

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2648 *Pleno. Sentencia 24/2014, de 13 de febrero de 2014. Conflicto positivo de competencia 1662-2007. Planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos del Real Decreto 1513/2006, de 7 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas comunes de la educación primaria. Competencias sobre condiciones básicas de igualdad y educación: constitucionalidad de los preceptos reglamentarios estatales relativos al tiempo mínimo diario de lectura en los centros escolares, las funciones de los profesores tutores, la escolarización de alumnos con necesidades específicas y la organización de la enseñanza de las lenguas propias (STC 24/2013).*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente; doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez y don Enrique López y López, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 1662-2007 interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra los artículos 6.4, 11.2, 13.5 y 6 y el anexo III del Real Decreto 1513/2006, de 7 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas comunes de la educación primaria. Ha formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Pedro José González-Trevijano Sánchez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Con fecha de 24 de febrero de 2007 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal escrito presentado por la Abogada de la Generalitat de Cataluña, en la representación que legalmente ostenta, por el que se promueve conflicto positivo de competencia contra los arts. 6.4, 11.2, 13.5 y 6 y el anexo III del Real Decreto 1513/2006, de 7 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas comunes de la enseñanza primaria.

El conflicto se sustenta en la fundamentación que a continuación se refiere:

La Letrada de la Generalitat de Cataluña alude, con carácter previo, al planteamiento del correspondiente requerimiento de incompetencia. En la respuesta dada por el Estado, con fecha de 27 de enero de 2007, aunque se estimó como no fundado dicho requerimiento, se consideró que la contestación del Gobierno de la Nación daba satisfacción a las alegaciones relativas a los artículos 6.1, 2 y 3; 7, disposición final primera y los anexos I y II del Real Decreto 1513/2006, por lo que el conflicto se contrae a los preceptos indicados en el encabezamiento de la presente resolución.

A continuación, a modo de introducción de los fundamentos jurídicos que sustentan el conflicto, se sostiene que la distribución de competencias entre el Estado y la Generalitat

de Cataluña no presta cobertura a diversos aspectos contenidos en el Real Decreto 1513/2006.

Aunque la disposición final primera del Real Decreto manifiesta que la norma se sustenta en los títulos competenciales derivados de los arts. 149.1.1 y 149.1.30 CE y en la habilitación que, para la regulación de las enseñanzas mínimas se contiene en la disposición adicional primera, apartado segundo, letras c) y d) de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación, y en el art. 6.2 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación. Por todo ello, la citada disposición final primera del Real Decreto 1513/2006 confiere a la regulación contenida en el mismo carácter básico. Sin embargo, a juicio de la alegante, el art. 149.1.30 CE no permite al Estado establecer una regulación básica de la enseñanza primaria con el detalle y alcance con el que se ha efectuado en la norma controvertida. En este sentido, se recuerda que el art. 131 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (en adelante, EAC) atribuye a la Comunidad Autónoma competencias en materia educativa, entre las que se incluyen en régimen compartido, el establecimiento de los planes de estudio, ordenación curricular y ordenación de los centros docentes. Pues bien, en relación con ello, se señala que el nivel mínimo de homogeneidad del sistema educativo ya se encuentra en la propia Ley Orgánica de educación, por lo que el Estado no puede proceder a una mayor concreción de las bases como se ha pretendido en el Real Decreto cuyos preceptos resultan ser objeto de conflicto.

Igualmente, con carácter introductorio, se pone de manifiesto que la regulación de las enseñanzas comunes de las enseñanzas mínimas realizada por el Real Decreto 1513/2006 excede del contenido que corresponde a la determinación de dichas enseñanzas pues, aunque cuente con la habilitación establecida en el artículo 6.3 de la Ley Orgánica de educación, el resultado es que la norma reglamentaria que se cuestiona va más allá de la habilitación incidiendo en determinados aspectos que son competencia de la Generalitat de Cataluña en materia de educación y, más específicamente, para la organización del currículo en la etapa educativa a que se dirige la regulación del Real Decreto 1513/2006.

Una vez expuestas las consideraciones generales se procede a concretar el objeto del conflicto.

a) La regulación de la lectura en los distintos cursos de la educación primaria excede del contenido de una norma básica.

A juicio de la alegante, si bien es cierto que de la doctrina de este Tribunal se deduce que el Estado puede fijar los objetivos, las competencias básicas, los contenidos y los horarios que corresponden a las enseñanzas mínimas, ha de hacerlo sin incidir en la organización práctica docente. Así, el artículo 6.4 del Real Decreto 1513/2006 reconoce a la lectura como un factor fundamental para el desarrollo de las competencias básicas; sin embargo no parece que ello habilite al Estado para determinar un horario diario, porque ello incide en la competencia de ordenación del currículo que corresponde a la Comunidad Autónoma y que no encuentra justificación, ni en garantizar una formación común a todos los alumnos, ni en que los títulos académicos se correspondan con unos determinados contenidos mínimos.

La previsión cuestionada no se ajusta a la definición de currículo contemplada en la Ley Orgánica de educación y que se articula en tres niveles: estatal, autonómico y de cada centro en el ejercicio de la autonomía pedagógica reconocida en la propia Ley Orgánica. Ello es así porque anteriormente se han venido fijando los horarios con respecto de los contenidos básicos de materias o áreas, pero no en el momento del ciclo en el que han de llevarse a cabo o través de qué actividades, que constituyen ámbitos propios para la intervención autonómica. Aun reconociendo que el sistema establecido responde a los sistemas internacionales de evaluación y comparación de los sistemas educativos, en cuanto a la conformación de las competencias básicas y los objetivos, la concreción del horario que realiza el artículo 6.4 del Real Decreto 1513/2006, excede del ámbito estatal y supone una injerencia en las competencias de la Comunidad Autónoma y de los propios centros docentes.

b) La delimitación de los horarios que respecto de las áreas efectúa el anexo III impide a la Generalitat organizar los currículos.

La alegante parte de la distinción que se establece en la Ley Orgánica de educación en orden a la determinación del porcentaje de horario que corresponde a las enseñanzas mínimas en función de que las Comunidades Autónomas cuenten con lengua cooficial, en cuyo caso corresponde al Estado la determinación del 55 por 100 del horario. Distinción que se justifica en la obligación que tienen los poderes públicos de garantizar el conocimiento de las lenguas oficiales en su territorio que deriva de la Constitución y de la norma estatutaria (arts. 6 y 35 EAC).

Pues bien, aunque el anexo III del Real Decreto 1513/2006 parte de asignar a las Comunidades Autónomas con lengua cooficial un diez por ciento del horario escolar total, lo cual es congruente con el art. 6.3 de la Ley Orgánica de educación, se excede de su ámbito competencial al fijar cómo debe detraerse ese porcentaje, limitando las competencias de la Comunidad Autónoma, al impedir que de una determinada área puedan detraerse más de treinta y cinco horas. Se reconoce en las alegaciones que, aun cuando en la respuesta ofrecida por el Gobierno de la Nación al requerimiento de incompetencia, previo al presente conflicto, se respondió que la previsión del anexo puede interpretarse en orden a que el cómputo de las horas que deben detraerse se realice con respecto de cada curso y no de cada área, lo cierto es que el resultado es una limitación que no se deriva de la Ley Orgánica de educación. A mayor abundamiento se indica que el criterio recogido en el anexo III no es el que se ha venido siguiendo hasta ahora por normas anteriores.

