

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10510 *Pleno. Sentencia 68/2018, de 21 de junio de 2018. Recurso de inconstitucionalidad 5376-2014. Interpuesto por el Gobierno vasco en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa. Competencias sobre educación, reserva de ley orgánica y derecho a la educación en relación con la ordenación de las enseñanzas: constitucionalidad de los preceptos legales estatales impugnados (SSTC 14/2018 y 31/2018).*

ECLI:ES:TC:2018:68

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Juan José González Rivas, Presidente, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Antonio Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y doña María Luisa Balaguer Callejón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 5376-2014 promovido por el Gobierno Vasco contra los apartados quinto, décimo quinto, décimo sexto, vigésimo, vigésimo segundo, vigésimo tercero, vigésimo noveno, trigésimo cuarto, trigésimo octavo y octogésimo noveno del artículo único y contra el apartado segundo de la disposición adicional tercera de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal Constitucional el día 8 de septiembre de 2014 la representación procesal del Gobierno Vasco interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los apartados quinto, décimo quinto, décimo sexto, vigésimo, vigésimo segundo, vigésimo tercero, vigésimo noveno, trigésimo cuarto, trigésimo octavo y octogésimo noveno del artículo único y contra el apartado segundo de la disposición adicional tercera de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de noviembre, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE), publicada en el «Boletín Oficial del Estado» núm. 295, de 10 de diciembre de 2013.

Tras unas consideraciones introductorias sobre la falta de estabilidad de la legislación educativa española, la demanda desarrolla sus impugnaciones agrupándolas en dos grandes bloques: unas se refieren a la vulneración del derecho fundamental a la educación y otras versan sobre la vulneración de las competencias de la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de enseñanza.

a) El primer bloque de impugnaciones se refiere a la vulneración del derecho fundamental a la educación. En concreto, a los artículos 24.3, 25.1, 31.3, 32.2, 41.2, 44.1

párrafo tercero, y 44.4 párrafo primero de la Ley Orgánica 2/2006, en la modificación operada por la LOMCE, se les reprocha la vulneración de los artículos 27 y 9.2 CE y el artículo 1 b) de la Ley Orgánica 2/2006.

La argumentación de esas impugnaciones viene precedida por extensas consideraciones sobre el derecho a la educación, el interés social y público en la educación, la necesidad de atenuar las desigualdades estructurales a través de ella, y el deber de equidad. En síntesis, se señala que el derecho a la educación es un complejo normativo protegido a través de diversas técnicas que se orientan a garantizar una esfera vital, la formación como ciudadano en un Estado social y democrático de derecho, y que, como derecho fundamental, forma el núcleo de la Constitución (STC 53/1985, FJ 4). Se considera también que el elevado grado de indeterminación del artículo 27.2 CE no impide derivar contenidos y obligaciones jurídicas concretas, dejando a la articulación normativa y a la puesta en práctica un amplio margen de los valores y principios a primar y la forma de armonizarlos. El de equidad es uno de esos principios inspiradores del sistema educativo [art. 1 b) de la Ley Orgánica 2/2006]: equidad en la educación, educación inclusiva, igualdad de derechos y oportunidades, como coadyuvantes de la compensación de las desigualdades. Sorprendentemente, se afirma, la LOMCE se sitúa en alguna de sus previsiones en las antípodas de aquellos principios: así, en la nueva regulación de los artículos 24, 31, 34 y 44 de la Ley Orgánica 2/2006. Si bien el sistema educativo no se halla predefinido en la Constitución, la libertad del legislador se encuentra mediatizada por los principios que se explicitan en el artículo 1 de la Ley Orgánica 2/2006, por su directa conexión con los valores esenciales del derecho fundamental y con los principios y valores constitucionales que vertebran el Estado. Aunque los principios de equidad en la educación, de la garantía de la igualdad de oportunidades, de la inclusión educativa no permitan extraer obligaciones jurídicas y contenidos concretos, imponen al legislador orgánico el deber de regular conforme a los mismos, garantizando su efectividad.

Después de las anteriores consideraciones, la demanda aborda las impugnaciones. La principal denuncia consiste en la vulneración del principio de equidad, que se integra como un elemento más del componente prestacional del derecho a la educación. El inicio de la separación, con afectación generalizada a determinadas asignaturas (matemáticas aplicadas o académicas) a la edad de 14 años (art. 24.3) y la consolidación de una separación radical del alumnado —incluso en centros diferenciados— a la edad de 15 años (art. 25.1) en trayectorias diferenciadas ligadas a la capacidad (como se reconoce en la exposición de motivos), que abocan a la obtención de un distinto título, son medidas con demostrados efectos sobre la eficiencia y la equidad de los sistemas educativos. La LOMCE guarda silencio acerca de la obligación de los centros de ofrecer o no la totalidad de opciones, a diferencia de Ley Orgánica 2/2006 y su derogado artículo 25.7. La conjunción de (i) separación temprana del alumnado en función de dos distintos itinerarios; (ii) inexistencia de cualquier obligación de los centros de impartir cuarto curso de la educación secundaria obligatoria (ESO) por las dos opciones que la Ley contempla; y (iii) posibilidad de especialización de los centros (arts. 121 y 122 *bis*) y su afectación en la selección del alumnado, termina por implantar en la enseñanza básica un sistema segregador desde criterios de capacidad demostrada en un estadio vital temprano, un sistema que despliega una línea fronteriza entre alumnos y centros, un escenario radicalmente contrario al principio de equidad. Además, la titulación que se obtiene tras superar los requisitos que impone la Ley no es única, sino que se diversifica por trayectorias mediante una anotación en el título, determinando de este modo las enseñanzas superiores a las que podrá acceder el alumno [arts. 31.3, 32.2, 41.2 a)].

Las bondades del currículo único responden a una triple finalidad directamente vinculada con la equidad del sistema: estructurar el modelo de educación obligatoria en elementos comunes que actúen de garantes de los conocimientos y aprendizajes básicos; salvaguardar la igualdad de oportunidades de los alumnos; y disponer de una única titulación que abra un abanico amplio de alternativas en la educación del itinerario

a seguir en la educación postobligatoria. En cambio, la introducción de los itinerarios didácticos personalizados a partir de tercero de la educación secundaria obligatoria que realiza la Ley Orgánica 8/2013 se caracteriza por la rigidez de sus estructuras y por una jerarquía que implica, en la práctica, la limitación de las posibilidades de elección de los estudiantes y la asociación de los itinerarios menos prestigiosos a la formación profesional. La decisión inicialmente adoptada a los 14 años se adivina cuasi irreparable en la trayectoria educativa del alumno y termina por ser irremediable una vez el alumno a los 15 años, o los padres o tutores, en su caso, opten por que curse cuarto curso de la ESO por la opción de enseñanzas académicas para la iniciación al bachillerato o por la opción de enseñanzas aplicadas para la iniciación a la formación profesional.

La entidad recurrente también arguye que el artículo 44 no contempla un sistema real de convalidaciones como instrumento facilitador del tránsito de una enseñanza a otra, sino que lo entorpece, al imponer al alumnado que ostente un título profesional básico la superación de la evaluación final de la ESO en la opción de enseñanzas académicas como requisito ineludible para la obtención del título de graduado en educación secundaria obligatoria y como condición necesaria para poder cursar el bachillerato. El efecto de esta regulación no es sino la radical separación de quien inicia tempranamente la trayectoria de las enseñanzas aplicadas, de la formación profesional, y la negación de una posibilidad real de crecimiento personal en un marco de enseñanza académica si así lo pretendiera, que solo es posible mediante la superación de una evaluación final sobre materias específicas de la ESO. La disposición adicional tercera LOMCE niega cualquier posibilidad de que el alumnado de referencia pueda obtener el título de graduado en ESO por la opción de enseñanzas académicas. En suma, la LOMCE solo contempla la progresión de este alumnado a través de la formación profesional, vedando su itinerario a través de las enseñanzas académicas.

La evaluación final de la ESO se llevará a cabo una vez implantado el cuarto curso de la ESO con sus dos opciones de enseñanzas académicas y aplicadas, lo que no se producirá hasta el curso escolar 2016-2017, aunque sin efectos académicos (disposición final quinta LOMCE). Por su parte, los que inicien la formación profesional básica en el curso 2014-2015, cuya duración es de dos cursos, tampoco podrán presentarse a la evaluación final de la ESO hasta el año 2017, con efectos académicos en el año 2018. En definitiva, los alumnos de la ESO que han sido derivados al itinerario de formación profesional básica (ya en el curso 2014-2015) y han simultaneado sus estudios para obtener las competencias de la ESO no podrán obtener el título de graduado en ESO durante un largo periodo de tiempo, contemplándose, además, en el caso de los alumnos que proceden de los programas de cualificación profesional inicial, la única posibilidad de que la obtención del título lo sea por la opción de las enseñanzas aplicadas. Las opciones de obtención del título de graduado en ESO se interrumpen bruscamente para estos dos grupos de alumnos, dejando como única posibilidad real de progresión académica la que ofrece su continuación en un ciclo formativo de grado medio. En definitiva, una solución muy alejada de la imprescindible flexibilización en la transición de unas enseñanzas a otras que demanda el principio de equidad. Del mismo modo, el alumno que haya obtenido el título de ESO por la opción de enseñanzas académicas encontrará un obstáculo injustificado para acceder a los ciclos formativos de grado medio, al verse compelido a superar una nueva evaluación, ahora por la opción de enseñanzas aplicadas, o bien un curso de formación específico para el acceso a ciclos de grado medio en centros públicos o una prueba de acceso, exigiéndosele en ambos casos contar con 17 años cumplidos. La suma de todos estos preceptos dibuja un escenario de involución en la lucha contra la desigualdad formativa, contrario a los artículos 27 y 9.2 CE y al artículo 1 b) de la Ley Orgánica 2/2006. Según la entidad recurrente, la LOMCE desoye la doctrina del Alto Tribunal cuando proclama que las limitaciones en el derecho fundamental no pueden obstruirlo más allá de lo razonable (STC 53/1986, FJ 3), de modo que asegure que las medidas limitadoras sean necesarias para conseguir el fin perseguido, atendiendo a la proporcionalidad entre el sacrificio del derecho y la situación en que se halla aquel a quien se le impone y, en todo caso,

respetar su contenido esencial. Pues bien, razona el escrito, es inexplicable que, en los aspectos analizados, la LOMCE no tenga en cuenta los resultados unánimes de las investigaciones científicas y las evidencias de las prácticas educativas que consiguen resultados demostrables.

