

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

15093 *Pleno. Sentencia 212/2012, de 14 de noviembre de 2012. Recurso de inconstitucionalidad 1621-2003. Interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de calidad de la educación. Competencias sobre educación y reserva de ley orgánica: constitucionalidad de los preceptos legales estatales relativos a las enseñanzas comunes, formación del profesorado, evaluación e inspección educativa, premios a la excelencia académica, materiales educativos y que incorporan diversas remisiones al desarrollo reglamentario de la ley (STC 184/2012); inconstitucionalidad de la atribución de carácter orgánico a los preceptos que remiten al Gobierno la concreción de las enseñanzas comunes en educación primaria y secundaria, así como la alteración de los itinerarios de la educación secundaria obligatoria.*

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1621-2003, interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra los arts. 5; 6; 8.2 y 3; 10.2; 16.3; 23.2; 26.2 y 5; 29.2 y 3; 31.2; 35.4 y 6; 43.3; 46.1; 49.2; 58.3; 59.1; 88.2; 92.3; 101.3; 106; 107.3, disposición adicional segunda, apartado 2; disposición adicional tercera, apartados 1 y 4; disposición adicional cuarta; disposición transitoria segunda, apartado 1, y disposiciones finales tercera, apartado 2; sexta; novena y décima de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de calidad de la educación. Han comparecido y formulado alegaciones la Abogada del Estado y el Letrado del Senado. Ha sido Ponente el Magistrado don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 21 de marzo de 2003 la Letrada de la Generalitat de Cataluña, en la representación que legalmente ostenta, promueve recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 5; 6; 8.2 y 3; 10.2; 16.3; 23.2; 26.2 y 5; 29.2 y 3; 31.2; 35.4 y 6; 43.3; 46.1; 49.2; 58.3; 59.1; 88.2; 92.3; 101.3; 106; 107.3, disposición adicional segunda, apartado 2; disposición adicional tercera, apartados 1 y 4; disposición adicional cuarta; disposición transitoria segunda, apartado 1, y disposiciones finales tercera, apartado 2; sexta; novena y décima de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de calidad de la educación.

La Letrada de la Comunidad Autónoma comienza su escrito de alegaciones haciendo referencia a que la Ley Orgánica de calidad de la educación pretende fundar una nueva ordenación del sistema educativo desconociendo los límites que los Estatutos de Autonomía imponen al legislador estatal, en particular los derivados del art. 15 del

Estatuto de Autonomía de Cataluña, aprobado por Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, que ha de operar como canon de constitucionalidad. Añade a lo anterior, con cita de la STC 6/1982 que la regulación cuestionada de la Ley Orgánica de calidad de la educación no tiene encaje competencial ni en el art. 149.1.1 CE, ni en el 149.1.18 CE, ni en el art. 149.1.30 CE –como pretende su disposición final sexta– ni en ningún otro. Tampoco el hecho de que se trate de una ley orgánica es causa para que no sea respetado el reparto competencial que deriva del bloque de constitucionalidad, bloque del que deriva la necesidad de que la norma básica reserve un margen suficiente a la normativa de desarrollo que permita a las Comunidades Autónomas expresar sus intereses particulares. De esta manera, con cita de las SSTC 147/1991, 141/1993 y 131/1996, la Letrada de la Generalitat de Cataluña argumenta que las normas básicas han de formularse en forma de principios generales y pueden incluir condiciones mínimas y parámetros, pero no diseñar en concreto el régimen organizativo propio ni llegar a tal grado de detalle que impida a las Comunidades Autónomas establecer su propia opción legislativa.

Un primer grupo de preceptos se impugnan con el argumento de que el Estado no puede regular las enseñanzas comunes, más allá de las enseñanzas mínimas básicas, tal y como estaban previstas en los arts. 4.2 y concordantes de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de ordenación general del sistema educativo, (LOGSE). Ese cambio de «enseñanzas mínimas» a «enseñanzas comunes» consta explícito en el art. 8 y en la disposición final tercera, apartado 2, y se aplica en los diversos grados y modalidades en los arts. 16.3, 23.2, 26.2, 35.6, 49.2 y disposición adicional segunda 2. Tal cambio es sustantivo, ya que encierra un cambio de concepción y una extensión de lo básico que deja de ser un mínimo común y se convierte en una regulación homogeneizadora que ya no responde a objetivos de formación común sino que se extiende a todo el espacio regulador, de tal manera que la sustitución antes mencionada hace que lo común deje de ser mínimo. En concreto, eso implica que se pasa de un sistema en el que la regla de mínimos marcaba el contenido de la formación común que debía ser impartida a todos los alumnos a otro en el cual el contenido de esa formación pretende ser determinado unilateralmente por el Estado, tal como se pone de manifiesto en el art. 8 de la Ley Orgánica de calidad de la educación.. Dicho precepto regula lo que se entiende por currículo, estableciendo que, en relación con los objetivos, contenidos y criterios de evaluación del currículo, el Gobierno fijará las enseñanzas comunes sin posibilidad de intervención autonómica, ya que éstas han de incorporarse en sus propios términos. Contrastado este precepto, y los proyectos de disposiciones de carácter general en preparación, con el art. 4 LOGSE y sus disposiciones de desarrollo, la Letrada autonómica concluye que el Estado se está reservando para sí, bajo la rúbrica enseñanzas comunes, la determinación de un currículo blindado, anulando el margen que quedaba en manos de las administraciones educativas, pues las enseñanzas comunes se perfilan no como áreas temáticas, sino como asignaturas de cada curso. Además se da a esa opción el carácter de ley orgánica, vulnerando la reserva constitucional en la materia. Finalmente se cuestiona que las enseñanzas comunes hayan de incorporarse al currículo en sus propios términos, en cuanto que se limita la competencia de las Comunidades Autónomas para fijar el contenido del currículo, que no podrá ser ya adaptado. Por ello la Letrada de la Generalitat considera que el art. 8 y la disposición final tercera, apartado 2, con carácter general, y los arts. 16.3, 23.2, 26.2, 35.6, 49.2 y disposición adicional segunda, apartado 2, en cuanto aplican dicho criterio a cada una de las enseñanzas, adolecen de inconstitucionalidad por no «establecer esas bases de forma suficientemente amplia y flexible como para permitir que las Comunidades Autónomas con competencias normativas en la materia puedan adoptar sus propias alternativas políticas en función de sus circunstancias específicas» (STC 131/1996, FJ 3).

Otra causa de inconstitucionalidad alegada se refiere a lo que se consideran remisiones en blanco al reglamento para desarrollar la Ley Orgánica 10/2002, tacha que se imputa a los arts. 10.2, 26.5, 29, 31.2, 35.4, 43.3, 46.1, disposición transitoria segunda, apartado 1, y disposición final novena, en relación con los anteriores. La Letrada de la

Generalitat de Cataluña recuerda la doctrina constitucional acerca del doble requisito, material y formal, que ha de cumplir la norma básica, recordando que al segundo de ellos atiende el principio de ley formal, admitiendo, solamente como excepción, el uso de la potestad reglamentaria del Gobierno para establecer la norma básica. Por ello estima que los preceptos de la Ley Orgánica de calidad de la educación, donde se realizan las remisiones reglamentarias no cumplen los requisitos de la doctrina constitucional, por atribuir carácter básico a futuros reglamentos (con cita de la STC 197/1996, en relación con el sector energético). Argumenta que el efecto que producen las concretas remisiones reglamentarias y la genérica comprensiva de todas en la disposición final novena es la conversión de la competencia plena de la Generalitat en materia de educación en una competencia residual, a merced de lo que el Gobierno disponga. En cuanto al art. 10.2 y la disposición transitoria segunda, apartado 1, relativos a la educación preescolar, indica que el primero de ellos tiene un componente asistencial que no admite la asunción de potestades reglamentarias estatales en esta materia, mientras que la segunda incurriría en una flagrante contradicción con el anterior en tanto que sustrae a las Comunidades Autónomas, de forma supuestamente transitoria, una potestad para establecer las condiciones que habrán de reunir los centros que formalmente les atribuye el art. 10.2 de la Ley Orgánica. El art. 29.3, sobre promoción en la educación secundaria obligatoria, vacía de contenido la competencia autonómica por cuanto el precepto legal ya es lo suficientemente detallado. En cuanto a los arts. 31.2 y 35.4, se reputan inconstitucionales por contener remisiones reglamentarias en blanco de la norma básica, lo que se considera contrario tanto al art. 9.3 CE como al orden constitucional de distribución de competencias, en la medida en que introduce una clara inseguridad con respecto a las bases estatales, incompatible con el carácter estable y cierto que de ellas ha de predicarse. Finalmente la representación procesal de la Generalitat de Cataluña considera que los arts. 43.3 y 46.1 de la Ley Orgánica de calidad de la educación resultan inconstitucionales, el primero de ellos, por la remisión al desarrollo reglamentario del Estado del establecimiento de reglas especiales para los alumnos superdotados y, el segundo, por fijar con un excesivo grado de detalle las normas concretas de escolarización de los niños con necesidades educativas especiales.

Alude ahora el escrito de interposición del recurso a la falta de competencia del Estado para regular unilateralmente y asumir competencias ejecutivas en relación con la formación de profesores y directores de centros, vulneración que se predica de los arts. 58.3, 59.1, 88.2 y 92.3 de la Ley Orgánica de calidad de la educación, por entender que dichas previsiones no encuentran amparo en las competencias estatales ex arts. 149.1.1, 149.1.18 y 149.1.30 CE, pues correspondería a la Generalitat de Cataluña el desarrollo legislativo y la ejecución del régimen jurídico básico de los cuerpos nacionales de los funcionarios docentes, tal como se desprende de la doctrina de las SSTC 75/1990, 86/1990 y 330/1993. Dichas potestades habrían quedado totalmente olvidadas por los arts. 58.3 y 59.1 de la Ley Orgánica 10/2002, pues el primero remite al reglamento estatal las condiciones, efectos y homologación del título profesional de especialización didáctica, sin intervención autonómica alguna y el segundo permite a un órgano estatal la asunción de funciones ejecutivas en materia de formación permanente del profesorado. Por otra parte, el art. 92.3 de la Ley Orgánica de calidad de la educación, permite al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte colaborar con las Administraciones educativas mediante la oferta periódica de planes de formación que promuevan la calidad de la función directiva, lo que supone que el Estado impartirá cursos por todo el territorio, con lo que, además, incurriría en duplicidad de servicios, tal como evidencia el art. 92.2, que impone a las Administraciones educativas la organización de cursos de formación de directivos. Por último, el art. 88.2 de la Ley Orgánica de calidad de la educación resulta contrario a las competencias autonómicas por impedir el desarrollo normativo del proceso de selección de los directores de los centros docentes públicos.

Seguidamente se expone la inconstitucionalidad de los arts. 101.3, 106 y 107.3 de la Ley Orgánica 10/2002, relativos, el primero, a los planes de evaluación autonómicos del sistema educativo, y los segundos, a la inspección autonómica del sistema educativo.

Así, respecto al art. 101 se indica que se trata de planes de evaluación que elaboran y llevan a cabo las propias Administraciones educativas sobre los servicios que prestan, regulación que sólo debería ser principal y no incluir disposiciones que pueden afectar a como ejecutar dichos planes o el procedimiento concreto para llevarlos a cabo. En parecida inconstitucionalidad incurrirían los arts. 106 y 107.3, relativos a la organización de la actividad inspectora y a la formación de los inspectores de educación, que excederían de las atribuciones estatales en relación con la alta inspección, conforme a las SSTC 75/1990 y concordantes y 6/1982, y entrarían de lleno en las competencias autonómicas. En concreto, respecto al art. 106, se alega que el Estado no tiene competencias específicas en materia de inspección educativa, sino que han de seguirse las reglas generales del reparto competencial en materia de educación, estando también asumida por la Generalitat en cuanto se considere desarrollo del régimen estatutario de sus funcionarios. Por su parte, también se entiende inconstitucional el inciso «condiciones y requisitos básicos que el Gobierno establezca, una vez consultadas las Comunidades Autónomas» del art. 107.3, pues contraviene la intervención reglamentaria autonómica en la formación de los funcionarios que llevarán a cabo las tareas de inspección.