En las alegaciones se expresa además que la limitación es más intensa cuando se aplica a las áreas lingüísticas, puesto que si se opta por determinar que las denominadas «estructuras comunes» se cursen de forma conjunta, los alumnos deberán recibir las enseñanzas de otra de las áreas de la etapa obligatoriamente en lengua castellana. En consecuencia, las disposiciones del anexo III sobre cómo debe detraerse el 10 por 100 del horario en las Comunidades Autónomas con lengua cooficial suponen una injerencia en las competencias autonómicas para determinar la organización de los currículos educativos para alcanzar las habilidades y objetivos que, según la Ley Orgánica de educación, corresponden a cada área educativa.

c) La definición de las funciones que corresponden al tutor en la educación primaria excede de las competencias que dispone el Estado en materia de educación.

La alegante entiende que, a partir de las previsiones establecidas sobre la función tutora establecida en el artículo 18.6 de la Ley Orgánica de educación, deben ser las Comunidades Autónomas las que fijen cómo debe ejercerse dicha función y los efectos que de la misma se derivan, y así ha venido siendo hasta la aprobación del Real Decreto 1513/2006, pues el Estado no consideraba que la determinación de las funciones del tutor constituyera objeto de la normativa básica estatal. Dicho cambio de criterio es si cabe más difícil de entender, si se tiene en cuenta que la Ley Orgánica de educación se asienta sobre los mismos principios que informaron la Ley Orgánica general del sistema educativo.

El Real Decreto 1513/2006 extiende así el alcance de la intervención del Estado en demérito de las competencias autonómicas y de los propios centros que reconoce la Ley Orgánica de educación. La regulación controvertida no puede justificarse en el contenido de la función tutora recogido en el art. 18.6 de dicha Ley Orgánica («orientación del proceso educativo individual y colectivo») si resulta que la norma ha reconocido a las administraciones educativas (entre las cuales están las autonómicas) la determinación del marco general que permita a los centros la elaboración de sus proyectos educativos, dentro de los cuales se encuentra la función tutora. Se denuncia, en consecuencia, extralimitación de las competencias estatales en este particular.

d) La determinación de las medidas de atención a la diversidad dirigidas a los alumnos con necesidades educativas especiales exceden de lo que corresponde al contenido básico.

La Ley Orgánica de educación regula las medidas de atención al alumnado con necesidad de apoyo educativo para que alcance el máximo de desarrollo posible y los objetivos establecidos para cada etapa educativa. En relación con ello, serán las administraciones educativas las que establezcan los procedimientos para identificar a dicho alumnado recursos para su atención (art. 71). En definitiva, la Ley Orgánica de educación, dado su carácter básico, se limita a establecer la obligación de las Comunidades Autónomas de dotarse de medios suficientes para identificar al referido alumnado y adoptar los planes de actuación adecuados.

Sin embargo, el Real Decreto 1513/2006 en su art. 13.6 va más allá al establecer que las Comunidades Autónomas deberán contar con personal adecuado para llevar a cabo la identificación, incidiendo así en la determinación de los medios personales que corresponde a la Generalitat de Cataluña. Además, en dicho precepto establece los parámetros para llevar a cabo la flexibilización de su escolarización, lo que impide a la Generalitat establecer planes de actuación adecuados. En este sentido se ponen de manifiesto dos extremos: que la nueva regulación es superior a la establecida en anteriores normas y que la norma básica en la materia ya se encuentra contenida en la Ley Orgánica de educación, por lo que su desarrollo corresponde a las Comunidades Autónomas.

Parecidas consideraciones se realizan con respecto de las previsiones que el Real Decreto efectúa en su artículo 13.5 con respecto de los alumnos de incorporación tardía al sistema educativo español. Así, la norma reglamentaria, más allá de reproducir la Ley Orgánica de educación, pues en este particular realiza un desarrollo normativo que incide en las competencias de la Generalitat para determinar las medidas de apoyo y los programas específicos que deben aplicarse y, en fin, para decidir cómo debe escolarizarse a esos alumnos. Así, se distingue entre las carencias lingüísticas y las de competencia curricular, estableciendo el marco que rige en cada caso. Las previsiones se extienden a los aspectos relativos a la simultaneidad de los programas específicos con la escolarización en el grupo ordinario que corresponda a este tipo de alumnos, y a los cursos en los que deben ser escolarizados cuando exista un desfase de competencia curricular mayor al de un ciclo en la educación primaria.

La Abogada de la Generalitat concluye su escrito solicitando la admisión del conflicto planteado contra los artículos 6.4; 11.2; 13.5 y 6; y anexo III del Real Decreto 1513/2006, de 7 de diciembre, por el que se establecen las «enseñanzas comunes» (*sic*) de la educación primaria y, previo los trámites oportunos, se dicte Sentencia por la que se declare que la competencia controvertida corresponde a la Generalitat de Cataluña y anule los preceptos impugnados.

2. Por providencia de la Sección Primera del Tribunal Constitucional de 13 de marzo de 2007 se acordó admitir a trámite el conflicto positivo de competencia en relación con los arts. 6.4; 11.2; 13.5 y 6; y anexo III del Real Decreto 1513/2006, de 7 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas de la educación primaria, dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno, por conducto de su Presidente, para que en el plazo de veinte días y, por medio de la representación procesal que determina el art. 82.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), aporte cuantos documentos y alegaciones considere convenientes. Igualmente se acordó comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, por si ante la misma estuvieran impugnados o se impugnaren los citados preceptos, en cuyo caso se suspenderá el curso del proceso hasta su decisión, según dispone el art. 61.2 LOTC, así como publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña».

3. El Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, se personó en el proceso por escrito registrado el día 16 de marzo de 2007 en el que, con justificación en la acumulación de asuntos que penden del servicio jurídico al que pertenece, solicitaba la prórroga del plazo para formular alegaciones por su máximo legal.

4. Por providencia de la Sección Primera del Tribunal Constitucional de 19 de marzo de 2007 fue concedida prórroga de diez días a contar desde el siguiente a la expiración del ordinario.

5. El Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, se personó en el proceso por escrito registrado el día 29 de abril de 2007 en el que se contienen las siguientes alegaciones.

Las primeras consideraciones del Abogado del Estado se dirigen a poner de manifiesto que, tras la contestación del requerimiento de incompetencia por parte del Gobierno de la Nación, el objeto del conflicto ha quedado circunscrito a un reproche exclusivamente de índole material, en cuanto la regulación contenida en los preceptos impugnados habría excedido del ámbito de lo básico. A continuación, tras recordar cuál es contenido material del art. 149.1.30 CE en lo que a competencias exclusivas del Estado, por un lado, y determinación de las bases por otro se refiere, se indica que la Ley Orgánica de educación atribuye al Estado la regulación de los aspectos básicos del currículo que constituyen las enseñanzas mínimas en esta etapa educativa, con el objetivo de garantizar una formación común y garantizar la validez de los títulos correspondientes a la educación primaria. Por ello, la regulación de las enseñanzas mínimas por el Estado es una de las condiciones para la obtención, expedición y homologación de títulos a los efectos del art. 149.1.30 CE.