La separación de itinerarios a partir de tercero de la ESO, su incidencia en el título y sus consecuencias sobre las enseñanzas postobligatorias, la ausencia real de mecanismos de flexibilización de trayectorias, implica la focalización exclusiva de la enseñanza en las aptitudes, puntualmente en las vocaciones, pero ignorando la respuesta inclusiva y universal que exige la enseñanza obligatoria desde los parámetros del artículo 1 b) de la Ley, que obliga a atender también a los distintos ritmos de aprendizaje y de situaciones personales, culturales, económicas y sociales contingentes, para no petrificar las diferencias socioeconómicas de los alumnos y que estas repercutan sobre los resultados educativos.

En conclusión, «la Ley Orgánica 8/2013 implanta un sistema educativo que se halla lastrado de inconstitucionalidad por manifiestamente inequitativo»; los poderes públicos infringen el mandato constitucional que deriva del artículo 9.2 CE cuando, en lugar de crear condiciones para la igualdad, aumentan las desigualdades ínsitas a las distintas circunstancias socioeconómicas del alumnado. Una separación radical entre las enseñanzas académicas y las aplicadas que elude una interconexión posible y real entre las mismas, que facilite en todo caso el tránsito mediante una preparación adecuada de una enseñanza a otro.

En definitiva, los artículos 24.3, 25.1, 31.3, 32.2, 41.2 a) 1, 44.1 párrafo segundo, 44.4 párrafo primero de la Ley Orgánica 2/2006 y la disposición adicional tercera LOMCE no solo no tienen capacidad para invertir la situación de desigualdad real de oportunidades que deriva de la distinta situación socioeconómica de origen del alumnado, sino que materializan una opción legislativa carente de la mínima razonabilidad, en tanto se ha demostrado que generaliza mayor desigualdad social y educativa. Por todo ello, son inconstitucionales por contrarios al artículo 27.2 y 9.2 CE y al artículo 1 b) de la Ley Orgánica 2/2006.

b) El segundo bloque de impugnaciones se refiere a la vulneración de las competencias de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

La argumentación de estas impugnaciones viene precedida por diversas consideraciones sobre la distribución de competencias en materia de educación, la doctrina constitucional relativa al artículo 149.1.30 CE y las competencias de la Comunidad Autónoma de Euskadi en materia de educación. A este respecto se afirma que la competencia autonómica en materia de educación (art. 16 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco: EAPV) conecta directamente con los derechos históricos que la Constitución ampara y respeta, y cuya actualización estatutaria exige adecuada atención y respeto por el legislador estatal. Ello permite singularizar el acervo competencial de la Comunidad Autónoma de Euskadi, con el único límite que emana del artículo 27 CE, así como conectar el análisis de constitucionalidad de algunos preceptos de la Ley recurrida con la salvaguarda de los derechos históricos de esta Comunidad. En concreto, la enseñanza de la lengua propia, las competencias normativas en materia de evaluación o la regulación de las condiciones de acceso a la enseñanza profesional y universitaria adquieren nueva significación a la luz de la doctrina de la garantía institucional del régimen foral, tras una lectura de los derechos históricos que integre aspectos concretos que hayan de considerarse incluidos en aquella materia en función de la situación histórica de cada momento. A continuación examina las competencias que los regímenes forales han venido ejerciendo históricamente en materia de enseñanza. En síntesis, se argumenta que las diputaciones forales poseían en el siglo XIX la competencia de la organización de la enseñanza, elaborando planes propios con criterios organizativos peculiares y con una única dirección orgánica y funcional de la enseñanza, con capacidad para nombrar a los maestros y con facultades de supervisión, sin intromisión alguna de la inspección estatal; y que solo en 1913 se cedió por primera vez al Estado, por razones económicas, la competencia de selección y nombramiento de

los maestros. Tales competencias exigen un juego de la competencia estatal particularmente restrictivo y respetuoso con la singularidad que deriva de la historia, reconocida y amparada por la disposición adicional primera de la Constitución. En cualquier caso, la competencia en materia de enseñanza se define en el artículo 16 EAPV en términos verdaderamente amplios. Un acervo del que deriva un ámbito decisorio propio y efectivo, incompatible con el papel subsidiario, casi testimonial, en la definición de muchos de los aspectos vertebrales del sistema educativo al que queda reducida la intervención de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Después de las anteriores consideraciones, la demanda aborda las impugnaciones concretas. La primera consiste en la vulneración del artículo 81.1 CE por el artículo 6 *bis* de la Ley Orgánica 2/2006, en la modificación operada por la Ley Orgánica para la mejora de la calidad educativa. La disposición final séptima de la Ley Orgánica 2/2006 atribuye carácter orgánico a su artículo 6 *bis*, dedicado a la distribución de competencias. El precepto contiene una detallada regulación de las competencias de los distintos poderes públicos que actúan en el sistema educativo, del todo ajeno a las facultades que integran el contenido del derecho fundamental a la educación, quedando por ello extramuros del amparo que ofrece el artículo 81.1 CE, invocando al respecto la STC 127/1994, de 5 de mayo, FJ 3.

La segunda impugnación se dirige contra los artículos 6 *bis*.2 A) 1, 2 y 3, 6 *bis*.2 B) 1, 2 y 3, 6 *bis*.2 C) 1 y 2, 29.1 y 4, 36 *bis*.1 y 3, 144.1 de la Ley Orgánica 2/2006, en la modificación operada por la LOMCE, y consiste en la vulneración de los artículos 149.1.30 CE y 16 EAPV.

Antes de concretar esas impugnaciones, se realizan unas consideraciones generales. La Letrada del Gobierno Vasco señala que la LOMCE construye su modelo de política educativa desde una clara invasión de las competencias de la Comunidad Autónoma de Euskadi en materia de educación en dos aspectos esenciales: la definición del contenido curricular de las enseñanzas y la evaluación de los aprendizajes. Se precisa que no se pone en cuestión el modelo de política educativa, sino la materialización de un modelo teóricamente aceptable que realiza la norma. La nueva configuración curricular de la educación primaria, secundaria obligatoria y bachillerato a partir de una novedosa división de las asignaturas en tres bloques —troncales, específicas y de libre configuración autonómica— trasciende de la mera decisión de política educativa que corresponde al Estado, por su incidencia directa en la programación y en la ordenación general del sistema educativo, para dar consistencia a un nuevo modelo de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas contrario al bloque de constitucionalidad. No se invoca —precisa la representación procesal del Gobierno Vasco— una suerte de invariabilidad de las bases estatales, que pueden ser modificadas, sino que los preceptos recurridos exceden de los límites en que debe moverse la norma básica. La novedosa distribución competencial que nace de la LOMCE parece confundir la competencia sobre la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades que reconoce el Estatuto de Autonomía para el País Vasco con la simple autonomía de gestión.

Estos tres ejemplos ilustran, según la entidad recurrente, el citado desapoderamiento:

(i) La capacidad para completar la regulación de las asignaturas troncales que el artículo 6 *bis*.2 c) 1 reconoce a las Administraciones educativas se presenta del todo insuficiente cuando se las desapodera de una funcionalidad auxiliar pero esencial, como la definición de los instrumentos de evaluación que permiten valorar los resultados del aprendizaje.

(ii) La competencia para la definición de los contenidos del bloque de las asignaturas específicas, que se atribuye igualmente a las Administraciones educativas en el artículo 6 *bis*.2 c) 2 se presenta carente de auténtica efectividad, por hallarse del todo predeterminada por el establecimiento por el Estado de instrumentos de evaluación que eliminan cualquier margen de decisión de la Comunidad para el establecimiento de unos contenidos u otros.

(iii) El monopolio absoluto del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte en las evaluaciones finales de ESO y bachillerato que dibuja de inicio el artículo 6 *bis.2 b*) y que en el articulado subsiguiente termina de concretar, niega cualquier posibilidad de intervención a la Comunidad Autónoma de Euskadi en la definición de las pruebas de evaluación.

