

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

15095 *Pleno. Sentencia 214/2012, de 14 de noviembre de 2012. Recurso de inconstitucionalidad 1660-2003. Interpuesto por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre de calidad de la educación. Competencias sobre educación: constitucionalidad de los preceptos legales estatales que regulan las enseñanzas comunes, distintos aspectos de la educación preescolar, el régimen de conciertos en la educación infantil, el establecimiento de criterios de admisión de alumnos en centros sostenidos con fondos públicos, contemplan distintas técnicas de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas e incorporan diversas remisiones al desarrollo reglamentario de la ley (STC 184/2012); constitucionalidad de las disposiciones legales relativas a la atención a alumnos con necesidades educativas específicas.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Encarnación 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. 1660-2003, interpuesto por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha contra los arts. 6.2; 8.2 y 3; 10.2 y 4; 11.2, 16.3, 23.2, 26.2 y 5, 29.2 y 3; 31.2; 35.4 y 6; 37.1; 38.5; el capítulo VII del título I (artículos 40 a 48); 59.1 y 2; 66.1, 2, 3 y 4; 75.5; 92.3: disposición adicional quinta, apartado 3; disposición adicional decimoctava; disposición adicional decimonovena y disposición final novena 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 Juan José González Rivas, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 24 de marzo de 2003 el Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en la representación que ostenta, promueve recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 6.2; 8.2 y 3; 10.2 y 4; 11.2, 16.3, 23.2, 26.2 y 5, 29.2 y 3; 31.2; 35.4 y 6; 37.1; 38.5; el capítulo VII del título I (arts. 40 a 48); 59.1 y 2; 66.1, 2, 3 y 4; 75.5; 92.3: disposición adicional quinta, apartado 3; disposición adicional decimoctava; disposición adicional decimonovena y disposición final novena de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de calidad de la educación.

La demanda empieza examinando el reparto competencial en materia de educación, y parte de que la disposición adicional sexta de la ley orgánica recurrida señala los títulos competenciales regulados en el art. 149.1.I, 18 y 30 CE como los que habilitan al Estado para su dictado.

Precisando este reparto competencial, la demanda señala los ámbitos de actuación en que puede actuar el Estado en materia educativa que son, en los términos que fija la doctrina constitucional que sucintamente refiere, la ordenación general del sistema educativo, la programación general de la enseñanza, la fijación de las enseñanzas mínimas y de las demás condiciones para la obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y, en fin, la alta inspección y demás facultades que, conforme al art. 149.1.30 CE, le corresponden para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos.

Por todo ello, la delimitación de competencias que establece el art. 149.1.30 CE entre el Estado y las Comunidades cuyos Estatutos hayan operado a partir de este precepto, no podrá establecerse, sin más, tomando como parámetro el texto formalmente aprobado en «desarrollo» de los derechos enunciados en el art. 27 CE. Para alcanzar el deslinde competencial es necesaria una indagación material que permita identificar cuáles, de entre las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica, encierran «normas básicas para el desarrollo del art. 27» porque sólo son ellas, respecto de estas Comunidades, las que marcan el límite infranqueable para las disposiciones autonómicas (STC 137/1986, de 6 de noviembre, FJ 3).

Por su parte, el art. 149.1.1 CE recoge la competencia exclusiva del Estado sobre «la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales», competencia que «sólo presta cobertura a aquellas condiciones que guarden una estrecha relación, directa e inmediata, con los derechos que la Constitución reconoce. De lo contrario, quedaría desbordado el ámbito y sentido del art. 149.1.1 CE, que no puede operar como una especie de título horizontal, capaz de introducirse en cualquier materia o sector del ordenamiento» (STC 239/2002, de 11 de diciembre, FJ 10). Además, el título específico que ostenta el Estado en materia de educación (art. 149.1.30) «hace pasar a un segundo plano, en este caso, el alcance de la cláusula general ex art. 149.1.1» (STC 137/1986, de 6 de noviembre, FJ 3). En fin, ninguno de los preceptos de la Ley Orgánica recurrida halla habilitación directa en el título competencial ex art. 149.1.18 CE: «bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios», por lo que deviene innecesario hacer un examen detenido del mismo.

Vistos los títulos competenciales aplicables, la parte recurrente pasa a precisar los vicios de inconstitucionalidad que denuncia e inicia con los preceptos calificados de básicos cuando en realidad su contenido excede lo que pudiera reputarse tal, señalando, a continuación:

a) El art. 6.2 atribuye al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte competencias de gestión en materia de convenios de cooperación territorial, desconociendo la competencia de ejecución de la Comunidad Autónoma y la doctrina de la STC 188/2001, de 20 de septiembre.

b) El art. 8.2 y 3, al prever que las enseñanzas comunes las fijará el Gobierno y la Administración educativa competente las incluirá en sus propios términos al aprobar el currículo de los distintos niveles y modalidades del sistema educativo, convierte a las Comunidades Autónomas en meras reproductoras de lo que aquél decida, privándolas de su competencia de desarrollo normativo en virtud de la cual podría adaptar las enseñanzas comunes a la realidad y contexto regional. Por conexión, pues aluden a la determinación de las enseñanzas comunes sin contemplar intervención alguna de la Comunidad Autónoma, también son inconstitucionales los arts. 16.3, 23.2, 26.2 y 35.6.

c) El art. 10.4 prevé respecto de la educación preescolar que «las Administraciones competentes atenderán las necesidades que concurren en las familias» cuando en realidad nos hallamos ante un mandato que conecta directamente con la competencia en materia de asistencia social que es exclusiva de la Comunidad Autónoma (art. 31.1.20 de su Estatuto).

d) El art. 11.2, en la medida que vincula la garantía de puestos escolares en educación infantil con «la demanda de las familias», de modo que parece que es sólo ésta la que determina si han de ser centros públicos o privados los que garanticen el derecho a la gratuidad, excede lo básico y vulnera la competencia de ejecución de la Comunidad Autónoma relativa a la programación general de la enseñanza.

e) La regulación de la promoción al curso siguiente en la enseñanza secundaria obligatoria que hace el art. 29.2 y 3 va más allá de lo básico pues no tiene encaje en la competencia estatal para la programación general de la enseñanza ni para la fijación de las condiciones para obtener el título de graduado en educación secundaria obligatoria.

f) El capítulo VII del título I, referido a la acción necesaria para atender a alumnos con necesidades educativas específicas, hace una regulación tan detallada que no permite el despliegue de la competencia autonómica de desarrollo legislativo y, además, los arts. 44.2 y 47 invaden la competencia exclusiva autonómica en materia de asistencia social.

g) El art. 59.1 y 2, al habilitar al Ministerio de Educación para actuar en la formación permanente del profesorado de los centros sostenidos con fondos públicos y colaborar en esa tarea con las Comunidades Autónomas, le atribuye a aquél una mera función ejecutiva que es competencia de éstas.

h) La regulación de los centros docentes con especialización curricular del art. 66. 1, 2, 3 y 4, al ser medidas facultativas, excede la competencia estatal sobre normativa básica.

i) El art. 75.5, que incluye la demanda social de plazas como criterio para suscribir conciertos, vulnera la competencia de la Comunidad Autónoma sobre programación general de la enseñanza declarada en las SSTC 86/1985, de 10 de julio y 195/1989, de 27 de noviembre, pudiendo abocar a que, habiendo ya suficientes en centros públicos o concertados, haya que efectuar gastos suplementarios para financiar nuevos conciertos debido a la demanda social de plazas.

j) El art. 92.3 prevé que «el Ministerio de Educación podrá colaborar con las Administraciones educativas mediante la oferta periódica de planes de formación que promuevan la calidad de la función directiva», asignando así competencias ejecutivas propias de las Comunidades Autónomas, sin que la extralimitación se enerve por la previsión de colaboración interadministrativa.

k) La disposición adicional quinta, apartado 3, hace una completa relación de criterios de admisión en centros sostenidos con fondos públicos, impidiendo el despliegue de la competencia autonómica de desarrollo legislativo.

l) Las disposiciones adicionales decimoctava y decimonovena disponen, respectivamente, que en la educación infantil se atenderán las solicitudes de concierto formuladas por los centros privados y que el acceso al régimen de conciertos podrá establecerse de forma progresiva desde las unidades de los cursos inferiores, de modo que invaden la competencia de la Comunidad Autónoma sobre programación general de la enseñanza por el mismo motivo que el art. 75.5.

La parte recurrente, a continuación, denuncia que ciertos preceptos de la Ley Orgánica de calidad de la educación, sin pauta alguna, remiten a reglamentos estatales para la fijación de las bases, cuando la regla es que lo básico debe establecerse mediante ley formal (SSTC 242/1999, de 21 de diciembre y 188/2001, de 20 de septiembre), pudiendo excepcionalmente colaborar el reglamento cuando la Ley al menos «haya acotado el alcance general de lo básico» (STC 131/1996, de 11 de julio) y la materia pudiera ser cambiante por su propia naturaleza organizativa o prestacional, circunstancias que no concurren en este caso.