Seguidamente, el Abogado del Estado, con abundante cita de la doctrina de este Tribunal identifica como título prevalente el contenido en el art. 149.1.30 CE. En este sentido, dada la naturaleza del conflicto se recuerda que la legislación básica es un concepto material que pretende garantizar en el Estado un marco común normativo que asegure en condiciones de igualdad los intereses generales a partir de los cuales las Comunidades Autónomas introduzcan en el marco de sus competencias las correspondientes peculiaridades.

Por último, dentro de la parte inicial de sus alegaciones, el Abogado del Estado niega el argumento de la parte recurrente según el cual los preceptos impugnados suponen una injerencia en las competencias de la Comunidad Autónoma catalana, porque el nivel mínimo de homogeneidad del sistema educativo ya se encuentra en la propia Ley Orgánica de educación. En este sentido, ha de tenerse en cuenta que dicha ley orgánica habilita expresamente al Estado, en su disposición adicional primera, para que regule las materias allí contenidas. La cuestión ha de ceñirse, entonces, a determinar si la regulación contenida en el Real Decreto 1513/2006 respeta los requisitos materiales que la doctrina de este Tribunal impone a la legislación básica.

a) Alegaciones sobre el artículo 6.4 del Real Decreto 1513/2006.

A juicio del alegante, resulta evidente que la regulación que se hace de la lectura «como factor fundamental para el desarrollo de las competencias básicas» en el art. 6.4 del Real Decreto 1513/2006 es ajustada al orden constitucional de distribución de competencias. Dado el carácter transversal de los objetivos «lectura» y «comprensión lectora», que forman parte del currículo que constituye las enseñanzas mínimas, el Gobierno tiene la competencia para fijar, no sólo las enseñanzas mínimas, sino para fijar los horarios. No puede perderse de vista, según el alegante, que la finalidad ha de ser la consecución de determinados objetivos y capacidades en todo el territorio nacional, al término de un determinado ciclo formativo, para que los correspondientes títulos oficiales sean homologables.

Si se va al tenor de la norma no parece que establecer un mínimo diario de treinta minutos dedicados a la lectura impida a la Comunidad Autónoma su desarrollo curricular, pues a partir de dicho mínimo, cuenta con todo el margen para exigir más horas, distribuir el tiempo de lectura entre distintas áreas o elegir los textos y técnicas de enseñanza. Por lo tanto, la previsión de la norma estatal no supone una injerencia en las competencias sobre organización docente, ya que quedan a la libre determinación de las administraciones educativas y centros docentes el modo de cumplir la exigencia y qué carga corresponde a cada área. Tampoco puede imputarse a la norma un exceso de las

bases que ya quedaban agotadas por la Ley Orgánica de educación, pues su art. 6.2 remite al Gobierno para fijar los aspectos básicos y la STC 88/1983 declaró que la competencia para fijar las enseñanzas mínimas lleva aparejada la fijación de los horarios mínimos. En fin, tampoco puede compartirse que los horarios mínimos únicamente puedan establecerse con respecto de materias o áreas, puesto que de acuerdo con la Ley Orgánica de educación y la doctrina de este Tribunal dicha determinación se extiende a cualquiera de los «criterios en torno a los cuales se han de fijar los aspectos básicos del currículo».

Resulta además de la regulación controvertida, para finalizar, una mayor libertad de desarrollo para la Comunidad Autónoma por cuanto no se ha establecido un tiempo mínimo para cada área en concreto.

b) Alegaciones sobre el art. 11.2 del Real Decreto 1513/2006, en materia de la función tutorial.

Sobre el particular, el Abogado del Estado mantiene que lo único que hace la norma impugnada es establecer dos funciones mínimas del tutor que se ya se encuentran implícitas en la regulación de la Ley Orgánica de educación: la coordinación de los demás docentes y la de estar en relación permanente con los familiares de los alumnos. En efecto, dichas funciones se deducen perfectamente de los artículos 18.6 y 91.1 de dicha Ley Orgánica, que se refieren a la función de dirección y orientación del aprendizaje y al apoyo en el proceso educativo en colaboración con las familias.

Por lo tanto la regulación del Real Decreto sólo establece el perfil mínimo de una figura que se considera básica en el proceso educativo. En relación con ello se afirma que el art. 11.2 del Real Decreto 1513/2006 no sólo conecta directamente con las habilitaciones de la Ley Orgánica de educación, sino que además no desborda materialmente el concepto, sin que sea relevante que en regulaciones anteriores esta materia no fuera básica, puesto que en el marco normativo vigente es la Ley Orgánica la que perfila la figura y sus funciones y el desarrollo reglamentario deja espacio para que la Comunidad Autónoma establezca las peculiaridades que considere oportunas.

c) Alegaciones sobre el artículo 13.5 y 6 del Real Decreto 1513/2006, sobre alumnos con necesidades específicas.

Con respecto a los alumnos de incorporación tardía al sistema educativo (apartado 5), el alegante sostiene, en primer lugar, que la norma reglamentaria se ajusta a lo previamente establecido en la Ley Orgánica de educación, sin que para ello sea necesario que se reiteren en aquélla los contenidos de ésta. En segundo lugar, lo que para el recurrente es una concreción excesiva al disponerse que los alumnos concernidos por la norma compartan con los grupos ordinarios el mayor tiempo posible del horario semanal, resulta ser un «principio general, estructuralmente básico» que deja a las Administraciones educativas margen suficiente para determinar cuál debe ser ese mayor tiempo posible.

Tampoco puede admitirse que la previsión de escolarización en un curso inferior en los supuestos de desfase de competencia curricular en más de un ciclo, suponga invasión de las competencias autonómicas, puesto que tal regulación se desprende de una lectura sistemática de los artículos 78, 79 y 20.4 de la Ley Orgánica de educación, que prestan cobertura al Real Decreto.

En lo que respecta a los alumnos con altas capacidades intelectuales el Abogado del Estado recuerda que el propio recurrente reconoce el carácter genérico de la incidencia, pero es que además la previsión de que exista personal debidamente cualificado para identificar este tipo de alumnado ya resulta del art. 72.1 de la Ley Orgánica de educación y, además, en este punto el Real Decreto remite a lo que determinen las administraciones educativas correspondientes, dejando a salvo las competencias autonómicas en la materia. Para concluir, en lo que atañe a la flexibilización de la duración de los distintos niveles y etapas del sistema educativo, en contra de lo expuesto en el conflicto, que la regulación del Real Decreto permite a la Administración educativa y a los centros docentes exceptuar la aplicación de la medida cuando se considere que no es adecuada para el desarrollo del equilibrio personal y socialización del alumno.

d) Alegaciones sobre el anexo III en cuanto a las horas que pueden detraerse para la enseñanza de la lengua cooficial.

