Ley Orgánica de calidad de la educación. El primero de ellos, relativo a la educación infantil, dispone, como uno de los principios generales que han de regir esta etapa educativa, que «[l]as Administraciones educativas garantizarán la existencia de puestos escolares gratuitos en centros públicos y en centros privados concertados para atender la demanda de las familias». Por su parte, la disposición transitoria sexta, apartado 2, establece, en lo que aquí importa que «[l]os conciertos, convenios o subvenciones aplicables a los centros de segundo ciclo de Educación Infantil se referirán a conciertos de Educación Infantil, una vez se implanten estas enseñanzas.»

El Letrado autonómico cuestiona el último inciso del art. 11.2 y, en consecuencia, también el apartado transcrito de la disposición transitoria sexta, pues considera que lo único que ha de quedar amparado en la norma básica es la decisión sobre la gratuidad de la enseñanza, que podría garantizarse de forma distinta a la del concierto con los centros privados, ya que la manera en que se relacionen los centros privados y la Administración educativa correspondería definirla a la Comunidad Autónoma, conciertos que, además, carecerían de una regulación específica en la Ley Orgánica de calidad de la educación. El Letrado del Senado niega la vulneración competencial denunciada por entender que se trata de una previsión materialmente básica que responde a lo previsto en el art. 27.9 CE. Por su parte, la Abogada del Estado estima que el precepto legal únicamente establece que la educación infantil pasa a constituir una etapa educativa susceptible de beneficiarse del sistema de conciertos educativos, a los que les serán de aplicación la regulación contenida en el capítulo IV del título V de la Ley Orgánica de calidad de la educación.

Como señala la Abogada del Estado, el precepto únicamente establece que, en cuanto que la Ley Orgánica de calidad de la educación consagra el carácter gratuito de la educación infantil, resulta posible la utilización de la fórmula del concierto para la impartición de estas enseñanzas como forma de garantizar que se imparten en régimen

de gratuidad (en el mismo sentido, STC 77/1985, FJ 13). Régimen de concierto que se ajustará a lo dispuesto en los arts. 75 y 76 de la Ley Orgánica de calidad de la educación, tal como se desprende de la referencia que el art. 75.1 hace a «la impartición de las enseñanzas declaradas gratuitas en la presente ley», marco normativo cuya concreción, en los términos en ellos previstos, corresponde determinar a las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias en materia de educación.

En consecuencia, esta impugnación ha de ser desestimada.

Por las mismas razones ha de rechazarse la queja relativa a la carencia de regulación específica en la Ley Orgánica de calidad de la educación para este tipo de conciertos, pues tal queja no resulta fundada ya que, como acabamos de exponer, a estos conciertos les es de aplicación el régimen general establecido en la Ley. Lo anterior conduce igualmente a desechar las tachas que, por conexión a las formuladas de modo principal, se dirigían contra el art. 75 y la disposición adicional decimonovena de la Ley Orgánica de calidad de la educación.

d) Se impugna a continuación el art. 85.3, relativo a la jefatura de los denominados departamentos de coordinación didáctica, órgano de los institutos de educación secundaria constituido por los profesores de las especialidades que impartan las enseñanzas de las asignaturas o módulos asignados al mismo y encargado de la organización y desarrollo de las enseñanzas propias de tales asignaturas o módulos. En concreto, lo cuestionado es la regulación de la jefatura de tales departamentos, que conforme al impugnado art. 85.3 «será desempeñada por un funcionario del Cuerpo de Catedráticos de Enseñanza Secundaria, titular de alguna de las especialidades integradas en los respectivos departamentos. En ausencia, en los respectivos centros, de funcionarios del cuerpo de Catedráticos mencionado en el párrafo anterior, la Jefatura de los departamentos de Coordinación Didáctica podrá atribuirse a un profesor funcionario perteneciente al cuerpo de profesores de Enseñanza Secundaria.»

Para el Letrado autonómico tal regulación desciende a un grado de detalle incompatible con el carácter básico que se predica de la norma estatal. El Letrado del Senado defiende que se trata de la fijación homogénea para la organización de los centros en todo el territorio nacional. La Abogada del Estado justifica el carácter básico de esta regulación, que entiende mínima, por el carácter necesario de los departamentos de coordinación didáctica, en atención a la finalidad que tienen encomendada, así como por su vinculación con las funciones atribuidas a los cuerpos de catedráticos, además de entenderlo amparado en la homologación del sistema educativo que exige el art. 27 CE.

Los denominados departamentos de coordinación didáctica de los institutos de educación secundaria, constituidos por los profesores de las especialidades que impartan las enseñanzas de las asignaturas o módulos asignados al mismo, se encargan, en los términos del art. 85.1 de la Ley Orgánica de calidad de la educación, de la organización y desarrollo de las enseñanzas propias de las asignaturas o módulos que se les encomienden. Resulta aquí de aplicación el título competencial estatal del art. 149.1.18 CE, en relación con la definición del régimen estatutario de los funcionarios públicos en la medida en que tanto catedráticos como profesores de enseñanza secundaria tienen la condición de funcionarios de carrera, como el propio precepto impugnado pone de manifiesto. Así, tratándose de funcionarios públicos, las atribuciones de estos órganos justifican el establecimiento de una regla que, en todo caso, garantiza que la jefatura del órgano va ser ocupada por un funcionario docente, mientras que la preferencia por los catedráticos se justifica por la importancia de esta figura, atendiendo a las funciones que a los mismos corresponden en los términos de la propia Ley Orgánica de calidad de la educación (disposición adicional décima). Todo ello determina que no se produzca la vulneración competencial denunciada.

