

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1443 *Pleno. Sentencia 2/2014, de 16 de enero de 2014. Conflicto positivo de competencia 6327-2003. Planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos del Real Decreto 832/2003, de 27 de junio, por el que se establecen las enseñanzas comunes del bachillerato. Competencias en materia de educación: constitucionalidad de los preceptos reglamentarios estatales sobre enseñanza de las lenguas propias y bachillerato de alumnos superdotados (STC 48/2013).*

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 6327-2003 interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra los arts. 4, 5, 7.4, 8, 12 y 20; disposición adicional segunda; disposición final primera y los anexos I y II del Real Decreto 832/2003, de 27 de junio, por el que se establecen las enseñanzas comunes del bachillerato. Ha formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 24 de octubre de 2003 la Letrada de la Generalitat de Cataluña, en la representación que legalmente ostenta, promueve conflicto positivo de competencia contra los arts. 4, 5, 7.4, 8, 12 y 20, la disposición adicional segunda, la disposición final primera y los anexos I y II del Real Decreto 832/2003, de 27 de junio, por el que se establecen las enseñanzas comunes del bachillerato.

El conflicto se acompaña de la fundamentación jurídica que se articula en los siguientes motivos:

La Letrada de la Generalitat de Cataluña indica, previamente, que el oportuno requerimiento de incompetencia elevado al Gobierno de la Nación fue considerado por éste como no fundamentado, mediante acuerdo de 3 de octubre de 2003. Sin perjuicio de ello, en la contestación al requerimiento remitida a la ahora parte actora, se expresaba que las referencias que se contienen en la disposición final segunda de la norma controvertida, en orden a que el Ministro de Educación, Cultura y Deporte dicte cuantas disposiciones sean precisas para desarrollar el Real Decreto, han de entenderse referidas al territorio sobre el que el Ministerio sea considerado administración educativa. En consecuencia, ha de estimarse que se reconoce a la Comunidad Autónoma catalana la facultad de desarrollar y ejecutar la norma.

Igualmente, con carácter previo, la Letrada de la Generalitat de Cataluña, indica que la impugnación del Real Decreto 832/2003 (disposición final primera, en particular, en lo que hace a la determinación de los títulos competenciales) se sustenta en los mismos criterios que determinaron el planteamiento de recurso de inconstitucionalidad frente a la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de calidad de la educación, reprochando que el sistema educativo fijado por el Estado relegue a las Comunidades Autónomas sin que se les reconozca intervención alguna para fijar los criterios y directrices de la política educativa, con menoscabo de las competencias que el artículo 15 del Estatuto de Autonomía reconoce a Cataluña. La vulneración de dicho precepto se hace patente con las reiteradas remisiones que realiza el Real Decreto 832/2003 a favor de los reglamentos estatales, con la conversión de las enseñanzas «mínimas» en enseñanzas «comunes», con la fijación por el Estado de todos los currículos de dichas enseñanzas y con la identificación de los días en que deben impartirse.

A continuación se procede a concretar el objeto del conflicto.

a) La regulación de las enseñanzas comunes impide su desarrollo por las Comunidades Autónomas.

En la fundamentación del conflicto se niega que el art. 149.1.1 y 30 CE preste cobertura competencial al Real Decreto cuyas disposiciones se cuestionan. El Estado se apoya, primeramente en el art. 149.1.1 CE, pero su contenido no puede habilitar al Estado para la regulación de las enseñanzas de bachillerato que habría de apoyarse en el art. 149.1.30 CE, dado el carácter más específico del segundo título sobre el primero, como así viene reconociendo la doctrina de este Tribunal. Ahora bien, la correcta determinación del título no implica que el Estado pueda realizar una regulación básica de la materia como la contenida en el Real Decreto, pues la definición de los elementos del currículum considerados básicos (arts. 4 y 5 de la norma y en los correspondientes anexos I y II de la misma), de las asignaturas que han de impartirse en cada curso, del propio calendario escolar (arts. 8 y 12) y la flexibilización de la duración de la etapa (disposición adicional segunda) vacían de contenido las competencias que sobre educación ostenta la Generalitat de Cataluña.

Seguidamente, el escrito de la representación procesal de la Generalitat de Cataluña analiza la regulación que se realiza en el Real Decreto 832/2003 de las enseñanzas comunes, considerando que impide su desarrollo por las Comunidades Autónomas. En este sentido, no se discute la competencia del Estado para fijar las enseñanzas comunes, pero se reprocha a los arts. 4 y 5 y a los anexos I y II de la norma impugnada que se excede del mínimo común para hacer común todo lo que anteriormente a la entrada en vigor de la Ley Orgánica de calidad de la educación, a través de un sistema en el que el contenido de la enseñanza común pretende ser fijado unilateralmente por el Estado. En concreto se denuncia que el art. 5 del Real Decreto 832/2003 impide que el contenido del currículum sea desarrollado o estructurado por la Generalitat de Cataluña quebrando la línea mantenida por anteriores normas en la materia que respondía a los criterios fijados por la doctrina de este Tribunal. Así, el real decreto controvertido limita la intervención de la Comunidad Autónoma a un 45 por 100 del currículum cuando, como es el caso, existe otra norma cooficial, ya que, dado su carácter básico, impide a la administración autonómica estructurar de forma completa el currículum (art. 8, en conexión con el art. 4 del Real Decreto 832/2003). En suma, la norma habilita al Estado para que fije, no solo los contenidos comunes, sino para que determine qué asignaturas deben cursarse en cada uno de los cursos. Además de contrario a la doctrina constitucional este sistema resulta contrario a los criterios internacionales de evaluación y comparación, que hacen hincapié en los objetivos y no en los contenidos.