A los arts. 5 y 6 se les reprocha que regulen ayudas y premios que no responden a los criterios de la doctrina constitucional en materia de ayudas y subvenciones. Así, en cuanto al art. 5, relativo a los premios y reconocimientos que puede establecer el Estado, destinados a reconocer la excelencia y el especial esfuerzo y rendimiento académico de los alumnos, así como el de los profesores y los centros docentes por su labor y por la calidad de los servicios que presten, se alega que se trata de una actividad ejecutiva que el Estado no puede realizar. Por su parte el art. 6, relativo a programas de cooperación, se cuestionan por permitir que el Estado los gestione así como por referirse a conceptos –conocimiento y aprecio de la riqueza cultural y solidaridad– con una considerable fuerza expansiva, lo cual puede desvirtuar el establecimiento de enseñanzas mínimas obligatorias. Tampoco el título competencial estatal en materia de cultura justificaría la regulación del art. 6, recordando a este respecto la doctrina constitucional en materia de subvenciones y ayudas públicas.

La inconstitucionalidad de las disposiciones adicionales tercera y cuarta sobre libros de texto y calendario escolar vendría determinada porque impiden el mínimo desarrollo reglamentario y la ejecución. Así, respecto a la disposición adicional tercera, se cuestiona que los libros de texto y materiales curriculares no requieran la previa autorización de la Administración educativa, sino que su supervisión corresponda a la inspección educativa, pues se regula con ello una función de verificación y control que ha de ser ejercida por quien tiene la competencia de desarrollo normativo y ejecución en materia de enseñanza. Igualmente la imposibilidad de que los libros de texto y materiales curriculares adoptados no puedan ser sustituidos por otros durante un período mínimo de cuatro años se reputa contraria al orden competencial, en cuanto que se trata de una opción que ha de poder valorar la propia Administración educativa. Algo similar sucede con la disposición adicional cuarta, en relación con el calendario escolar, pues se fija con carácter básico el número de días lectivos para las enseñanzas obligatorias y se remite al reglamento estatal el mínimo de días lectivos para el resto de las enseñanzas. Además se fijan unos días concretos de inicio y fin del curso escolar, todo lo cual constituyen límites injustificados a las competencias de normación y ejecución de la Generalitat.

Finalmente se denuncia la inconstitucionalidad de la disposición final sexta, por conexión con los preceptos impugnados, dado que entiende que los mismos no quedan amparados por aquellas. Además, en relación a la disposición final décima, se alega la vulneración del art. 81.1 CE, por carecer los arts. 8.2 y 3; 16.3, 23.2, 26.2 y 5 y 88.2 del carácter orgánico que aquélla les atribuye.

Por último, mediante otrosí, se solicita en la demanda, en primer lugar, que se tenga por planteada la recusación planteada del Excmo. Sr. don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, por concurrir, según se afirma en el escrito, la causa prevista en el art. 219.7 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y, en segundo lugar, con carácter subsidiario al anterior, por concurrir la causa prevista en el art. 219 noveno de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

2. Por providencia de 29 de abril de 2003 la Sección Segunda acordó admitir a trámite el recurso y, de conformidad con lo establecido en el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, por conducto del Ministro de Justicia, al objeto de personarse en el proceso y formular alegaciones en el plazo de quince días. En cuanto a lo solicitado en el otrosí del escrito de interposición del recurso se acordó formar pieza separada y dar cuenta para acordar lo procedente. Asimismo se ordenó publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

3. El día 16 de mayo de 2003 la Presidenta del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara en el sentido de no personarse en el proceso ni formular alegaciones.

4. Las alegaciones presentadas por la Abogada del Estado en representación del Gobierno fueron registradas en este Tribunal el día 27 de mayo de 2003.

Tras señalar que no van a examinarse las consideraciones que efectúa la demanda respecto a las intenciones de la Ley o los riesgos derivados de su indebida aplicación, alude a la doctrina constitucional en relación con el sistema educativo señalando que la competencia estatal en materia de educación no se reduce a las normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE ni es admisible una identificación del alcance de la competencia estatal con el ámbito estricto de la reserva de ley orgánica ex art. 81.1 CE, dado, de un lado, la viabilidad de remisiones a normas reglamentarias que completan el contenido de las bases establecidas en la ley y, por otra parte, las declaraciones jurisprudenciales (así, SSTC 37/1981 y 71/1982) que no identifican la referencia del art. 149.1.1 CE únicamente con los derechos fundamentales alcanzando también a la igualdad en las «posiciones jurídicas fundamentales» o a la «uniformidad de las condiciones básicas en el ejercicio de los derechos». Hace referencia a continuación al contenido del art. 27 CE, del que se desprende que la concreción del sistema educativo quedaba encomendada al legislador en un proceso que se produjo escalonadamente a partir de 1980 y en el que destacan dos normas, la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación y la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de ordenación general del sistema educativo e indica que, pese a que la doctrina constitucional se ha centrado en el art. 27 CE, de sus pronunciamientos, en especial las SSTC 5/1981 y 77/1985, se deduce el reparto competencial en esta materia. Esquema de reparto competencial que otorgaría un amplio margen en el diseño del sistema educativo al Estado a través de la regulación de los principios comunes sobre los que se asienta el sistema educativo nacional, correspondiendo a las Comunidades Autónomas el desarrollo de las bases estatales y las competencias de ejecución en esta materia. Dicho esquema habría sido respetado por la Ley Orgánica de calidad de la educación que contiene pocas previsiones novedosas las cuales tratan de conseguir una regulación más acorde con las finalidades que persigue la ley, actualizando y concretando la regulación básica. Niega, en todo caso, la Abogada del Estado, que la de la Ley Orgánica de calidad de la educación no reconozca participación alguna a las Comunidades Autónomas en la definición del sistema educativo, mencionando expresamente lo que califica como multitud de preceptos de dicha norma que invocan las competencias de las administraciones educativas o reclaman la intervención o participación al respecto de las Comunidades Autónomas.

La Abogada del Estado hace referencia a continuación a la distribución constitucional de competencias en la materia, señalando que, al igual que sus antecesoras, la Ley Orgánica de calidad de la educación se ha dictado en virtud de las competencias estatales ex art. 149.1.1, 18 y 30 CE, mientras que a la Comunidad Autónoma de Cataluña le corresponde el desarrollo legislativo y la ejecución, conforme al art. 36.1 de su Estatuto de Autonomía. Recuerda en ese sentido la doctrina constitucional sobre los títulos competenciales estatales, con cita de las SSTC 42/1981, 122/1989 y 147/1992, en lo que respecta a la competencia en materia de homologación de títulos académicos y profesionales. Igualmente hace referencia a la doctrina de la STC 197/1996, en relación a

las bases estatales, así como a la de las SSTC 154/1988 y 61/1997 en relación con el art. 149.1.1 CE, de las que deduce que este precepto cumple una función habilitante de competencias estatales con derechos constitucionales y se constituye en el fundamental instrumento para garantizar la uniformidad de las condiciones de vida en el territorio nacional. De todo lo anterior concluye que las competencias estatales sobre la enseñanza son normativas y ejecutivas, si bien la existencia de un título competencial específico sobre educación hace pasar a un segundo plano el alcance del art. 149.1.1 CE así como el del art. 149.1.18 CE, en relación específicamente con la función pública docente.

Aun con carácter previo a examinar la alegada inconstitucionalidad de los distintos preceptos impugnados, la Abogada del Estado hace una breve consideración sobre la estructura de las alegaciones señalando que las ha agrupado bajo el mismo esquema que el escrito de demanda. Así, indica que en la demanda existen diversas alegaciones de inconstitucionalidad referidas a artículos concretos, que se apoyan en que el Estado no puede regular las enseñanzas comunes más allá de las enseñanzas mínimas básicas; las remisiones en blanco al reglamento estatal para desarrollar la Ley Orgánica de calidad de la educación; la falta de competencia del Estado para regular unilateralmente y asumir competencias ejecutivas respecto a la formación de profesores y directores de centros; la regulación organizativa de la evaluación y de la inspección educativa autonómica; la regulación de las ayudas y premios; la vulneración de la competencia autonómica de desarrollo reglamentario y ejecución en materia de enseñanza y, por último, la conexión con los preceptos impugnados de las disposiciones finales sexta y décima.

Señalado lo anterior, la Abogada del Estado se refiere al primer grupo de preceptos impugnados, los arts. 8.2 y 3, 16.3, 23.2, 26.2, 35.6, 49.2, disposición final tercera.2 y disposición adicional segunda, apartado 2. La impugnación de estos preceptos se apoya en que la regulación que contienen comporta la sustitución de la regulación estatal de las «enseñanzas mínimas», previstas en los arts. 4.2 y concordantes de la LOGSE, por las enseñanzas comunes a las que se refiere a la Ley Orgánica de calidad de la educación. Al respecto indica que el escrito de demanda adolece de gran imprecisión, pues no concreta la extralimitación competencial que se denuncia, ya que será, en todo caso, la normativa básica dictada por el Gobierno la que pueda ser impugnada si vulnera la distribución de competencias. De hecho la demanda se limita a alegar que el cambio terminológico puede llegar a vulnerar las posibilidades de desarrollo legislativo y ejecución de la Comunidad Autónoma. Se refiere a continuación la Abogada del Estado al planteamiento de la Ley Orgánica de calidad de la educación en materia curricular, indicando que la competencia estatal para establecer las enseñanzas mínimas ha sido reconocida por la doctrina constitucional (SSTC 6/1982 y 87/1983 y 88/1983), de modo que al Estado le corresponde fijar las enseñanzas comunes –antes mínimas– y a las Comunidades Autónomas establecer el currículo completo, del que las enseñanzas comunes forman parte en sus propios términos. Alega la Abogada del Estado que la modificación terminológica introducida no altera el reparto competencial en la materia, dado que si se permitiera que las Comunidades Autónomas pudieran alterar, modificar o sustituir las enseñanzas comunes no quedaría garantizada la formación común que define la identidad del sistema educativo, de modo que se trata de una competencia que, por su propia naturaleza corresponde al Estado. Competencia cuyos límites vienen fijados en el propio art. 8, en el que se fijan, en relación con los horarios escolares, los porcentajes que han de dedicarse a las enseñanzas comunes. Respetando los límites cuantitativos allí establecidos, el Estado puede determinar tanto los contenidos de las enseñanzas como su secuenciación en los distintos niveles y etapas del sistema educativo, con el fin de garantizar la movilidad de los alumnos en todo el territorio español. Finalmente estima la Abogada del Estado que no pueden aceptarse aquí argumentos de carácter pedagógico ni tampoco la comparación entre la LOGSE y la Ley Orgánica de calidad de la educación que realiza la demanda ni, finalmente, las referencias a los proyectos de desarrollo reglamentario de la Ley Orgánica de calidad de la educación. En cuanto a la disposición final tercera, apartado 2, indica que es consecuencia necesaria del cambio operado en el

art. 8.2. El resto de preceptos impugnados lo son por utilizar el término comunes para cada una de las enseñanzas que regulan, por lo que la Abogada del Estado se remite a lo ya señalado sobre el planteamiento competencial de la Ley Orgánica de calidad de la educación en materia curricular.