e) De este grupo de preceptos resta por examinar la impugnación de la disposición adicional tercera, de la cual, relativa a los libros de texto y demás materiales curriculares, se cuestionan sus apartados 1 y 4. En cuanto al primero de ellos lo que se discute es la atribución a los órganos de coordinación didáctica de los centros públicos de la función de elegir los libros de texto y demás materiales curriculares, cuya edición y adopción no requerirán la previa autorización de la Administración educativa, pues el Letrado de la

Comunidad Autónoma entiende que la mención específica a un órgano concreto excede de lo básico y, por la vía de atribuirles esta función, generaliza para todos los centros públicos la existencia de unos órganos que, conforme al art. 85.3 de la Ley Orgánica de calidad de la educación, solamente están previstos en los institutos de educación secundaria. El Letrado del Senado estima que no procede admitir la interpretación del recurrente y la Abogada del Estado entiende que esta previsión ha de ponerse en relación con la del art. 85.2 de la Ley Orgánica de calidad de la educación que permite a las Administraciones educativas establecer otros órganos de coordinación distintos del previsto en el precepto estatal, relativo a los departamentos de coordinación didáctica de los institutos de educación secundaria.

Así expuestas las posiciones de las partes hemos de concluir que no se conculcan las competencias autonómicas pues el precepto ofrece una interpretación conforme con el orden competencial en la medida en que el mismo únicamente establece que ha de corresponder a un órgano de coordinación didáctica, sin mayores especificaciones, la elección de los libros de texto y demás materiales curriculares. Atribución que está directamente relacionada con las labores a las que dichos órganos habrían de dedicarse y que se formula con el suficiente grado de generalidad a fin de permitir el desarrollo autonómico. En efecto, puesta en relación esta mención con las del art. 85 de la Ley Orgánica de calidad de la educación, resultan dos conclusiones, la primera es que, salvo en el caso de los departamentos de coordinación didáctica de los institutos de educación secundaria expresamente previstos en el precepto citado, el legislador básico estatal se limita a prever que las Administraciones educativas establezcan otros órganos de coordinación, sin más concreción; la segunda es que son tales órganos, con las características que le atribuya la Administración educativa correspondiente, los que ejercerán la función de elección de los libros de texto. Conclusiones ambas que permiten descartar la vulneración denunciada.

Por su parte, el controvertido apartado 4 dispone: «Con carácter general, los libros de texto y materiales curriculares adoptados no podrán ser sustituidos por otros durante un período mínimo de cuatro años. Excepcionalmente, cuando la programación docente lo requiera, las Administraciones educativas podrán autorizar la modificación del plazo anteriormente establecido.» Para la representación procesal del Gobierno de Aragón el grado de detalle al que desciende la norma estatal, precisando el plazo mínimo de duración de esa decisión, sería incompatible con su condición de básica, extremo que defienden tanto el Letrado del Senado como la Abogada del Estado. Para esta última se trata de un mínimo común denominador normativo que garantiza una continuidad en el proceso de aprendizaje, evitando, además gravar excesivamente a los padres, sin perjuicio de que puedan las Administraciones educativas modificar el plazo cuando así lo requiera la programación docente.

El precepto impugnado establece un plazo general mínimo durante el cual no podrán ser sustituidos los libros de texto, previsión que supone un mínimo normativo que ha de ser considerado básico por cuanto persigue garantizar una cierta estabilidad en una cuestión de gran trascendencia para el aprendizaje de los alumnos como es el del material docente. Por otra parte, esa regla básica va acompañada de una excepción que permite su modulación por las administraciones educativas para adecuarlo a las necesidades de su programación docente, flexibilizando así su aplicación en atención a la finalidad a la que el precepto responde y permitiendo su adaptación a las necesidades concretas que puedan surgir y que han de ser valoradas por la Comunidad Autónoma, lo que determina que no se vulneren las competencias autonómicas.

6. Cumple ahora examinar la impugnación de los arts. 10.2, 26.2 y 5, 29.3, 31.2, 37.1, 38.5 y 43.3, cuestionados todos ellos por cuanto que, a juicio de la representación procesal del Gobierno de Aragón, remiten a una norma reglamentaria el establecimiento de la normativa básica sin previamente establecer suficientemente los criterios legales que serían necesarios para dicha remisión.

a) En cuanto al art. 10.2, primero de los impugnados, procede remitirse a cuanto con respecto a este precepto hemos declarado en el fundamento jurídico 5 a), por cuanto en el mismo ya se ha dado respuesta a la alegación que ahora se formula.

b) El segundo de los preceptos a los que se formula la tacha ya señalada es el art. 26, cuestionado en sus apartados 2 y 5 por entender el Letrado autonómico que suponen un exceso de remisión a la potestad reglamentaria del Gobierno, exceso que es negado por el Letrado del Senado y por la Abogada del Estado para los cuales la organización de las enseñanzas ha de permitir su rápida adaptación a las nuevas necesidades que puedan surgir.

Ambos apartados establecen: «En tercer curso, los itinerarios serán dos: Itinerario Tecnológico e Itinerario Científico-Humanístico. En cuarto curso serán tres: Itinerario Tecnológico, Itinerario Científico e Itinerario Humanístico. El cuarto curso se denominará Curso para la Orientación Académica y Profesional Postobligatoria. Tendrá carácter preparatorio de los estudios postobligatorios y de la incorporación a la vida laboral. En la determinación de las enseñanzas comunes se establecerán las asignaturas comunes y específicas de los itinerarios.» (apartado 2) así como que «[e]l Gobierno, previo informe de las Comunidades Autónomas, podrá establecer nuevos itinerarios y modificar los establecidos en la presente Ley.» (apartado 5).