Tales reproches se dirigen contra el art. 10.2, en relación a la remisión al Gobierno de la normativa básica sobre los aspectos educativos de la educación preescolar; contra el art. 26.5, en cuanto permite al reglamento establecer nuevos itinerarios formativos en los cursos tercero y cuarto de la educación secundaria obligatoria o modificar los existentes; contra el art. 29.3, en la medida que defiere al reglamento el establecimiento de las condiciones de promoción al curso siguiente del alumno que no tuviera las condiciones para hacerlo; contra el art. 31.2, en tanto habilita al Gobierno para establecer las condiciones para la obtención del título de graduado en educación secundaria obligatoria cuando no se hayan superado todas las asignaturas de la etapa; contra el art. 35.4, pues autoriza al Gobierno a establecer nuevas modalidades de bachillerato o a modificar las existentes; contra el 37.1, que prevé que será el Gobierno quien fije las condiciones

básicas de la prueba general de bachillerato; contra el art. 38.5, en tanto que habilita al Gobierno para fijar 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.

En fin, por conexión con todos estos preceptos, debe declararse la inconstitucionalidad de la disposición final novena en la medida en que en ella se atribuye capacidad normativa a las Comunidades Autónomas con excepción de las materias cuya regulación se encomienda al Gobierno.

2. Por providencia de 8 de abril de 2003 la Sección Primera acordó admitir a trámite el recurso y, de conformidad con lo establecido en el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), 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 el Abogado 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 de no personarse en el proceso ni formular alegaciones.

5. En escrito registrado el 30 de abril de 2003, el Letrado del Senado solicita la desestimación del recurso, conforme a las siguientes alegaciones:

a) Alude en primer lugar a la doctrina constitucional sobre el reparto competencial en materia educativa (STC 5/1981, de 27 de mayo), señalando que dicho criterio de reparto es recogido en la disposición adicional sexta de la Ley Orgánica de calidad de la educación en tanto indica que la misma se dicta al amparo de los títulos competenciales estatales de los arts. 149.1.1, 18 y 30 CE. Completa esta general aproximación con dos apuntes: Primero, aunque en materia educativa la competencia es compartida en los términos indicados, también es cierto que es exclusiva del Estado en lo tocante a lo requerido para obtener el título de graduado escolar y de bachiller y en cuanto a la regulación básica del derecho a la educación en condiciones de igualdad para todos los españoles; y, segundo, el Estado puede variar el entendimiento de lo básico en cada momento siempre que no exceda el límite de lo materialmente básico fijado por la jurisprudencia constitucional.

b) El Letrado del Senado, a continuación hace un examen específico de los preceptos impugnados. El art. 6 se enmarca en el reparto competencial en materia de educación. El art. 8.2 y 3 es constitucional porque las enseñanzas comunes están íntimamente ligadas a las condiciones de obtención de los títulos académicos que es competencia exclusiva del Estado ex art. 149.1.30 CE. El mismo argumento es predicable de los arts. 16.3, 23.2, 26.2 y 35.6. El art. 10.4 no vulnera la competencia autonómica en materia de asistencia social porque la etapa preescolar, además de su aspecto asistencial, tiene carácter educativo. El art. 11.2, al prever que la garantía de puestos escolares gratuitos en educación infantil para atender la demanda de las familias se cubrirá mediante centros públicos o privados concertados, constituye un ejemplo de alterabilidad de lo básico, cumpliéndose el carácter material de lo básico porque la norma «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» (STC 69/1988, de 19 de abril). La misma ratio determina la constitucionalidad del art. 75.5 y disposiciones adicionales decimoctava y decimonovena.

Para el Letrado del Senado, el art. 29.2 y 3 es constitucional porque las condiciones de promoción de curso 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.

Los arts. 40 a 48 no exceden de lo materialmente básico porque establecen principios que aseguran la igualdad de oportunidades en el ejercicio de este derecho por quienes tienen necesidades educativas específicas. La garantía de que el derecho a la educación sea igual para todos sólo puede ser efectiva tratando desigualmente a los desiguales y de ahí que el Estado pueda, de un lado, impulsar y coordinar una serie de medidas que hagan homogénea la integración de los alumnos con necesidades educativas específicas en todo el territorio nacional y, de otro, establecer un mínimo común denominador normativo dirigido a asegurar en condiciones de igualdad el acceso a la educación de este tipo de alumnos.

En cuanto al art. 59, dedicado a la formación permanente del profesorado, el Letrado del Senado señala que el propio tenor literal del precepto salvaguarda adecuadamente las competencias autonómicas que se pretenden invadidas. El art. 66, relativo a los centros con especialización curricular, solo tiene carácter imperativo en relación a que deberán incluir en su proyecto educativo la información necesaria sobre la especialización correspondiente y a que estarán sometidos a la evaluación de la Administración educativa competentes, aspectos que evidentemente constituyen un mínimo común normativo que podrá ser desarrollado por las Comunidades Autónomas.

El art. 92.3, dice el Letrado del Senado, difícilmente puede invadir la competencia ejecutiva autonómica, esta vez en materia de formación del personal directivo de los centros educativo, cuando se limita a contemplar que el Ministerio puede colaborar con una oferta y descarta, asimismo, que la disposición adicional quinta vulnere la competencia autonómica de desarrollo normativo, ya que dichos preceptos establecen criterios que constituyen el mínimo común denominador necesario para que el acceso a la educación sea homogéneo en todo el territorio nacional, pudiendo las Comunidades Autónomas matizarlos.

De otro lado, para el Letrado del Senado los art. 10.2, 26.5, 35.4, 37.1 y 38.5, en la parte que delegan al Gobierno la tarea de establecimiento de normativa básica en las materias respectivas, son constitucionales pues la regulación por reglamento de normas básicas ya ha sido admitida por el Tribunal Constitucional, dándose en este caso las circunstancias que motivan acudir a este rango normativo y la habilitación al Gobierno regulada en los arts. 29.3 y 31.2 también es constitucional pues las materias a que se alude en estos preceptos se encuadran en la competencia sobre la obtención de títulos académicos, que es exclusiva del Estado, de suerte que puede ejercerla mediante ley o reglamento, criterio aplicable al reconocimiento de constitucionalidad de la disposición final novena.

6. En las alegaciones presentadas por la Abogada del Estado en representación del Gobierno, registradas en este Tribunal el día 13 de mayo de 2003, tras aclarar que no se examinarán las referencias que efectúa la demanda a las intenciones de la Ley o a los riesgos derivados de su indebida aplicación, se dedica un alegato previo al sistema educativo.

Los argumentos sustanciales se concretan en los siguientes puntos:

a) Es doctrina constitucional que la competencia estatal en materia de educación no se ciñe a las normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE ni su alcance se identifica 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 fijadas en la ley y, de otro, las declaraciones jurisprudenciales (SSTC 37/1981 y 71/1982) que no identifican el art. 149.1.1 CE con el desarrollo de los derechos fundamentales sino que comprenden también en él la igualdad en las «posiciones jurídicas fundamentales» o a la «uniformidad de las condiciones básicas en el ejercicio de los derechos».

b) El art. 27 CE contiene los principios del sistema educativo y encomienda su concreción al legislador, proceso que se produjo escalonadamente a partir de 1980 y en el que destacan la Ley Orgánica 5/1980, de 19 de junio, por la que se regula el estatuto de centros escolares, 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. La doctrina constitucional pronunciada al enjuiciar estas leyes, en especial las SSTC 5/1981, de 13 de diciembre y 77/1985, de 27 de junio, si bien se ha centrado en el contenido y alcance de los derechos y libertades ex art. 27 CE, ha precisado también el reparto competencial en la materia, destacando que el Estado dispone de un amplio margen en el diseño del sistema educativo a través de la regulación de los principios comunes sobre los que se asienta, correspondiendo a las Comunidades Autónomas el desarrollo de las bases estatales y las competencias de ejecución en esta materia.

c) La Abogacía del Estado profundiza en 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 compete su desarrollo normativo y ejecución según el art. 37.1 de su Estatuto de Autonomía.