En cuanto a los arts. 10.2, 26.5, 29, 31.2, 35.4, 43.3, 46.1, disposición transitoria segunda, apartado 1, y disposición final novena, a los que se formula el reproche común de su remisión en blanco a la potestad reglamentaria del Gobierno, la Abogada del Estado, antes de examinar el contenido concreto de las argumentaciones en relación a cada uno de los preceptos impugnados, alude, con cita de la STC 77/1985, a la doctrina constitucional sobre la posibilidad de regulación reglamentaria en esta materia. Respecto al art. 10.2, indica que el inciso impugnado se limita a remitir al Gobierno la regulación de los aspectos educativos de la educación preescolar que indudablemente se insertan en la competencia estatal de ordenación del sistema educativo, sin que resulte admisible que, por el hecho de que este tipo de educación tenga carácter voluntario y no pueda considerarse incluida en la obligatoriedad de la enseñanza, pueda alegarse que se trata de un nivel educativo de menor significación. También rechaza la aplicación al caso de la doctrina de la STC 197/1996, pues allí se trataba de una remisión abierta e indeterminada que no puede predicarse de los preceptos de la Ley Orgánica de calidad de la educación, y en lo que hace al art. 10.2 el propio título I ofrece normativa básica suficiente para ordenar el desarrollo reglamentario de esta etapa voluntaria del sistema educativo. Igualmente niega la contradicción que el demandante aprecia entre el art. 10.2 y la disposición transitoria segunda, pues la atribución en orden a la fijación de requisitos mínimos para los centros de educación preescolar que tal disposición hace al Gobierno se refiere a los aspectos educativos de la etapa, para permitir la adaptación de los centros que, a la entrada en vigor de la norma, atiendan a niños menores de tres años sin hallarse autorizados como centros de educación infantil. En cuanto al art. 26.5 indica que este precepto establece itinerarios que estarán constituidos por asignaturas de entre las establecidas en el art. 23.1 de la Ley Orgánica de calidad de la educación. En ese marco, resulta lógica la posposición a la regulación reglamentaria de la determinación de las asignaturas que van a integrar los itinerarios formativos del tercer y cuarto curso de la educación secundaria obligatoria, ya que, por un lado, la organización de las enseñanzas debe permitir una adecuación a las necesidades cambiantes del sistema educativo y, por otro, la fijación de las asignaturas específicas de los itinerarios ha de ser realizada por el Estado pues, de otro modo, quebraría la pretensión de la ley de establecer un número determinado de ellos en atención a un razonable equilibrio entre la diversificación del sistema educativo y las expectativas y necesidades de los alumnos. Igualmente, respecto al art. 26.5, señala que la existencia de un número de itinerarios concretos es una cuestión accesoria a la regulación básica, el reconocimiento de su existencia en la educación secundaria obligatoria con los perfiles básicos que se reflejan en la Ley Orgánica de calidad de la educación y que, por tanto, puede ser establecida por reglamento.

Sobre el art. 29.3, indica que las condiciones en que se produce la promoción de los alumnos forma parte de la regulación de las condiciones para la obtención de un título, de manera que no resultaría acorde con la homologación del sistema educativo ni con la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho a la educación, el establecimiento de distintos modos de promoción en cada Administración educativa, lo que supondría una alteración sustancial del ejercicio de aquel derecho. Por otra parte, su establecimiento por reglamento se justifica en que las condiciones de promoción al curso siguiente variarán en función de las necesidades de los alumnos, es decir, serán cambiantes en tanto deberán adaptarse a las insuficiencias que en materia educativa vayan surgiendo y sea preciso atender. En lo que respecta al art. 31.2, recalca que la remisión reglamentaria se justifica en este caso en que se trata de una regla excepcional para la obtención del título de graduado en educación secundaria de marcado carácter técnico o de detalle. Respecto al art. 35.4, estima que el contenido normativo del capítulo V (arts. 33 a 37) del título I en el que se inserta ofrece un marco legal suficiente para guiar su desarrollo posterior, estableciéndose así unos contenidos técnicos impropios de una

ley orgánica. En cuanto al art. 43.3, la remisión reglamentaria se justifica también por tratarse de una materia esencialmente técnica, cuya regulación reglamentaria por el Estado no constituye novedad alguna, pues ese régimen se establecía en una orden ministerial, resultando, además, una regulación más flexible que la preexistente en la LOGSE. Finalmente, respecto al art. 46.1, señala que lo único que establece este precepto son las mismas edades de comienzo y fin de la escolarización que las fijadas con carácter general permitiendo, excepcionalmente, la flexibilización de esta escolarización y fijando una edad máxima de escolarización. Se fija así un mínimo común normativo que persigue igualar la escolarización de estos alumnos.

Examina ahora la Abogada del Estado la impugnación de los arts. 58.3, 59.1, 88.2 y 92.3, relativos a la formación de profesores y directores de centros, destacando, en primer lugar, la importancia que la Ley Orgánica de calidad de la educación, conforme a su exposición de motivos, confiere a la formación del profesorado. Tras ello, examinado ya el art. 58.3, señala que, puesto que se trata de un título profesional (art. 58.1 de la Ley Orgánica de calidad de la educación), se dicta al amparo de la competencia estatal, relativa a la «regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales», considerando que, no cabe, como pretende la demanda, utilizar el recurso contra este precepto para evitar posibles vulneraciones competenciales que pudieran producirse en un posterior desarrollo reglamentario. La impugnación de los arts. 59.1 y 2 reposa en la idea de que las competencias estatales en materia educativa son, exclusivamente, de carácter normativo, cuando la educación es una materia compartida respecto a la que, tanto el Estado como las Comunidades Autónomas poseen potestades normativas y ejecutivas. En ese sentido el art. 57.1 persigue un claro interés supracomunitario como es mejorar la calidad de la enseñanza y el funcionamiento de los centros, sin que con ello se impida el ejercicio de la competencia autonómica, pues la existencia de unos programas de formación permanente contribuye al establecimiento de unos parámetros de calidad de la enseñanza para todo el sistema educativo que se conecta con la homologación y evaluación general del sistema educativo. Respecto a los arts. 88.2 y 92.3, ambos relativos a la figura del director de los centros docentes públicos, indica la Abogada del Estado que la competencia estatal para la regulación de la elección del director del centro ya se reconoció en la STC 5/1981, señalando que la impugnación del art. 88.2 deriva de una lectura errónea del precepto, ya que no se vacía de contenido la competencia autonómica para intervenir en el proceso de selección. En cuanto al art. 92.3 la Abogada del Estado se remite a lo ya argumentado en relación al art. 59, rechazando que la mera previsión de cooperación interadministrativa vulnere las competencias autonómicas.

En cuanto a la evaluación e inspección educativa autonómica, a las que se refieren los impugnados arts. 101.3, 106 y 107.3, la Abogada del Estado defiende, en el primero de ellos, que el legislador básico se limita a indicar unas condiciones básicas e iguales para todas las administraciones educativas con los que hace efectivos los principios de publicidad e información y persigue un mayor poder cualificador del sistema educativo, sin que en nada se vulnere la competencia autonómica en materia de enseñanza. En cuanto a los arts. 106 y 107.3 de la Ley Orgánica de calidad de la educación, señala que el hecho de constituir los inspectores un cuerpo de implantación nacional hace que surjan normas básicas en materia de función pública docente. Así, respecto a las especialidades básicas de la inspección educativa del art. 106, la Abogada del Estado estima que se justifica en el mandato constitucional del art. 27.8 CE y encuentra su amparo competencial en el art. 149.1.1, 18 y 30 CE, mientras que la regulación del art. 107 de la Ley Orgánica, en cuanto a la formación de los inspectores, se ampara en las competencias del Estado para la homologación del sistema educativo, pues no se regula la formación permanente sino que se homologan, a través de las bases que se dicten, las actividades de formación que surtirán efectos en todo el territorio nacional y exclusivamente en lo relativo a los concursos de ámbito nacional y a la movilidad, circunstancias todas ellas relacionadas con el marco básico definido en la disposición adicional octava de la Ley Orgánica 10/2002, y con un claro carácter supraautonómico.

La siguiente queja examinada hace referencia a la indebida asunción de competencias ejecutivas por el Estado que se derivaría de los arts. 5 y 6. A este respecto la Abogada del Estado comienza indicando que las competencias estatales tienen un carácter sustancialmente normativo, lo que no excluye el mantenimiento de ciertas facultades ejecutivas, de modo que se produce una concurrencia de las potestades, normativas y ejecutivas, de las Comunidades Autónomas con las titularidades estatales, sustancialmente normativas pero también ejecutivas, vinculadas esencialmente al objetivo de programación general de la enseñanza del art. 27.5 CE que requiere la atribución al Estado de las facultades para la efectiva integración de la diversidad de las partes en un conjunto unitario. Respecto al art. 5 destaca que la posibilidad de que el Estado conceda premios no excluye la actuación autonómica en igual sentido, sin que quepa imaginar el ejercicio de estas facultades mediante el recurso a la técnica de colaboración. Tales premios no atentan contra las competencias autonómicas sino que, por el contrario, la posibilidad de estos premios y reconocimientos contribuye a la mejora de la calidad de la enseñanza y a la homologación del sistema. Señalado lo anterior indica que tampoco el art. 6 de la Ley Orgánica de calidad de la educación vulnera competencia autonómica alguna, pues prevé que los programas a los que se refiere serán desarrollados y gestionados por el Ministerio y las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivas competencias, mediante los convenios que al efecto se suscriban, sin que pueda prejuzgarse el contenido de los citados convenios y siendo, por tanto, una impugnación preventiva.

En cuanto a los reproches dirigidos a la disposición adicional tercera, apartados 1 y 4, señala, en cuanto al primero, que se respeta la autonomía de los centros y la competencia de las Comunidades Autónomas para determinar la intervención que, en el proceso interno de adopción de los libros de texto y demás materiales curriculares, corresponda a los órganos del centro educativo y, en cuanto al segundo, que el plazo general mínimo durante el cual no podrán ser sustituidos los libros de texto y materiales curriculares es un mínimo común denominador normativo que, no obstante, puede ser modificado por las administraciones educativas cuando así lo requiera la programación docente. Por lo que respecta a la disposición adicional cuarta de la Ley Orgánica de calidad de la educación recalca que la misma no indica los días concretos de inicio y fin del curso escolar, de manera que no fija ningún calendario sino que, en ejercicio de su competencia para dictar bases en materia de programación general de la enseñanza establece unos límites que supongan una mínima homologación en todo el Estado.

Por último, respecto a las disposiciones finales sexta y décima, estima que, descartada la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados, lo mismo debe hacerse aquí, en cuanto que han sido impugnados por conexión. En cuanto a la denuncia relativa al carácter orgánico de determinados preceptos de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre de calidad de la educación (arts. 8.2 y 3, 16.3, 23.2, 26.2 y 88.2), por considerar que van más allá de la reserva que deriva del art. 81.1 CE, señala que se trata de una opción del legislador para articular una regulación que permita una aplicación directa, sin perjuicio de advertir que la Ley Orgánica otorga exclusivamente carácter orgánico a aquellos preceptos que matizan lo establecido en disposiciones anteriores.

5. Mediante escrito registrado el 28 de mayo de 2003, el Letrado de las Cortes Generales, jefe de la asesoría jurídica del Senado, don Benigno Pendás García comparece y propugna la desestimación del recurso, conforme a las alegaciones que a continuación se resumen.

Alude en primer lugar al reparto competencial en materia educativa, señalando que dicho reparto competencial ha sido recogido en la disposición adicional sexta de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre de calidad de la educación en cuanto indica que la misma se dicta al amparo de los títulos competenciales estatales de los arts. 149.1.1, 18 y 30 CE, mientras que la Comunidad Autónoma también ostenta competencias en esta materia, conforme a lo dispuesto en el art. 36 de su Estatuto de Autonomía. Aun siendo la competencia compartida en tales términos, el Letrado del Senado señala que la competencia es exclusiva del Estado en lo relativo a los requisitos para obtener el título de graduado

escolar y de bachiller, así como en cuanto a la regulación básica del derecho a la educación en condiciones de igualdad para todos los españoles. A partir de esta consideración indica que el Estado puede variar el entendimiento de lo básico en cada momento, siempre que no exceda los límites de lo materialmente básico fijados por la jurisprudencia constitucional.