Hasta el momento, la doctrina constitucional venía reconociendo la suficiencia de la capacidad de la Comunidad Autónoma para la definición y establecimiento de su propia política educativa desde un parámetro exclusivamente cuantitativo, esto es, desde la constatación de que las enseñanzas mínimas o comunes, condicionantes de las decisiones de las Administraciones educativas, solo abarcaban parcialmente el horario escolar (50 por 100 en las Comunidades Autónomas que, como Euskadi, cuentan con lengua cooficial que debe formar parte de los respectivos planes de estudios), lo que les permitía, en la interpretación del Tribunal Constitucional, establecer el currículo de los distintos niveles y etapas educativas. Con la nueva catalogación de asignaturas y, fundamentalmente, con la nueva distribución competencial que se proyecta sobre las mismas, la capacidad horaria, aun siendo esencial, no puede convertirse en parámetro de enjuiciamiento único de la constitucionalidad de la norma. El margen horario de que dispone la Comunidad Autónoma *ex artículo 6 bis.2 e*) es tan incierto como difícilmente cuantificable, dado que la competencia estatal se proyecta sobre aspectos con directa incidencia sobre el horario escolar de estudios y profesorado (contenidos de las enseñanzas), pero también sobre otros que en apariencia quedan marginados de la exigencia de disposición concreta de espacio lectivo (estándares de aprendizaje evaluables y criterios de evaluación). Debe tenerse en cuenta que las enseñanzas comunes que la Comunidad Autónoma está llamada a respetar no son únicamente las que derivan del bloque de asignaturas troncales, sino que se dejan sentir con particular intensidad en el bloque de asignaturas específicas. En suma, el cambio de un sistema de distribución basado en la reserva horizontal al Estado de un porcentaje regulatorio de cada una de las asignaturas que componen el currículo, a un sistema nuevo que parte de una distribución vertical por asignaturas en función del grado e intensidad regulatoria de cada uno de los actores, exige la reconsideración de la disposición de espacio lectivo como factor determinante de la constitucionalidad de la norma. Un cambio de paradigma que exige el análisis de las competencias que se reservan a la Comunidad Autónoma de Euskadi para los bloques de asignaturas troncales y específicas, desde la identificación de los elementos esenciales e indisponibles que se infieren del artículo 16 EAPV: ese análisis evidencia que la intervención estatal en relación con esos dos bloques de asignaturas coarta la competencia autonómica.

Entrando en el análisis concreto de las impugnaciones, se afirma, en primer lugar, la inconstitucionalidad del artículo 6 *bis.2 A*) 1 y 3 y 6 *bis.2 C*) 1 de la Ley Orgánica 2/2006, en la modificación operada por la Ley Orgánica para la mejora de la calidad educativa, que se refiere al bloque de asignaturas troncales. El motivo estriba en que la facultad autonómica de complementar los contenidos del bloque de asignaturas troncales [art. 6 *bis.2 c*) 1] no se acompaña de la capacidad de definir los instrumentos que servirán a la valoración de los aprendizajes sobre aquellos contenidos, como en el artículo 6 *bis.2 a*) 1. Esa facultad solo se reconoce en toda su extensión para el bloque de asignaturas de libre configuración autonómica. La letrada autonómica señala que la capacidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi de establecer una política educativa propia no puede limitarse a la determinación del contenido del bloque de asignaturas específicas (muy limitado) y de libre configuración autonómica: debe extenderse también al contenido de las asignaturas troncales, con el límite que impone la competencia estatal, que la Ley Orgánica 2/2006 cifra en la determinación de los contenidos comunes de esta categoría de asignaturas. La capacidad autonómica de completar los contenidos de este bloque de asignaturas será constitucional en la medida en que sea real y no una previsión vacua por carente de efectividad. La modificación operada por la LOMCE se ha puesto de manifiesto con especial virulencia en el desarrollo reglamentario del que ha sido objeto hasta la fecha aquella Ley, lo que evidencia que las posibilidades de complementar que

se reconocen a la Administración educativa carecen de auténtica sustantividad (se pone como ejemplo el párrafo segundo del art. 18.4 de la Ley Orgánica 2/2016). Complementar no es reforzar ni profundizar, conceptos que no se refieren a la posibilidad de incorporar nuevos contenidos, sino a fortalecer y a ahondar en los existentes para hacerlos consistentes. Mucho menos podrá colmar aquella facultad la capacidad de las Comunidades Autónomas de integrar en el bloque de asignaturas de libre configuración autonómica algunas de las específicas no cursadas.

La letrada sostiene que la capacidad de complementar en el contexto previsto en los artículos 6 *bis.2 a) 1* y 6 *bis.2 c)1* de la Ley Orgánica 2/2006 alude a la posibilidad de añadir contenidos con el fin de definir la asignatura en su integridad, una exigencia del currículo que no puede culminar sin la participación de la Comunidad Autónoma, porque así lo prevé la propia Ley Orgánica y lo impone el artículo 16 EAPV. En definitiva, el contenido curricular del bloque de asignaturas troncales solo aparecerá definido en su totalidad tras una intervención efectiva de la Comunidad Autónoma. La capacidad reconocida en el artículo 6 *bis.2 c) 1* de la Ley Orgánica 2/2006 debe proyectarse, con carácter general, sobre todas las asignaturas del bloque de las troncales de cada curso escolar. Para ser auténticamente efectiva, dicha capacidad precisa de la concurrencia simultánea de tres requisitos: disponibilidad horaria; disponibilidad de un espacio real en las materias y áreas correspondientes para definir conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes que contribuyan al logro de los objetivos de cada enseñanza y etapa educativa; y significación evaluadora. La modificación que opera la LOMCE no permite un análisis del margen horario que queda para la Comunidad Autónoma; tampoco una valoración de la disponibilidad de un espacio real en las materias y áreas correspondientes para definir conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes que contribuyan al logro de los objetivos de cada enseñanza y etapa educativa, pues el lógico grado de abstracción en que se sitúa la Ley Orgánica impide el examen de cuestiones cuya concreción queda diferida al desarrollo reglamentario que fije el contenido curricular de cada etapa educativa.

La inconstitucionalidad del artículo 6 *bis.2 a) 1* y 6 *bis.2 c) 1* de la Ley Orgánica 2/2006 se fundamenta también en que la facultad autonómica para complementar los contenidos del bloque de asignaturas troncales carece de auténtica significación evaluadora. No tiene razón de ser que quien es competente para definir los contenidos que integran el aprendizaje de cada asignatura, no establezca cuáles son los resultados esperables de ese aprendizaje. Los estándares de aprendizaje están directamente vinculados a los contenidos que los educadores deben enseñar y los estudiantes aprender, de ahí que no se comprenda el monopolio estatal en este concreto aspecto del currículo. Una cosa es la homogeneidad necesaria que permita la homologación de las enseñanzas, lo que justifica la participación estatal en la determinación de los estándares de aprendizaje en relación con los contenidos comunes del bloque de asignaturas troncales, y otra la atribución de dicha facultad al Estado con carácter exclusivo y excluyente. La participación autonómica debe proyectarse en todas las evaluaciones planificadas en las distintas etapas, también en las evaluaciones finales que se llevan a cabo en sexto de primaria y las que tienen lugar al finalizar la ESO y el bachillerato, tanto en relación con los criterios de evaluación como con los estándares de aprendizaje evaluables, tanto del bloque de las asignaturas troncales como de las específicas. El Consejo de Estado en su dictamen 172/2013, de 18 de abril de 2013, sobre el anteproyecto de ley orgánica para la mejora de la calidad educativa, avaló la interpretación expuesta.

En segundo lugar, se afirma la inconstitucionalidad del artículo 6 *bis.2 A) 2* y 6 *bis.2 C) 2* y 6 de la Ley Orgánica 2/2006, en la modificación operada por la LOMCE, que versa sobre el bloque de asignaturas específicas: los vicios denunciados anteriormente se reproducen también con respecto a las asignaturas específicas. La predeterminación por el Gobierno de los criterios de evaluación y los estándares de aprendizaje evaluables en relación con el bloque de asignaturas específicas, no solo condiciona sino que determina absolutamente el alcance de los contenidos que corresponde fijar a las Comunidades

Autónomas. Una práctica que vacía la competencia de la Comunidad Autónoma de Euskadi, situando el reconocimiento que le atribuye el artículo 6 bis.2 c) 2 de la Ley Orgánica 2/2016 en un mero formalismo carente de auténtica sustantividad, que se pone particularmente de manifiesto cuando solo se reconoce a la Comunidad Autónoma la posibilidad de complementar los criterios de evaluación en relación con el bloque de asignaturas específicas exclusivamente en la evaluación durante la etapa [art. 6 bis.2 c) 6 de la misma Ley]. Por lo demás, no puede obviarse la accesoriedad de las asignaturas específicas: ni siquiera cuando guardan alguna relación con la consecución de un título al finalizar la ESO o el bachillerato, tienen un peso específico significativo en la evaluación.

Finalmente, en relación con la evaluación final de ESO y bachillerato, se afirma la inconstitucionalidad de los artículos 6 bis.2 B) 1, 2 y 3, 29.1 y 4, 36 bis.1 y 3, 144.1, párrafo segundo, de la Ley Orgánica 2/2006, en la modificación operada por la LOMCE. Una de las principales novedades es la introducción de pruebas de evaluación externa del alumnado, realizadas por profesionales ajenos a los centros educativos, con la doble finalidad de evaluar la calidad del sistema educativo y de garantizar la igualdad en los requisitos exigibles para la obtención de los títulos académicos. La realización de evaluaciones de fin de etapa constituye una opción de política educativa que forma parte del acervo competencial del Estado ex artículo 149.1.30 CE. Cuestión distinta es la articulación concreta del sistema de evaluación. Los preceptos antes mencionados definen con un contenido y alcance similares las evaluaciones finales y plantean idénticas objeciones de inconstitucionalidad. El absoluto monopolio estatal en todo el procedimiento de evaluación que se extrae con claridad de los preceptos citados [arts. 29.4, 36 bis.3 y 144.1, párrafo segundo] es consecuencia lógica del inicial reparto de competencias que plasma el artículo 6 bis.2 b) 1, 2 y 3 de la Ley Orgánica 2/2006, que sitúa en el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte la determinación de los criterios de evaluación del logro de los objetivos de las enseñanzas y etapas educativas y del grado de adquisición de las competencias correspondientes, en relación con los contenidos de los bloques de asignaturas troncales y específicas, la determinación de las características de las pruebas, su diseño y el establecimiento de su contenido, relegando a las Administraciones educativas a un papel de simple ejecutor material de las pruebas en su territorio de influencia. Solo en la evaluación final de bachillerato —no en la de la ESO— se contempla un trámite de consulta previo a las Comunidades Autónomas para el establecimiento de los criterios de evaluación, de las características de las pruebas de su diseño y contenido, una previsión insuficiente pues no puede sustituir el ejercicio por la Comunidad Autónoma de Euskadi de sus competencias propias, que son irrenunciables e insustituibles por un trámite de consulta. La existencia de un vínculo mediato entre las evaluaciones finales de ESO y bachillerato y la consecución de un título legitima una intervención estatal de mayor intensidad que en una evaluación diagnóstica, pero no justifica el desplazamiento radical de las Comunidades Autónomas en su conformación. Mediante los preceptos impugnados, las Administraciones educativas se convierten en meras ejecutoras en su territorio de una evaluación diseñada *in totum* por el Estado, lo que supone la negación de las competencias educativas de la Comunidad Autónoma de Euskadi al amparo del artículo 16 EAPV, tanto en el plano normativo como ejecutivo. De acuerdo con la doctrina constitucional (STC 111/2012, de 24 de mayo, FFJJ 10 y 12), la regulación de las evaluaciones finales de la ESO y del bachillerato tendría que posibilitar la intervención de las Comunidades Autónomas en la determinación de los criterios de evaluación y de los estándares de aprendizaje evaluables, tanto en las asignaturas troncales como en las específicas, reduciéndose la intervención del Estado a la determinación de los contenidos y criterios básicos del logro de los objetivos de las enseñanzas y etapas educativas, de las características básicas de las pruebas y de su diseño y contenido básico que las Comunidades Autónomas estarían llamadas a desarrollar.