El Abogado del Estado parte de la habilitación que tiene el Gobierno para fijar los horarios mínimos como instrumento «para asegurar una formación común y garantizar la validez de los títulos» (art. 6.2 de la Ley Orgánica de educación). Tampoco es relevante el argumento de que, en normas anteriores a la impugnada, las previsiones sobre los criterios de aplicación del porcentaje de la reducción de los horarios comunes eran distintas; primero, porque se ha reconocido la variabilidad de las bases por la jurisprudencia de este Tribunal; segundo, porque además dicha tesis del recurrente no es exacta, pues desde la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de ordenación general del sistema educativo y también los sucesivos reglamentos de las enseñanzas mínimas se ha establecido un régimen similar al que ahora se impugna. A mayor abundamiento, el actual marco normativo no limita las áreas de las que puede detraerse el 10 por 100 para la enseñanza de la lengua cooficial, sino que lo que permite es que las estructuras lingüísticas que puedan compartir varias lenguas no tengan que repetirse en cada una, si bien para garantizar el conocimiento del castellano prevé que, cuando las estructuras comunes se impartan en lengua distinta, deben respetarse las horas atribuidas al castellano a través del área de lengua y literatura castellana o en otras áreas distintas.

El sistema establecido por el anexo III del Real Decreto permite garantizar el conocimiento del castellano y de la lengua cooficial a la que se sigue permitiendo detraer un porcentaje de horas para su enseñanza, a la vez que aumenta las garantías para el correcto conocimiento de la lengua oficial en todo el territorio nacional. A estos efectos se impide detraer más de treinta y cinco horas de un solo área (incluida la de lengua castellana y literatura).

El representante del Estado concluye su escrito de alegaciones interesando su admisión, tener por formuladas las alegaciones y que se dicte Sentencia desestimatoria de la demanda

6. Por providencia de 11 de febrero de 2014 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 13 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Constituyen el objeto del presente conflicto positivo de competencias los artículos 6.4, 11.2, 13.5 y 6 y el anexo III del Real Decreto 1513/2006, de 7 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas comunes de la educación primaria.

La representación procesal de la Generalitat de Cataluña sostiene en sus alegaciones que los preceptos impugnados del Real Decreto 1513/2006 suponen una injerencia en las competencias de la Comunidad Autónoma. En sustancia, se niega que los títulos competenciales contenidos en el art. 149.1.1 y 30 CE presten cobertura al Estado para regular las enseñanzas comunes de la etapa educativa, de forma que impida a la Comunidad Autónoma ejercer sus facultades de desarrollo normativo en la materia. Además, desde un punto de vista material, el contenido de los preceptos controvertidos excede de las bases reservadas al Estado en la materia.

Por su parte el Abogado del Estado realiza hincapié, por un lado, en que el Gobierno en su actuación cuenta con habilitación expresa según se deduce del contenido de la Ley Orgánica de educación, de la que el Real Decreto en cuestión es norma de desarrollo; y, por otro, que en la determinación y regulación de las bases, se ha sido respetuoso con las competencias autonómicas dejando margen suficiente para que las administraciones educativas (entre ellas, las de la Comunidad Autónoma) dicten las correspondientes normas de desarrollo incorporando las peculiaridades que consideren oportunas en su ámbito competencial.

Para una mejor ordenación de los fundamentos jurídicos que apoyan la presente resolución ha de indicarse que ninguna observación ha de hacerse acerca de la sobrevivencia de la impugnación, por cuanto los preceptos impugnados no han sido objeto de modificación ulterior a la interposición del conflicto objeto de esta Sentencia.

Asimismo ha de destacarse que las normas autonómicas de contraste alegadas por el recurrente, singularmente las contenidas en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, permanecen en su tenor inalteradas.

Una vez realizadas las anteriores precisiones habrá de procederse, según criterio habitual de este Tribunal, a realizar el correspondiente encuadramiento competencial de la materia para, a continuación, abordar el examen de cada uno de los preceptos controvertidos por el recurrente en el mismo orden seguido por el escrito en el que se formaliza el conflicto positivo de competencia.

2. No discutiéndose por ninguna de las partes personadas en el presente conflicto que la materia concernida por la norma impugnada sea la educación, con el objeto de realizar el pertinente encuadramiento del objeto del proceso a la luz del sistema material de distribución de competencias, es preciso atenerse a lo declarado en la STC 24/2013, de 31 de enero, en la que se resolvía el conflicto positivo de competencia interpuesto contra otra de las normas de desarrollo de la Ley Orgánica de educación, el Real Decreto 1631/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la educación general obligatoria, así como a la serie de resoluciones dictadas con ocasión de las impugnaciones competenciales planteadas contra los Reales Decretos de desarrollo de la Ley Orgánica de calidad de la educación, que recogen la doctrina del Tribunal en este particular, sintetizada en la reciente STC 2/2014, de 16 de enero. Y, en este sentido, dos son los extremos que habrán de considerarse para realizar el encuadramiento competencial: primero, la naturaleza de las competencias estatales en la materia; segundo, las competencias autonómicas y, más en concreto, las específicas competencias de la Comunidad Autónoma recurrente.

En primer lugar y, en lo que atañe a las competencias estatales, el Tribunal señala que deben considerarse dos competencias diferenciadas: por un lado, la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos académicos y profesionales, ex art. 149.1.30 CE, implica que se reserva al Estado «toda la función normativa en relación con dicho sector», mientras que la competencia para dictar las normas básicas para el desarrollo del artículo 27 CE, igualmente ex art. 149.1.30 CE, habilita al Estado para dictar principios normativos y generales y uniformes relativos a la ordenación de las materias recogidas en dicho precepto del Título primero de la Constitución. Concluye el Tribunal a los efectos de la delimitación material del art. 149.1.30 CE recordando que «en materia de enseñanza correspond[e] al Estado la alta inspección, las competencias de ordenación general del sistema educativo, la fijación de las enseñanzas mínimas, la regulación de las condiciones para la obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y el establecimiento de las normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE que garanticen el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos y la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (por todas, STC 330/1993, de 12 de noviembre, FJ 3)» (STC 24/2013, de 31 de enero, FJ 3).

En segundo lugar, en cuanto a las competencias autonómicas en la materia, y más concretamente de la Comunidad Autónoma que ha planteado el presente conflicto, interesa destacar dos aspectos: por un lado, con respecto a los preceptos estatutarios de contraste, «[e]n esta materia, el art. 131 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) aprobado en el año 2006, bajo la rúbrica “Educación”, atribuye determinadas competencias a la Generalitat de Cataluña en el ámbito de la enseñanza no universitaria. En particular de acuerdo con el apartado 2 del art. 131 EAC, corresponde a la Generalitat, en materia de enseñanza no universitaria, la competencia exclusiva respecto de “las enseñanzas obligatorias y no obligatorias que conducen a la obtención de un título académico o profesional con validez en todo el Estado y a las enseñanzas de educación infantil”. Competencia exclusiva que, en virtud del mismo precepto, incluye una serie de potestades especificadas en ocho subapartados y sobre la que, como recuerda la STC 111/2012, de 24 de mayo, ya señalamos en la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 77, que “[s]e trata, en efecto, a diferencia de lo que sucede con el art. 131.1 EAC, de materias claramente encuadradas en el ámbito de la “educación” y, por tanto, directamente afectadas por los arts. 27, 81.1 y 149.1.30 CE,

determinantes de una serie de reservas a favor del Estado que, como tenemos repetido, no quedan desvirtuadas por la calificación estatutaria de determinadas competencias autonómicas como exclusivas”. Por último, el apartado 3 del mismo precepto atribuye a la Generalitat una competencia compartida “[e]n lo no regulado en el apartado 2 y en relación con las enseñanzas que en él se contemplan”, y “respetando los aspectos esenciales del derecho a la educación y a la libertad de enseñanza en materia de enseñanza no universitaria y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 149.1.30 de la Constitución”. Esta competencia también incluye en una decena de subapartados la enunciación de una serie de facultades concretas que corresponden a la Generalitat que han de ser entendidas en el sentido que ya expresamos en la STC 31/2010 (FJ 60)». (STC 212/2012, de 14 de noviembre, FJ 3).