En este punto, recuerda la doctrina constitucional sobre los títulos estatales, con cita de las SSTC 42/1981, 122/1989 y 147/1992 respecto a la competencia sobre homologación de títulos académicos y profesionales, de la STC 197/1996 en relación a las bases estatales y de las SSTC 154/1988 y 61/1997 en relación con el art. 149.1.1 CE, apuntando que este precepto cumple una función habilitante de competencias estatales conexas con derechos constitucionales y opera como el principal instrumento para garantizar la uniformidad de las condiciones de vida en el territorio nacional.

d) En el resto de sus alegaciones se examinan la alegada inconstitucionalidad de cada precepto impugnado, estructurándose en dos grupos al igual que la demanda. El primero inicia con una reflexión general según la que en materia educativa concurren potestades, normativas y ejecutivas, de las Comunidades Autónomas con titularidades estatales, sustancialmente normativas pero también ejecutivas ligadas esencialmente al objetivo de programación general de la enseñanza del art. 27.5 CE que requiere atribuir al Estado facultades para la efectiva integración de la diversidad de las partes en un conjunto unitario.

e) Después la Abogacía del Estado aborda cada uno de los preceptos impugnados por separado del modo siguiente: El art. 6.2 de la Ley Orgánica de calidad de la educación no vulnera competencia autonómica alguna, pues prevé que los programas a que alude 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 poder prejuzgarse el contenido de los citados convenios, siendo por ello una impugnación preventiva. El art. 8.2 y 3 subraya que las Comunidades Autónomas tienen competencia para fijar el currículo a impartirse en su ámbito territorial y, dentro de ese currículo, una parte está determinada por el Estado –las enseñanzas comunes que ocuparán, según los casos, el 65 por 100 o el 55 por 100 del horario total escolar– y otra –la diferencial– compete fijarla a cada Comunidad Autónoma. Esta finalidad de las enseñanzas comunes encaja en la que persiguen los arts. 27.8 y 149.1.30 CE. Idéntica valoración sirve para los arts. 16.3, 23.2, 26.2 y 35.6.

El art. 10.4 respeta la competencia autonómica para desarrollar su política de asistencia social en materia de educación preescolar, imponiéndole solo como objetivo principal satisfacer las necesidades familiares. Respecto del art. 11.2 la Abogacía del Estado arguye que el sistema de conciertos con los centros docentes privados es una opción legislativa para garantizar la libertad de enseñanza ex art. 27 CE, pudiendo por ello alcanzar incluso a enseñanzas no obligatorias. Este régimen de conciertos no fue alterado por la Ley Orgánica de ordenación general del sistema educativo, si bien la extensión de la enseñanza básica hasta los dieciséis años obligó a adaptar los conciertos en vigor y nada impide, deduce la Abogada del Estado de lo anterior, que se opte por ese régimen para lograr la gratuidad en otros niveles no obligatorios pero integrados, en tanto

enseñanza escolar, en el sistema educativo, como es el caso de la educación infantil. Esta misma idea avala la constitucionalidad del art. 75.5 y de la disposición adicional decimoctava. El art. 29. 2 y 3, al aludir a una prueba extraordinaria de las asignaturas que no se hayan superado y a las condiciones en que se produce la promoción de los alumnos, regula las condiciones para la obtención de un título, competencia que el art. 149.1.30 CE atribuye al Estado. El capítulo VII del título I, comprensivo de los arts. 40 a 48, relativos a los alumnos con necesidades educativas específicas, resulta amparado, según esta parte, por la completa libertad de configuración normativa del legislador estatal para fijar con carácter general las bases de una materia concreta.

El art. 40.1 remite a la firma de convenios con las Comunidades Autónomas, cuyo articulado concreto, por no redactado, se desconoce. Por lo que se refiere al art. 42, este precepto fija las bases del sistema educativo relativas a los alumnos extranjeros, no pudiendo considerarse medidas meramente instrumentales cuando las bases del sistema educativo relativas a los alumnos en general no son cuestionadas como tales. En fin, el art. 43 solo adapta determinadas previsiones del sistema educativo a un grupo concreto del alumnado como es el integrado por los intelectualmente superdotados. El art. 59. 1 y 2 fija los programas de formación permanente del profesorado que contribuyen a lograr unos parámetros de calidad de la enseñanza en todo el sistema educativo y en este sentido se conectan, dentro del respeto a las competencias autonómicas de ejecución, con los títulos estatales sobre homologación y evaluación general del sistema educativo. Las previsiones del art. 66.1, 2, 3 y 4, relativas a los centros de especialización curricular, responden a la competencia estatal sobre la ordenación general del sistema educativo y son sumamente genéricas, con expreso reconocimiento de la competencia normativa y ejecutiva de las Comunidades Autónomas. La defensa del art. 92.3 resulta de los criterios generales que encabezan esta sección, sobre los que el Estado también tiene competencias ejecutivas en esta materia. La disposición adicional quinta. 3, al enunciar los criterios prioritarios para la admisión de alumnos en los centros públicos, no impide el desarrollo legislativo autonómico, que puede alcanzar tanto al establecimiento de criterios adicionales como a la previsión de cómo ha de ponderarse cada uno de ellos. La disposición adicional decimonovena, que regula el acceso al concierto de forma progresiva desde las unidades de los cursos anteriores hasta completar el número de unidades autorizadas.

f) Sobre si la remisión reglamentaria es incompatible con la naturaleza de normas básicas, alega la Abogada del Estado que la STC 77/1985, de 27 de junio, referida al ámbito educativo, declaró que regular las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales supone la reserva de toda la función normativa, pero que el desarrollo del art. 27 CE compete al Estado solo en lo que sea básico. Y que, aunque la fijación de las bases corresponde en principio al legislador, «hemos indicado que existen supuestos en que la Ley puede remitir al reglamento para regular aspectos básicos que completen el contenido de la misma; y que tal habilitación al Gobierno quedaría justificada si la materia por su carácter marcadamente técnico es más propia del reglamento que de la Ley (STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 24)».

g) Finalmente, se refiere a cada precepto recurrido por separado: La lectura del art. 10.2 revela que la remisión al Gobierno alude solo a los aspectos educativos de la educación preescolar que, en tanto integra el sistema educativo ex art. 7.1 Ley Orgánica de calidad de la educación, su regulación básica compete al legislador estatal, ofreciendo el título I de la ley normativa básica suficiente para ordenar el desarrollo reglamentario de esta etapa. Respecto del art. 26.5, el núcleo de lo básico es que en tercero y cuarto de enseñanza secundaria obligatoria se ofertarán itinerarios, de igual valor académico y con los rasgos que el resto de apartados prevén. El número y su denominación son accesorios, dependiendo de la demanda y del alumnado, así como de la experiencia, siendo la remisión al reglamento aceptable porque la materia es cambiante y el desarrollo reglamentario está sujeto a los rasgos propios de los itinerarios aludidos. Las condiciones excepcionales para promocionar al curso siguiente en enseñanza secundaria obligatoria (art. 29.3) variarán según las necesidades de los alumnos y la regla especial para obtener

el Graduado en enseñanza secundaria obligatoria ex art. 31.2 es de marcado carácter técnico y de detalle, notas que justifican la remisión al reglamento. Los arts. 35.4, 37.1 y 38.5, dice la Abogada del Estado, son complemento necesario para garantizar el fin a que responde la competencia estatal y el contenido normativo que ofrece cada uno de los capítulos en que se insertan constituye suficiente marco normativo para guiar su desarrollo reglamentario. Estas manifestaciones avalan también la disposición final novena en tanto que la inconstitucionalidad que se predica es por conexión.

7. Por providencia de 13 de noviembre de 2012 se señaló para deliberación y votación del presente recurso el día 14 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. En este proceso constitucional hemos de resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Junta de Castilla-La Mancha contra determinados preceptos de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de calidad de la educación que la parte recurrente concreta en los siguientes: 6.2; 8.2 y 3; 10.2 y 4; 11.2, 16.3, 23.2, 26.2 y 5, 29.2 y 3; 31.2; 35.4 y 6; 37.1; 38.5; el capítulo VII del título I (artículos 40 a 48); 59.1 y 2; 66.1, 2, 3 y 4; 75.5; 92.3: disposición adicional quinta, apartado 3; disposición adicional decimoctava; disposición adicional decimonovena y disposición final novena.

Como consta en los antecedentes, el Letrado autonómico reprocha a los preceptos legales impugnados vulneraciones relativas al establecimiento de normativa básica en materia de educación, que tienen que ver, a su vez, con dos órdenes de cuestiones. Se alega, de un lado, que determinados preceptos de la Ley Orgánica de calidad de la educación se habrían excedido en la regulación de lo básico, invadiendo las competencias autonómicas de desarrollo normativo y ejecución en materia educativa. Ese sería el caso de los arts. 8.2 y 3; 11.2; 16.3; 23.2; 26.2; 29.2 y 3; 35.6, capítulo VII del título I (arts. 40 a 48); 66.1, 2, 3 y 4; 75.5, disposición adicional quinta.3, disposición adicional decimoctava y disposición adicional decimonovena. De otro lado, la demanda sostiene que ciertos preceptos de la Ley Orgánica de calidad de la educación remiten al reglamento la fijación de normas básicas sin que, a juicio del Gobierno autonómico recurrente, se den los requisitos para que lo básico pueda ser establecido en norma de tal rango, ya sea porque en la ley no se acota de ninguna manera la regulación básica de esos extremos, ya sea porque la materia regulada, por no ser ni detallada ni cambiante, no necesita tal instrumento normativo. Tal circunstancia acontecería en los arts. 10.2; 26.5; 29.3; 31.2; 37.1; 38.5 y disposición final novena.

También en la cuestión relativa a 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. 6.2, 59.1 y 2 y 92.3 de la Ley Orgánica de calidad de la educación, así como la referida a la invasión de la competencia autonómica en materia de asistencia social que resultaría de los arts. 10.4, 44.2 y 47 de la Ley Orgánica de calidad de la educación.