El establecimiento de los denominados itinerarios formativos a los que se refiere este precepto responde, conforme a la exposición de motivos de la propia Ley Orgánica de calidad de la educación, a la finalidad de establecer «medidas orientadas a atender las diversas aptitudes, expectativas e intereses de los alumnos, con el fin de promover, de conformidad con el principio de calidad, el máximo desarrollo de las capacidades de cada uno de ellos.» En atención a dicha finalidad es posible apreciar que la posibilidad de que el Gobierno pueda modificar los itinerarios o, con la previa intervención autonómica, establecer otros nuevos se encuentra justificada, pues con ello se permite una más rápida adaptación a las necesidades del sistema educativo y a la atención de los alumnos de este ciclo educativo.

Por otra parte, la norma legal, tanto al fijar la organización de estas enseñanzas en el art. 23 de la Ley Orgánica de calidad de la educación como en el propio art. 26 en relación específicamente a estos itinerarios, proporciona criterios suficientes susceptibles de servir de guía a un eventual desarrollo reglamentario en esta materia. Desarrollo que, en todo caso, también guarda relación tanto con las enseñanzas que la Ley Orgánica de calidad de la educación denomina comunes, cuyo establecimiento, conforme a reiterada doctrina constitucional, corresponde al Estado (por todas, STC 87/1983, de 27 de octubre, FJ 4) como con la competencia estatal relativa a la regulación de las condiciones de obtención de títulos académicos del mismo art. 149.1.30 CE, pues todos los itinerarios formativos conducen al título de graduado en educación secundaria, según dispone el art. 31.1 de la Ley Orgánica de calidad de la educación. Todo ello sin perjuicio de señalar que, en caso de producirse un desarrollo reglamentario de esta cuestión de un modo que pudiera entenderse contrario al orden constitucional de distribución de competencias, siempre estaría abierta la posibilidad de, previo el oportuno requerimiento de incompetencia, plantear el correspondiente conflicto ante este Tribunal Constitucional.

En conclusión, la impugnación de los apartados 2 y 5 del art. 26 de la Ley Orgánica de calidad de la educación ha de ser desestimada.

c) El art. 29.3 Ley Orgánica de calidad de la educación establece que «[c]ada curso podrá repetirse una sola vez. Si, tras la repetición, el alumno no cumpliera los requisitos para pasar al curso siguiente, el equipo de evaluación, asesorado por el de orientación, y previa consulta a los padres, podrá decidir su promoción al curso siguiente, en las condiciones que el Gobierno establezca en función de las necesidades educativas de los alumnos.» El Letrado autonómico cuestiona su inciso final pues entiende que la remisión al Gobierno no resulta adecuada en esta materia, extremo que es contradicho por las representaciones procesales del Senado y del Estado que consideran que tal previsión, además de relacionada con la competencia estatal en materia de títulos académicos, permite una adaptación a las cambiantes necesidades del sistema educativo.

En el enjuiciamiento de este precepto hemos de partir de que, como admite el propio recurrente, la regulación de las condiciones en las que es posible progresar en el sistema educativo mediante el paso de un curso a otro ha de corresponder al Estado, por poseer una indudable naturaleza básica que se relaciona con el necesario grado de homogeneidad e igualdad que ha de ser predicable del sistema educativo en su conjunto. Señalado lo anterior, también ha quedado ya indicado con anterioridad la posibilidad de que el Estado establezca bases del sistema educativo mediante normas de rango reglamentario; posibilidad que, en el caso concreto que examinamos, viene además justificada por el mandato legal de que tales condiciones se ajusten a las necesidades de los alumnos, así como por la evidente relación que dicha previsión tiene con una de las finalidades perseguidas por la Ley Orgánica de calidad de la educación, como es la de reducir el abandono escolar. Todo ello determina que las condiciones en las que es posible el paso de un curso a otro puedan ser cambiantes y requerir su modificación en atención a las circunstancias de toda índole que concurran y sea preciso atender, siempre con respeto a lo previsto por el legislador en relación con tal posibilidad (decisión del equipo de evaluación, asesorado por el de orientación, y previa consulta a los padres).

d) El art. 31.2 de la Ley Orgánica de calidad de la educación, cuestionado en su último inciso por las mismas razones que el art. 29.3, establece que «[p]ara la obtención del título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria se requerirá haber superado todas las asignaturas de la etapa. Excepcionalmente se podrá obtener este título sin haber superado todas las asignaturas de la etapa, en las condiciones que el Gobierno establezca». Al igual que en el caso que acabamos de examinar, los propios recurrentes reconocen la competencia estatal para establecer esta regulación al amparo del art. 149.1.30 CE, cuestionando, no obstante, la remisión reglamentaria. Sin embargo, atendiendo a su contenido, es claro que el precepto impugnado se relaciona estrechamente con la competencia estatal en materia de «regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales», ámbito en el que la competencia normativa estatal es plena, como ya hemos señalado con anterioridad. Además, el art. 149.1.30 CE permite también, en los términos que ya hemos tenido ocasión de exponer, el dictado de normas de rango reglamentario en relación con el sistema educativo, como sería el caso aquí examinado. Ello, unido al carácter de regla excepcional para la obtención del título en cuestión, lleva a la desestimación del recurso interpuesto contra este precepto.

e) Del art. 37 de la Ley Orgánica de calidad de la educación se ha impugnado su apartado 1, según el cual «[p]ara obtener el título de Bachiller será necesaria la evaluación positiva en todas las asignaturas y la superación de una prueba general de Bachillerato cuyas condiciones básicas serán fijadas por el Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas». Como en ocasiones anteriores, se denuncia la falta de condiciones establecidas en la Ley Orgánica de calidad de la educación para que proceda la remisión reglamentaria que se establece. Por el contrario, el Letrado del Senado y la Abogada del Estado niegan tal circunstancia; en particular esta última señala que los arts. 34 y 35 de la Ley Orgánica de calidad de la educación ya proporcionan criterios para la realización de la prueba, de la que afirma su indudable naturaleza básica.