Por otro lado, no puede dejarse de tener en cuenta que, con respecto de la competencia de la Comunidad Autónoma para establecer los planes de estudio, incluida la ordenación curricular [art. 131.1, letra c), EAC] «la STC 31/2010, de 28 de junio, declaró inconstitucional el inciso “como principios o mínimo común normativo en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto” del art. 111 EAC, intitulado “competencias compartidas”, toda vez que las bases estatales quedaban reducidas “[a] los ‘principios o mínimo común normativo’ fijados por el Estado ‘en normas con rango de ley’, cuando es lo cierto que, conforme a nuestra jurisprudencia, siendo aquél el contenido que mejor se acomoda a la función estructural y homogeneizadora de las bases y ésta la forma normativa que, por razones de estabilidad y certeza, le resulta más adecuada (por todas, STC 69/1988, de 19 de abril), no lo es menos que también es posible predicar el carácter básico de normas reglamentarias y de actos de ejecución del Estado (STC 235/1999, de 16 de diciembre), y son factibles en las bases un alcance diferente en función del subsector de la materia sobre la que se proyecten e incluso sobre el territorio (SSTC 50/1990, de 6 de abril, y 147/1991, de 4 de julio, respectivamente). Y ello no como pura excepción al criterio que para el art. 111 EAC constituye la regla de principio (base principal o de mínimo normativo, formalizada como ley), sino como elementos de la definición del contenido y alcance de la competencia atribuida al Estado cuando éste es el titular de la potestad de dictar las bases de la disciplina de una materia determinada (STC 31/2010, FJ 60)»». (STC 24/2013, de 31 de enero, FJ 3).

A partir de esa doctrina se concluía que «[e]sta interpretación conforme a la cual el contenido y alcance de las bases estatales serán siempre, y sólo, las que se desprenden de la Constitución interpretada por este Tribunal, es la que ha de tenerse en cuenta para la resolución de este conflicto competencial, lo que nos permite descartar, ya desde este momento, que la competencia estatal ex art. 149.1.30 CE haya quedado limitada, como se alega en la demanda, a la regulación “de mínimos” contenida en la Ley Orgánica del derecho a la educación y en la Ley Orgánica de educación, pudiendo el Estado concretar las bases, más allá de lo establecido en las citadas normas legales, siempre y cuando no invada con ello la competencia autonómica, cuestión ésta que corresponderá dilucidar a este Tribunal» (STC 24/2013, de 31 de enero, FJ 3).

Dado que la norma estatutaria de contraste es el art. 131 EAC, procede recordar, para terminar con las consideraciones relativas al encuadramiento competencial, el sentido que la doctrina de este Tribunal atribuye al término «exclusivas» que la Norma institucional básica de la Comunidad Autónoma catalana predica de las competencias educativas, por cuanto, con cita de la STC 31/2010, «la competencia estatal “no puede verse perjudicada por la sola utilización en el art. 131.1 EAC de la expresión ‘competencia exclusiva’ toda vez que con ésta no se significan otras potestades que las que hemos referido en el fundamento jurídico 59 al enjuiciar la constitucionalidad del art. 110 EAC”; y respecto de su apartado 2, que, pese a la declaración estatutaria de la competencia allí expresada cómo “exclusiva”, “es evidente la incidencia de diferentes competencias estatales sobre la materia referidas en los ocho subapartados de dicho precepto”, ya que “se trata de materias claramente encuadradas en el ámbito de la ‘educación’ y, por tanto, directamente afectadas por los arts. 27, 81.1 y 149.1.30 CE, determinantes de una serie

de reservas a favor del Estado que, como tenemos repetidos, no quedan desvirtuadas por la calificación estatutaria de determinadas competencias autonómicas como exclusivas, pues el sentido y alcance de esa expresión sólo puede ser el que, con carácter general, admite, en su interpretación constitucionalmente conforme, el art. 110 EAC (fundamentos jurídicos 59 y 64)» (STC 24/2013, de 31 de enero, FJ 3).

Una vez fijado el objeto de la controversia y realizado el encuadramiento competencial de la cuestión en los términos expuestos ha de acometerse la resolución del presente conflicto positivo de competencias.

3. Habida cuenta de que en el escrito por el que se plantea el conflicto, el recurrente realiza unas consideraciones previas acerca de la inadecuación material de la regulación básica contenida en el Real Decreto 1513/2006, es preciso comenzar recordando la doctrina de este Tribunal sobre las normas básicas. Así se ha operado al resolver la impugnación contra el Real Decreto 1631/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la educación secundaria obligatoria y que, como en el presente caso, es una norma dictada en desarrollo de la Ley Orgánica de educación, y habrá de estarse, en consecuencia, a lo declarado entonces.

Concretamente, en el fundamento jurídico cuarto de la STC 24/2013, de 31 de enero, se ponían de manifiesto dos aspectos sustanciales en la materia: los requisitos materiales y formales que deben reunir las normas básicas y su aplicación al ámbito educativo.

Desde un punto de vista material, se recordaba la finalidad de las normas básicas, que se dirigen a incluir «las determinaciones que aseguran un mínimo común normativo en el sector material de que se trate y, con ello, una orientación unitaria y dotada de cierta estabilidad en todo aquello que el legislador considera en cada momento aspectos esenciales de dicho sector material (STC 223/2000, de 21 de septiembre, FJ 6, con cita de las SSTC 1/1982, de 28 de enero; 48/1988, de 2 de marzo; 147/1991, de 4 de julio, y 197/1996, de 28 de noviembre)» (STC 14/2004, de 13 de febrero, FJ 11). Sin perjuicio de que la intensidad de las normas básicas irá en función del ámbito material sobre el que incidan «[e]ste Tribunal ha empleado un concepto de bases que en modo alguno se concreta en el empleo de una técnica uniforme en todos los sectores del Ordenamiento, sino que presupone fórmulas de intensidad y extensión variables en función de las características del ámbito concretamente afectado. Así, hemos reconocido modalidades muy diferentes de lo básico, desde la posibilidad de que el legislador estatal, excepcionalmente ocupe, prácticamente, toda la función normativa al determinar las bases de determinadas submaterias, hasta la legitimidad constitucional de algunos actos administrativos de carácter eminentemente ejecutivo por parte de la Administración General del Estado, así como el empleo de otras modalidades muy diversas (topes máximos, niveles mínimos tramos, e, incluso, bases diferenciadas por territorios, etc.)» (STC 222/2006, de 6 de julio, FJ 3).