En cuanto al examen específico de los preceptos impugnados indica, respecto al art. 5, que el mismo deja a salvo las competencias autonómicas, por lo que nos hallamos en una situación de concurrencia competencial en materia de medidas de fomento honorífico. En cuanto al art. 6, resalta que se enmarca en el reparto competencial en materia de educación. Se opone a la impugnación de los arts. 8.2 y 8.3, por cuanto la opción por unas enseñanzas comunes busca una finalidad evidente de garantía de la igualdad. Sobre el art. 10 rechaza, en primer lugar, la vulneración del art. 81 CE, pues no se regulan en este precepto aspectos consustanciales al derecho fundamental a la educación, y, en lo que respecta a la delegación al Gobierno de la tarea de establecimiento de la norma básica, indica, con cita de la STC 131/1996, que la regulación por reglamento de normas básicas ya ha sido admitida por el Tribunal Constitucional, dándose en este caso las circunstancias que justifican el recurso a este rango normativo. Finalmente, se rechaza la denunciada vulneración de la competencia autonómica en materia de asistencia social por el carácter educativo de la educación preescolar. En cuanto a los arts. 16.3, 23.2, 26.2 y 5, 49.2 se remite a lo expuesto respecto a los arts. 8.2 y 8.3. Respecto a los arts. 29 y 31.2 se indica que guardan directa relación con la competencia exclusiva del Estado para fijar las condiciones de obtención de los títulos académicos, lo que también le permite remitir al reglamento la regulación de cuestiones que, por su propia naturaleza, no son propias de la ley.

Por lo que se refiere al art. 35 el Letrado del Senado considera que se trata de una cuestión que no se relaciona directamente con el derecho a la educación, por tratarse de una etapa no obligatoria, pero que reviste carácter básico, de manera que corresponde al Estado su regulación. Por remisión a lo ya expresado anteriormente en relación al alcance de la normativa básica se rechaza la inconstitucionalidad del art. 43 así como la del art. 46.1. La constitucionalidad del art. 58.3 se funda en la necesidad de garantizar unas condiciones mínimas para la obtención del título. En cuanto al art. 59, dedicado a la formación permanente del profesorado, señala que el propio tenor literal del precepto salvaguarda adecuadamente las competencias autonómicas. Vulneración de las competencias autonómicas en la que tampoco incurre el art. 88.2, al regular el procedimiento de selección de los directores de centros, ni el art. 92.3, al referirse a la colaboración en materias de formación. Tampoco hay infracción de las competencias autonómicas en el art. 101.3 ni en los arts. 106 y 107.3. Descarta, asimismo, que la disposición adicional tercera, apartados 1 y 4, vulnere las competencias autonómicas, ya que establecen criterios que responden plenamente a la naturaleza básica de los mismos y lo mismo sucede con la disposición adicional cuarta.

6. Mediante providencia de 21 de diciembre de 2004, el Pleno del Tribunal Constitucional acordó proceder al archivo del incidente de recusación formulado en el presente recurso, toda vez que había perdido su objeto como consecuencia del cese del Magistrado contra el que se formulaba.

7. Por providencia de 13 de noviembre de 2012 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 14 de dicho mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

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

Como se ha dejado constancia en los antecedentes la Letrada de la Generalitat de Cataluña reprocha a los preceptos legales impugnados diversas vulneraciones constitucionales relacionadas, casi en su totalidad, con el orden constitucional de

distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas pues parte de la consideración de que la Ley Orgánica de calidad de la educación otorga un tratamiento secundario a las Administraciones educativas, a las que no reconoce intervención alguna para fijar criterios de política educativa ni colaborar con los que fija el Estado. En cuanto a las concretas vulneraciones denunciadas plantea, en primer término, que el Estado no podría regular las enseñanzas «comunes» más allá de las enseñanzas «mínimas» básicas, vicio que se imputa a los arts. 8.2 y 3, 16.3, 23.2, 26.2, 35.6, 49.2 y disposición adicional segunda, apartado 2. En segundo lugar, reprocha a los arts. 10.2, 26.5, 29, 31.2, 35.4, 43.3, 46.1, disposición transitoria segunda, apartado 1, y disposición final novena que contienen remisiones en blanco al reglamento estatal para desarrollar las previsiones de estos preceptos legales, vulnerando con ello las exigencias de la doctrina constitucional respecto a la normativa básica. Las tachas que se formulan a los arts. 58.3, 59.1, 88.2 y 92.3 tienen que ver con la falta de competencia del Estado para regular unilateralmente y asumir competencias ejecutivas respecto a la formación de profesores y directores de centros. En cuarto lugar, se sostiene la inconstitucionalidad de la regulación organizativa de la evaluación y de la inspección educativa autonómica contenida en los arts. 101.3, 106 y 107.3. Tampoco la regulación de ayudas y premios de los arts. 5 y 6 se ajustaría a la doctrina del Tribunal Constitucional, mientras que la relativa al calendario escolar y a los libros de texto y materiales curriculares incluidas en las disposiciones adicionales tercera y cuarta vulnerarían las competencias normativas y de gestión de la Generalitat. Finalmente se impugnan, por conexión con los preceptos impugnados, las disposiciones finales sexta y décima, esta última en relación con la vulneración de la reserva de ley orgánica del art. 81.1 CE por atribuir tal carácter a los arts. 8.2 y 3, 16.3, 23.2, 26.2 y 5 y 88.2, por cuanto todos ellos irían más allá del desarrollo directo del derecho fundamental a la educación que justifica el recurso a esta fuente normativa.

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

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

En primer lugar debemos pronunciarnos sobre la trascendencia que para el presente recurso pueda tener el hecho de que la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de calidad de la educación haya sido derogada en su totalidad por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación. Esta circunstancia ya fue valorada en la STC 184/2012, de 17 de octubre, FJ 2 b), a la que debemos remitirnos para apreciar que, por las razones allí expuestas, es posible concluir que el recurso no ha perdido su objeto, pues, al igual que en el caso entonces resuelto, las cuestiones que aquí se plantean, relacionadas con el orden constitucional de distribución de competencias y con la reserva de ley orgánica del art. 81.1 CE, han de ser resueltas mediante una Sentencia de este Tribunal. La única excepción a este planteamiento es la denuncia de la vulneración del art. 9.3 CE que se reprocha a los arts. 31.2 y 35.4, pues en la citada STC 184/2012, ya dejamos establecido que, con la excepción de la vulneración de la reserva de ley orgánica del art. 81.1 CE, las tachas de inconstitucionalidad no competenciales habían perdido objeto «al haber sido derogados los preceptos a los que se imputaban (así, SSTC 118/2011, de 5 de julio, FJ 10 in fine; 329/2005, de 15 de diciembre, FJ 4 y 134/2004, de 22 de julio, FJ 3).»

En segundo lugar, también tendremos en cuenta que la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, ha entrado en vigor con

posterioridad a la admisión a trámite de este recurso de inconstitucionalidad, por lo que, de conformidad con nuestra doctrina (STC 207/2011, de 20 de diciembre, FJ 3, por todas), las cuestiones que se controvierten se decidirán considerando las prescripciones del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña que puedan ser de aplicación.

3. Conviene ahora advertir que este Tribunal ha dictado la ya mencionada STC 184/2012, resolutoria del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Diputación General de Aragón contra diversos preceptos de la Ley Orgánica de calidad de la educación, algunos de los cuales han sido aquí también impugnados. Sentencia a la que, lógicamente, habremos de remitirnos en todo aquello que resulte procedente.

Señalado lo anterior y puesto que se trata de un recurso de inconstitucionalidad de carácter fundamentalmente competencial debemos ahora comenzar por el encuadramiento de los preceptos controvertidos en el sistema material de distribución de competencias. En ese sentido, sin perjuicio de la ocasional invocación de otros títulos competenciales, ambas partes consideran que la materia competencial en la que debe ubicarse la regulación cuestionada es, preferentemente, la relativa a educación, criterio que, a la vista del contenido de las normas impugnadas, no procede sino confirmar.

En esta materia, 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).

Por lo que a las competencias estatales se refiere baste ahora con remitirse al fundamento jurídico 3 de la STC 184/2012 en la que sintetizamos nuestra doctrina tanto respecto a las competencias estatales en materia de educación, en su doble contenido relativo a la competencia exclusiva para la «[r]egulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales», y a la competencia sobre las «normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia», así como a las exigencias materiales y formales que ha de cumplir la normativa básica dictada en el ejercicio de la última competencia citada.

4. Podemos ya iniciar el enjuiciamiento de los preceptos impugnados en el presente recurso advirtiendo que, a la vista del planteamiento realizado por la parte demandante, que formula sus alegaciones atendiendo a las tachas de inconstitucionalidad imputadas a los preceptos recurridos, abordaremos de esa misma forma el examen de los preceptos objeto del recurso. A esos efectos analizaremos los motivos de inconstitucionalidad alegados en el orden formulado en el escrito de interposición.

De acuerdo con ello procede, en primer lugar, comenzar con la impugnación de los arts. 8.2 y 3, y, en relación con ellos, los arts. 16.3, 23.2, 26.2, 35.6, 49.2 y disposición adicional segunda, apartado 2, impugnados por hacer referencia a las denominadas «enseñanzas comunes».

El recurrente considera que tales previsiones son incompatibles con el orden de distribución de competencias en la medida en que convierte a la Comunidad Autónoma en mera reproductora, al regular el currículo, de lo que el Gobierno decida sobre las enseñanzas comunes, con lo que se vacía su competencia de desarrollo normativo, cuando, a su entender, el Estado estaría únicamente habilitado para determinar los aspectos básicos del currículo de las correspondientes enseñanzas, estableciendo criterios que han de permitir un desarrollo posterior. El Letrado del Senado opone a las anteriores consideraciones que las enseñanzas comunes están íntimamente ligadas a las condiciones de obtención de los títulos académicos que es competencia exclusiva del Estado ex 149.1.30 CE, mientras para la Abogada del Estado no se produce la vulneración competencial denunciada, pues la Comunidad Autónoma no se ve privada del desarrollo normativo, dado que las enseñanzas comunes no agotan el currículo.

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

Así planteada la queja no puede prosperar. Ya en la STC 88/1983 afirmamos que la fijación de objetivos por bloques temáticos comprendidos en cada una de las materias o disciplinas de las enseñanzas mínimas, así como los horarios mínimos necesarios para su enseñanza efectiva y, por tanto, también indirectamente la determinación de las materias o disciplinas, formaba parte de la competencia estatal para establecer las enseñanzas mínimas (FJ 3). Tampoco ahora se aprecia que el Estado se haya excedido en el ejercicio de esta competencia, pues es la Administración educativa la competente para establecer el currículo de los distintos niveles, etapas, ciclos, grados y modalidades del sistema educativo (art. 8.3), estando condicionada en esta función solo parcialmente, dado que las enseñanzas comunes que tiene que incluir en sus propios términos no abarcan la totalidad del horario escolar, alcanzando solamente del 55 por 100 al 65 por 100 del mismo, según se trate o no de Comunidades Autónomas que tengan, junto con la castellana, otra lengua cooficial (art. 8.2). De este modo las Administraciones educativas, al regular el currículo, disponen del margen que dejan las enseñanzas comunes, dentro del cual pueden prever enseñanzas específicas que respondan a su particularidad dentro del Estado autonómico, con lo que queda intacta la competencia de desarrollo normativo cuya vulneración se alegaba. Este motivo conduce también a desestimar la impugnación dirigida contra la disposición final tercera, apartado 2, así como contra los arts. 16.3, 23.2, 26.2, 35.6, 49.2 y disposición adicional segunda, apartado 2, pues, en todos los casos, la misma se hacía valer por conexión con la referida a los arts. 8.2 y 3.

5. Examinaremos ahora la impugnación de los arts. 10.2, 26.5, 29, 31.2, 35.4, 43.3, 46.1, disposición transitoria segunda, apartado 1, y disposición final novena, en relación con los anteriores, a los que el demandante reprocha que contienen remisiones en blanco al reglamento estatal que son incompatibles con su proclamada condición de norma básica. Como ya hemos advertido, en la resolución de la queja que ahora se formula, debemos tener muy presente nuestra STC 184/2012, a la que nos remitiremos en lo procedente.