La aludida prueba general de bachillerato se configura en la Ley Orgánica de calidad de la educación como requisito necesario para la obtención del título de bachiller, guardando, por tanto, directa relación con las competencias estatales en materia de obtención de títulos académicos del segundo inciso del art. 149.1.30 CE a cuyo amparo ha de entenderse establecida. En efecto, como señala la exposición de motivos de la Ley Orgánica de calidad de la educación, «responde a la necesidad de homologar nuestro sistema educativo con los de los países de nuestro entorno y, al mismo tiempo, garantizar unos niveles básicos de igualdad en los requisitos exigibles a todos los alumnos, cualquiera que sea su lugar de residencia, para obtener una titulación con efectos académicos y profesionales válidos en todo el territorio español». Esto sentado procede ahora recordar que ya en la STC 26/1987, de 27 de febrero, FJ 10 a), consideramos conforme con el orden competencial la habilitación al Gobierno para el establecimiento de los procedimientos de selección para el ingreso en los centros universitarios y así

indicamos que «los procedimientos de selección» a que se refiere el precepto, de conformidad con las competencias que ejerce el Estado, 1 y 30 del art. 149.1 de la Constitución, habrán de establecer exclusivamente las condiciones o normas básicas de selección para el ingreso en los Centros universitarios, correspondiendo su desarrollo a las Comunidades Autónomas con competencia plena en materia de educación, como es el caso de la Comunidad Autónoma recurrente». Los criterios allí establecidos pueden ahora ser también trasladados al presente caso puesto que, conforme al propio art. 37, apartados 2 y 4, dicha prueba guardaba directa relación con los procedimientos para la admisión de alumnos en los centros universitarios. Finalmente también procede considerar que, como ha señalado la Abogada del Estado, los art. 34 y 35 de la Ley Orgánica de calidad de la educación proporcionan, junto al art. 37.2 de la misma ley, los criterios necesarios, tanto en relación a los aspectos pedagógicos propios de esta etapa educativa como en cuanto a las capacidades a desarrollar y conocimientos a adquirir, para descartar que la remisión a la norma reglamentaria se produzca en los términos que denuncia la Comunidad Autónoma recurrente, sin perjuicio de recordar que la competencia del estado en materia de títulos académicos es plena en el plano normativo.

Por ello, la impugnación del art. 37.1 de la Ley Orgánica de calidad de la educación ha de ser desestimada.

f) Del art. 38, relativo a las condiciones de acceso a la formación profesional, se ha impugnado su apartado 5, según el cual «[e]l Gobierno determinará las características básicas de las pruebas y la relación entre los títulos de Técnicos y su correspondiente de Técnico superior a los efectos previstos en este artículo», pues el Letrado autonómico argumenta que, si bien es indiscutible su carácter básico, no está justificada una remisión reglamentaria en esta materia. El Letrado del Senado ha rechazado este motivo de impugnación. Por su parte, la Abogada del Estado ha sostenido que el propio art. 38 de la Ley Orgánica de calidad de la educación proporciona los criterios necesarios para el desarrollo reglamentario de una cuestión que, por su carácter técnico y de detalle, es posible que sea regulada por una norma reglamentaria.

El art. 38 de la Ley Orgánica de calidad de la educación regula las condiciones de acceso a la formación profesional en cuanto que parte del sistema educativo. A estos efectos establece que para cursar la formación profesional de grado medio es preciso estar en posesión del título de graduado en educación secundaria obligatoria, mientras que, para el acceso a la formación profesional específica de grado superior, será necesario estar en posesión del título de bachiller. Junto a ello, el art. 38.2 de la Ley Orgánica de calidad de la educación permite acceder a la formación profesional a aquellos aspirantes que, careciendo de los requisitos académicos, superen una prueba de acceso, prueba cuyas características básicas han de ser determinadas por el Gobierno, según dispone el art. 38.5 de la Ley Orgánica, siendo este extremo precisamente el discutido en el recurso.

Cuanto llevamos expuesto en relación al resto de los preceptos impugnados por este mismo motivo ha de conducirnos a desestimar la impugnación. En efecto, ya hemos admitido, conforme a nuestra doctrina, la posibilidad de que normas de rango reglamentario establezcan bases en el ámbito educativo. Por otra parte, siendo la regulación de las condiciones de acceso a la formación profesional una materia indiscutiblemente básica, resulta que, frente a lo que afirma el Letrado autonómico, tampoco ese llamamiento a la norma reglamentaria es incondicionado o indeterminado, pues el propio art. 38 establece, además de los límites de edad que resultan de aplicación, los extremos que, en forma de conocimientos y capacidades, habrán de quedar acreditados en relación a cada una de las pruebas de que se trate. En consecuencia, debemos desestimar la impugnación del art. 38.5 de la Ley Orgánica de calidad de la educación.

g) El último de los artículos impugnados por este motivo es el art. 43.3, el cual, ubicado en el precepto relativo a los principios que han de aplicarse a los alumnos superdotados intelectualmente, dispone que «[e]l Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, establecerá las normas para flexibilizar la duración de los diversos niveles y etapas del sistema educativo establecidos en la presente Ley,

independientemente de la edad de estos alumnos.» El Letrado autonómico considera que se trata de una remisión en blanco, mientras que la representación procesal del Senado entiende que tal previsión se dirige a garantizar la igualdad de oportunidades en el ámbito de la educación y la Abogada del Estado ha señalado que la remisión reglamentaria se justifica por tratarse de una materia esencialmente técnica, sin que, por otra parte, tal remisión suponga novedad alguna en el sistema educativo.