Además de fijar las bases sin la suficiente flexibilidad que garantice el margen de intervención autonómica en la materia, en cuanto a la determinación de los contenidos, también se reprocha a la norma recurrida que restrinja las facultades autonómicas en la determinación de los horarios, con graves repercusiones con respecto al estudio de la lengua propia de la Comunidad Autónoma. Con el diseño que efectúa la norma, la

Comunidad catalana ni siquiera puede desarrollar libremente el porcentaje que le corresponde del currículum educativo, puesto que dado el número de semanas lectivas en las que se estructuran los cursos en la práctica el currículum básico estatal se extiende y reduce el margen autonómico a unas determinadas áreas, remitiéndose en este particular a un informe del Departamento de Educación de la Generalitat de Cataluña que se acompaña al escrito en el que se plantea el conflicto.

Por las razones expuestas, la representación procesal de la Generalitat entiende que los arts. 4, 5, 8 y 12 y anexos I y II del Real Decreto 832/2003, en lo que atañe a la delimitación básica del currículum, priva a la Comunidad Autónoma de sus competencias de desarrollo.

b) La determinación de los contenidos mínimos de las áreas lingüísticas y la fijación de los horarios correspondientes impide el conocimiento de la lengua propia de la Comunidad Autónoma.

La impugnación se dirige en particular contra los anexos I y II del Real Decreto 832/2003. Siempre a partir de una comparación con el sistema vigente con anterioridad a la Ley Orgánica de calidad de la educación, la Comunidad Autónoma recurrente sostiene que la regulación controvertida afecta a «las posibilidades de alcanzar un conocimiento suficiente de la lengua catalana en Cataluña» por dos razones: la primera, puesto que únicamente se puede dedicar un 10 por 100 del horario escolar total, mientras que, anteriormente, al ser un 10 por 100 de las enseñanzas comunes, el porcentaje era susceptible de ser desarrollado por la Comunidad Autónoma: La segunda, se determina el mínimo que debe dedicarse a la lengua castellana con lo que, si no totalmente, sí de forma proporcional se impide a la Comunidad Autónoma la distribución de horas que deben dedicarse al área lingüística ya que en cualquier caso a la lengua castellana habrá de dedicarse un mínimo de tres horas. La recurrente, estima en conclusión que el total de horas del bachillerato a la lengua catalana corresponden un total de 178 horas frente a las 204 que se asignan a la lengua castellana.

Se aduce que el art. 3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña establece que la lengua propia de la Comunidad Autónoma es el catalán y declara su carácter oficial junto con la lengua castellana. De dicho carácter se deriva, a juicio de la Comunidad recurrente, el deber de la Generalitat de garantizar el uso normal y oficial de ambas lenguas. Trasladado el razonamiento al ámbito educativo, ello implica para la Comunidad Autónoma catalana la facultad de regular las condiciones para el conocimiento de la lengua catalana. No se niega que el Real Decreto haya recogido como una más de las asignaturas del currículum la lengua oficial propia de la Comunidad Autónoma, pero se reprocha que con la regulación contenida en la norma no se permite un desarrollo curricular coherente en el que tanto los aspectos culturales específicos como los que corresponden al conocimiento de los idiomas oficiales reciban el trato igualitario que hasta la Ley Orgánica de calidad de la educación se había producido. Se denuncia que la nueva regulación tiene como única finalidad garantizar las horas de lengua castellana en las Comunidades Autónomas con dos lenguas oficiales, sin que dicha finalidad se corresponda con el objetivo de esa etapa escolar; a juicio de la representación procesal de la Generalitat, no ha quedado acreditado que los alumnos escolarizados en estas Comunidades Autónomas no alcancen los objetivos fijados como básicos por el Estado para la lengua castellana.

Se concluye el presente apartado de la impugnación manifestando que establecer un número mínimo de horas para la lengua castellana superior al máximo de horas para la lengua catalana, sin atender a la situación lingüística del alumno, contraviene el mandato del art. 3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña en orden a la consecución de la igualdad entre las dos lenguas, relegando la lengua catalana, lo que no se corresponde con su carácter de lengua oficial y conlleva la vulneración de las competencias que, en materia de educación, le atribuye el art. 15 del Estatuto a la Comunidad Autónoma.

c) La habilitación al Gobierno para establecer o modificar las modalidades de bachillerato no cumple los requisitos formales exigibles a la legislación básica.