Por su parte, desde una perspectiva formal se recordaba la doctrina de este Tribunal en virtud de la cual se admite la intervención del reglamento como excepción a la ley formal para la determinación de las bases, así: «se deben satisfacer determinados requisitos con el fin de que “el cierre del sistema, no se mantenga en la ambigüedad permanente que supondría reconocer al Estado facultad para oponer sorpresivamente a las Comunidades Autónomas, como norma básica, cualquier clase de precepto legal o reglamentario al margen de cuál sea su rango o estructura”. De manera que a esta perspectiva “atiende el principio de ley formal ... en razón a que sólo a través de este instrumento normativo se alcanzará... una determinación cierta y estable de los ámbitos de ordenación de las materias en las que concurren y se articulan las competencias básicas estatales y reglamentarias autonómicas. También precisamos que, como excepción a dicho principio de ley formal, el Gobierno puede hacer uso de la potestad reglamentaria para regular por Decreto alguno de los preceptos básicos de una materia, cuando resulten, por la competencia de ésta, complemento necesario para garantizar el fin a que responde la competencia sobre las bases” (STC 98/2001, de 5 de abril, FJ 7, con cita de la STC 69/1988, de 19 de abril, FJ 5)» (STC 14/2004, de 13 de febrero, FJ 11).

Por último, y haciendo hincapié en la materia educación, se recordaba la especial relevancia de las normas reglamentarias en este particular cuando concurre, de un lado, la inadecuación de la ley formal para regular una materia por su naturaleza y características concretas (como pueda ser su necesaria y frecuente puesta al día) y, de otro, la expresa habilitación legal (STC 77/1985, de 27 de junio, FJ 16).

Una vez realizadas estas consideraciones procede entrar a considerar las impugnaciones de los distintos preceptos y partes del Real Decreto 1513/2006 en el orden en el que se han formulado por el recurrente.

4. Se reprocha al artículo 6.4 del Real Decreto 1513/2006 que, al introducir la previsión de un lapso temporal de tiempo mínimo dedicado a la actividad de lectura se impide a la Generalitat de Cataluña el desarrollo del currículo en esta etapa educativa y la propia ordenación de la actividad en cuestión.

El apartado cuarto del precepto impugnado establece:

«La lectura constituye un factor fundamental para el desarrollo de las competencias básicas. Los centros, al organizar su práctica docente, deberán garantizar la incorporación de un tiempo diario de lectura, no inferior a treinta minutos, a lo largo de todos los cursos de la etapa.»

El recurrente sostiene que la determinación de un horario mínimo excede de lo básico, que ha de ceñirse a lo dispuesto en la Ley Orgánica cuando fija como objetivo de la educación primaria desarrollar hábitos de lectura [art. 17, letra e) *in fine*]. Sin embargo, así expuesta, la impugnación no puede admitirse. Primero, porque no es cierto que, en la determinación de los aspectos básicos en esta materia, las facultades del Gobierno se restrinjan únicamente a fijar los horarios de las materias que conforman las enseñanzas mínimas, pero no de otro tipo de actividades. Antes bien, el Tribunal, al referirse a la mínima homogeneidad de las enseñanzas que permita la obtención, expedición y homologación de los correspondientes títulos académicos ha advertido que «difícilmente puede conseguirse esa finalidad si no se fijan no sólo las enseñanzas mínimas sino también los horarios que se consideren necesarios para su enseñanza efectiva y completa ... La conclusión es, por tanto, que la competencia para fijar las enseñanzas mínimas lleva aparejada como medio natural para su ejercicio efectivo la de fijar los horarios mínimos» (STC 87/1983, de 27 de octubre, FJ 4). En este sentido, la norma impugnada, al establecer un tiempo mínimo diario para la lectura ni siquiera agota, desde la perspectiva horaria, el tiempo que puede dedicarse a la citada actividad, que perfectamente puede ser superior, sino que determina un mínimo homogeneizador que asegure la «enseñanza efectiva y completa», en los términos de la doctrina de este Tribunal, y permita la homologación de títulos, en este caso concreto mediante la consecución de uno de los objetivos previstos en la Ley Orgánica de educación [art. 17, letra e)] para los que la norma prescribe que para fomentar su hábito «se dedicará un tiempo diario a la misma» (art. 19.3 igualmente de la Ley Orgánica de educación).

Segundo, porque el recurrente no explica por qué tal determinación de un mínimo le priva de la facultad de desarrollar el currículo de la enseñanzas primarias y de su facultad de ordenar la actividad educativa en esta etapa, toda vez que la regulación básica, no es que no agote ni siquiera, como acaba de indicarse, el tiempo que obligatoriamente ha de destinarse a diario a la actividad, sino que deja abierto todos los extremos relativos al modo de ejercerla, a la distribución del tiempo entre distintas áreas, las eventuales evaluaciones sobre el grado de cumplimiento del objetivo, la determinación de los textos de lectura más adecuados o de las técnicas didácticas más convenientes, entre otros; extremos que dejan un extenso y amplio margen a las administraciones educativas con competencia en la materia (entre ellas la perteneciente a la Comunidad Autónoma recurrente) y centro docentes para intervenir en este particular, habiendo quedado constreñida la normación básica del Estado a fijar un mínimo horario que posibilite la existencia de unas competencias o capacidades mínimas en lectura, que se conforma como un objetivo básico de la etapa educativa concernida.

Así pues, la impugnación ha de ser desestimada en este particular.

5. A juicio del recurrente la regulación contenida en el anexo III del Real Decreto sobre cómo detraer el 10 por 100 de los horarios en las Comunidades Autónomas con lengua cooficial, como es el caso, para la organización de sus enseñanzas, supone una injerencia en las competencias de la Generalitat al limitarse en las áreas lingüísticas.

Pues bien, lo cierto es que esta cuestión viene siendo reiteradamente objeto de impugnación en los conflictos planteados contra los Reales Decretos de desarrollo de la Ley Orgánica de calidad de la educación y, ahora como es el caso, de la Ley Orgánica de educación. Habrá de estarse, en consecuencia, a lo resuelto por este Tribunal en las impugnaciones anteriores y, singularmente, en la STC 24/2013, de 31 de enero, reiteradamente citada. El anexo III dispone lo siguiente:

«De acuerdo con lo establecido en el artículo 6.3 de la Ley Orgánica de Educación, las Comunidades Autónomas que tengan lengua cooficial dispondrán para la organización de las enseñanzas de dicha lengua del 10% del horario escolar total que se deriva de este anexo, no pudiendo detraer de un área una cifra superior a 35 horas.

Las administraciones educativas podrán adaptar el horario de las enseñanzas en el primer ciclo de la educación primaria para grupos de alumnos que participen en programas lingüísticos específicos para el aprendizaje de la lengua cooficial, sin perjuicio del cumplimiento del número de horas señaladas para cada área en el conjunto de la etapa, y respetando los objetivos y contenidos que con carácter de mínimos se establecen en el anexo II.

Los contenidos referidos a estructuras lingüísticas que puedan ser compartidos por varias lenguas en un mismo ciclo podrán impartirse de manera conjunta. En este caso, si la lengua de enseñanza de estas estructuras comunes fuera diferente del castellano, deberá garantizarse que el alumnado recibe enseñanzas de lengua y literatura castellana o en lengua castellana en un número de horas no inferior al que corresponda al área en aplicación de los criterios anteriores.»