La impugnación ha de ser desestimada pues no se aprecia la vulneración competencial que se denuncia. En este caso, la propia naturaleza de la materia a la que se refiere el precepto es, de por sí excepcional, ya que no son habituales los casos de este tipo que puedan presentarse en la práctica, así como también excepcionales son las necesidades educativas especiales de estos alumnos, sin que, por otra parte, la remisión reglamentaria a esta cuestión resulte extraña en nuestro sistema educativo (así, Real Decreto 696/1995, de 28 de abril, y orden de 24 de abril de 1996, que desarrollaban las previsiones de la Ley Orgánica de ordenación general del sistema educativo en esta materia).

7. Procede ahora examinar las tachas de inconstitucionalidad que se dirigen a los arts. 6.2, 40.2 y 59, apartados 1 y 2, respecto a los cuales la Comunidad Autónoma entiende que permiten la asunción de competencias ejecutivas por el Estado de modo contrario al orden constitucional de distribución de competencias.

a) El art. 6.2, primero de los impugnados por esta razón, dispone que «[l]os programas de cooperación territorial serán desarrollados y gestionados por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y por las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivas competencias, mediante los convenios que, a estos efectos, se suscriban.» La queja que se formula se restringe a la posibilidad de que el Estado pudiera gestionar los programas de cooperación territorial a los que hace referencia el precepto, indicando el Letrado autonómico que con esta impugnación se pretende conseguir «una interpretación adecuada del mismo conforme a los presupuestos del reparto competencial en materia de enseñanza.» El Letrado del Senado indica, por el contrario, que el tenor del precepto deja fuera de toda duda el respeto a las competencias autonómicas, en lo que coincide con la Abogada del Estado que considera, además, que se trata de un reproche meramente hipotético.

El precepto impugnado se refiere a los denominados programas de cooperación territorial los cuales, según el art. 6.1 de la Ley Orgánica de calidad de la educación, serán promovidos por el Estado, en colaboración con las Comunidades Autónomas, y estarán orientados a objetivos educativos de interés general, teniendo como finalidad «favorecer el conocimiento y aprecio de la riqueza cultural de España por parte de todos los alumnos, así como contribuir a la solidaridad interterritorial».

A este respecto es preciso destacar que tales programas no son sino expresión de la necesidad de colaboración entre Estado y Comunidades Autónomas en un ámbito, como el educativo, en el que las competencias son compartidas entre ambos. Este carácter de instrumento de colaboración se pone de manifiesto, tanto en su propia denominación como en la referencia a que los mismos han de realizarse mediante la necesaria cooperación entre las instancias estatales y autonómicas, en sus respectivos ámbitos de competencia. Así, conforme a su tenor, el art. 6.2 alude a la actuación de los órganos estatales y autonómicos, que habrá de producirse «de acuerdo con sus respectivas competencias» y especifica que el desarrollo y gestión de tales programas habrá de realizarse «mediante los convenios que, a estos efectos, se suscriban». En este sentido, si bien es cierto que las competencias estatales en la materia son fundamentalmente normativas, ello no significa, sin embargo, que pueda descartarse *a priori*, que en atención a las características de los citados programas, éstos pudieran ser gestionados por un órgano estatal en los términos previstos por el propio art. 6.2.

Lo expuesto permite calificar a la impugnación como preventiva, cautelar o hipotética, tal como, por lo demás, pone de manifiesto la propia alegación del Letrado autonómico. Así, debemos rechazarla por tratarse, no de la denuncia de una vulneración actual y efectiva de las competencias autonómicas, sino, como máximo, de un alegato meramente

preventivo construido a partir de un determinado entendimiento del tenor literal de dicho artículo, de suerte que aceptar esta tacha conduciría a llevar a cabo un pronunciamiento también preventivo, algo que hemos rechazado de forma reiterada (por todas, STC 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 8). Por otra parte, tampoco puede admitirse el planteamiento de la representación procesal de la Comunidad Autónoma de Aragón, pues en la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 2, recordamos que «es constante la doctrina que insiste en que no será legítima la utilización del recurso de inconstitucionalidad con la finalidad de obtener declaraciones preventivas o previsoras ante eventuales agravios competenciales o interpretativas que pongan a cubierto de aplicaciones contrarias al orden de competencias establecidas en la [Constitución] y, dentro del marco constitucional, en los Estatutos de Autonomía (STC 49/1984, de 5 de abril, FJ 2)». Procede que ahora mantengamos igual criterio y, en consecuencia, desestimemos la impugnación del art. 6.2 de la Ley Orgánica de calidad de la educación.

b) Por su parte, el art. 40.2 de la Ley Orgánica de calidad de la educación, segundo de los impugnados por esta razón, dispone que «[e]l Estado podrá impulsar, mediante convenios con las Comunidades Autónomas, actuaciones preferentes orientadas al logro efectivo de sus metas y objetivos en materia de igualdad de oportunidades y de compensación en educación».