Dicha remisión determina que rechazamos las tachas que se formulan al art. 10.2, pues ya señalamos en el fundamento jurídico 5 a) de la STC 184/2012 que «la remisión al Gobierno –limitada a la regulación de los aspectos educativos de esta etapa– responde al hecho de que la Ley Orgánica de calidad de la educación no puede pretender agotar todos los aspectos básicos de cualquier nivel educativo. Así, resulta que el cuestionado

art. 10.2 se inserta en la competencia estatal de ordenación del sistema educativo, del que, indudablemente, forma parte esta etapa, y ha de atenerse a los principios pedagógicos que formula el art. 10.5 de la Ley Orgánica, precepto que concreta los aspectos a los que ha de prestarse atención en esta fase de educación. Extremos todos ellos que permiten descartar las alegaciones en las que se funda la tacha de inconstitucionalidad formulada.»

Lo mismo ocurre con el art. 26.5, pues, como declaramos en la STC 184/2012, «la posibilidad de que el Gobierno pueda modificar los itinerarios o, con la previa intervención autonómica, establecer otros nuevos se encuentra justificada, pues con ello se permite una más rápida adaptación a las necesidades del sistema educativo y a la atención de los alumnos de este ciclo educativo» así como que «la norma legal, tanto al fijar la organización de estas enseñanzas en el art. 23 de la Ley Orgánica de calidad de la educación como en el propio art. 26 en relación específicamente a estos itinerarios, proporciona criterios suficientes susceptibles de servir de guía a un eventual desarrollo reglamentario en esta materia. Desarrollo que, en todo caso, también guarda relación tanto con las enseñanzas que la Ley Orgánica de calidad de la educación denomina comunes, cuyo establecimiento, conforme a reiterada doctrina constitucional, corresponde al Estado (por todas, STC 87/1983, de 27 de octubre, FJ 4) como con la competencia estatal relativa a la regulación de las condiciones de obtención de títulos académicos del mismo art. 149.1.30 CE, pues todos los itinerarios formativos conducen al título de graduado en Educación Secundaria, según dispone el art. 31.1 de la Ley Orgánica de calidad de la educación.» [FJ 6 b)].

Igualmente por remisión a la STC 184/2012 debemos desestimar las tachas formuladas al art. 29.3, único apartado de este precepto respecto al que se han formulado alegaciones, pues ya establecimos que «la regulación de las condiciones en las que es posible progresar en el sistema educativo mediante el paso de un curso a otro ha de corresponder al Estado, por poseer una indudable naturaleza básica que se relaciona con el necesario grado de homogeneidad e igualdad que ha de ser predicable del sistema educativo en su conjunto» [FJ 6 c)]. La doctrina del fundamento jurídico 6 d) de la STC 184/2012 conduce a desestimar la impugnación del art. 31.2 pues «atendiendo a su contenido, es claro que el precepto impugnado se relaciona estrechamente con la competencia estatal en materia de 'regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales', ámbito en el que la competencia normativa estatal es plena, como ya hemos señalado con anterioridad. Además, el art. 149.1.30 CE permite también, en los términos que ya hemos tenido ocasión de exponer, el dictado de normas de rango reglamentario en relación con el sistema educativo como sería el caso aquí examinado. Ello, unido al carácter de regla excepcional para la obtención del título en cuestión, lleva a la desestimación del recurso interpuesto contra este precepto.» También la remisión a la STC 184/2012 determina la desestimación de la impugnación del art. 43.3 «pues no se aprecia la vulneración competencial que se denuncia. En este caso, la propia naturaleza de la materia a la que se refiere el precepto es, de por sí, excepcional, ya que no son habituales los casos de este tipo que puedan presentarse en la práctica, así como también excepcionales son las necesidades educativas especiales de estos alumnos» [FJ 6 g)].

Señalado todo lo anterior, resulta que restan por examinar las impugnaciones que, por este motivo, se formulan a los arts. 35.4, 46.1 y disposición transitoria segunda, apartado 1.

El primero de ellos, relativo a la organización del bachillerato dispone: «El Gobierno, previo informe de las Comunidades Autónomas, podrá establecer nuevas modalidades de Bachillerato o modificar las establecidas en esta Ley», cuestionándose precisamente la habilitación reglamentaria que el precepto contiene. El reproche formulado no puede ser atendido ya que las razones que en su momento llevaron a este Tribunal a desestimar la impugnación formulada al art. 26.5 de la Ley Orgánica de calidad de la educación [STC 184/2012, FJ 6 b)] conducen aquí a la misma conclusión ya que la Ley Orgánica, en sus

arts. 34 y 35, proporciona criterios suficientes para la regulación de esta cuestión, relacionada con las enseñanzas comunes que al Estado corresponde establecer.

Por su parte el art. 46.1 («La escolarización de los alumnos con necesidades educativas especiales comenzará y finalizará con las edades establecidas con carácter general para el nivel y la etapa correspondiente. Excepcionalmente, podrá autorizarse la flexibilización del período de escolarización en la enseñanza obligatoria. En cualquier caso, el límite de edad para poder permanecer escolarizado en un centro de educación especial será de veintiún años»), aunque incluido en este bloque de preceptos, ha sido, en realidad impugnado porque la Generalitat de Cataluña entiende que la regulación legal supone, por detallada, una extralimitación de lo básico en una materia que, hasta la fecha, el Estado lo había regulado únicamente en el ámbito en que ejercía competencias ejecutivas, por no estar íntegramente traspasadas. Al respecto, lo primero que hemos de recordar es nuestra doctrina sobre la variabilidad de las bases. A este respecto hemos dicho que aunque «las bases, por su propia esencia, tienen vocación de estabilidad» (STC 18/2011, de 3 de marzo. FJ 14), «en ningún caso son inamovibles» (STC 133/1997, de 16 de julio, FJ 8, con cita de la STC 135/1992, FJ 14). Así pues, corresponde en cada momento al legislador estatal establecer las bases en cada materia, respetando el orden constitucional de reparto de competencias, sin que este Tribunal pueda entrar a valorar la idoneidad de la opción adoptada por el Estado, debiéndonos limitar a determinar si éste se ha excedido o no en el ejercicio de la competencia para la que le habilita el art. 149.1.30 CE. Examinada la cuestión desde esta perspectiva es de apreciar, en primer lugar, que es patente que se trata de modalidades de enseñanza expresamente comprendidas en el sistema educativo (los apartados 1 a 4 del art. 7 de la Ley Orgánica de calidad de la educación enuncian las modalidades y niveles de enseñanza que abarca el sistema educativo y el art. 7.5 dice que «las enseñanzas a que se refieren los apartados anteriores se adaptarán a los alumnos con necesidades educativas específicas»). En segundo lugar, la regulación del precepto impugnado ha de ser considerada básica en la medida que se relaciona con el necesario grado de homogeneidad e igualdad que ha de ser predicable del sistema educativo en su conjunto, en particular en relación con la adecuada respuesta a las circunstancias y necesidades que en estos alumnos concurren. Asimismo, y desde un punto de vista material, no supone sino una remisión a las reglas generales de escolarización, reglas que admiten modulación, en cuanto que pueden ser flexibilizadas por la Administración educativa en función de las circunstancias del caso, mientras que el establecimiento de un límite máximo de edad para poder permanecer en un centro no es sino un mínimo criterio en el conjunto del sistema educativo que el Estado puede, legítimamente, establecer en el ejercicio de su competencia básica para garantizar la homogeneidad e igualdad en el sistema educativo en su conjunto.

La misma conclusión hemos de alcanzar en el caso de la disposición transitoria, segunda, apartado 1 («Los centros que a la entrada en vigor de la presente Ley atienden a niños menores de tres años, y que no estén autorizados como centros de Educación Infantil, deberán adaptarse a los requisitos mínimos que el Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, establezcan para los centros de Educación Preescolar. En la fijación de los requisitos mínimos se establecerá el plazo de que dispondrán los centros para realizar la correspondiente adaptación»), pues se relaciona directamente con la previsión del art. 10.2 de la Ley Orgánica de calidad de la educación respecto al establecimiento por el Gobierno de los aspectos educativos de esta etapa. No es, a priori, descartable que la determinación de tales aspectos educativos incida, siquiera indirectamente, en los requisitos mínimos que habrán de cumplir los centros que pretendan impartir estas enseñanzas. Por ello, de existir la vulneración competencial que se denuncia, sería, en todo caso, predicable del desarrollo reglamentario y no de la previsión legal que ahora examinamos, de suerte que la impugnación resulta, en este momento, preventiva.

La desestimación de las anteriores impugnaciones ha de llevarnos también a rechazar la de la disposición final novena, pues la misma no era autónoma, en tanto que se formulaba en relación con los preceptos que ya han sido examinados en los términos que han quedado expuestos, de modo que ha de correr idéntica suerte que aquéllos.

6. Procede examinar ahora las quejas formuladas contra los arts. 58.3, 59.1, 88.2 y 92.3 de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre de calidad de la educación, impugnados todos ellos por lo que se considera una indebida asunción de competencias ejecutivas respecto a la formación del profesorado y normativas en relación al nombramiento del director del centro.

El primero de este grupo de preceptos, el art. 58.3, habilita al Gobierno para regular «las condiciones de acceso a ambos períodos, así como los efectos del correspondiente título de Especialización Didáctica, y las demás condiciones para su obtención, expedición y homologación», previsión que el recurrente entiende que va más allá de las competencias estatales en materia de títulos académicos y profesionales, sin que tampoco prevea intervención autonómica alguna. La Abogada del Estado, destacando la importancia que la Ley Orgánica de calidad de la educación concede a la formación del profesorado, ha señalado que el precepto se dicta al amparo de la competencia estatal en materia de «regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación del títulos académicos y profesionales» del art. 149.1.30 CE, indicando, además, que la regulación es muy similar a la incluida en su momento en el art. 24.2 de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de ordenación general del sistema educativo. Finalmente, el Letrado del Senado ha negado la vulneración competencial denunciada, considerando que el precepto trata de reforzar la especialización de quienes están llamados a impartir la enseñanza como garantía de su cualificación profesional.

El art. 58 de la Ley Orgánica de calidad de la educación regula el denominado título profesional de especialización didáctica, uno de los requisitos necesarios para impartir enseñanzas de educación secundaria y de régimen especial así como de formación profesional de grado superior. Dicho título, al que pueden acceder los titulados universitarios, se obtiene tras la superación de un período académico y otro de prácticas docentes y la aprobación del primero habilita a los titulados universitarios para poder realizar los ejercicios de acceso a la función pública docente y para poder ejercer como profesor en prácticas en centros privados. De las características de esta regulación fácilmente se aprecia que nos hallamos ante la regulación de un título profesional que al Estado corresponde establecer en el ejercicio de sus competencias para la «regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales», pues ya tenemos declarado que se trata de una competencia que reserva al Estado toda la función normativa en relación con dicho sector (STC 77/1985, de 27 de junio, FJ 15), no pudiendo las Comunidades Autónomas asumir más que competencias ejecutivas en relación con esta materia (STC 111/2012, de 24 de mayo, FJ 5). Por otra parte, en relación a la segunda queja que se formula, la relativa a la falta de intervención autonómica en la regulación, tampoco puede ser atendida, pues ya ha quedado establecida que se trata de una materia de competencia estatal, sin perjuicio de señalar que, conforme al no impugnado art. 58.5 de la Ley Orgánica de calidad de la educación, la organización de estas enseñanzas por las universidades, requiere la suscripción de «los oportunos convenios con la correspondiente Administración educativa», vía a través de la cual se puede articular la reclamada participación autonómica.