2. Por providencia de 29 de septiembre de 2014, el Pleno, a propuesta de la Sección Segunda, acordó admitir a trámite el recurso, dar traslado de la demanda al

Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno, al objeto de que, en el plazo de quince días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes, así como publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado», lo que se produjo en el núm. 241, de 4 de octubre de 2014.

3. El día 3 de octubre de 2014 el Abogado del Estado se personó en el proceso en nombre del Gobierno y solicitó prórroga por ocho días del plazo concedido para formular alegaciones, que se le concedió mediante providencia de 7 del mismo mes.

4. Los días 8 y 9 de octubre de 2014 tuvieron entrada en el registro general de este Tribunal sendos escritos de los Presidentes del Senado y del Congreso de los Diputados, comunicando que las respectivas Cámaras se personaban en el proceso y ofrecían su colaboración a los efectos del artículo 88.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC).

5. El Abogado del Estado presentó su escrito de alegaciones el día 3 de noviembre de 2014, instando la desestimación del recurso por los argumentos que se sintetizan a continuación.

a) Al abordar el primer bloque de impugnaciones (arts. 24.3, 25.1, 31.3, 32.2, 41.2, 44.1 párrafo tercero, 44.4 párrafo primero y disposición adicional tercera), el Abogado del Estado razona en primer lugar que el recurso impugna conjuntamente ese grupo de preceptos sin referirse a los vicios concretos de inconstitucionalidad en que pueda incurrir cada uno de ellos y con el solo argumento común de la lesión del principio de equidad por la creación de nuevos itinerarios de elección a partir de los 14 y 15 años «en tanto la equidad se integra como un elemento más del componente prestacional del derecho a la educación». Lejos de exponer y pormenorizar las razones de la inconstitucionalidad de estos preceptos, como es carga del recurrente, dedica el escrito de interposición a manifestar el simple y llano desacuerdo con el modelo adoptado por la LOMCE. El Tribunal Constitucional ha declarado que las bases, aunque tienen vocación de estabilidad, «en ningún caso son inamovibles» (SSTC 133/1997, de 16 de julio, FJ 8, y 18/2011, de 3 de marzo, FJ 14). Así pues, corresponde en cada momento al legislador estatal establecer las bases de cada materia respetando el orden constitucional de competencias, sin que el Tribunal Constitucional pueda entrar a valorar la idoneidad de la operación adoptada.

El recurso adopta una concepción del principio de equidad equivalente a un tratamiento idéntico a todos los alumnos, con independencia de sus aptitudes y capacidades, sin atención a los resultados obtenidos, la proporción de alumnos que terminan sus estudios, el nivel de formación que adquieren y las posibilidades de desarrollo personal y profesional que la formación recibida les puede ofrecer. La posibilidad de que el Gobierno pueda modificar los itinerarios fue ya admitida por la STC 212/2012, de 14 de noviembre. Y países europeos con bajas tasas de abandono educativo temprano permiten a los alumnos elegir entre formación académica y aplicada antes de los 16 años.

El Abogado del Estado rechaza la imputación de «segregación» que el recurso dirige al modelo diseñado por la Ley Orgánica para la mejora de la calidad educativa. No hay separación de alumnos por niveles: de acuerdo con la disposición adicional primera del Real Decreto 127/2014, la formación profesional básica (nivel CINE3) no es un nivel inferior a la educación secundaria obligatoria (nivel CINE2). El objetivo es que, con una metodología diferente, se motive y responda a los intereses de una parte de la población juvenil que venía abandonando el sistema educativo antes de conseguir la titulación de educación secundaria obligatoria o postobligatoria. Además, la Ley establece múltiples pasajes entre las diferentes enseñanzas, de modo que la elección del itinerario no es irreversible y el alumno no se encuentra en un punto sin retorno ni siquiera con respecto a la universidad, a la que se puede acceder superando una prueba libre con más de 25 años o demostrando una experiencia laboral o profesional. La evaluación final de la ESO

puede realizarse en múltiples ocasiones y opciones: quienes la hayan superado por una opción podrán presentarse de nuevo a evaluación por la otra opción si lo desean, en convocatorias sucesivas, con independencia de la opción cursada en cuarto curso de la ESO. Esa evaluación final pretende mejorar los resultados de los alumnos y no obstaculizar su trayectoria definitiva. Su objetivo es comprobar que el alumno ha logrado los objetivos de la etapa y ha adquirido las competencias correspondientes; no es una reválida para la que el alumno deba estudiar de nuevo todos los contenidos.

Se rechaza la ausencia de crecimiento personal en las enseñanzas de formación profesional, pues se garantiza tanto la adquisición de las competencias del aprendizaje permanente y la transición hacia otras enseñanzas a través de los bloques de comunicación y ciencias sociales. Y se insiste en las medidas que la Ley Orgánica establece para la atención temprana del alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo y para la atención individualizada.

En cuanto a la nueva configuración del currículo, se alega que la clasificación en tres bloques de asignaturas (troncales, específicas y de libre configuración autonómica) responde únicamente a la distribución constitucional de competencias, esto es, a las bases que ostenta el Estado para la determinación del currículo (STC 212/2012). En virtud de la variabilidad de las bases, lo que puede hacer el Estado y hace mediante la modificación de la Ley Orgánica 2/2016 es establecer una configuración diferente de la clasificación de las asignaturas, sus horarios, contenidos y evaluaciones. El nuevo sistema no coarta, al contrario, la capacidad de las Comunidades Autónomas para participar en la determinación del contenido del currículo, incluyendo el establecimiento o la complementación de los criterios de evaluación de las asignaturas.

Asimismo afirma la competencia del Estado para la regulación de las pruebas y evaluaciones. Por lo que respecta a la evaluación en la etapa de primaria, el Abogado del Estado señala que la prueba no tiene por objeto la obtención de un título profesional, sino el diagnóstico sobre el grado de adquisición de determinados conocimientos que se consideran imprescindibles en esta etapa educativa. Esta acreditación carece de efectos jurídicos sustantivos y su finalidad es otorgar a las Comunidades Autónomas la potestad, no el deber, de establecer planes especiales de mejora o refuerzo en que aquellos centros cuyos valores sean inferiores a los niveles que se establezcan. Se configura como un mecanismo de detección de deficiencias del sistema educativo, de medición de su calidad e indicador de la necesidad de medidas correctoras de posibles disfunciones e ineficiencias. Solo dotando de cierta homogeneidad a la prueba pueden obtenerse resultados comparables y certeros: esa homogeneidad ha de abarcar el diseño de la prueba y la determinación de los criterios de evaluación. Por ello, el Estado apela a su competencia para la determinación de las bases de desarrollo del artículo 27 CE. En cualquier caso, el artículo 6 *bis*.2 a) 3 y el artículo 21.2 no diseñan una prueba cerrada, sino que determinan que el gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, determine los criterios de evaluación y las características generales de la evaluación, dejando margen a las Comunidades Autónomas.

Las evaluaciones correspondientes a la ESO y el bachillerato conducen a la obtención de un título académico, que produce efectos jurídicos. Por tanto, la competencia estatal para regular estas pruebas se inserta plenamente en la que de modo exclusivo le atribuye el artículo 149.1.30 CE, y sus características, en cuanto a extensión y contenido, han sido definidas en las SSTC 34/2013 y 184/2013. Además, la información que aporta el resultado de las evaluaciones es fundamento de la mejora de la calidad educativa: por eso, la exposición de motivos de la Ley Orgánica para la mejora de la calidad educativa las considera elemento esencial del sistema educativo.

El recurso articula dos motivos de impugnación: por un lado, que los artículos 29.1 y 36 *bis*.1 LOE centran el contenido de la evaluación casi exclusivamente en los contenidos de las asignaturas troncales, limitando el ejercicio de las competencias autonómicas en materia de ordenación del currículo; por otro, que el diseño de las pruebas y el establecimiento de sus características es un acto de naturaleza ejecutiva que corresponde adoptar a la Comunidad Autónoma. Con respecto a lo primero, el

Abogado del Estado sostiene que la regulación contenida en la LOMCE, pese a fundarse en una competencia exclusiva plena, no agota toda la competencia normativa que corresponde al Estado, sino que deja margen de intervención a las Comunidades Autónomas. Y con respecto a lo segundo, afirma que el diseño de la prueba y el establecimiento de su contenido se caracterizan por tratarse de facultades normativas, no ejecutivas.