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.

2. Antes de entrar al fondo de las cuestiones planteadas en el recurso es preciso pronunciarnos sobre la trascendencia que para él pueda tener 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.

La STC 184/2012 de 17 de octubre, al resolver el recurso de inconstitucionalidad núm. 1601-2003 y las posteriores SSTC 212/2012 de 14 de noviembre y 213-2012, de 14

de noviembre, al resolver los recursos de inconstitucionalidad núms. 1621-2003 y 1649-2003 respectivamente, retomando decisiones previas contenidas en las SSTC 182/1988, de 13 de octubre; 248/1988, de 20 de diciembre; 43/1996, de 14 de marzo; 195/1996, de 28 de noviembre y en coherencia con la STC 111/2012, de 24 de mayo, FJ 2 a), subrayan que aunque la derogación o modificación de las normas tienen, 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, si bien atienden a cómo esta doctrina ha evolucionado recientemente para perfilar con mayor claridad el problema de la eventual pérdida de objeto en estos procesos.

Así, la STC 149/2012, de 5 de julio, FJ 2 b), señala que «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 recuerda la STC 184/2012, de 17 de octubre, la STC 133/2012, de 19 de junio, FJ 2, subraya que «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.»

En aplicación de estos criterios, la STC 184/2012, de 17 de octubre, ha resuelto esta cuestión, decisión que es aquí plenamente trasladable, afirmando «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 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.»

En suma, este recurso no ha perdido objeto en aquellos preceptos en los que lo discutido es la delimitación de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

3. Al analizar esta cuestión debemos comenzar por el encuadramiento de los preceptos controvertidos en el sistema material de distribución de competencias y la regulación cuestionada debe ubicarse preferentemente en el título competencial sobre educación, sin perjuicio de la ocasional invocación de otros títulos y según el art. 37.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, en la redacción aprobada por la Ley Orgánica 3/1997, de 3 de julio, «corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades».

En cuanto al Estado la mencionada STC 184/2012 de 17 de octubre, ha recapitulado la doctrina constitucional sobre las competencias estatales en educación en términos a los que hacemos aquí referencia porque sirven al efecto de decidir las impugnaciones aquí planteadas y que, en un afán de síntesis, puede concretarse del modo siguiente:

a) Como punto de partida, es la STC 77/1985, de 27 de junio, FJ 15, la que precisó que «las competencias estatales en materia educativa derivan sobre todo de lo dispuesto en los apartados 1 y 30 del art. 149.1 CE». El segundo de esos títulos, el consignado en el art. 149.1.30 CE, según dice la STC 111/2012, de 24 de mayo, FJ 5, recogiendo lo afirmado en la citada STC 77/1985, de 27 de junio, «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 “regulación 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, 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 STC 122/1989, de 6 de julio, FJ 3). Se trata de una competencia que reserva al Estado toda la función normativa en relación con dicho sector (STC 77/1985, de 27 de junio, FJ 15), no pudiendo las Comunidades Autónomas asumir más que competencias ejecutivas en relación con esta materia (STC 111/2012, de 24 de mayo, FJ 5).

La segunda de las competencias que derivan del art. 149.1.30 CE habilita al Estado para dictar las normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE. Desde la perspectiva material, ya hemos advertido (STC 77/1985, de 27 de junio, FJ 15, citada en la STC 111/2012, de 24 de mayo, FJ 5) que la normativa básica que ha de establecer el Estado en el ámbito educativo cumple la función de «definir los principios normativos generales y uniformes de ordenación de las materias enunciadas en tal art. 27 de la Constitución», lo que es plenamente coherente con la finalidad material de las bases en el sentido de asegurar «una orientación unitaria y dotada de cierta estabilidad en todo aquello que el legislador considera en cada momento aspectos esenciales de dicho sector material» (por todas, STC 14/2004, de 13 de febrero, FJ 11). Precizando aquel criterio, recuerda la STC 111/2012, de 24 de mayo, FJ 12 b), que la competencia del Estado para dictar normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE se extiende a la ordenación general del sistema educativo (STC 5/1981, de 13 de febrero, FJ 28) y a la programación general de la enseñanza (STC 47/2005, de 3 de marzo, FJ 11).

b) La doctrina sentada en la STC 184/2012, de 17 de octubre, reitera la doctrina de este Tribunal respecto de los requisitos formales de las bases estatales que, en la expresión de la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 60, «siendo ésta [la norma con rango legal] 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 [Estatuto de Autonomía de Cataluña] 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.»

c) La STC 77/1985, de 27 de junio, matiza 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 resultaran inadecuadas por sus mismas características» (FJ 15). Y más adelante subraya que ello debía entenderse 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, 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).

4. Una vez concretados los criterios jurisprudenciales de aplicación estamos en condiciones de enjuiciar los preceptos recurridos en el presente proceso y procederemos a hacerlo en el orden en que han quedado agrupadas las impugnaciones en el fundamento jurídico 1, comenzando por aquellos que, según el recurrente, se habrían excedido en la regulación de lo básico, invadiendo las competencias autonómicas de desarrollo normativo y ejecución en materia educativa.

a) Hemos de iniciar este examen con la impugnación del art. 8.2 y 3, que literalmente señala:

«2. En relación con los objetivos, contenidos y criterios de evaluación del currículo, el Gobierno fijará las enseñanzas comunes, que constituyen los elementos básicos del currículo, con el fin de garantizar una formación común a todos los alumnos y la validez de los títulos correspondientes. A los contenidos de las enseñanzas comunes les corresponde en todo caso el 55% de los horarios escolares en las Comunidades Autónomas que tengan, junto con la castellana, otra lengua propia cooficial y el 65% en el caso de aquellas que no la tengan.»

3. Las Administraciones educativas competentes establecerán el currículo de los distintos niveles, etapas, ciclos, grados y modalidades del sistema educativo, que deberá incluir las enseñanzas comunes en sus propios términos.»

El actor reprocha que convierte a la Comunidad Autónoma en mera reproductora, al regular el currículo, de lo que el Gobierno decida sobre las enseñanzas comunes, con lo que se vacía su competencia de desarrollo normativo. El Letrado del Senado se opone pues las enseñanzas comunes están íntimamente ligadas a las condiciones de obtención de los títulos académicos que es competencia exclusiva del Estado ex art. 149.1.30 CE, mientras que para la Abogada del Estado la Comunidad Autónoma no se ve privada del desarrollo normativo dado que las enseñanzas comunes no agotan el currículo.

La decisión de esta controversia ha de partir de precisar que lo recurrido no es que la fijación de las enseñanzas comunes sea competencia del Estado, lo que por otro lado ya fue declarado por este Tribunal bajo la denominación de «enseñanzas mínimas» (STC 88/1983, de 27 de octubre, FJ 3, reiterada en la STC 111/2012, de 24 de mayo de 2012, FJ 10), sino en la exigencia de que la Administración educativa al definir el currículo deba incluir las enseñanzas comunes en sus propios términos, en la medida que, a juicio de los recurrentes, ello impediría el desarrollo normativo que adaptase las mismas al contexto regional.

Así planteada la queja no puede prosperar pues es la Administración educativa la competente para establecer el currículo de los distintos niveles, etapas, ciclos, grados y modalidades del sistema educativo (art. 8.3), estando condicionada en esta función sólo parcialmente, pues las enseñanzas comunes que tiene que incluir en sus propios términos no abarcan la totalidad del horario escolar, alcanzando solamente al 55 por 100 o al 65

por 100 del mismo según se trate o no de Comunidades Autónomas que tengan, junto con la castellana, otra lengua cooficial (art. 8.2), de modo que las Administraciones educativas al regular el currículo disponen del margen que dejan las enseñanzas comunes, dentro del cual pueden prever enseñanzas específicas que respondan a su particularidad dentro del Estado autonómico, con lo que queda intacta la competencia de desarrollo normativo cuya vulneración se alegaba. Este motivo conduce también a desestimar la impugnación dirigida contra los arts. 16.3, 23.2, 26.2 y 35.6, pues la misma se hacía valer por conexión con la referida a los arts. 8.2 y 3.

b) Los siguientes artículos cuestionados son el 11.2 y, por conexión, el 75.5 y las disposiciones adicionales decimoctava y decimonovena de la Ley Orgánica de calidad de la educación, que señalan de modo extractado en el art. 11.2 que las Administraciones educativas garantizarán la existencia de puestos escolares gratuitos en centros públicos y en centros privados concertados para atender las demandas de las familias, en el art. 75.5 se fijan las reglas para acogerse al régimen de conciertos por parte de los centros, en la disposición adicional decimoctava y en relación con lo dispuesto en el artículo 11.2, se establece que las Administraciones educativas, en el régimen de conciertos a que se refiere el art. 75 de la misma, y teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 76.1, atenderán las solicitudes formuladas por los centros privados, dando preferencia, por este orden, a las unidades que se soliciten para primero, segundo y tercer curso de la educación infantil y en la disposición adicional decimonovena se señala que el acceso de un centro al régimen de conciertos previsto en el art. 75 de esta ley podrá establecerse de forma progresiva desde las unidades de los cursos inferiores hasta completar el número de unidades autorizadas con un plazo máximo no superior a la duración del correspondiente concierto.