Igualmente debemos desestimar la impugnación del art. 59.1 de la Ley Orgánica de calidad de la educación, relativo a la formación permanente del profesorado («Sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de formación del profesorado, el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte podrá desarrollar programas de formación permanente del profesorado de los centros sostenidos con fondos públicos, en todos los niveles y modalidades de enseñanza»), pues ya la STC 184/2012 resolvió que «en la medida en que, conforme al propio tenor literal del precepto cuestionado, no es posible inferir que las actuaciones a las que se refiere el mismo hayan de tener en todo caso carácter ejecutivo, pues desarrollar es algo, en principio, conceptualmente distinto a ejecutar, no es posible apreciar la vulneración competencial que aquí se denuncia. Todo ello sin perjuicio de advertir que las actuaciones estatales para el desarrollo de estos programas de formación habrán de ajustarse, como no puede ser de otro modo y el propio precepto advierte con su

referencia expresa a las competencias autonómicas, al orden constitucional de competencias, lo que implica que, como ya se ha advertido, las potestades de ejecución en relación con tales programas han de corresponder a las Comunidades Autónomas, así como que, en el caso de que tales actividades de formación impliquen disposición de fondos públicos, la gestión de las ayudas o subvenciones ha de corresponder por regla general a las Comunidades Autónomas en los términos de nuestra doctrina (por todas, STC 13/1992, FJ 8, y específicamente en relación con el personal docente, STC 330/1993, FFJJ 3 y 4) [FJ 7 c)].

El art. 92 de la Ley Orgánica de calidad de la educación se recurre en su tercer inciso («El Ministerio de Educación, Cultura y Deporte podrá colaborar con las Administraciones educativas mediante la oferta periódica de planes de formación que promuevan la calidad de la función directiva») formulando, en primer lugar, la misma queja que ya hemos examinado en relación con el art. 59.1, la cual, por las razones que acabamos de expresar, tampoco puede ser acogida. Otro tanto sucede con la segunda de las quejas planteadas respecto a este precepto, relacionada con lo que se entiende duplicidad de actuaciones en la concreta realización de cursos de formación, a tenor de lo dispuesto en el inciso segundo del mismo art. 92, que determina que las Administraciones educativas «organizarán cursos de formación de directivos que actualicen sus conocimientos técnicos y profesionales, a los que periódicamente deberá acudir el Director y el resto del equipo directivo». Sin embargo, no es posible apreciar dicha duplicidad, pues el apartado 3 se limita a concretar la forma en que un órgano estatal va a colaborar en el cumplimiento de una tarea encomendada a las Administraciones educativas, sin que, de su tenor literal, tampoco pueda deducirse la vulneración competencial que se denuncia.

Finalmente ha sido impugnado el art. 88.2, el cual, en relación con el procedimiento de selección de los directores en los centros públicos, dispone: «La selección será realizada por una Comisión constituida por representantes de las Administraciones educativas y, al menos, en un treinta por ciento por representantes del centro correspondiente. De estos últimos, al menos el cincuenta por ciento lo serán del Claustro de profesores de dicho centro». Para la Letrada de la Generalitat de Cataluña esta previsión impide, de forma contraria al orden de distribución de competencias, cualquier intervención normativa autonómica en el proceso de selección del director. Para la Abogada del Estado el tenor literal del art. 88 deja fuera de toda duda el respeto a la competencia autonómica para intervenir en tal procedimiento de selección mientras que el Letrado del Senado ha considerado que se trata de una norma básica que garantiza la homogeneidad del sistema educativo.

La queja formulada no puede ser atendida pues, como bien apunta la Abogada del Estado, el propio art. 88 garantiza la intervención autonómica en el proceso de selección del director en los centros públicos. Así, el art. 88.1 prevé que las Administraciones educativas convocarán los correspondientes concursos de méritos; igualmente, conforme al apartado impugnado, pueden designar hasta un 70 por 100 de los integrantes de las comisiones encargadas de dicha selección, estableciendo, además, según el apartado 4, el número total de vocales de las comisiones y la proporción entre los representantes de la Administración y de los centros. Por último, el extremo en el que recurrente fundamenta la vulneración que denuncia está expresamente contemplado en ese mismo apartado 4 que remite a la decisión de la Administración educativa el establecimiento de «los criterios objetivos y el procedimiento aplicables a la correspondiente selección».

7. La Letrada de la Generalitat de Cataluña impugna la regulación de la evaluación e inspección educativa contenida en los arts. 101.3, 106 y 107.3.

El primero de ellos, relativo a los planes de evaluación distintos de la evaluación general de diagnóstico a la que se refieren los arts. 97 y ss. de la Ley Orgánica de calidad de la educación, establece que «las Administraciones educativas informarán a la comunidad educativa y harán públicos los criterios y procedimientos que se utilicen para la evaluación de los centros, así como las conclusiones generales que en dichas evaluaciones se obtengan. Asimismo, se comunicarán al Claustro de profesores y al Consejo Escolar las conclusiones de la evaluación correspondiente a su centro. La

evaluación de los centros deberá tener en cuenta el entorno social y económico de los mismos y los recursos de que disponen, y se efectuará sobre los procesos y sobre los resultados obtenidos, tanto en lo relativo a organización, gestión y funcionamiento, como al conjunto de las actividades de enseñanza y aprendizaje. Las Administraciones educativas colaborarán con los centros para resolver los problemas que hubieran sido detectados en la evaluación realizada proporcionando los apoyos necesarios.»

A este precepto se le reprocha que determina la forma en la que han de ser llevadas a cabo estas evaluaciones, pues regula la publicidad de las mismas y a qué órganos debe dirigirse, los objetos concretos de las evaluaciones y los efectos y medidas a tomar como consecuencia de las mismas, resultando todo ello vulnerador de las competencias autonómicas en materia de enseñanza. La Abogada del Estado ha rechazado la vulneración denunciada, resaltando que la evaluación es, conforme a la Ley Orgánica de calidad de la educación, un factor básico de calidad de la enseñanza e indicando que el precepto se limita a fijar unas condiciones básicas e iguales para todas las Administraciones educativas con las que hace efectivos los principios de publicidad e información. En parecidos términos se ha pronunciado el Letrado del Senado que ha aludido, además, al margen autonómico para el desarrollo de su contenido.

El precepto impugnado forma parte de la regulación general de la evaluación del sistema educativo, al que se dedica el título VI de la Ley Orgánica de calidad de la educación. Conforme a su contenido es posible distinguir una evaluación general del sistema educativo que «se realizará por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, a través del Instituto Nacional de Calidad y Evaluación, que pasa a denominarse Instituto Nacional de Evaluación y Calidad del Sistema Educativo sin perjuicio de la evaluación que las Administraciones educativas de las Comunidades Autónomas puedan realizar en sus ámbitos respectivos» (art. 96.1). A tales efectos se prevé (art. 98) un «Sistema Estatal de Indicadores de la Educación, que contribuirá a orientar la toma de decisiones en la enseñanza, tanto de las instituciones educativas como de las Administraciones, los alumnos o las familias» así como «un plan de evaluación general del sistema» en el que se determinarán las prioridades y objetivos a desarrollar en tales evaluaciones (art. 99) y la publicidad periódica de «las conclusiones de interés general de las evaluaciones del sistema educativo efectuadas por el Instituto Nacional de Evaluación y Calidad del Sistema Educativo» y de «los resultados de la aplicación del Sistema Estatal de Indicadores de la Educación» (art. 100). A lo anterior se añaden las denominadas evaluaciones generales de diagnóstico sobre áreas y asignaturas que habrán de realizarse, en todo caso, en la educación primaria y la educación secundaria obligatoria, y versarán sobre competencias básicas del currículo. Su desarrollo, ejecución y control corresponde a las Administraciones educativas en el marco normativo básico que establezca el Gobierno, a los efectos de que se produzcan con criterios de homogeneidad (art. 97). El último eslabón en este proceso de evaluación está constituido por lo que la Ley Orgánica de calidad de la educación denomina «otros planes de evaluación», elaborados y puestos en marcha por la Administración educativa correspondiente para ser aplicados con periodicidad a los centros docentes sostenidos con fondos públicos y en los que han de colaborar los órganos de gobierno y los órganos de participación en el control y gestión así como los distintos sectores de la comunidad educativa.

Así, integrado el precepto impugnado en el contexto sistemático que le corresponde, es posible distinguir en el mismo un doble contenido. El primero es el relativo a la difusión que ha de otorgarse a los procedimientos y conclusiones de las evaluaciones desarrolladas, aspecto que no plantea problema alguno desde la perspectiva competencial, en la medida en que, atendiendo a la naturaleza de las actividades que se dan a conocer, se relacionan con la efectividad del derecho a la educación y con el mandato de publicidad que puede inferirse del conjunto de la regulación básica estatal en materia de evaluación del sistema educativo. El resto del precepto tiene un contenido meramente programático o principal respecto a la evaluación que ha de ser llevada a cabo por las Administraciones educativas, que guarda directa relación con las previsiones en materia de evaluación a las que nos hemos referido y que, por su carácter genérico,

plenamente coherente con la competencia básica ejercida por el Estado, en nada vulnera las competencias autonómicas.

El art. 106 de la Ley Orgánica de calidad de la educación, relativo a la organización de la inspección educativa, dispone lo siguiente:

- «1. El Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, establecerá las especialidades básicas de inspección educativa, teniendo en cuenta, en todo caso, los diferentes niveles educativos y especialidades docentes.
2. Las Administraciones educativas, de acuerdo con sus competencias, podrán desarrollar las especialidades a que se refiere el apartado anterior y regularán la estructura y el funcionamiento de los órganos que establezcan para el desempeño de la inspección educativa en sus respectivos territorios.
3. El acceso al Cuerpo de Inspectores de Educación y la provisión de puestos de trabajo mediante concursos de traslados de ámbito nacional se desarrollarán a través de las especialidades a que se refiere el apartado 1 de este artículo.»

La Letrada de la Generalitat de Cataluña estima que el Estado carece de título habilitante para regular esta cuestión, que se enmarcaría tanto en las competencias autonómicas en materia de educación como en las de desarrollo del régimen estatutario de los funcionarios públicos al servicio de la Comunidad Autónoma. La Abogada del Estado ha defendido que el hecho de constituir los inspectores de educación un cuerpo de implantación nacional, sometido al correspondiente concurso de méritos de carácter nacional, hace que surjan normas básicas en materia de función pública docente. El Letrado del Senado también ha negado la vulneración denunciada estimando que se establecen unos criterios generales en el marco de las competencias estatales, que dejan margen a las Comunidades Autónomas para desarrollar su contenido.

Atendiendo a las alegaciones formuladas por la parte demandante resulta que lo cuestionado es doble. Por un lado, la posibilidad de que el Gobierno establezca las especialidades básicas de la inspección educativa, teniendo en cuenta, en todo caso, los diferentes niveles educativos y las especialidades docentes y por otro, la previsión de que el acceso al cuerpo y la provisión de puestos de trabajo en los concursos de traslados de ámbito nacional se desarrollarán a través de las especialidades antes mencionadas. Planteada en tales términos, la cuestión objeto del conflicto podría encuadrarse tanto en la materia relativa a la función pública docente como en la de la enseñanza (en el mismo sentido, STC 48/1985, de 28 de marzo, FJ 4), si bien, como en el caso de la STC 75/1990, de 26 de abril, FJ 2, puesto que se trata de disciplinar un determinado aspecto específico de la función pública docente, hemos de entender que, a los efectos que ahora interesan, su ámbito propio de encuadramiento es el relativo a educación, algo que, por otra parte, confirma el propio Estatuto de Autonomía de Cataluña [art. 131.2 d)]. Así encuadrado, hemos de considerar que la previsión de que el Estado establezca especialidades básicas en la inspección educativa no vulnera las competencias autonómicas, en la medida en que nos hallamos en un ámbito de competencia compartida (así, STC 31/2010, FJ 77 in fine) en el que la decisión estatal se fundamenta en la necesaria homologación del sistema educativo y constituye una previsión mínima de cara a garantizar dicha homologación, en la medida en que, por un lado, no impide, conforme a su tenor, la existencia de otras especialidades que pudieran ser establecidas por la Comunidad Autónoma y su establecimiento respeta expresamente la indiscutible competencia autonómica para regular la estructura y el funcionamiento de la inspección educativa. Todo ello, sin perjuicio de señalar que, por ser una cuestión distinta a la aquí discutida, no procede ahora valorar si el Estado se ha extralimitado competencialmente en el concreto ejercicio de su competencia para el establecimiento de dichas especialidades básicas. Algo similar sucede con el segundo aspecto discutido, relacionado con el acceso y con la provisión de puestos mediante concursos de ámbito nacional, pues el carácter de cuerpo nacional que es predicable de los inspectores de educación consiente el establecimiento de este acceso por especialidades, cuya valoración corresponde, en todo caso, a las Comunidades Autónomas, en los términos de la disposición adicional undécima, apartado

3 y lo mismo sucede con la previsión relativa a la provisión mediante los concursos de ámbito nacional a los que se refiere la disposición adicional, octava apartado 3.