El Letrado autonómico considera que se trata de una previsión relativa a la utilización de fondos públicos estatales para la realización de una determinada política educativa, sin que se establezca expresamente que esos fondos han de ser gestionados por las Comunidades Autónomas. El Letrado del Senado considera que la finalidad de garantía de la igualdad justifica la competencia estatal. La Abogada del Estado ha sostenido de contrario que solamente a la vista del contenido de los convenios a los que el precepto se refiere será posible comprobar si se produce un efectivo menoscabo de la competencia autonómica.

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

c) El art. 59, relativo a la formación permanente del profesorado, se impugna en sus dos primeros apartados. El apartado primero establece: «Sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de formación del profesorado, el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte podrá desarrollar programas de formación permanente del profesorado de los centros sostenidos con fondos públicos, en todos los niveles y modalidades de enseñanza», mientras que el apartado segundo dispone: «El Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y las Comunidades Autónomas podrán colaborar en el establecimiento, desarrollo y ejecución de programas de formación del profesorado, mediante los convenios que, a estos efectos, se suscriban».

La representación procesal de la Comunidad Autónoma indica que el apartado primero atribuye directamente al Estado la posibilidad de realizar actuaciones ejecutivas en esta materia sin justificación para ello, mientras que, en cuanto al apartado segundo,

estima que solamente es constitucionalmente adecuado si se presupone que la gestión de los convenios a los que se refiere se atribuirá a las Comunidades Autónomas. El Letrado del Senado se ha opuesto a la impugnación argumentando que las competencias autonómicas quedan salvaguardadas por el tenor literal del apartado primero, así como por la subordinación de la intervención del órgano estatal a la firma de un convenio, tal como se deriva del apartado segundo. Para la Abogada del Estado dicho precepto responde a la finalidad de mejorar la calidad de la enseñanza y el funcionamiento de los centros, lo que revela claramente el interés supracomunitario que se persigue, sin que con ello se interfiera en la competencia de formación del profesorado que corresponde a las Comunidades Autónomas.

En el enjuiciamiento de este precepto hemos de partir de 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)].

Señalado lo anterior la cuestión controvertida respecto al apartado primero se contrae a determinar si la atribución a un órgano estatal de la potestad de desarrollar programas de formación permanente del profesorado de los centros sostenidos con fondos públicos es, en sí misma, vulneradora de las competencias autonómicas en materia de educación. Para ello resulta procedente trasladar al presente caso las conclusiones que alcanzamos en relación con la formación continua de los profesionales sanitarios en la STC 1/2011, de 14 de febrero, en la que, en un ámbito, como la sanidad, en el que la delimitación competencial también responde al binomio bases-desarrollo, consideramos que las actuaciones referidas al ámbito aplicativo o de ejecución correspondían a la competencia autonómica, si bien ello no impedía al Estado que «discipline normativamente los criterios generales de la formación continua de las profesiones sanitarias, entre ellas las de acreditación de centros, personal o enseñanzas, y cree, además, los mecanismos de coordinación necesarios, de manera que las actuaciones de naturaleza ejecutiva en el ámbito público las realicen, en su correspondiente territorio, las Comunidades Autónomas y ello con eficacia para todo el territorio nacional» (FJ 6).

Así pues, en la medida en que, conforme al propio tenor literal del precepto cuestionado, no es posible inferir que las actuaciones a las que se refiere el mismo hayan de tener necesariamente carácter ejecutivo, pues desarrollar es algo conceptualmente distinto a ejecutar, no es posible apreciar la vulneración competencial que aquí se denuncia. Todo ello sin perjuicio de advertir que las actuaciones estatales para el desarrollo de estos programas de formación habrán de ajustarse, como no puede ser de otro modo y el propio precepto advierte con su referencia expresa a las competencias autonómicas, al orden constitucional de competencias, lo que implica que, como ya se ha advertido, las potestades de ejecución en relación con tales programas han de corresponder a las Comunidades Autónomas, así como que, en el caso de que tales actividades de formación impliquen disposición de fondos públicos, la gestión de las ayudas o subvenciones ha de corresponder por regla general a las Comunidades Autónomas en los términos de nuestra doctrina (por todas, STC 13/1992, FJ 8, y específicamente en relación con el personal docente, STC 330/1993, FFJJ 3 y 4). Procede igualmente señalar que las atribuciones estatales en este ámbito no han de alterar, conforme acabamos de señalar, el sentido que la Constitución da al carácter compartido de las competencias en materia de educación ni, por la misma razón, dar lugar a duplicar actuaciones de modo contrario a nuestra doctrina (STC 79/1992, de 28 de mayo, FJ 4, con cita de las SSTC 187/1988, de 17 de octubre, FJ 12, y 13/1992, de 6 de febrero, FJ 7).

Igualmente, debemos desestimar la impugnación del art. 59.2 de la Ley Orgánica de calidad de la educación pues lo que se pretende es obtener una declaración puramente interpretativa acerca del alcance del precepto, lo que, en los términos que ya hemos expuesto anteriormente, no es una finalidad propia de un proceso como el recurso de

inconstitucionalidad. Sin perjuicio, además, de advertir que el precepto nada dice acerca de las actividades de gestión que pudieran derivarse de los convenios a suscribir, sino que se limita a recoger una previsión genérica en relación con la necesaria colaboración que ha de existir entre Estado y Comunidades Autónomas en materia de formación del profesorado, lo que permite entender que, como ya hemos apreciado, no se asumen por el Estado competencias ejecutivas en esta materia.