Como ya reiteradamente ha declarado este Tribunal, para acometer la cuestión no pueden considerarse los argumentos expuestos por el recurrente acerca de cómo el Estado abordó anteriormente la cuestión, habida cuenta de que «aunque las bases deben estar dotadas de estabilidad, ello no impide al legislador estatal modificarlas sin que corresponda a este Tribunal comparar la opción del legislador, en este caso del gobierno estatal, con otras anteriores sino determinar si el Estado ha actuado su competencia dentro del orden constitucional o se ha excedido en su ejercicio» (STC 24/2013, de 31 de enero, FJ 7). En consecuencia, el examen que ha de realizarse debe incidir en la finalidad perseguida por la regulación básica y sobre si la misma deja margen al legislador autonómico de desarrollo.

Los recurrentes no impugnan el porcentaje de horas que pueden detraerse para la enseñanza de la lengua cooficial y que, por lo demás, esta «regla incide directamente en la fijación de los horarios de los contenidos básicos que, como señalamos en la STC 88/1983, de 27 de octubre, FJ 3, va aparejada a la competencia estatal para regular las enseñanzas mínimas y, como tal, cumple la finalidad de estas últimas, esto es, garantizar la “formación común en un determinado nivel de todos los escolares”» (STC 24/2013, FJ 7), sino de los límites que se derivan del párrafo tercero de la norma. Sin embargo, «la finalidad de esta determinación no es otra que asegurar ese conocimiento mínimo de la lengua española que corresponde a los poderes públicos garantizar de acuerdo con el art. 3 de la Constitución (STC 88/1983, de 27 de octubre, FJ 4), formando parte, en consecuencia, de la competencia estatal para fijar las enseñanzas mínimas a la que se refiere la disposición adicional primera 2 c) de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación» (ídem).

Expuesta la finalidad de la norma es necesario resolver si, en la determinación de esos porcentajes, el Estado se ha excedido en su función privando a la Comunidad

recurrente de la competencia de desarrollar el currículo educativo. En este sentido, ha de estarse necesariamente, de nuevo, a lo declarado en la STC 24/2013 sobre las previsiones dirigidas a asegurar el conocimiento del castellano y de la lengua cooficial: «tal y como hemos afirmado en la ya tantas veces citada STC 88/1983, de 27 de octubre, FJ 4, del art. 3 de la Constitución deriva el deber constitucional de asegurar el conocimiento tanto del castellano como de la lengua propia de la Comunidad, que tiene carácter de lengua oficial, de modo y manera que “una regulación de los horarios mínimos que no permita una enseñanza eficaz de ambas lenguas incumpliría este deber constitucional que contiene el art. 3 CE”. La Generalitat no ha puesto en duda que la reducción del 10 por 100 de los horarios mínimos sea suficiente para garantizar el conocimiento de su lengua propia por lo que como quiera que las determinaciones impugnadas no rebajan o disminuyen el horario escolar a ella destinado, que sigue siendo el 10 por 100, y se limitan a incidir en los criterios que deben tenerse en cuenta para detraer este horario de las materias básicas, no cabe concluir que las determinaciones impugnadas impidan a la Comunidad Autónoma cumplir con su deber de garantizar adecuadamente el conocimiento de la lengua catalana pues, garantizado un horario mínimo para su enseñanza, resulta indiferente a estos efectos la existencia de las reglas impugnadas. A la misma conclusión debe llegarse en relación con la existencia de un límite mínimo de horas impartidas en lengua castellana, en la medida en que la Comunidad Autónoma puede decidir, a la hora de diseñar el currículo, si imparte conjuntamente las estructuras comunes a las dos lenguas, la lengua en que las imparte y, finalmente, en el caso de que se opte por la enseñanza de esas estructuras comunes en lengua distinta de la castellana si lo que resta hasta alcanzar el mínimo de horas exigidas se asignan al área lengua castellana y literatura o a cualquier otra, siempre que se impartan en castellano». (STC 24/2013, FJ 7).

En consecuencia, la impugnación del anexo III del Real Decreto 1513/2006 ha de desestimarse.

6. El artículo 11.2 del Real Decreto 1513/2006 se impugna por cuanto la definición de las funciones del tutor excede del ámbito de lo básico incidiendo en el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma recurrente. Este precepto dispone:

«El profesor tutor coordinará la intervención educativa del conjunto del profesorado y mantendrá una relación permanente con la familia, a fin de facilitar el ejercicio de los derechos reconocidos en el artículo 4.1 d) y g) de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación.»

Nuevamente deben desecharse los argumentos esgrimidos por el recurrente en el sentido de que el Estado, en las regulaciones anteriores nunca había considerado la «función tutorial» como integrante de los aspectos regulados por las normas básicas, ya que, por sí mismo, el argumento es contrario a la doctrina de este Tribunal sobre variabilidad de las bases y que se sintetiza en los siguientes enunciados: «las bases, por su propia esencia, tienen vocación de estabilidad» (STC 18/2011, de 3 de marzo, FJ 14), pero «en ningún caso son inamovibles ni puede predicarse de ellas la petrificación, incompatible no sólo con el talante evolutivo del Derecho, sino con el propio dinamismo del sector de la economía en el cual se insertan (STC 135/1992, fundamento jurídico 2)» (STC 133/1997, de 16 de julio, FJ 8).

Sin perjuicio de lo expuesto, las concretas alusiones a la función de coordinación y de relación con las familias del alumnado que se atribuyen a los tutores, y que se contienen en el precepto controvertido, no privan a la Comunidad Autónoma de la facultad de determinar «el marco general que permita a los centros docentes la elaboración de los proyectos educativos en los que se integra como contenido necesario la configuración de la acción tutorial», como se sostiene en las alegaciones del recurrente. Primero, porque no parece concebible la «acción tutorial» o la figura del tutor sin las funciones de coordinación con los profesores y relación con las familias, sin que ello obstaculice a las Administraciones para que añadan otras. Segundo, porque el art. 11.2 del Real Decreto

no hace sino recoger al regular dicha función lo que claramente se deduce del propio artículo 91.1, letra c) de la Ley Orgánica de educación cuando, al concretar las funciones del profesorado establece: «La tutoría de los alumnos, la dirección y la orientación de su aprendizaje y el apoyo en su proceso educativo, en colaboración con las familias».

Así las cosas, el art. 11.2 del Real Decreto únicamente establece el común denominador de una figura a la que se encomienda que facilite los derechos reconocidos a los padres o tutores de los alumnos por el artículo 4.1, letras d) y g) de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación (básicamente a estar informados y ser oídos en el proceso de educación de los alumnos). A mayor abundamiento, la norma estatal no ha regulado ni el tiempo que ha de dedicarse a los distintos aspectos de la «función tutorial», ni impide incorporar otras, ni determina los instrumentos de coordinación con el resto de los profesores ni los medios ni tiempo de relación con las familias, entre otros muchos aspectos que quedan, así, a disposición de las administraciones educativas y a los centros en aplicación de las normas sobre el particular.