6. Por providencia de 19 de junio de 2018 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 21 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El Gobierno Vasco interpone el presente recurso de inconstitucionalidad contra el artículo único de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE), en la parte en que añade, modifica o da nueva redacción a los siguientes preceptos de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación (LOE): artículos 6 *bis*, 24, 25, 29, 31, 32, 36 *bis*, 41, 44 y 144. También impugna la disposición adicional tercera, apartado segundo, de la propia LOMCE.

Como en los antecedentes ha quedado expuesto, la demanda reprocha a las disposiciones legales citadas que se inmiscuyan en el contenido del derecho fundamental a la educación del artículo 27 CE, o bien que vulneran la reserva de ley orgánica que deriva del artículo 81.1 CE o las competencias que el Estatuto de Autonomía del País Vasco (EAPV) atribuye a la Comunidad Autónoma de Euskadi en materia de educación (art. 16). El Abogado del Estado se opone al recurso, solicitando su íntegra desestimación.

2. Procede en primer término apreciar una discrepancia entre la voluntad impugnatoria manifestada en el acuerdo del Gobierno Vasco y la concretamente desarrollada por la letrada firmante de la demanda. El acuerdo del Gobierno Vasco de 25 de febrero de 2014, al acordar la interposición del presente recurso de inconstitucionalidad, no hace referencia expresa a uno de los preceptos finalmente impugnados, el apartado segundo de la disposición adicional tercera LOMCE. En cambio, el encabezamiento, la fundamentación y el suplico de la demanda, que lleva la fecha de 1 de septiembre de 2014 —por haberse puesto en marcha el mecanismo de conciliación previsto en el artículo 33.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: LOTC—, incluye también la impugnación del apartado segundo de la disposición tercera LOMCE, sin ajustarse, por tanto, al citado acuerdo. Según afirma, su regulación es contraria al artículo 27.2 CE.

El Gobierno Vasco, por su condición de legitimado para la interposición del recurso de inconstitucionalidad [arts. 162.1 a) CE y 32.2 LOTC], es quien determina el alcance de su voluntad impugnatoria; voluntad impugnatoria que ha quedado en este caso concretamente delimitada en el precitado acuerdo de 25 de febrero de 2014. El letrado firmante de la demanda no puede ampliar el objeto del recurso (por todas, STC 119/2014, de 16 de julio, FJ 2, y 49/2018, de 10 de mayo, FJ 2). Ciertamente, cabe extender los pronunciamientos de nulidad e inconstitucionalidad a preceptos no impugnados (art. 39.1 LOTC), pero ello es prerrogativa de este Tribunal sin que pueda ser objeto de pretensión de parte (por todas, SSTC 81/2003, de 30 de abril, FJ 7, y 126/2008, de 27 de octubre, FJ 1). Consecuentemente, queda al margen del objeto del proceso la cuestión de si la disposición adicional tercera se ajusta al artículo 27.2 CE.

Tras esta previa delimitación, el objeto del recurso queda circunscrito a los artículos 6 *bis*, 24, 25, 29, 31, 32, 36 *bis*, 41, 44 y 144 (en la redacción dada por el artículo único, apartados quinto, décimo quinto, décimo sexto, vigésimo, vigésimo segundo, vigésimo tercero, vigésimo noveno, trigésimo cuarto, trigésimo octavo y octogésimo noveno LOMCE). Si bien se identifican así en el encabezamiento y el suplico de la demanda, posteriormente la fundamentación del recurso acota los apartados, párrafos e incisos

concretos que se impugnan con respecto a los mencionados preceptos, como veremos posteriormente.

3. La LOMCE ha sido ya objeto de las SSTC 14/2018, de 20 de febrero; 31/2018, de 10 de abril; 49/2018, de 10 de mayo, y STC 53/2018, de 24 de mayo, resolutorias de los recursos de inconstitucionalidad núms. 1377-2014, 1406-2014, 1385-2014 y 1433-2014, interpuestos, respectivamente, por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso de los Diputados, el Parlamento de Cataluña y el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias. Tales Sentencias cobran relevancia en el presente proceso bajo los siguientes puntos de vista:

a) La STC 14/2018, FJ 3, descartó que sobre el objeto del recurso formulado por el Gobierno de la Generalitat catalana hubiera incidido el Real Decreto-ley 5/2016, de 9 de diciembre, que amplía el plazo para la implantación de las evaluaciones reguladas por la LOMCE, incluyendo medidas que pretenden, no modificar definitivamente el régimen de evaluaciones y obtención de títulos académicos, sino suspender su aplicación «hasta la entrada en vigor de la normativa resultante del Pacto de Estado, Social y Político por la Educación». Las razones dadas entonces para descartar la pérdida de objeto de la impugnación de las previsiones de la LOE sobre titulaciones académicas y evaluaciones son por completo extensibles al presente proceso. Procede, por tanto, la remisión a la STC 14/2018, FJ 3, y declarar a partir de ella que el Real Decreto-ley 5/2016 tampoco ha afectado al recurso interpuesto por el Gobierno Vasco.

Lo mismo cabe afirmar en relación con la reforma operada por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia (disposiciones finales sexta y séptima). Da nueva redacción a los artículos 84.2 y 87.2 LOE, esto es, a previsiones cuya redacción anterior procedía de la LOMCE (art. único, apartados sexagésimo y sexagésimo sexto, respectivamente). La STC 14/2018, FJ 3, declaró que esta modificación carecía de toda incidencia al referirse a preceptos no impugnados. El Gobierno Vasco tampoco ha recurrido los artículos 84.2 y 87.2 LOE, en la redacción dada por la LOMCE. Consecuentemente, procede igualmente remitirnos a la STC 14/2018, FJ 3, y declarar también en este caso que la Ley 26/2015 no afecta al objeto del recurso de inconstitucionalidad formulado por el Gobierno Vasco [en el mismo sentido, SSTC 49/2018, FJ 3 c), y STC 53/2018, de 24 de mayo, FJ 2 a)].

b) Los recursos de inconstitucionalidad formulados por el Gobierno de la Generalitat y por el Parlamento de Cataluña, por un lado, y el presente recurso, por otro, suscitan controversias competenciales muy similares, por lo que la doctrina aplicada en las SSTC 14/2018 y 49/2018, sirve para responder a las impugnaciones aún subsistentes en este proceso. De acuerdo con una pauta no infrecuente [por todas, STC 111/2016, FJ 2 b)], cabe dar aquí por reproducidos varios de sus fundamentos jurídicos de la STC 14/2018: cuarto, sobre la doctrina constitucional en materia de educación y los títulos competenciales previstos en el artículo 149.1.30 CE; quinto, sobre la competencia estatal para la fijación de las llamadas «enseñanzas mínimas», «enseñanzas comunes» o «aspectos básicos del currículo»; sexto, de encuadramiento competencial del régimen de las pruebas finales de educación secundaria obligatoria y bachillerato; y octavo, letra a), sobre las condiciones en que es constitucionalmente admisible la aprobación de normas básicas de rango reglamentario [en el mismo sentido, SSTC 49/2018, FJ 3 d), y STC 53/2018, de 24 de mayo, FJ 3].

c) El Gobierno Vasco impugna el artículo 6 *bis* LOE, en la redacción dada por el artículo único, apartado quinto LOMCE, por vulnerar el artículo 81.1 CE. Al incluir una detallada regulación de las competencias de los distintos poderes públicos que actúan en el sistema educativo, que es ajena al contenido del derecho fundamental a la educación, se vulneraría la reserva de ley orgánica. El Parlamento de Cataluña planteó este mismo motivo de inconstitucionalidad con respecto al apartado segundo, letra c), párrafo tercero, del mismo precepto legal, que fue desestimado en la STC 49/2018, FJ 4 a). A la vista de esta coincidencia objetiva, de acuerdo con la doctrina constitucional [por

ejemplo, SSTC 172/1998, de 23 de julio, FJ 2, y 111/2016, FJ 2 c)], procede volver a desestimarlos ahora por remisión a la indicada Sentencia.

4. El primer bloque de impugnaciones se refiere a la vulneración del derecho fundamental a la educación. En concreto, a los artículos 24.3, 25.1, 31.3, 32.2, 41.2, 44.1 párrafo tercero y 44.4 párrafo primero LOE, en la redacción dada por el artículo único, apartados décimo quinto, décimo sexto, vigésimo segundo, vigésimo tercero, trigésimo cuarto, trigésimo octavo y octogésimo noveno LOMCE, se les reprocha la vulneración de los artículos 27 y 9.2 CE y el artículo 1 b) LOE.

De la abigarrada argumentación que la demanda dirige contra todos ellos a la vez, ampliamente extractada en los antecedentes de esta Sentencia, se deduce que, como idea común de la impugnación de este primer bloque, se razona que la suma de los preceptos impugnados dibuja un escenario de involución en la lucha contra la desigualdad formativa, un sistema educativo «manifiestamente inequitativo» y «segregador». Si el contenido de la impugnación no pasara de ahí, forzosamente deberíamos concluir, como hemos hecho otras veces, que no corresponde al Tribunal Constitucional enjuiciar la oportunidad o conveniencia de la elección hecha por el legislador para valorar si es la más adecuada o la mejor de las posibles, puesto que debemos respetar las opciones legislativas siempre que las mismas se ajusten al texto constitucional (entre otras muchas, SSTC 60/1991, de 14 de marzo, FJ 5; 198/2012, de 6 de noviembre, FJ 11, y 14/2018, FJ 7). En particular al enjuiciar anteriores leyes educativas, hemos afirmado que «el juicio de constitucionalidad que debemos realizar en el presente proceso no consiste en examinar si en el marco constitucional cabrían otras opciones en materia educativa distintas a la adoptada por la Ley Orgánica de calidad de la educación, sino en determinar si los preceptos de esa ley sometidos a nuestro enjuiciamiento han excedido o no los límites antes mencionados» (STC 184/2012, de 17 de octubre, FJ 3).