En suma, en los términos expuestos, la impugnación del art. 59 de la Ley Orgánica de calidad de la educación ha de ser desestimada.

8. Procede examinar ahora la impugnación de los arts. 26.5, 29.3, 31.2, 35.4, 38.5 y 49.5 de la Ley Orgánica de calidad de la educación, cuestionados todos ellos por estimar insuficiente o inexistente el grado de participación autonómica en la adopción de determinadas decisiones estatales. En este sentido, conforme alega el Letrado autonómico, a los arts. 26.5 y 35.4, se les formula la tacha del insuficiente grado de participación que supone el informe autonómico previo a la adopción de las decisiones estatales a las que hacen referencia ambos preceptos, pues se alega que con ello se modifica sustancialmente el sistema que derivaba de la Ley Orgánica de ordenación general del sistema educativo en el que se aludía al necesario acuerdo previo con las Comunidades Autónomas, en atención a la importancia de las decisiones a adoptar. Al resto de preceptos ahora impugnados se les reprocha que no prevean intervención autonómica, siquiera mediante informes emitidos previamente a la adopción por parte del Gobierno de las decisiones a las que se refieren los arts. 29.3, 31.2, 38.5 y 49.5 de la Ley Orgánica de calidad de la educación. La Abogada del Estado niega que se produzca vulneración competencial alguna ya que entiende que el grado de participación autonómica que prevea el legislador estatal en el ejercicio de una competencia propia no es una cuestión que pueda ser discutida en un recurso de inconstitucionalidad sin que la autonomía constitucionalmente reconocida a las Comunidades Autónomas quede afectada por no preverse, en el grado que la recurrente considera oportuno su intervención en la adopción de determinadas decisiones estatales.

A la vista del planteamiento del Letrado autonómico es posible responder de forma global a la impugnación fundada en este motivo.

Para ello debemos recordar ahora nuestra doctrina sobre la participación autonómica en la adopción de decisiones estatales, en cuya virtud, y tratándose de competencias estatales, es el Estado el único competente para establecer los casos y los modos en que dicha participación haya de verificarse, por proyectarse la participación en ámbitos que corresponden constitucionalmente al Estado y sin perjuicio de su posible incidencia en competencias o intereses de la Comunidad Autónoma. Por ello es al Estado al que corresponde determinar los concretos términos, formas y condiciones de la participación de la Comunidad Autónoma, debiendo en todo caso quedar a salvo la titularidad de las competencias estatales eventualmente implicadas y la perfecta libertad que en su ejercicio corresponde a los organismos e instituciones del Estado (STC 31/2010, FJ 111 *in fine*).

Como acabamos de exponer, la queja que se formula se refiere a lo que se entiende como un insuficiente grado de participación autonómica en la adopción de decisiones estatales, participación que debería traducirse, según los casos, en la exigencia del previo acuerdo con las Comunidades Autónomas o bien en la intervención autonómica mediante la emisión de un informe previo. Con respecto a tal planteamiento hemos de indicar, en primer lugar, que es evidente que en el juicio de adecuación al orden constitucional de competencias al que se somete a los preceptos ahora impugnados, en modo alguno puede erigirse en parámetro de constitucionalidad la regulación que la Ley Orgánica de calidad de la educación vino a sustituir, pues dicho parámetro sólo está conformado por las normas del bloque de la constitucionalidad implicadas, esto es, por la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Aragón.

En segundo lugar, es reiterada nuestra doctrina acerca de la importancia del establecimiento de mecanismos de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas consustanciales a la estructura compuesta del Estado de las Autonomías

(STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 7; y en el mismo sentido SSTC 132/1996, de 22 de julio, FJ 6, y 109/1998, de 21 de mayo, FJ 14). Ahora bien, la innegable importancia de tales mecanismos alcanza su plena virtualidad dentro del respeto al orden constitucional de distribución de competencias, que en ningún caso puede verse alterado como consecuencia del recurso a tales técnicas, pues la colaboración, cualquiera que sea la forma en que se materialice y su resultado, no altera la titularidad de las competencias ni su carácter indisponible.

Señalado todo lo anterior, es preciso constatar que si el Estado resulta ser el competente para la adopción de determinadas decisiones en relación con el sistema educativo conforme al art. 149.1.30 CE, extremo no discutido por el recurrente en la queja que formula, en dichas competencias se integra, evidentemente, la capacidad para modificar las normas anteriormente vigentes tal como hemos dejado sentado en el fundamento jurídico 4, sin que sea posible que, solamente por razón del *iter* procedimental que el legislador básico ha establecido para dicha modificación, tales normas que concretan las competencias estatales hayan de ser consideradas contrarias al orden competencial. En efecto, cuál haya de ser el grado de participación autonómica en la adopción de decisiones que, en todo caso, no se ha cuestionado que correspondan al Estado es algo que, conforme a nuestra doctrina (por todas STC 31/2010, FJ 111 *in fine*), solamente al propio Estado corresponde decidir, en cuanto al concreto alcance y específico modo de articulación de esa participación. De esta suerte el que las normas estatales no incluyan el grado de participación en las decisiones estatales que la Comunidad Autónoma considera deseable no convierte a los preceptos en inconstitucionales por dicha razón, pues es claro que, en tanto que se trata de competencias ajenas cuya plenitud de ejercicio no puede verse condicionada, lo relevante para llegar a tal conclusión será su adecuación al orden constitucional y estatutario de distribución de competencias, extremo que no es cuestionado en la demanda, antes al contrario, ya que es el punto de partida de esta concreta alegación.