En consecuencia, la impugnación del artículo 11.2 del Real Decreto 1513/2006 debe desestimarse.

7. Del artículo 13 del Real Decreto 1513/2006 se impugnan los apartados quinto y sexto, que regulan distintos extremos atinentes a alumnos con necesidades específicas.

a) El artículo 13.5 dispone:

«La escolarización del alumnado que se incorpora tardíamente al sistema educativo a los que se refiere el artículo 78 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, se realizará atendiendo a sus circunstancias, conocimientos, edad e historial académico.

Cuando presenten graves carencias en la lengua de escolarización del centro, recibirán una atención específica que será, en todo caso, simultánea a su escolarización en los grupos ordinarios, con los que compartirán el mayor tiempo posible del horario semanal.

Quienes presenten un desfase en su nivel de competencia curricular de más de un ciclo, podrán ser escolarizados en el curso inferior al que les correspondería por edad. Para este alumnado se adoptarán las medidas de refuerzo necesarias que faciliten su integración escolar y la recuperación de su desfase y le permitan continuar con aprovechamiento sus estudios. En el caso de superar dicho desfase, se incorporarán al grupo correspondiente a su edad.»

El recurrente sostiene que la norma se excede de las previsiones básicas por cuanto aumenta las prescripciones contenidas por la Ley Orgánica de educación con respecto de los alumnos de incorporación tardía al sistema educativo español. Más concretamente, los reproches se dirigen contra los párrafos segundo y tercero del apartado referido por considerarlos una injerencia en las competencias de la Comunidad Autónoma. Aún más, entiende que el Real Decreto se aparta de la Ley Orgánica al referirse únicamente a la escolarización simultánea de los alumnos con carencias lingüísticas. Por último, las previsiones relativas al curso de escolarización para los alumnos con desfase curricular menoscaban las competencias autonómicas en este particular, que quedan sin margen decisorio para determinar el curso de escolarización.

El primero de los reproches, que no reviste por cierto carácter competencial, no puede admitirse. Como acertadamente señala el Abogado del Estado en su escrito de alegaciones, que el Real Decreto sólo se refiera expresamente a la atención específica, con carácter simultáneo a la escolarización, para el caso de alumnos con carencias lingüísticas, en modo alguno modifica las previsiones contenidas en la Ley Orgánica de educación, que en su artículo 79, apartados primero y segundo, prescriben el desarrollo de programas específicos para alumnos «que presenten graves carencias lingüísticas o en sus competencias o conocimientos básicos» y que, como no puede ser de otra manera resultan plenamente aplicables con independencia de lo que disponga el Real Decreto.

Más específico, en términos estrictamente competenciales, resulta el reproche dirigido a que el Real Decreto haya previsto el curso concreto en el que deben quedar escolarizados los alumnos de incorporación tardía al sistema educativo que presenten desfases en el currículo en los términos previstos por la norma. La naturaleza competencial del reproche deriva de que el recurrente entiende que dicha previsión incide en el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma.

El carácter básico de la regulación que, sobre este particular, contiene la Ley Orgánica de educación y el Real Decreto se justifica por la especial naturaleza y necesidades de este tipo de alumnos. Ciertamente, la Ley Orgánica no establece en detalle el curso de escolarización, aunque prevé que «[l]as Administraciones educativas garantizarán que la escolarización del alumnado que acceda de forma tardía al sistema educativo español se realice atendiendo a sus circunstancias, conocimientos, edad e historial académico, de modo que se pueda incorporar al curso más adecuado a sus características y conocimientos previos» (art. 78.2). Pues bien, no es difícil sostener que, dentro del mínimo común que corresponde determinar a las normas básicas, se encuentra la previsión, contenida en el art. 13.5 del Real Decreto 1513/2006, de que para el supuesto concreto de los alumnos con un «desfase en su nivel de competencia curricular de más de un ciclo» se prevé un régimen de escolarización igual para todos los alumnos que se encuentren en dicha situación, y que será la escolarización «en el curso inferior al que les correspondería por edad».

A partir de ese mínimo básico, las Administraciones educativas disponen de un amplio margen para el ejercicio de sus competencias, estableciendo los concretos apoyos que requieren este tipo de alumnos, desarrollando los programas específicos que requieren o adoptando las medidas concretas «para que los padres o tutores del alumnado que se incorpora tardíamente al sistema educativo reciban el asesoramiento necesario sobre los derechos, deberes y oportunidades que comporta la incorporación al sistema educativo español» (art. 79.3 LOE) y sobre las que la norma impugnada no incide.

b) En lo que respecta al apartado sexto del precepto, la norma dispone:

«La escolarización del alumnado con altas capacidades intelectuales, identificado como tal por el personal con la debida cualificación y en los términos que determinen las administraciones educativas, se flexibilizará, en los términos que determina la normativa vigente, de forma que pueda anticiparse un curso el inicio de la escolarización en la etapa o reducirse la duración de la misma, cuando se prevea que son éstas las medidas más adecuadas para el desarrollo de su equilibrio personal y su socialización.»

Para el recurrente, la previsión de que las Comunidades Autónomas tengan que contar con personal debidamente cualificado, así como de los criterios de flexibilización de la escolarización del alumnado con altas capacidades intelectuales, incide en las competencias de la Comunidad Autónoma, aunque como se manifiesta en las correspondientes alegaciones que sustentan el reproche «de forma muy genérica».

La cuestión ya ha sido abordada anteriormente por este Tribunal en la respuesta que ha dado a impugnaciones semejantes. El carácter básico de la materia y la inexistencia de lesión competencial a la hora de flexibilizar la duración de la etapa educativa obedecían a que «la propia naturaleza de la materia a la que se refiere el precepto es, de por sí excepcional, ya que no son habituales los casos de este tipo que puedan presentarse en la práctica, así como también excepcionales son las necesidades educativas especiales de estos alumnos, sin que, por otra parte, la remisión reglamentaria a esta cuestión resulte extraña en nuestro sistema educativo (así, Real Decreto 696/1995, de 28 de abril, y Orden de 24 de abril de 1996, que desarrollaban las previsiones de la Ley Orgánica de ordenación general del sistema educativo en esta materia)» [STC 212/2012, FJ 5, con expresa remisión a la STC 184/2012, FJ 6 g); véase también, más recientemente, STC 2/2014, de 16 de enero, FJ 5].

Al margen de todo ello, no puede admitirse que la expresa previsión de que a este tipo de alumnado tan específico lo identifique personal debidamente cualificado incida en las facultades de determinación de los medios personales que tienen las Comunidades Autónomas. Dada la especificidad de la materia, la norma básica únicamente pretende garantizar que, en todo el territorio nacional, los alumnos con altas capacidades intelectuales sean identificados por personal que cuente con la debida capacidad para ello, dejando a las Administraciones educativas la determinación de los términos a través de los cuales ha de sustanciarse tal procedimiento.

A la luz de lo expuesto ha de desestimarse la impugnación dirigida contra los apartados quinto y sexto del artículo 13 del Real Decreto 1513/2006.

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 íntegramente el conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra el Real Decreto 1513/2006, de 7 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas de la educación primaria.

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

Dada en Madrid, a trece de febrero de dos mil catorce.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Enrique López y López.—Firmado y rubricado.