El recurrente entiende que lo único que ampara la norma básica es la decisión sobre la gratuidad de la enseñanza, de modo que estos preceptos, al prever además que dicha gratuidad se perseguirá garantizando las Administraciones educativas «la existencia de puestos escolares gratuitos en centros públicos y en centros privados concertados para atender la demanda de las familias», invaden la competencia autonómica de ejecución conectada con la programación general de la enseñanza consistente en determinar cómo asegurar la gratuidad de la enseñanza.

Esta impugnación ha sido desestimada en la STC 184/2012, de 17 de octubre, recordando que ya la STC 77/1985, de 27 de junio, FJ 13, admitió como básico que el legislador estatal, en aras de hacer efectiva la libertad de enseñanza, incluyera la utilización de la fórmula del concierto educativo como forma de garantizar que las enseñanzas así calificadas se impartan en régimen de gratuidad. El art. 11.2 de la Ley Orgánica de calidad de la educación se limita a proyectar el uso del concierto con esos fines respecto de la educación infantil en la medida que esa etapa educativa se categoriza como gratuita en la Ley Orgánica de calidad de la educación. A esto hay que añadir que la afirmación que se contiene en el precepto «para atender la demanda de las familias» (art. 11.2) o el similar «tendrán en cuenta la demanda social de las plazas escolares en los centros» (art. 75.5) es un mandato genérico dirigido a la Administración educativa, que será la que, en virtud de sus competencias en materia de programación general de la enseñanza, podrá concretarlo en términos que resulte operativo.

Por todo ello, procede desestimar la impugnación de los arts. 11.2, 75.5 y disposición adicional decimonovena, extendiendo ahora tal desestimación por esos mismos motivos a la disposición adicional decimoctava sobre la misma materia, que no había sido objeto de impugnación en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1601-2003 (STC 184/2012, de 17 de octubre).

c) También y por motivos similares se recurren el art. 29.2 de la Ley Orgánica de calidad de la educación, que literalmente señala: «Los alumnos podrán realizar una prueba extraordinaria de las asignaturas que no hayan superado, en las fechas que determinen las Administraciones educativas. Una vez realizada esta prueba, cuando el número de asignaturas no aprobadas sea superior a dos, el alumno deberá permanecer otro año en el mismo curso» y el 29.3 de la Ley Orgánica de calidad de la educación que

contiene la siguiente determinación: «Cada 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.»

Al art. 29.3 de la Ley Orgánica de calidad de la educación se reprocha que sea inconstitucional por el Letrado autonómico en lo que concierne a su inciso final, pues la remisión al Gobierno no resulta adecuada en esta materia.

Sobre este punto, la STC 184/2012, de 17 de octubre, aborda idéntica impugnación, que desestima porque, pudiendo en ciertos casos el Estado establecer las bases del sistema educativo mediante normas de rango reglamentario, en este está plenamente justificado 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 la decisión del equipo de evaluación, asesorado por el de orientación, y previa consulta a los padres.

Además, la citada STC 184/2012, de 17 de octubre, al resolver sobre la alegación de que la remisión al Gobierno que hace el art. 29.3 no es constitucionalmente admisible, ha establecido que «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» (FJ 6). Este encuadre competencial, que puede postularse también del art. 29.2 porque también regula las reglas de promoción de uno a otro curso académico de los que integran la enseñanza secundaria obligatoria, nos conduce necesariamente a desestimar la presente impugnación.

5. El recurrente impugna la totalidad del capítulo VII del título I (artículos 40 a 48) y de su contenido excluimos la referencia de los artículos 44.2 y 47 examinados en el último fundamento.

Un análisis de síntesis para los referidos preceptos nos lleva a destacar como en el art. 40 se contienen los principios para compensar los efectos de situaciones de desventaja social para el logro de los objetivos de educación y de formación previstos para cada uno de los del sistema educativo, correspondiendo al Estado el impulso mediante convenios con las Comunidades Autónomas, de actuaciones preferentes orientadas al logro efectivo de sus metas y objetivos en materia de igualdad de oportunidades y de compensación en educación.

También, según el artículo 41, los poderes públicos organizarán y desarrollarán de manera integrada acciones de compensación educativa, con el fin de que las actuaciones que correspondan a sus respectivos ámbitos de competencia consigan el uso más efectivo posible de los recursos empleados.

En orden a la incorporación al sistema educativo de los alumnos procedentes de países extranjeros, el art. 42 establece las siguientes determinaciones: Respecto a los que desconozcan la lengua y cultura españolas, o que presenten graves carencias en conocimientos básicos, las Administraciones educativas desarrollarán programas específicos de aprendizaje con la finalidad de facilitar su integración en el nivel correspondiente. Los programas se podrán impartir, de acuerdo con la planificación de las Administraciones educativas, en aulas específicas establecidas en centros que impartan enseñanzas en régimen ordinario. Los alumnos mayores de quince años que presenten graves problemas de adaptación a la educación secundaria obligatoria se podrán incorporar a los programas de iniciación profesional establecidos en esta ley. Los alumnos extranjeros tendrán los mismos derechos y los mismos deberes que los alumnos españoles. Las Administraciones educativas adoptarán las medidas oportunas para que

los padres de alumnos extranjeros reciban el asesoramiento necesario sobre los derechos, deberes y oportunidades que comporta la incorporación al sistema educativo español.

Los alumnos superdotados intelectualmente en la forma prevista en el artículo 43 serán objeto de una atención específica por parte de las Administraciones educativas y a ellas les corresponde promover la realización de cursos de formación específica relacionados con el tratamiento de estos alumnos para el profesorado que los atienda, así como medidas oportunas para que los padres de estos alumnos reciban el adecuado asesoramiento individualizado, así como la información necesaria que les ayude en la educación de sus hijos.

En el ámbito de las necesidades educativas especiales que requieran, en un período de su escolarización o a lo largo de toda ella, y en particular en lo que se refiere a la evaluación, determinados apoyos y atenciones educativas, específicas por padecer discapacidades físicas, psíquicas, sensoriales, o por manifestar graves trastornos de la personalidad o de conducta, los alumnos tendrán una atención especializada, con arreglo a los principios de no discriminación y normalización educativa, y con la finalidad de conseguir su integración. A tal efecto, las Administraciones educativas dotarán a estos alumnos del apoyo preciso desde el momento de su escolarización o de la detección de su necesidad, en la forma prevista en el art. 44.

Al finalizar cada curso, el equipo de evaluación valorará el grado de consecución de los objetivos establecidos al comienzo del mismo para los alumnos con necesidades educativas especiales y los resultados de dicha evaluación permitirán introducir las adaptaciones precisas en el plan de actuación, incluida la modalidad de escolarización que sea más acorde con las necesidades educativas del alumno. En caso de ser necesario, esta decisión según el art. 45 podrá adoptarse durante el curso escolar.

Finalmente, los arts. 46 y 47 regulan la escolarización de los alumnos con necesidades educativas especiales y la integración social y laboral de los alumnos que no puedan conseguir los objetivos previstos en la enseñanza básica, para los que las Administraciones públicas promoverán ofertas formativas adaptadas a las necesidades específicas de los alumnos.

La parte recurrente alega que «el capítulo VII del título I de la Ley (arts. 40 a 48) posee todo él un carácter y contenido marcadamente instrumental o adjetivo» y le reprocha que «la regulación que acomete es lo suficientemente detallada que no permite el despliegue de la competencia autonómica de desarrollo legislativo».

A pesar de lo escueto del argumento de la demanda, incumpliendo la carga de ofrecer argumentos en los que sustentar su pretensión de declaración de inconstitucionalidad, queda clara la queja que esgrime el Letrado autonómico contra estos preceptos, que por su exceso de detalle invaden la competencia autonómica de desarrollo legislativo. Dicho reproche es genérico, pues en la forma transcrita del capítulo VII del título I de la Ley Orgánica de calidad de la educación, titulado «De la atención de los alumnos con necesidades educativas específicas» y su integración en nueve artículos, cada uno de ellos con varios apartados (excepto el art. 48), ningún razonamiento se vierte en la demanda sobre a cuál o a cuáles de ellos se ha de imputar el exceso de detalle, ni mucho menos por qué esa regulación excede de lo que pueden considerarse reglas mínimas necesarias para asegurar a todos los alumnos, también aquellos que tienen necesidades educativas específicas, el derecho a la educación reconocido en el art. 27 CE.