En consecuencia, la impugnación de los arts. 26.5, 29.3, 31.2, 35.4, 38.5 y 49.5 de la Ley Orgánica de calidad de la educación ha de ser desestimada.

9. Examinadas ya las alegaciones de carácter competencial, resta por resolver la impugnación de la disposición final décima, cuestionada por atribuir carácter orgánico a las referencias a los conciertos en el nivel de educación infantil incluidos en el art. 75 de la Ley Orgánica de calidad de la educación y en la disposición adicional decimonovena así como por no conferírsele a la disposición adicional tercera, apartado 3, de la Ley Orgánica de calidad de la educación. Así, a los primeros se les reprocha que no estén relacionados con el ejercicio de un derecho fundamental o libertad pública, mientras que, respecto a la segunda, se cuestiona que, dado su contenido, habría de tener carácter orgánico.

Nuestra doctrina en esta materia la recuerda la STC 124/2003, de 19 de junio, FJ 11, aludiendo a la STC 5/1981, de 13 de febrero en los términos siguientes: «Cuando en la Constitución se contiene una reserva de Ley ha de entenderse que tal reserva lo es en favor de la Ley Orgánica —y no una reserva de Ley ordinaria— sólo en los supuestos que de modo expreso se contienen en la Norma fundamental (art. 81.1 y conexos). La reserva de Ley Orgánica no puede interpretarse de forma tal que cualquier materia ajena a dicha reserva por el hecho de estar incluida en una Ley Orgánica haya de gozar definitivamente del efecto de congelación de rango y de la necesidad de una mayoría cualificada para su ulterior modificación (art. 81.2 CE), pues tal efecto puede y aun debe ser excluido por la misma Ley Orgánica o por Sentencia del Tribunal Constitucional que declaren cuáles de los preceptos de aquélla no participan de tal naturaleza. Llevada a su extremo, la concepción formal de la Ley Orgánica podría producir en el ordenamiento jurídico una petrificación abusiva en beneficio de quienes en un momento dado gozasen de la mayoría parlamentaria suficiente y en detrimento del carácter democrático del Estado, ya que nuestra Constitución ha instaurado una democracia basada en el juego de las mayorías, previendo tan sólo para supuestos tasados y excepcionales una democracia de acuerdo basada en mayorías cualificadas o reforzadas.

Por ello hay que afirmar que, si es cierto que existen materias reservadas a Leyes Orgánicas (art. 81.1 CE), también lo es que las Leyes Orgánicas están reservadas a estas materias y que, por tanto, sería disconforme con la Constitución la Ley Orgánica que invadiera materias reservadas a la Ley ordinaria (FJ 21)».

Así, por lo que aquí interesa, es claro que nuestra doctrina ha destacado, en primer lugar y de forma ininterrumpida desde la citada STC 5/1981, la necesidad de aplicar un criterio estricto o «restrictivo» para determinar el alcance de la reserva y ello tanto en lo referente al término «desarrollar», como a «la materia» objeto de reserva e igualmente este Tribunal ha mantenido [STC 76/1983, FJ 51 d), recogiendo lo declarado en la ya citada STC 5/1981, FJ 21 c)] que la ley orgánica puede contener preceptos no orgánicos relativos a materias conexas.

Conforme a lo anterior podemos ya examinar las tachas formuladas a los preceptos aquí impugnados, sin perjuicio de apreciar que, más allá de su mera formulación, se presentan desprovistas de la mínima argumentación, circunstancia que, por sí sola, permitiría su desestimación. Así, por lo que respecta a la indebida atribución de carácter orgánico a la regulación de los conciertos en el nivel de educación infantil baste señalar, para rechazarla, que, como hemos ya expuesto en el fundamento jurídico 6, tales conciertos tienen una evidente relación con la financiación pública dirigida a garantizar la gratuidad de la enseñanza consagrada en el art. 27.4 CE en relación con una etapa educativa que, si bien voluntaria para las familias, es de obligada prestación por los poderes públicos. Por tanto, ningún obstáculo existe para que los aspectos esenciales de su regulación tengan carácter orgánico.

Por otra parte, el problema que hemos de resolver con respecto a la disposición adicional tercera, apartado 3, de la Ley Orgánica de calidad de la educación consiste en determinar si esa regulación constituye, a los efectos de la reserva de ley orgánica del art. 81 CE, desarrollo del derecho fundamental a la educación del art. 27 CE. Teniendo en cuenta lo que acabamos de afirmar respecto a la necesidad de aplicar un criterio estricto para determinar el alcance de la reserva y ello tanto en lo referente al término «desarrollar», como a «la materia» objeto de reserva, no cabe duda de que las normas en relación a los libros de texto y demás materiales curriculares que contiene la disposición adicional tercera, apartado 3, de la Ley Orgánica de calidad de la educación, en cuanto que se refieren a una actividad ejecutiva directamente relacionada con la administración de la enseñanza, no contienen una regulación directa del derecho a la educación encaminada a la delimitación y definición del mismo. Consecuentemente, dicha regulación no puede considerarse incluida en el ámbito reservado a la ley orgánica, por lo que nada puede reprocharse, desde esa perspectiva, a la disposición adicional décima de la Ley Orgánica de calidad de la educación.

En suma, por las razones expuestas, la disposición adicional décima de la Ley Orgánica de calidad de la educación no vulnera el art. 81.1 CE.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad.

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

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