No obstante, el reproche general antes formulado se concreta después en tres tipos de vulneraciones, relacionadas entre sí: la vulneración de un elemento inherente al contenido del derecho fundamental a la educación, como sería el principio o deber de equidad, recogido en el artículo 1 b) LOE; una obstrucción más allá de lo razonable del contenido del derecho fundamental a la educación, con infracción del mandato de promoción del desarrollo de la personalidad humana que deriva del artículo 27.2 CE; y, por último, la infracción del mandato constitucional de crear las condiciones para la igualdad que deriva del artículo 9.2 CE.

Como la argumentación de la impugnación contra los preceptos mencionados es común, sin especificar los preceptos sobre los que recaen las denuncias, nuestro enjuiciamiento deberá proceder inicialmente de la misma forma. Examinaremos cada uno de los motivos de impugnación articulados contra este primer bloque de preceptos; y solo si apreciásemos que alguno de ellos pudiera afectar a la constitucionalidad de la regulación adoptada, procederíamos a identificar en cuáles de los preceptos impugnados o, en su caso, no impugnados (art. 39.1 LOTC) se materializa la inconstitucionalidad apreciada.

a) No son necesarios argumentos en extremo prolijos para descartar la primera vulneración alegada. El artículo 1 b) LOE, cuya redacción ha sido modificada por el artículo único, apartado primero LOMCE, no es parámetro de constitucionalidad, pues no pertenece al bloque de la constitucionalidad (art. 28.1 LOTC). En cualquier caso, una norma legal no puede ser parámetro de validez y de enjuiciamiento de una reforma legislativa que afecta a otras partes de la misma Ley o incluso a la propia norma, puesto que equivaldría a condicionar la legitimidad de la obra del legislador a los criterios que otro legislador hubiera establecido en el pasado e, indirectamente, conduciría a situaciones congeladoras del ordenamiento contrarias al artículo 9.2 CE.

b) La segunda tacha de inconstitucionalidad dirigida contra el primer bloque de preceptos es la obstrucción «más allá de lo razonable» del contenido del derecho fundamental a la educación, con infracción del principio de equidad, integrante de su contenido y del mandato de promoción del desarrollo de la personalidad humana que

deriva del artículo 27.2 CE. La obstrucción del contenido del derecho fundamental provendría del establecimiento de un sistema educativo «manifiestamente inequitativo» y «segregador desde criterios de capacidad demostrada en un estadio vital temprano». Esta impugnación tiene carácter genérico e impreciso. En particular, el recurrente no cumple la exigible carga alegatoria que le incumbe (por todas, STC 92/2017, de 6 de julio, FJ 2) en cuanto al reproche de vulneración del mandato que deriva del artículo 27.2 CE. En consecuencia, nuestro examen tampoco tiene que ser exhaustivo (por todas, STC 143/2013, de 11 de julio, FFJJ 6 y 10).

Bajo la denuncia genérica de segregación y de inequidad, la demanda sitúa en su punto de mira aspectos como la «separación radical» entre las enseñanzas académicas y las aplicadas y, por consiguiente, del alumnado que las cursa, la carencia de flexibilización en la transición de unas enseñanzas a otras o la obtención de un título distinto al finalizar la educación secundaria obligatoria. El Abogado del Estado rechaza la imputación de «segregación» y no solo afirma la competencia estatal para modificar los itinerarios, sino que también niega la pertinencia de los reproches que se dirigen a los preceptos impugnados.

Lo que la entidad recurrente concibe como «segregación» o tacha de «separación radical» se corresponde con opciones del legislador que ya estaban definidas como objetivos en el preámbulo LOE. En efecto, desde su redacción original la Ley Orgánica de educación se marcó el objetivo –según su preámbulo– de «incrementar la flexibilidad del sistema educativo», de forma que existían «camino de ida y vuelta hacia el estudio y la formación», para «[p]ermitir que los jóvenes que abandonaron sus estudios de manera temprana puedan retomarlos y completarlos y que las personas adultas puedan continuar su aprendizaje a lo largo de la vida exige concebir el sistema educativo de manera más flexible». La consecución de la flexibilidad pretendida «implica establecer conexiones entre los distintos tipos de enseñanzas, facilitar el paso de unas a otras y permitir la configuración de vías formativas adaptadas a las necesidades e intereses personales». En particular, «[c]on objeto de aumentar la flexibilidad del sistema educativo y favorecer la formación permanente, se establecen diversas conexiones entre la educación general y la formación profesional».

La LOMCE modifica una serie de preceptos de la LOE, con el fin de profundizar las opciones y los mecanismos de flexibilidad allí contenidos. En línea con las consideraciones antes mencionadas del preámbulo LOE, el preámbulo LOMCE afirma lo siguiente: «Las rigideces del sistema conducen a la exclusión de los alumnos y alumnas cuyas expectativas no se adecuan al marco establecido. En cambio, la posibilidad de elegir entre distintas trayectorias les garantiza una más fácil permanencia en el sistema educativo y, en consecuencia, mayores posibilidades para su desarrollo personal y profesional. La flexibilización de las trayectorias, de forma que cada estudiante pueda desarrollar todo su potencial, se concreta en el desarrollo de programas de mejora del aprendizaje y el rendimiento en el segundo y el tercer curso de la Educación Secundaria Obligatoria, la Formación Profesional Básica, la anticipación de los itinerarios hacia Bachillerato y Formación Profesional, y la transformación del actual cuarto curso de la Educación Secundaria Obligatoria en un curso fundamentalmente propedéutico y con dos trayectorias bien diferenciadas».

Desde esa finalidad deben entenderse las opciones y los mecanismos de flexibilidad en el proceso de formación de los alumnos que posibilitan cada uno de los preceptos impugnados. De acuerdo con el artículo 24.3 LOE, en el curso tercero de la educación secundaria obligatoria «[c]omo materia de opción, en el bloque de asignaturas troncales deberán cursar, bien Matemáticas Orientadas a las Enseñanzas Académicas, o bien Matemáticas Orientadas a las Enseñanzas Aplicadas, a elección de los padres, madres o tutores legales o, en su caso, de los alumnos y alumnas». De acuerdo con el artículo 25.1 LOE, en cuarto curso de la educación secundaria obligatoria se puede optar entre enseñanzas académicas para la iniciación al bachillerato y enseñanzas aplicadas para la iniciación a la formación profesional. Según el artículo 31.3, en el título de graduado en educación secundaria obligatoria deberá constar la opción u opciones por

las que se realizó la evaluación final, así como la calificación final de educación secundaria obligatoria; asimismo se contempla que se hará constar en el título, por diligencia o anexo al mismo, la nueva calificación final de educación secundaria obligatoria cuando el alumno o alumna se hubiera presentado de nuevo a evaluación por la misma opción para elevar su calificación final, o por una opción diferente a la que ya conste en el título, en cuyo caso la calificación final será la más alta de las que se obtengan teniendo en cuenta los resultados de ambas opciones. Al amparo del artículo 44.1 párrafo tercero LOE, los alumnos y alumnas que se encuentren en posesión de un título profesional básico podrán obtener el título de graduado en educación secundaria obligatoria por cualquiera de las dos opciones a las que se refiere el precitado artículo 29.1 LOE, mediante la superación de la evaluación final de educación secundaria obligatoria en relación con las materias del bloque de asignaturas troncales que como mínimo se deban cursar en la opción que escoja el alumno o alumna. Finalmente, de acuerdo con el artículo 44.4 párrafo primero LOE, los alumnos y alumnas que se encuentren en posesión de un título de técnico o de técnico superior podrán obtener el título de bachiller por la superación de la evaluación final de bachillerato en relación con las materias del bloque de asignaturas troncales que como mínimo se deban cursar en la modalidad y opción que escoja el alumno o alumna.

No corresponde al Tribunal Constitucional enjuiciar la oportunidad o conveniencia de las medidas adoptadas por el legislador para valorar si son las más adecuadas o las mejores de las posibles (entre otras muchas STC 60/1991, de 14 de marzo, FJ 5), puesto que debemos respetar las opciones legislativas siempre que las mismas se ajusten al texto constitucional. Por todo ello, debemos constatar que ni la suma de los preceptos impugnados ni cada uno de ellos aisladamente considerado avalan la tacha de inconstitucionalidad que la entidad recurrente dirige contra ellos.

c) El último motivo común de impugnación es la infracción del mandato constitucional que deriva del artículo 9.2 CE. Como afirmamos en la STC 12/2008, de 29 de enero, FJ 4, «el artículo 9.2 CE expresa la voluntad del constituyente de alcanzar no sólo la igualdad formal sino también la igualdad sustantiva, al ser consciente de que únicamente desde esa igualdad sustantiva es posible la realización efectiva del libre desarrollo de la personalidad; por ello el constituyente completa la vertiente negativa de proscripción de acciones discriminatorias con la positiva de favorecimiento de esa igualdad material». Los mandatos constitucionales que derivan del artículo 9.2 CE apuntan a «una política de equilibrio social en sectores que lo necesiten» (STC 33/2014, de 27 de febrero, FJ 4).