La demanda reconoce implícitamente que el Estado tiene competencia normativa para regular la atención de los alumnos con necesidades educativas específicas, aunque a su juicio no es plena sino reducida a definir sus notas básicas. Partiendo de que es patente que se trata de modalidades de enseñanza expresamente comprendidas en el sistema educativo, pues los apartados 1 a 4 del art. 7 de la Ley Orgánica de calidad de la educación enuncian las modalidades y niveles de enseñanza que abarca el sistema educativo y el art. 7.5 dice que «las enseñanzas a que se refieren los apartados anteriores se adaptarán a los alumnos con necesidades educativas específicas», este planteamiento

de la demanda es coherente con nuestra doctrina, recordada en la STC 111/2012, de 24 de mayo, FJ 12 b), cuando precisa que la competencia del Estado para dictar normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE se extiende a la ordenación general del sistema educativo (STC 5/1981, de 13 de febrero, FJ 28) y a la programación general de la enseñanza (STC 47/2005, de 3 de marzo, FJ 11).

Por tanto, lo que hay que analizar, con la aproximación genérica anunciada, es si el capítulo VII del título I de la Ley Orgánica de calidad de la educación (arts. 40 a 48), yendo más allá de los títulos competenciales indicados, ha invadido la competencia autonómica de desarrollo normativo de lo básico.

Entrando en ese análisis, constatamos que el capítulo VII del título I de la Ley Orgánica de calidad de la educación, con el fin de asegurar el derecho individual a una educación de calidad, dispone que los poderes públicos realizarán las acciones necesarias, y al efecto aportarán los recursos y apoyos precisos, para compensar las situaciones socioeconómicas y socioculturales de desventaja social y así permitir que los afectados logren los objetivos fijados en general para todos los alumnos.

El texto legal regula, además, la atención diferenciada que exigen algunas de esas situaciones como son las concernientes al mundo rural, los alumnos extranjeros, los alumnos superdotados y aquellos con necesidades educativas especiales por padecer discapacidad física, psíquica, sensorial o por manifestar graves trastornos de la personalidad o de conducta, pero deja espacio suficiente para que las Comunidades Autónomas a las que se refiere concretamente unas veces como «los poderes públicos» y otras como «las Administraciones educativas» identifiquen otros supuestos de desigualdad y disciplinen la educación diferenciada que requieran.

Además, estos preceptos contienen el régimen jurídico de las cuatro situaciones de desventaja indicadas y los términos que los mismos usan para aludir a las modulaciones que los poderes públicos deben introducir en su actuación educativa para posibilitar la igualdad de oportunidades en el disfrute del derecho constitucional a la educación no excluyen que la Comunidad Autónoma recurrente determine normativamente las medidas concretas que la Administración educativa debe ejecutar para lograr que estas cuatro especies de alumnos con necesidades educativas específicas disfruten del derecho a la educación en igualdad de condiciones con todos los demás, de suerte que queda intacta su competencia normativa de desarrollo de lo básico en materia educativa.

La regulación que hacen los preceptos impugnados es de indudable naturaleza básica, en la medida que se relaciona con el necesario grado de homogeneidad e igualdad que ha de ser predicable del sistema educativo en su conjunto, incluso de aquellas modalidades de enseñanza que como parte de él regula el art. 7.5 y capítulo VII del título I de la Ley Orgánica de calidad de la educación, estableciendo un marco general que asegure que las Administraciones educativas ofrecen, en todos los casos, una adecuada respuesta educativa a las circunstancias y necesidades que en estos alumnos concurren, con lo que la tacha denunciada, con la generalidad con la que se formula, no puede ser apreciada y, en su virtud, la impugnación ha de ser desestimada.

Esta conclusión resulta coherente con la doctrina expresada en la STC 188/2001, de 20 de septiembre, que reconoce que las becas es un elemento central «en el marco general de un sistema de educación compensatoria inspirado en los principios de igualdad de oportunidades y solidaridad constitutivo de un fin público esencial de un Estado social moderno» (FJ 7), estableciendo que el Estado, en virtud de su competencia normativa básica ex art. 149.1.30 CE, puede regular las condiciones de otorgamiento hasta donde «resulte necesario para conseguir la finalidad deseada y garantizar una política educativa homogénea para todo el territorio nacional» (FJ 10).», doctrina aplicada en similares términos por la STC 212/2005, de 21 de julio, referida a ayudas de educación especial como mecanismo compensatorio.

6. A continuación la parte recurrente formula la impugnación del artículo 66, apartado 1, 2, 3 y 4, referido a los centros docentes con especialización curricular que podrán ofrecer proyectos educativos que refuercen y amplíen determinados aspectos del

currículo referidos a los ámbitos lingüístico, humanístico, científico, tecnológico, artístico, deportivo y de las tecnologías de la información y de las comunicaciones. Tales centros deberán incluir en su proyecto educativo la información necesaria sobre la especialización correspondiente, con el fin de orientar a los alumnos y a sus padres y la autorización de una especialización curricular podrá ser revocada por la Administración educativa competente en el caso de que el resultado de la evaluación correspondiente ponga de manifiesto que no se cumplen los objetivos previstos.

En la demanda se indica que «no puede incardinarse en el art. 149.1.30 de la Constitución» porque estamos «ante medidas que pueden establecerse facultativamente».

El Letrado del Senado y la Abogada del Estado se oponen por entender que ese precepto establece un mínimo común normativo y reconoce expresamente las competencias normativas y ejecutivas de las Comunidades Autónomas en la materia.

La circunstancia de que dichos aspectos reforzados o ampliados del currículo no sean obligatorios, ni para el alumno ni para los centros docentes, no es óbice para que merezcan la consideración de enseñanzas comprendidas en el sistema educativo. Como hemos señalado en esta resolución y en especial, en el fundamento jurídico 4 d), la competencia del Estado para dictar normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE abarca como uno de sus contenidos la ordenación general del sistema educativo, siendo sin duda parte de ella, pues asegura un mínimo de homogeneidad en dicho sistema, definir como principio que los centros docentes, en virtud de su autonomía pedagógica y de organización prevista en la propia Ley Orgánica de calidad de la educación, podrán ofrecer proyectos educativos de este tipo, comprendiendo que «los centros docentes podrán añadir a su denominación específica la especialización para la que hayan sido autorizados» y «deberán incluir en su proyecto educativo la información necesaria sobre la especialización correspondiente» (apartado 3) cuando tales incisos recurridos no añaden ningún otro contenido normativo que se imponga a la Comunidad Autónoma.

El resto de la regulación se limita a remitir a la Administración educativa, esto es, a las Comunidades Autónomas el establecimiento del procedimiento a través del cual se encaucen las ofertas (apartado 1), la autorización de la especialización curricular –que incorporará en su caso la ampliación de horarios correspondiente– (apartado 2), y su revocación cuando no se cumplan los objetivos previstos (apartado 4).

La doctrina constitucional según la cual el carácter no obligatorio de una etapa educativa no determina su exclusión del sistema educativo y, precisamente por ello, no justifica una intervención normativa menos intensa de parte del Estado se establece en la STC 184/2012, de 17 de octubre, FJ 5.a) in fine, en los términos siguientes:

«Tampoco el hecho de que se trate de una etapa educativa no obligatoria justifica un planteamiento como el efectuado por el Letrado autonómico, para el cual 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.»

Los razonamientos expuestos conducen a desestimar este motivo de impugnación.

7. También se impugna por extralimitación en la definición de lo básico, inmiscuyéndose en competencias autonómicas, la disposición adicional quinta.3, que señala:

«En la admisión inicial que establece el artículo 72.2 o en la debida al cambio de centro, los criterios para la admisión de alumnos en los centros sostenidos con fondos públicos, cuando no existan plazas suficientes, serán de aplicación de acuerdo con la regulación de la Administración educativa competente. Se registrarán por los siguientes criterios prioritarios: renta per cápita de la unidad familiar, proximidad del domicilio, existencia de hermanos matriculados en el centro, concurrencia de discapacidad en el alumno o en alguno de sus padres o hermanos y condición legal de familia numerosa. Asimismo, se considerará criterio prioritario 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. Para las enseñanzas no obligatorias se podrá considerar además el expediente académico.»

En este caso no se discute la competencia estatal para el establecimiento de criterios prioritarios de selección para admisión de alumnos en los centros sostenidos con fondos públicos en caso de no existir plazas suficientes, competencia cuya conformidad constitucional fue ya declarada en la STC 77/1985, de 27 de junio, sino lo que se plantea es que, según la demanda, esta disposición «hace una exhaustiva relación de los mismos que impide el despliegue al efecto de la competencia autonómica de desarrollo legislativo».

Para apreciar si la regulación del precepto impugnado es tan exhaustiva que obstaculiza en exceso el desarrollo normativo autonómico hay que partir del análisis de su contenido de cuyo análisis se infiere que en el texto transcrito la regulación última de los criterios incumbe a la Administración educativa, la cual, si bien tendrá que incorporar aquellos que con carácter prioritario recoge el precepto impugnado, podrá concretar cómo pondera cada uno e, incluso, podrá adicionar otros, en el margen de decisión, lo que nos lleva a descartar que la disposición impugnada impida la competencia autonómica de desarrollo normativo y, en consecuencia, a desestimar el recurso en cuanto a este extremo.