Por lo expuesto, la impugnación del art. 106 ha de ser desestimada.

El último de los preceptos impugnados en este grupo es el art. 107.3, según el cual:

«A los efectos de los concursos de traslados de ámbito nacional y del reconocimiento de la movilidad entre los cuerpos docentes, previstos en la disposición adicional octava de esta Ley, las actividades de formación organizadas por cualesquiera de las Administraciones educativas surtirán sus efectos en todo el territorio nacional, previo cumplimiento de las condiciones y requisitos básicos que el Gobierno establezca, una vez consultadas las Comunidades Autónomas.»

Siendo lo discutido la intervención estatal en la determinación de los efectos de las actividades de formación destinadas a los inspectores de educación, procede que recordemos lo que en su momento dijimos en relación a los profesionales sanitarios en la STC 1/2011, de 14 de febrero, cuando, descartando que un órgano estatal pudiera acreditar directamente actividades y programas de actuación en materia de formación continuada de dichos profesionales, señalamos que «la normativa básica estatal puede establecer los requisitos que deben cumplir tales actividades, programas y centros y, tras ello, las Comunidades Autónomas otorgarán las acreditaciones correspondientes con sujeción a dicha normativa básica» (FJ 9). Trasladando lo señalado a este caso hemos de descartar la vulneración que se denuncia, en cuanto que se trata de un ámbito, el de la homologación de las actividades formativas destinadas al perfeccionamiento y actualización en el ejercicio profesional de los inspectores de educación, en el que el Estado está competencialmente habilitado para dictar la normativa básica, máxime cuando la intervención normativa estatal se dirige a garantizar la movilidad entre los funcionarios que integran dicho cuerpo, esencialmente mediante la provisión de puestos a través del concurso de traslados de ámbito nacional, tal como el propio precepto establece.

8. Nos pronunciaremos ahora acerca de la regulación de ayudas y premios de los arts. 5 y 6, respecto a los que la Letrada de la Generalitat de Cataluña denuncia su incompatibilidad con los criterios que derivan de la doctrina del Tribunal Constitucional en materia de ayudas y subvenciones públicas.

El art. 5, intitulado «Premios y reconocimientos» dispone: «El Estado, sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas, establecerá premios de carácter nacional destinados a reconocer la excelencia y el especial esfuerzo y rendimiento académico de los alumnos, así como el de los profesores y los centros docentes por su labor y por la calidad de los servicios que presten.»

La representación procesal de la Generalitat de Cataluña considera que el otorgamiento de premios es una actividad ejecutiva o de gestión que el Estado no puede realizar, por carecer de competencias de dicha naturaleza. La Abogada del Estado ha defendido su carácter básico, pues se refiere al sistema educativo en su conjunto, sin que implique obligaciones concretas o limite las competencias autonómicas. El Letrado del Senado ha defendido que nos hallamos «ante una lícita concurrencia competencial en materia de medidas de fomento honorífico».

En el enjuiciamiento de este precepto hemos de partir de la consideración de que los premios que aquí se cuestionan son medidas que, si bien, en abstracto, podrían encuadrarse en el ámbito propio de las acciones de fomento vinculadas a la concesión de ayudas públicas, lo cierto es que, en su más común acepción, los premios son una recompensa, galardón o remuneración que se da por algún mérito o servicio. Esta circunstancia permite diferenciar su naturaleza de la predicable de las citadas ayudas y subvenciones públicas, en cuanto que éstas suponen la disposición ordinaria de fondos para la realización o el sostenimiento de una determinada actividad, mientras que aquéllos persiguen, como su propio tenor indica, otorgar reconocimiento institucional a una determinada labor como es, en este caso, la realizada por los alumnos, profesores y

centros docentes. A partir de ahí, podemos ya descartar de plano la impugnación del art. 5 de la Ley Orgánica de calidad de la educación, pues la labor de fomento que todo premio supone, y el carácter excepcional, extraordinario y meritorio que es propio de la actividad premiada impide aplicar miméticamente el marco de reparto de competencias en materia de subvenciones, con su consiguiente territorialización, que, incluso, podría llegar a resultar contradictoria con la propia finalidad de convocar un premio para reconocer la excelencia, ya que, en última instancia, la finalidad de tales premios es, precisamente, la búsqueda del mérito allí donde éste se encuentre.

Se trata, entonces, de actuaciones que, sin perjuicio de las competencias autonómicas que en nada se ven menoscabadas o limitadas, contribuyen a la mejora de la calidad de la enseñanza y a la homologación del propio sistema educativo (art. 27.8 CE), constituyendo iniciativas públicas de una naturaleza peculiar y distinta, por tanto, de la predicable de las ayudas y subvenciones, en la medida en que persiguen el reconocimiento y no el apoyo financiero a una actividad, con la consecuencia de que, frente a lo que pretende la representación procesal de la Generalitat de Cataluña, no pueda trasladarse automáticamente a su regulación los criterios de la doctrina constitucional en relación con dichas subvenciones. Y ello sin perjuicio de señalar que, aun cuando a efectos meramente dialécticos, admitiéramos la aplicación de dicha doctrina al presente caso, el resultado sería el mismo que ya hemos alcanzado. En efecto, nos hallaríamos aquí en el cuarto supuesto de los contemplados en el fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992, de 6 de febrero, que sintetiza nuestra doctrina al respecto. Como es sabido, conforme a dicho supuesto, es posible, excepcionalmente, la gestión centralizada de las ayudas por un órgano de la Administración del Estado. Posibilidad, no obstante, supeditada a la concurrencia de determinadas circunstancias que es posible apreciar aquí. Así, es evidente que el Estado ostenta competencias en la materia y, por otra parte, no cabe dudar de que la centralización «es imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional», pudiendo su procedencia «deducirse sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de la medida de fomento de que se trate».

Todo ello determina que debemos desestimar la impugnación del art. 5 de la Ley Orgánica de calidad de la educación.

En cuanto al art. 6, relativo a los denominados programas de cooperación, presenta el siguiente tenor literal:

«1. El Estado, en colaboración con las Comunidades Autónomas, promoverá programas de cooperación territorial orientados a objetivos educativos de interés general. Estos programas tendrán como finalidad, según sus diversas modalidades, favorecer el conocimiento y aprecio de la riqueza cultural de España por parte de todos los alumnos, así como contribuir a la solidaridad interterritorial.

2. Los programas de cooperación territorial serán desarrollados y gestionados por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y por las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivas competencias, mediante los convenios que, a estos efectos, se suscriban.»

Según el escrito rector de este proceso constitucional este precepto contendría una reserva de funciones ejecutivas al Estado que sería incompatible con el orden constitucional de distribución de competencias. La Abogada del Estado ha destacado que el precepto contiene una salvaguarda expresa de las competencias autonómicas, sin que, además, pueda prejuzgarse el desarrollo, mediante los oportunos convenios, de tales programas de cooperación. Por su parte, el Letrado del Senado ha defendido la adecuación del precepto al orden constitucional de distribución de competencias. La impugnación ha de ser desestimada por las razones que a continuación se exponen.

El apartado 1 del precepto impugnado contiene un mandato al Estado para que promueva la puesta en marcha de instrumentos de cooperación, mandato del que, en los términos en que se formula, no se puede apreciar vulneración competencial alguna. Antes

al contrario, pues, como ya dijimos en relación con el art. 6.2 [STC 184/2012, FJ 7 a)], tales programas no son sino expresión de la necesidad de colaboración entre Estado y Comunidades Autónomas en un ámbito, como el educativo, en el que las competencias son compartidas.

La remisión a la Sentencia y fundamento jurídico citados bastan también para descartar la impugnación del art. 6.2 pues allí indicamos que «este carácter de instrumento de colaboración se pone de manifiesto, tanto en su propia denominación como en la referencia a que los mismos han de realizarse mediante la necesaria cooperación entre las instancias estatales y autonómicas, en sus respectivos ámbitos de competencia. Así, conforme a su tenor, el art. 6.2 alude a la actuación de los órganos estatales y autonómicos, que habrá de producirse ‘de acuerdo con sus respectivas competencias’ y especifica que el desarrollo y gestión de tales programas habrá de realizarse ‘mediante los convenios que, a estos efectos, se suscriban’. En este sentido, si bien es cierto que las competencias estatales en la materia son fundamentalmente normativas, ello no significa, sin embargo, que pueda descartarse a priori, que en atención a las características de los citados programas, los mismos pudieran ser gestionados por un órgano estatal en los términos previstos por el propio art. 6.2» y, además, apreciamos que se trataba «no de la denuncia de una vulneración actual y efectiva de las competencias autonómicas, sino, como máximo, de un alegato meramente preventivo construido a partir de un determinado entendimiento del tenor literal de dicho artículo, de suerte que aceptar esta tacha conduciría a llevar a cabo un pronunciamiento también preventivo, algo que hemos rechazado de forma reiterada (por todas, STC 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 8).»

9. Cumple ahora referirnos a los reproches que se dirigen a la regulación relativa a los libros de texto y materiales curriculares y al calendario escolar, incluidas en las disposiciones adicionales tercera y cuarta, respectivamente.

En cuanto a la disposición adicional tercera ha sido impugnada en sus apartados 1 y 4. El primero de ellos se cuestiona por establecer que los libros de texto y materiales curriculares no están sometidos a autorización de la Administración educativa, sino que su adopción «corresponde a la autonomía pedagógica de los centros educativos» y, en concreto, a «los órganos de coordinación didáctica de los centros públicos». En realidad la Letrada de la Generalitat de Cataluña alude a que esta falta de autorización administrativa puede generar «posibles disfunciones», sin que especifique cuáles; disfunciones que le llevan a afirmar que son las Administraciones educativas las que han de determinar el procedimiento de cumplimiento de requisitos de dicho material curricular, ya que se trata de actuaciones de verificación y control que han de ser realizadas por quien tiene la competencia de desarrollo normativo y ejecución en materia de enseñanza. La Abogada del Estado ha defendido que se trata de una regulación mínima, a partir de la cual las Comunidades Autónomas podrán regular y ejecutar la actividad de supervisión, naturaleza básica de las previsiones estatales que también ha sido defendida por el Letrado del Senado.

Al respecto, procede señalar que el precepto en ningún caso pone en duda que la actividad de verificación y control corresponde a la Generalitat de Cataluña, pues su apartado 3 expresamente lo indica al atribuir a las Administraciones educativas la supervisión de los libros de texto y otros materiales curriculares. Por otra parte, es obvio que dicha actividad de verificación y control, en una materia de competencia compartida como la educación, ha de desarrollarse en el marco básico que establezca el Estado al que corresponde definir los contornos en los que esa actividad haya de llevarse a cabo. En este sentido, una previsión como la aquí enjuiciada, de carácter genérico y directivo, no ofrece dificultades para poder ser calificada como básica en cuanto que establece una regla o principio general en la materia. Cumple advertir, por otro lado, que, como ya señalamos en la STC 184/2012, FJ 5 e), respecto al órgano de coordinación didáctica al que corresponde la elección de los libros de texto y demás materiales curriculares tendrá «las características que le atribuya la Administración educativa correspondiente», a la que también, conforme al propio precepto, corresponde determinar la intervención que, en el

proceso interno de adopción de los libros y demás materiales curriculares, corresponde a otros órganos del centro.