Sin duda la educación es un cauce válido para el logro de la sustantivación de la igualdad material propugnada por el artículo 9.2 CE. Este Tribunal ha declarado que «el derecho a la educación incorpora un contenido primario de derecho de libertad, a partir del cual se debe entender el mandato prestacional a los poderes públicos encaminado a promover las condiciones para que esa libertad sea real y efectiva (art. 9.2 CE) (SSTC 86/1985, de 10 de julio, FJ 3, y 337/1994, de 23 de diciembre, FJ 9), y que su ejercicio ha de tener lugar en el marco de un sistema educativo cuyos elementos definidores son determinados por los poderes públicos, de modo que la educación constituye una actividad reglada (SSTC 337/1994, de 23 de diciembre, FJ 9, y 134/1997, de 17 de julio, FJ 4)» (STC 111/2012, de 24 de mayo, FJ 5). La incidencia del mandato contenido en el artículo 9.2 CE puede implicar que no se repute como discriminatoria y constitucionalmente prohibida la acción de favorecimiento que los poderes públicos emprendan en beneficio de determinados colectivos, siempre con el fin de hacer efectivo el ejercicio del derecho fundamental de que se trate, garantizando así también la dignidad de la persona y el libre desarrollo de su personalidad (art. 10.1 CE), que suponen la base de nuestro sistema de derechos fundamentales (en este sentido, STC 207/2013, de 5 de diciembre, FJ 5, en relación con el art. 16.3 CE).

Ahora bien, una cosa es que «los poderes públicos, en cumplimiento del mandato del art. 9.2 CE, puedan adoptar medidas de trato diferenciado de ciertos colectivos en aras de la consecución de fines constitucionalmente legítimos, promoviendo las condiciones

que posibiliten que la igualdad de los miembros que se integran en dichos colectivos sean reales y efectivas o removiendo los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud» (STC 69/2007, de 16 de abril, FJ 4); y otra, que, cuando un poder público adopta en su ámbito de competencias una concreta regulación que no se orienta a aquel mandato o no lo satisface suficientemente, la consecuencia haya de ser su ilegitimidad constitucional. En otras palabras, el artículo 9.2 CE puede dar legitimidad a configuraciones legislativas orientadas a la realización efectiva de un principio tan fundamental del orden constitucional, si están razonablemente instrumentadas y no resultan lesivas para el ejercicio de los derechos fundamentales (STC 12/2008, de 29 de enero, FJ 5); pero las configuraciones legislativas que no estén orientadas o que no lo estén con cierta intensidad no por ello se convierten en ilegítimas.

Por una parte, la inconstitucionalidad por insuficiente observancia del mandato de promoción y remoción del artículo 9.2 CE no puede situarse en el ámbito de protección de ese precepto constitucional: El artículo 9.2 CE no consagra un derecho subjetivo a la igualdad sustantiva o efectiva, ni permite sancionar, en principio, salvo supuestos excepcionales, con la declaración de inconstitucionalidad la inexistencia o insuficiencia de medidas de promoción de la igualdad sustantiva o efectiva en un determinado ámbito, de igual forma que el artículo 14 CE solo impide la distinción infundada o discriminatoria (STC 86/1985, de 10 de julio, FJ 3) y no ampara frente a la falta de distinción entre supuestos desiguales, ni reconoce un derecho subjetivo al trato normativo desigual (por todas, STC 117/2006, de 24 de abril, FJ 2).

Por otra parte, el mandato de materialización de la igualdad efectiva que deriva del artículo 9.2 CE no vincula solo al legislador estatal, sino a todos los poderes públicos. En materia educativa también están constitucionalmente habilitados para ordenar la educación, tanto el Gobierno, en su condición de titular de la potestad reglamentaria que puede completar la regulación de los aspectos básicos, como las Comunidades Autónomas, como titulares de la competencia legislativa de desarrollo de las bases y de ejecución y como organizadores del servicio público educativo en su territorio. En suma, la acción del legislador estatal no puede impedir –no es esto, ciertamente, lo que se impugna en la demanda– ni cerrar el elenco ni la extensión posible de las medidas que promueven la igualdad efectiva o que remueven los obstáculos que la impiden o dificultan. También los legisladores autonómicos pueden, en el marco de sus competencias y con pleno respeto al contenido de las bases estatales, adoptar medidas suplementarias de promoción de la igualdad efectiva (STC 40/2011, de 31 de marzo, FJ 7).

Al margen de los argumentos anteriores, la lectura de los preceptos impugnados que expresan las opciones y los mecanismos de flexibilidad que contiene la Ley Orgánica para la mejora de la calidad educativa, que han sido sintetizados más arriba, no permite apreciar que se inscriban en una lógica contraria al mandato que el constituyente integró en el artículo 9.2 CE, de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo sean reales y efectivas.

Una vez examinados los tres motivos de impugnación articulados contra este primer bloque de preceptos, debemos afirmar que ninguno de ellos tiene capacidad de afectar a la constitucionalidad de la regulación adoptada. En consecuencia, procede desestimar la impugnación de los artículos 24.3, 25.1, 31.3, 32.2, 41.2, 44.1 párrafo tercero y 44.4 párrafo primero LOE, en la redacción dada por el artículo único, apartados décimo quinto, décimo sexto, vigésimo segundo, vigésimo tercero, trigésimo cuarto, trigésimo octavo y octogésimo noveno LOMCE.

5. El segundo bloque de impugnaciones se refiere a la vulneración de las competencias de la Comunidad Autónoma del País Vasco. En concreto, a los artículos 6 *bis.2 A*) 1, 2 y 3, 6 *bis.2 B*) 1, 2 y 3, 6 *bis.2 C*) 1 y 2, 29.1 y 4, 36 *bis.1* y 3, 144.1 de la Ley Orgánica 2/2006, en la redacción dada por el artículo único, apartados quinto, vigésimo, vigésimo noveno y octogésimo noveno LOMCE, se les reprocha la vulneración de los artículos 149.1.30 CE y 16 EAPV.

La letrada del Gobierno Vasco denuncia la instauración de un nuevo modelo de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas contrario al bloque de constitucionalidad: se habría sustituido un sistema de distribución basado en la reserva horizontal al Estado de un porcentaje regulatorio de cada una de las asignaturas que componen el currículo por un sistema que parte de la distribución vertical por asignaturas en función del grado e intensidad regulatoria de cada uno de los actores, en el que las posibilidades de complementar que se reconocen a la Administración educativa carecen de sustantividad desde una triple perspectiva: disponibilidad horaria, disponibilidad de un espacio real en las materias y áreas correspondientes, y significación evaluadora. El recurso destaca, además, aspectos concretos en los que se materializaría esa invasión competencial: la definición del contenido curricular de las enseñanzas y la evaluación de los aprendizajes. Argumenta que la participación autonómica debe proyectarse en todas las evaluaciones planificadas en las distintas etapas, también en las evaluaciones finales que se llevan a cabo en sexto de primaria y las que tienen lugar al finalizar la educación secundaria obligatoria y el bachillerato, tanto en relación con los criterios de evaluación como con los estándares de aprendizaje evaluables, tanto del bloque de las asignaturas troncales como de las específicas.

Como sustento de su impugnación afirma, en primer lugar, que la competencia autonómica en materia de educación (art. 16 EAPV) conecta directamente con los derechos históricos que la Constitución ampara y respeta, y cuya actualización estatutaria exige adecuada atención y respeto por el legislador estatal. Ello permite singularizar el acervo competencial de la Comunidad Autónoma de Euskadi, y obliga a conectar el análisis de constitucionalidad de algunos preceptos de la Ley recurrida con la salvaguarda de los derechos históricos de esa Comunidad. En segundo lugar, considera que, en cualquier caso, la competencia autonómica en materia de educación se define en el artículo 16 EAPV en términos muy amplios.

En nuestro enjuiciamiento de la impugnación invertiremos el orden de los argumentos con que la entidad recurrente sustenta su impugnación. Comenzaremos el análisis de acuerdo con los criterios generales aplicables a la distribución constitucional de competencias, esto es, teniendo en cuenta el contenido y el alcance de las competencias que la Constitución reconoce al Estado, y luego examinaremos la singularidad competencial de la Comunidad Autónoma del País Vasco que alega su representación procesal.

a) La impugnación que se formula contra los preceptos arriba mencionados, por alterar la distribución competencial que deriva del bloque de constitucionalidad, debe ser rechazada. Para resolver esta impugnación de carácter genérico no es necesaria una respuesta exhaustiva.

La mera modificación de la regulación en aspectos puntuales, incluso de calado, no implica por sí misma una alteración del sistema de distribución competencial contraria al bloque de constitucionalidad. En particular, el que la delimitación entre el ámbito de lo básico y el espacio abierto al desarrollo legislativo autonómico en materia de educación atendiera anteriormente a un criterio horario y ahora a un criterio sustantivo o distinto, como afirma la letrada autonómica, no implica que, si aquella ordenación era constitucional, la actual deje de serlo por esa sola circunstancia. Globalmente consideradas, las funciones que esos preceptos atribuyen a los órganos estatales no producen el resultado de alterar la distribución competencial que deriva del marco constitucional y estatutario, pues su configuración no permite deducir que rebasen el alcance de las competencias constitucionalmente atribuidas al Estado y tanto en los preceptos recurridos, como en otros no recurridos, se contempla espacio para el desenvolvimiento y el ejercicio de las competencias autonómicas.

Por lo demás, debemos recordar que en el fundamento jurídico tercero de esta Sentencia ya dimos por reproducidos varios de los fundamentos jurídicos de la STC 14/2018: En concreto, el fundamento jurídico cuarto, sobre la doctrina constitucional en materia de educación y los títulos competenciales previstos en el artículo 149.1.30

CE; el fundamento jurídico quinto, sobre la competencia estatal para la fijación de las llamadas «enseñanzas mínimas», «enseñanzas comunes» o «aspectos básicos del currículo»; el fundamento jurídico sexto, de encuadramiento competencial del régimen de las pruebas finales de educación secundaria obligatoria y bachillerato; y el fundamento jurídico octavo, letra a), sobre las condiciones en que es constitucionalmente admisible la aprobación de normas básicas de rango reglamentario.