En todo caso, la queja formulada puede además resolverse por directa remisión al fundamento jurídico 4 b) de la STC 184/2012, que señala, en relación a esta cuestión: «Respecto a los criterios de admisión de alumnos, ya establecimos en la STC 77/1985, FJ 5, la conformidad constitucional de la fijación por el legislador estatal de una serie de criterios objetivos de selección de los alumnos en los casos de insuficiencia de plazas en los centros públicos y concertados, competencia estatal para el establecimiento de criterios prioritarios de selección que no ha sido cuestionada por el recurrente, quien se ha limitado a discutir la forma en que dos de ellos han sido regulados. Señalado lo anterior, es de apreciar que, al igual que sucede con los restantes criterios previstos en el precepto –renta per cápita de la unidad familiar, proximidad del domicilio, existencia de hermanos matriculados en el centro, y expediente académico en el caso de las enseñanzas no obligatorias–, el legislador estatal se ha limitado a la fijación de unos criterios que, como reza la propia disposición adicional quinta, han de ser concretados por la regulación de la Administración educativa competente. Se cumple así la función de ordenación propia de las bases estatales, por cuanto es su consideración como prioritarios y su carácter objetivo, lo que impide, caso de insuficiencia de plazas, una selección arbitraria de alumnos, correspondiendo la ponderación concreta de los criterios establecidos por el legislador básico a las Administraciones educativas en el ejercicio de sus competencias en la materia, 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.»

8. La parte recurrente formula, además, la impugnación de los arts. 10.2, 26.5, 29.3, 31.2, 35.4, 37.1, 38.5 y, por conexión con ellos, de la disposición final novena, cuestionados todos ellos por remitir a una norma reglamentaria el establecimiento de la normativa básica sin que, a juicio del recurrente, se den los requisitos fijados en la doctrina constitucional para que lo básico pueda ser definido en norma de tal rango.

a) En cuanto al 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, subraya el precepto que 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.

Para el Letrado autonómico esta disposición remite la delimitación de lo básico al titular de la potestad reglamentaria sin señalar pauta alguna que sujete su acción, con lo que no hay una verdadera habilitación legal, que es uno de los requisitos para que las bases puedan adoptar forma reglamentaria. Además, sigue diciendo, la materia regulada ni por su naturaleza es cambiante ni necesita del grado de detalle propio de este tipo normativo ya que la intervención normativa estatal debe ser de menor intensidad dada el carácter voluntario de esta etapa educativa.

Una impugnación análoga ha sido abordada en la STC 184/2012, de 17 de octubre, si bien en aquel proceso el recurrente añadía que la ausencia de pautas legales del desarrollo reglamentario vulneraba además la reserva de ley que afectaba a esta materia. En este, por el contrario, es enteramente de índole competencial, esto es, que no se dan los requisitos para que quepa definir lo básico mediante reglamentos. A pesar de esa diferencia, para resolver esta impugnación procede trasladar la esencia de la argumentación de aquella sentencia, que parte de que, como se declaró para el ámbito educativo en la STC 77/1985, de 27 de junio, FJ 16, el Gobierno puede fijar lo que es básico mediante disposiciones de rango reglamentario, siempre que concurren las circunstancias que allí se enuncian.

Tal sucede en este caso, porque la regulación que haga el titular de la potestad reglamentaria relativa a la dimensión educativa de esta etapa ha de atenerse a los principios pedagógicos que formula el art. 10.5 de la Ley Orgánica de calidad de la educación y, cabría añadir ahora, a los principios generales del sistema educativo previstos en el capítulo I del título I de la Ley Orgánica de calidad de la educación, por lo que de ahí deriva que en este caso hay una suficiente habilitación legal de la participación reglamentaria en el diseño de las bases.

De otro lado, la invocación de la forma reglamentaria responde al hecho de que la Ley Orgánica de calidad de la educación no puede pretender agotar todos los aspectos básicos de un nivel educativo, cualquiera que éste sea, de modo que la naturaleza de la materia regulada exige la intervención del reglamento para alcanzar el fin a que sirven las bases. Por último, su carácter voluntario no implica más que las familias pueden renunciar a este nivel educativo, pero si optan por el derecho a recibir educación preescolar la Administración educativa deberá adoptar las medidas necesarias para que ésta se imparta con respeto a los derechos y libertades ex art. 27 CE. Es por esto 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, y en su virtud el cuestionado art. 10.2 se inserta en la competencia estatal de ordenación general del sistema educativo, exigiendo una actuación normativa estatal de la misma intensidad que la que se proyecta respecto del resto de etapas del sistema educativo.

Estas razones que ya han sido expuestas en la STC 184/2012, de 17 de octubre, y reiteradas en las posteriores SSTC 212/2012 y 213/2012, ambas de 14 de noviembre, al resolver los recursos de inconstitucionalidad núms. 1621-2003 y 1649-2003 respectivamente, son trasladables a este proceso al efecto de descartar las alegaciones en que se funda esta impugnación y, en todo caso, resulta que nos hallamos ante una impugnación preventiva, vedada en nuestra doctrina, sin que, de otro lado, nada impida

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, como ya dijimos en la STC 77/1985, de 27 de junio, FJ 16, 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.

b) La demanda alega que esa misma tacha de inconstitucionalidad concurre en los arts. 26.5 que literalmente señala: «El Gobierno, previo informe de las Comunidades Autónomas, podrá establecer nuevos itinerarios y modificar los establecidos en la presente Ley»; 31.2 que contiene la siguiente determinación: «Para 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»; 35.4 al establecer que «el Gobierno, previo informe de las Comunidades Autónomas, podrá establecer nuevas modalidades de Bachillerato o modificar las establecidas en esta Ley»; y 37.1 que señala: «Para 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».

La STC 184/2012, de 17 de octubre, analizó la impugnación en relación a los arts. 26.5, 31.1 y 37.1, señalando que la materia que regulan se relaciona estrechamente con la «regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales», ámbito en el que la competencia normativa estatal es plena, de modo que, al menos desde la perspectiva competencial, que es la única aquí suscitada por la recurrente, ninguna objeción cabe formular contra la remisión al reglamento que dichos preceptos contienen, pues ni siquiera si el Estado disciplinase todo este sector usando la forma reglamentaria la Comunidad Autónoma recurrente sufriría un detrimento en su esfera de atribuciones, pues carece en este punto de competencias normativas, como declaró expresamente la STC 111/2012 y con más detalle quedó expuesto en el fundamento jurídico 3.

Como se desprende de la transcripción de los mismos, el art. 35.4. tiene una regulación análoga a la del art. 26.5, solo que referidos al bachillerato y a la enseñanza secundaria obligatoria respectivamente, por lo que la doctrina expuesta en relación al art. 26.5 le resulta plenamente de aplicación, justificando la desestimación de esta impugnación.

Incidentalmente, esto es, inserto en la argumentación que la demanda hace de que la ausencia de pautas legales que vinculen el desarrollo reglamentario impide utilizar la forma reglamentaria para establecer lo básico, el Letrado autonómico sostiene que esa vulneración se agrava en el caso de los arts. 26.5 y 35.4 por el insuficiente grado de participación que supone el informe autonómico previo a la adopción de las decisiones estatales a las que hacen referencia ambos preceptos.

En la STC 184/2012, de 17 de octubre, decidiendo una cuestión análoga referida a esos mismos preceptos, hemos afirmado 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, es la doctrina de este Tribunal (por todas STC 31/2010, 28 de junio, FJ 111 in fine) la que determina que solamente al propio Estado corresponde decidir en cuanto al concreto alcance y específico modo de articulación de esa participación, lo que conduce a la desestimación de esta impugnación.

9. Del art. 38, relativo a las condiciones de acceso a la formación profesional, se ha recurrido su apartado 5, que señala literalmente: «El 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». El Letrado autonómico argumenta que, si bien es indiscutible su carácter básico, no está justificada una remisión reglamentaria en esta materia.

La citada STC 184/2012, de 17 de octubre, ha desestimado una impugnación idéntica, y 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 en este caso el 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.

La conformidad a la Constitución del resto de preceptos considerados repercute directamente en que deba descartarse la tacha de inconstitucionalidad dirigida contra la disposición final novena, pues la demanda funda ese reproche simplemente en la conexión que esta disposición tiene con aquéllos al reconocer que las normas de la Ley Orgánica 10/2002 podrán ser desarrolladas por las Comunidades Autónomas a excepción de aquellas cuya regulación se encomiende al Gobierno o que corresponda al Estado, conforme a la disposición adicional primera (dos) de la Ley Orgánica 8/1985.

10. Procede ahora examinar las tachas de inconstitucionalidad que se dirigen a los arts. 6.2, 59.1 y 2 y 92.3, respecto a los que 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 dispone que «los programas de cooperación territorial serán desarrollados y gestionados por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y por las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivas competencias, mediante los convenios que, a estos efectos, se suscriban.» La queja que se formula se restringe a la posibilidad de que el Estado pudiera gestionar los programas de cooperación territorial a los que alude el precepto.