Por su parte, la impugnación del apartado 4 («Con carácter general, los libros de texto y materiales curriculares adoptados no podrán ser sustituidos por otros durante un período mínimo de cuatro años. Excepcionalmente, cuando la programación docente lo requiera, las Administraciones educativas podrán autorizar la modificación del plazo anteriormente establecido») ha de ser desestimada por remisión a la doctrina sentada en la STC 184/2012 pues allí consideramos que «el precepto impugnado establece un plazo general mínimo en el cual no podrán ser sustituidos los libros de texto, previsión que supone un mínimo normativo que ha de ser considerado básico por cuanto persigue garantizar una cierta estabilidad en una cuestión de gran trascendencia para el aprendizaje de los alumnos como es el del material docente. Por otra parte, esa regla básica va acompañada de una excepción que permite su modulación por las administraciones educativas para adecuarlo a las necesidades de su programación docente, flexibilizando así su aplicación en atención a la finalidad a la que el precepto responde y permitiendo su adaptación a las necesidades concretas que puedan surgir y que han de ser valoradas por la Comunidad Autónoma, lo que determina que no se vulneren las competencias autonómicas.» [FJ 5 e)].

En cuanto a la disposición adicional cuarta establece:

«1. El calendario escolar, que fijarán anualmente las Administraciones educativas, comprenderá un mínimo de 175 días lectivos para las enseñanzas obligatorias. El Gobierno establecerá el mínimo de días lectivos para el resto de las enseñanzas. En todo caso, en el cómputo no se incluirán los días dedicados a pruebas finales.

2. En ningún caso el inicio del curso escolar se producirá antes del uno de septiembre ni el final de las actividades lectivas después del treinta de junio de cada año académico, salvo para la enseñanza de adultos y para el desarrollo de la formación en centros de trabajo, cuando por razones de estacionalidad de la actividad de las empresas así se exija.»

La Letrada de la Generalitat de Cataluña considera que dicha regulación excede de lo básico y vulnera las competencias autonómicas de desarrollo normativo y ejecución, vulneración que es negada tanto por la Abogada del Estado como por el Letrado del Senado.

No puede apreciarse el reproche de inconstitucionalidad que se formula. La fijación de un número mínimo de días lectivos y de fechas límite para el inicio y final del curso escolar puede ser considerado sin dificultad un criterio de coordinación que el Estado puede establecer en ejercicio de sus competencias básicas en materia de educación, pues la coordinación es una facultad que guarda estrecha conexión con las competencias normativas, de modo que el titular de estas últimas ostenta aquella facultad como complemento inherente (STC 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 8) encontrándose ínsita en toda competencia básica (STC 81/2005, de 6 de abril, FJ 10). A lo anterior ha de añadirse que el modo en que se formulan estas previsiones es plenamente coherente con su naturaleza básica, ya que, en un caso, fijan únicamente un mínimo y, en el otro, unos límites modulables por las Administraciones educativas.

En conclusión de lo expuesto, procedente resulta desestimar el recurso interpuesto contra las disposiciones adicionales tercera y cuarta de la Ley Orgánica de calidad de la educación.

10. Llegados a este punto, hemos de desestimar ahora la tacha de inconstitucionalidad dirigida contra la disposición final sexta, pues la misma no es autónoma ya que la demanda funda ese reproche simplemente en la conexión que ésta tiene con los preceptos que ya han sido examinados en los términos que han quedado expuestos.

11. Restan por examinar las tachas que se formulan a la disposición final décima, impugnada por la Generalitat de Cataluña por entender que, al atribuir carácter orgánico a los arts. 8.2 y 3, 16.3, 23.2, 26.2 y 5 y 88.2, va mas allá de lo que ha de entenderse por desarrollo directo del derecho a la educación de acuerdo con el art. 81.1 CE. Para la Abogada del Estado se trataría, en todo caso, de materias conexas a las que propiamente constituyen el núcleo reservado de ley orgánica que se justifican en articular una regulación que, con su complemento reglamentario, permita una aplicación directa, aún sin legislación autonómica de desarrollo.

El análisis de esta objeción nos exige en primer lugar determinar si, en razón a su contenido, los preceptos constituyen o no desarrollo directo del haz de derechos y libertades reconocidos en el art. 27 CE, teniendo en cuenta que la disposición final décima de la Ley Orgánica de calidad de la educación atribuye carácter de ley orgánica a lo dispuesto en los preceptos cuestionados por la Generalitat de Cataluña.

Así, en la STC 184/2012 hemos invocado ya nuestra doctrina en esta materia, recogida en la STC 124/2003, FJ 11, que a su vez alude a la STC 5/1981, de 13 de febrero, en los términos siguientes: «Cuando en la Constitución se contiene una reserva de Ley ha de entenderse que tal reserva lo es en favor de la Ley Orgánica –y no una reserva de Ley ordinaria– sólo en los supuestos que de modo expreso se contienen en la Norma fundamental (art. 81.1 y conexos). La reserva de Ley Orgánica no puede interpretarse de forma tal que cualquier materia ajena a dicha reserva por el hecho de estar incluida en una Ley Orgánica haya de gozar definitivamente del efecto de congelación de rango y de la necesidad de una mayoría cualificada para su ulterior modificación (art. 81.2 CE), pues tal efecto puede y aun debe ser excluido por la misma Ley Orgánica o por Sentencia del Tribunal Constitucional que declaren cuáles de los preceptos de aquélla no participan de tal naturaleza. Llevada a su extremo, la concepción formal de la Ley Orgánica podría producir en el ordenamiento jurídico una petrificación abusiva en beneficio de quienes en un momento dado gozasen de la mayoría parlamentaria suficiente y en detrimento del carácter democrático del Estado, ya que nuestra Constitución ha instaurado una democracia basada en el juego de las mayorías, previendo tan sólo para supuestos tasados y excepcionales una democracia de acuerdo basada en mayorías cualificadas o reforzadas.

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

Así, la STC 184/2012 recuerda que «nuestra doctrina ha destacado, en primer lugar y de forma ininterrumpida desde la citada STC 5/1981, la necesidad de aplicar un criterio estricto o ‘restrictivo’ para determinar el alcance de la reserva y ello tanto en lo referente al término ‘desarrollar’, como a ‘la materia’ objeto de reserva» (FJ 9).

Por último, a fin de completar el canon de enjuiciamiento procede traer a colación nuestra doctrina sobre las denominadas materias conexas que, en atención a razones de conexión temática o de sistematicidad o de buena política legislativa considere oportuno el legislador incluir junto a las materias estrictamente reservadas a la Ley orgánica. Así según dicha doctrina «cuando se dé el supuesto que acabamos de indicar y, por consiguiente, en una misma Ley orgánica concurren materias estrictas y materias conexas, hay que afirmar que en principio éstas también quedarían sujetas al régimen de congelación de rango señalado en el art. 81.2 de la Constitución y que así debe ser en defensa de la seguridad jurídica (art. 9.3 de la C.E.). Pero este régimen puede ser excluido por la propia Ley Orgánica en relación con alguno de sus preceptos, indicando cuáles de ellos contienen sólo materias conexas y pueden ser alterados por una Ley ordinaria de las Cortes Generales o, en su caso, por leyes de las Comunidades Autónomas. Si tal declaración no se incluyera en la Ley orgánica, o si su contenido no fuese ajustado a Derecho a juicio del Tribunal Constitucional, será la Sentencia correspondiente de éste la que, dentro del ámbito propio de cada recurso de inconstitucionalidad, deba indicar qué preceptos de los contenidos en una Ley orgánica pueden ser modificados por Leyes

ordinarias del Estado o de las Comunidades Autónomas, contribuyendo de este modo tanto a la depuración del ordenamiento como a la seguridad jurídica, que puede quedar gravemente afectada por la inexistencia o por la imperfección de las citadas normas de articulación.» [STC 5/1981, de 13 de febrero, FJ 21 c)].

Teniendo presente lo anterior podemos ya comenzar nuestro examen por los arts. 8.2 y 3, relativos a las atribuciones de los distintos poderes públicos en el establecimiento del currículo de las distintas enseñanzas, esto es, «el conjunto de objetivos, contenidos, métodos pedagógicos y criterios de evaluación de cada uno de los niveles, etapas, ciclos, grados y modalidades del sistema educativo» (art. 8.1 de la Ley Orgánica de calidad de la educación). Tales preceptos contienen así previsiones generales respecto al establecimiento de currículo que, en los términos de nuestra doctrina (STC 77/1985, de 27 de junio, FJ 14), no trascienden la esfera de la colaboración ley orgánica-reglamento, teniendo presente la relevante función que tales currículos cumplen para la definición de una estructura común del sistema educativo que permitan la homologación exigida por el art. 27.8 CE. Algo similar cabe apreciar del art. 88.2, relativo al órgano encargado de la selección del director en los centros docentes públicos, pues como ya señalamos en la STC 5/1981, FJ 24 b), se trata de «una de las figuras centrales del sistema educativo, cuya homologación impone el art. 27.8 de la Constitución», lo que determina que, como en el caso citado, nada haya de reprocharse a que las previsiones relativas a su selección tengan carácter orgánico.

Distinta ha de ser nuestra conclusión respecto a los otros cuatro preceptos impugnados, los arts. 16.3; 23.2 y 26.2 y 5. En todos ellos, en la medida que, en unos casos aluden a las enseñanzas comunes que el Gobierno ha de fijar y en otro –los itinerarios de la educación secundaria– deslegalizan la materia, remiten a éste la determinación de aspectos concretos de las estructuras de los distintos niveles educativos como son las áreas a impartir en los tres ciclos de educación infantil, las asignaturas de cada uno de los cursos de secundaria y los itinerarios formativos de los dos últimos años de la educación secundaria obligatoria, los cuales pueden ser, además, modificados o innovados por el Gobierno, respectivamente. En este sentido, teniendo presente la ya mencionada necesidad de aplicar un criterio estricto para determinar el alcance de la reserva de ley orgánica del art. 81 CE, es claro que esa regulación no constituye desarrollo del derecho fundamental a la educación del art. 27 CE, pues no cabe encuadrar en la citada reserva la regulación de la organización o estructura concretas de las enseñanzas que conforman el contenido de algunas de las etapas que integran el sistema educativo. Los aspectos mencionados forman, sin duda, parte de la ordenación general del sistema educativo pero el modo concreto de organizar las diferentes enseñanzas escolares en los correspondientes niveles o etapas determinadas por la Ley Orgánica de calidad de la educación constituye una opción de política educativa que puede y aun debe ser susceptible de adaptación a la evolución del conocimiento y a las cambiantes demandas de la realidad social, sin que exista un derecho constitucionalmente garantizado que pueda vincularse de forma directa a una u otra forma de organización concreta de las distintas enseñanzas que integran el sistema educativo.

En este sentido, la atribución de carácter orgánico a los cuatro preceptos citados que lleva a cabo la disposición final décima incurre en inconstitucionalidad formal, al no hacer excepción del carácter orgánico de la regulación contenida en los arts. 16.3, en cuanto remite a las enseñanzas comunes el establecimiento de las áreas que se impartirán en cada uno de los ciclos de la educación primaria; 23.2, que habilita al Gobierno para, al fijar las enseñanzas comunes, determinar las asignaturas que se impartirán en cada uno de los cursos de educación secundaria, y 26.2 y 5, en cuanto el primero de ellos establece los itinerarios de la educación secundaria obligatoria susceptibles de ser ampliados o modificados en ejercicio de la habilitación reglamentaria contenida en el apartado 5.

FALLO

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

Ha decidido

1.º Estimar parcialmente el presente recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar que la disposición final décima de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de calidad de la educación, es inconstitucional en cuanto atribuye carácter orgánico a los arts. 16.3; 23.2 y 26.2 y 5.

2.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

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