Igualmente deben ser rechazadas las vulneraciones competenciales concretas que se dirigen contra los preceptos recurridos, con los mismos razonamientos que en las SSTC 14/2018, 49/2018, y STC 53/2018, se utilizaron para descartar impugnaciones similares provenientes de otras Comunidades Autónomas.

En efecto, por lo que respecta a la regulación de las pruebas finales de evaluación incorporadas por la LOMCE en las etapas de educación secundaria obligatoria y bachillerato, cuya superación es condición para la obtención de los correspondientes títulos académicos, los artículos 6 *bis*.2 b) 3, 29.1 y 4, 36 *bis*.1 y 3 y 144.1 (párrafos segundo y cuarto) LOE fueron objeto de diversas tachas de inconstitucionalidad de carácter competencial, que la STC 14/2018 (FJ 7) desestimó con la siguiente argumentación:

«[E]stas pruebas tienen la finalidad de normalizar "los estándares de titulación en toda España, indicando de forma clara al conjunto de la comunidad educativa cuáles son los niveles de exigencia requeridos e introduciendo elementos de certeza, objetividad y comparabilidad de resultados" según la exposición de motivos de la LOMCE. No ofrece pues duda alguna que forma parte de la competencia exclusiva del Estado la determinación del contenido de las pruebas de evaluación, en las que el mayor peso de las áreas troncales, como las anteriormente denominadas enseñanzas mínimas o comunes, es coherente con su función de asegurar una formación común y garantizar la homologación y la validez general de los títulos (por todas, SSTC 214/2012, de 14 de noviembre, FJ 4, y 24/2013, de 31 de enero, FJ 5).

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

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

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

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

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

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

A mayor abundamiento, la citada STC 14/2008, FJ 8, añadió que «[l]a sustitución de la anterior evaluación de diagnóstico de las competencias básicas por un procedimiento de evaluación individualizada para la etapa de educación primaria constituye una opción adoptada legítimamente por el legislador estatal en el ámbito de sus competencias. Esta conclusión no se ve contradicha por la circunstancia de que la superación de esta evaluación no sea requisito para la obtención de un título académico, pues el diseño del currículo básico no tiene como único objetivo asegurar el carácter oficial y la validez en todo el territorio nacional de las titulaciones académicas, sino también la formación común [art. 6.1 e) LOE], finalidad última a la que responde la competencia estatal sobre enseñanzas mínimas, como hemos dejado sentado desde la STC 87/1983, de 27 de octubre, FJ 4».

Finalmente, debemos recordar que en la STC 53/2018, FJ 4, también rechazamos una impugnación dirigida genéricamente al artículo 6 *bis* LOE, introducido por el artículo único, apartado quinto LOMCE, por excluir toda participación autonómica en la determinación de los estándares de aprendizaje evaluables relativos a los bloques de asignaturas troncales y específicas. Afirmamos entonces que «los estándares de aprendizaje integran el currículo y son especificaciones de los criterios de evaluación que permiten definir los resultados de aprendizaje» y «también concretan lo que el alumno debe saber, comprender y saber hacer en cada asignatura y contribuyen y facilitan el diseño de pruebas estandarizadas y comparables». Y concluimos que las previsiones legales impugnadas no excedían de la competencia que corresponde al Estado de acuerdo con el artículo 149.1.30 CE y permitían, en todo caso, un margen de desarrollo a las Comunidades Autónomas en relación con la evaluación de dichas asignaturas, a través de la fijación o el complemento de los criterios de evaluación de los tres bloques de asignaturas y de la fijación de los estándares de aprendizaje del bloque de asignaturas de libre configuración.

b) Como ya se indicó, la representante procesal de la Comunidad Autónoma del País Vasco alega, no obstante, la singularidad competencial de dicha Comunidad en materia educativa, como consecuencia de la garantía constitucional de la foralidad. Arguye que el legislador estatal tiene que atender a los aspectos concretos que integran los regímenes forales históricos en materia educativa, entre los cuales alude expresamente a «las competencias normativas en materia de evaluación», junto a otros ajenos al objeto del presente recurso de inconstitucionalidad.

Este Tribunal ha admitido que el amparo y respeto a los derechos históricos de los territorios forales proclamado en la disposición adicional primera de la Constitución implica «un tratamiento normativo singular propio» frente a los poderes centrales del Estado (STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 26), lo que puede resultar en una menor vinculación de las Comunidades Autónomas del País Vasco y Navarra a la legislación básica del Estado (SSTC 140/1990, de 20 de septiembre, FFJJ 4 y 5, y 111/2014, de 26 de junio, FJ 2).

No obstante, para ser constitucionalmente válido, ese tratamiento normativo singular tiene que fundamentarse en una expresa previsión estatutaria. El Estatuto de Autonomía es el elemento decisivo de actualización de los derechos históricos de los territorios forales. En consecuencia, tras su actualización a través del Estatuto de Autonomía del

País Vasco o de la Ley Orgánica de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra es el correspondiente precepto estatutario el que expresa el contenido de la foralidad garantizada por la Constitución (SSTC 76/1988, de 26 de abril, FJ 4; 140/1990, FJ 3, y 159/1993, de 6 de mayo, FFJJ 5 y 6). Esto significa que, como han reconocido las SSTC 94/1985, de 29 de julio FJ 6, y 140/1990, FJ 3, la atribución por los Estatutos de Autonomía de una determinada competencia supone en ocasiones la actualización de un derecho histórico. Dentro del ámbito competencial que, mediante su actualización estatutaria, queda incorporado al marco constitucional, se debe incluir, como indicó la citada STC 140/1990, FJ 4, lo que en cada momento histórico haya de considerarse que integra la materia de que se trate, lo que comprende, también, aquellos aspectos que se consideren incluidos en él aunque su regulación no se haya realizado con anterioridad, pues cabe entender que es consecuencia ineludible de las competencias que le corresponden históricamente al territorio foral y le reconocen expresamente la Constitución y el correspondiente Estatuto de Autonomía.

El mismo procedimiento debe seguirse en materia de educación. Por tanto, es en el Estatuto de Autonomía donde debe producirse, en su caso, la actualización de los derechos históricos. No cabe duda que respecto a los territorios forales que integran la Comunidad Autónoma del País Vasco la actualización de sus derechos históricos se ha llevado a cabo mediante la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco, de manera que las competencias que tengan su origen en un derecho histórico corresponderán a la Comunidad Autónoma del País Vasco en los términos que haya precisado ese Estatuto de Autonomía, dentro del marco de la Constitución.

La materia de educación goza en el Estatuto de Autonomía para el País Vasco de un tratamiento singularizado y separado con respecto a otras materias que se enumeran en los artículos 10, 11 y 12. El precepto estatutario que determina las competencias en materia de educación de la Comunidad Autónoma del País Vasco es el artículo 16, que tiene la siguiente redacción: «En aplicación de lo dispuesto en la Disposición adicional primera de la Constitución, es de la competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio del artículo 27 de la Constitución y Leyes Orgánicas que lo desarrollen, de las facultades que atribuye al Estado el artículo 149.1.30 de la misma y de la alta inspección necesaria para su cumplimiento y garantía.»

Mediante el examen del precepto estatutario reproducido podemos apreciar que, si bien se remite expresamente a la garantía de la foralidad que contiene la disposición adicional primera de la Constitución, lo que constituye por sí mismo el reconocimiento de un derecho histórico, somete las competencias autonómicas en esa materia, en todo caso, a los mismos límites que rigen para las demás Comunidades Autónomas de acuerdo con el marco constitucional: el contenido del artículo 27 CE y las leyes orgánicas que lo desarrollen, las facultades que el artículo 149.1.30 CE atribuye al Estado y la alta inspección necesaria para el cumplimiento y garantía de esas facultades. De ahí que en la STC 6/1982, de 22 de febrero, FJ 2, afirmáramos que «[e]l artículo 16 del Estatuto Vasco, 'en aplicación de lo dispuesto en la disposición adicional primera de la Constitución' reserva a la Comunidad Autónoma del País Vasco, sustancialmente, iguales competencias y con la misma salvedad» que las que estaban entonces definidas en el artículo 15 del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Por tanto, debemos concluir que, aunque pudiera constatarse que, efectivamente, los territorios forales integrados en la Comunidad Autónoma del País Vasco ejercieron competencias, en razón de sus derechos históricos, en materia de educación, lo cierto es que en la presente Sentencia hemos declarado que las disposiciones legales impugnadas han sido dictadas legítimamente al amparo de las competencias que el Estado ostenta en materia de educación conforme al artículo 149.1.30 CE; disposición constitucional que opera también como límite de las competencias autonómicas en materia de enseñanza resultantes de la actualización de los derechos históricos de los territorios forales. Por esta razón, la impugnación competencial que la demanda formula

respecto a los preceptos mencionados debe ser rechazada también desde la perspectiva competencial específica de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Así, pues, cabe concluir que los preceptos recurridos no infringen el artículo 16 EAPV. En consecuencia, procede desestimar la impugnación de los artículos 6 *bis.2* A) 1, 2 y 3, 6 *bis.2* B) 1, 2 y 3, 6 *bis.2* C) 1 y 2, 29.1 y 4, 36 *bis.1* y 3, 144.1 LOE, en la redacción dada por el artículo único, apartados quinto, vigésimo, vigésimo noveno y octogésimo noveno LOMCE.

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 recurso de inconstitucionalidad.

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

Dada en Madrid, a veintiuno de junio dos mil dieciocho.—Juan José González Rivas.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Antonio Narváez Rodríguez.—Alfredo Montoya Melgar.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.