Sobre esta impugnación procede asumir el criterio sentado en la STC 184/2012, de 17 de octubre, al decidir una impugnación idéntica, pues tales programas son expresión de la necesidad de colaboración entre Estado y Comunidades Autónomas en un ámbito, como el educativo, en el que las competencias son compartidas, calificación avalada por el tenor literal del art. 6.2 en tanto prevé que la actuación de los órganos estatales y autonómicos habrá de producirse «de acuerdo con sus respectivas competencias» y «mediante los convenios que, a estos efectos, se suscriban». En todo caso, esta impugnación no contiene la denuncia de una vulneración actual y efectiva de las competencias autonómicas, sino, como máximo, 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).

Procede, en consecuencia, que desestimemos la impugnación del art. 6.2 de la Ley Orgánica de calidad de la educación.

b) El art. 59, relativo a la formación permanente del profesorado, se impugna en sus apartados primero y segundo, cuya literalidad es la siguiente:

«1. Sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de formación del profesorado, el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte podrá desarrollar programas de formación permanente del profesorado de los centros sostenidos con fondos públicos, en todos los niveles y modalidades de enseñanza.

2. 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.»

Según la demanda, el art. 59.1 atribuye directamente al Estado la posibilidad de realizar actuaciones ejecutivas en esta materia sin justificación para ello y el art. 59.2 solo es constitucionalmente adecuado si se presupone que la gestión de los convenios a que alude se atribuirá a las Comunidades Autónomas.

Al analizar esta materia resulta procedente trasladar al presente caso la conclusión alcanzada respecto a 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, sentamos el criterio que las actuaciones referidas al ámbito aplicativo o de ejecución son de competencia autonómica, aunque ello no impide 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).

Aplicando ese criterio a esta impugnación del art. 59.1 de la Ley Orgánica de calidad de la educación, la STC 184/2012, de 17 de octubre, subrayó que desarrollar es algo, en principio, conceptualmente distinto a ejecutar y 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 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, de 6 de febrero, FJ 8, y específicamente en relación con el personal docente, STC 330/1993, de 12 de noviembre, FFJJ 3 y 4). En todo caso las atribuciones estatales en este ámbito no alteran el carácter compartido de las competencias en materia de educación (SSTS 187/88, de 17 de octubre, FJ 12; 13/92, de 6 de febrero, FJ 7 y 79/92, de 28 de mayo, FJ 4).

Debemos igualmente desestimar la impugnación del art. 59.2 de la Ley Orgánica de calidad de la educación pues, como resalta la STC 184/2012, de 17 de octubre, al abordar un reproche análogo, es «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».

Los razonamientos expuestos conducen a la desestimación de la impugnación del artículo 59 (1 y 2) de la Ley Orgánica de calidad de la educación.

c) El art. 92 de la Ley Orgánica de calidad de la educación se recurre en su apartado tercero, que literalmente señala: «El Ministerio de Educación, Cultura y Deporte podrá colaborar con las Administraciones educativas mediante la oferta periódica de planes de formación que promuevan la calidad de la función directiva.»

El recurrente se limita a alegar que «nos encontramos, como sucede con el art. 59, con la atribución a la Administración estatal de una competencia propia de la Comunidad Autónoma toda vez que, en todo caso, los planes de formación de los que se trata deben ser organizados, gestionados y ejecutados por la Administración educativa de la Comunidad Autónoma».

Dado que el propio recurrente entiende que la tacha de inconstitucionalidad reprochada al art. 92.3 es del todo análoga a la que también formula frente al art. 59, procede extender a esta impugnación el criterio allí expresado y, en su virtud, desestimarla.

11. Resta por resolver la impugnación que la demanda formula contra los arts. 10.4, 44.2 y 47 porque, a juicio del recurrente, invaden la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha en materia de asistencia social. Puesto que es claro que el art. 31.1.20 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, aprobado por Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, dispone que «la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha asume las siguientes competencias exclusivas: ... 20. Asistencia social y servicios sociales», el enjuiciamiento de estos preceptos cuestionados por el recurrente se contrae a verificar si efectivamente contienen una regulación que se inmiscuye en esa materia de competencia exclusiva autonómica.

a) El art. 10.4 de la Ley Orgánica de calidad de la educación, primero de los preceptos recurridos de este grupo, dispone que «la Educación preescolar tiene carácter voluntario para los padres. 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, que parte de que la educación preescolar tiene como finalidad la atención educativa y asistencial a la primera infancia (art. 10.1 de la Ley Orgánica de calidad de la educación), impugna su inciso final «en la medida en que nos encontramos ante un mandato que conecta con la competencia en materia de asistencia social que es exclusiva de la Comunidad Autónoma».

Para resolver la cuestión, como resaltamos en la STC 184/2012, de 17 de octubre, 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, y en su virtud el art. 10 en su totalidad se inserta en la competencia estatal de ordenación general del sistema educativo, no siendo obstáculo a esta conclusión que la Ley Orgánica de calidad de la educación predicase de esa fase también un carácter asistencial.

b) También se impugnan los artículos 44.2 y 47 de la Ley Orgánica de calidad de la educación que precisan como el sistema educativo dispondrá de los recursos necesarios para que los alumnos con necesidades educativas especiales, temporales o permanentes, puedan alcanzar los objetivos establecidos con carácter general para todos los alumnos y en cuanto a los recursos de los centros sostenidos con fondos públicos, éstos estarán dotados del personal especializado y de los recursos necesarios para garantizar la escolarización de alumnos con necesidades educativas especiales. En la programación de la oferta de puestos escolares gratuitos, se determinarán aquellos centros que, por su ubicación y sus recursos, se consideren los más indicados para atender las diversas necesidades de estos alumnos y en todo caso, las Administraciones educativas, para facilitar la escolarización y una mejor incorporación de estos alumnos al centro escolar, podrán establecer acuerdos de colaboración con otras Administraciones o entidades públicas o privadas.

Según la demanda, los arts. 44.2 y 47 tienen un contenido que invade la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha en materia de asistencia social, pues la previsión normativa al establecer, de un lado, que el sistema educativo dispondrá de los recursos precisos para que los alumnos con necesidades educativas especiales (por padecer discapacidades físicas, psíquicas, sensoriales, o por manifestar graves trastornos de la personalidad o de conducta) puedan alcanzar los objetivos establecidos con carácter general para todos los alumnos (art. 44.2) y, de otro, que las Administraciones educativas operarán en recta coherencia respecto de los centros sostenidos con fondos públicos (art. 47) debe encuadrarse en la materia competencial asistencia social, de donde resultaría que tales preceptos suponen una extralimitación porque el Estado carece de atribuciones en ese sector material.

No puede acogerse este planteamiento porque el derecho a la educación ex art. 27 CE se garantiza también, como es obvio, a los alumnos con necesidades educativas especiales y a ello se debe que el art. 7.5 de la Ley Orgánica de calidad de la educación disponga que «las enseñanzas a que se refieren los apartados anteriores se adaptarán a los alumnos con necesidades educativas específicas», de los que los alumnos con

necesidades educativas especiales son una especie, y, aún más claro, que el art. 40.1, al regular las acciones que requieren los alumnos con necesidades educativas específicas, comience diciendo que se prevén esas acciones «con el fin de asegurar el derecho individual a una educación de calidad».

De todo ello se infiere que las previsiones normativas objeto de esta impugnación se insertan sin problema en la materia competencial educación, compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas, argumento que es suficiente para desestimar esta concreta impugnación de los arts. 44.2 y 47 de la Ley Orgánica de calidad de la educación y en coherencia con los criterios aplicables por la jurisprudencia constitucional sobre la materia asistencial social (por todas, las SSTC 76/1986, de 9 de junio, FJ 6; 171/1998, de 23 de julio, FJ 3; 239/2002, de 11 de diciembre, FJ 5; 178/2011, de 8 de noviembre, FJ 4 y 36/2012, de 15 de marzo, FJ 4).

En todo caso se ha reconocido la prevalencia del carácter educacional en el fundamento jurídico 5 de la STC 212/2005, de 21 de julio, cuando al examinar el régimen de ayudas de educación especial de carácter individual para sufragar el gasto que origine la educación de los alumnos con necesidades educativas especiales pone de manifiesto «que estas ayudas, aun teniendo una orientación asistencial, se conectan con mayor intensidad con la materia educativa, en la medida en que apoyan el acceso a la educación especial de quienes precisan la misma para cursar con normalidad aquellos niveles educativos».

Por tanto, el enunciado del título competencial en materia de «asistencia social» ha de quedar subordinado al de «enseñanza».

Los razonamientos expuestos conducen a la desestimación de esta última impugnación.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad.

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

Dada en Madrid, a 14 de noviembre de 2012.—Pascual Sala Sánchez.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Francisco José Hernando Santiago.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Firmado y rubricado.