La Abogada de la Generalitat sostiene que el art. 7, apartado 4, del real decreto impugnado, habilita al Gobierno para establecer nuevas modalidades de bachillerato o

modificar las existentes. Se alega que, si bien la doctrina de este Tribunal permite la intervención reglamentaria en la determinación de las bases, lo que no puede es sustituirse al legislador en esta función sin fundamento alguno, toda vez que la intervención mediante reglamento ha de revestir carácter excepcional. Así, se recuerda que el Gobierno no puede atribuir carácter básico, con el pretexto de su carácter técnico, a normas reglamentarias cuando sobre la materia las Comunidades Autónomas han asumido competencias. Pues bien, en concreto, se denuncia que el art. 7.4 del Real Decreto 832/2003, al mantener la indeterminación de las modalidades del bachillerato no reviste la naturaleza formal exigible a la legislación básica.

d) La determinación del calendario escolar no puede tener carácter básico.

Se reprocha al art. 20 del Real Decreto 832/2003 que va más allá de la determinación de los horarios correspondientes a las enseñanzas comunes para establecer el calendario académico. La extralimitación radica en que se fijan los periodos de inicio y finalización del curso sin que tal determinación encuentre justificación en la necesidad de asegurar el contenido de las enseñanzas mínimas. La representación procesal de la Generalitat sostiene que la determinación del calendario es una actividad típicamente organizativa que se encuadra, por lo tanto, dentro de las competencias que le corresponden en la materia a la Comunidad Autónoma.

e) Corresponde a la Generalitat de Cataluña establecer los criterios para la flexibilización de la etapa para los alumnos identificados como superdotados.

Nuevamente la Abogada de la Generalitat reproduce la fundamentación que acompañara en su día al recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley Orgánica de calidad de la educación en el sentido de que se pretende, mediante una regulación exhaustiva que se aparta de lo básico (disposición adicional segunda), impedir el ejercicio de las competencias autonómicas en la materia. Es decir, el Estado no se ha limitado a fijar el marco general, sino que ha ampliado el contenido de la regulación referida a las necesidades educativas de este tipo de alumnos privando nuevamente a la Comunidad Autónoma del ejercicio de sus competencias en la materia.

La Abogada de la Generalitat concluye su escrito solicitando la admisión del conflicto planteado contra los arts. 4, 5, 7.4, 8, 12 y 20, disposición adicional segunda, disposición final primera y los anexos I y II del Real Decreto 832/2003 y, previos los trámites oportunos, se dicte Sentencia por la que se declare que la competencia controvertida corresponde a la Generalitat de Cataluña y anule los preceptos impugnados.

2. Por providencia de la Sección Cuarta del Tribunal Constitucional de 2 de diciembre de 2003 se acordó admitir a trámite el conflicto positivo de competencia en relación con los arts. 4, 5, 7.4, 8, 12 y 20, disposición adicional segunda; disposiciones finales primera y segunda y anexos I y II del Real Decreto 832/2003, de 27 de junio, por el que se establece la ordenación general y las enseñanzas comunes del bachillerato, dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno, por conducto de su Presidente, para que en el plazo de veinte días y, por medio de la representación procesal que determina el art. 82.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), aporte cuantos documentos y alegaciones considere convenientes. Igualmente se acordó comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, por si ante la misma estuvieran impugnados o se impugnaren los citados preceptos, en cuyo caso se suspenderá el curso del proceso hasta la decisión del conflicto, según dispone el art. 61.2 LOTC, así como publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña».

3. La Abogada del Estado, en la representación que legalmente ostenta, se personó en el proceso por escrito registrado el día 2 de enero de 2004 en el que se contienen las siguientes alegaciones.

La representante del Gobierno pone de manifiesto, en primer lugar, que en el requerimiento de incompetencia efectuado por la Generalitat de Cataluña conforme al acuerdo adoptado el 22 de julio de 2003 no se incluye ni se argumenta sobre la disposición final segunda que sí se ha incluido en el conflicto sobre el que ahora se alega, cuya

impugnación no resulta congruente por cuanto la recurrente reconoce que en la contestación al requerimiento, aunque fuera en sentido adverso, se reconocía «que las referencias que se contienen en la disposición final segunda de la norma controvertida, en orden a que el Ministro de Educación, Cultura y Deporte dicte cuantas disposiciones sean precisas para desarrollar el Real Decreto, han de entenderse referidas al territorio sobre el que el Ministerio sea considerado administración educativa». Igualmente, con carácter preliminar, resalta la coincidencia argumental del conflicto con respecto del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Cataluña contra la Ley Orgánica de calidad de la educación, remitiéndose en una buena medida al escrito de alegaciones presentado con ocasión del mismo. Por ello, se reitera que la competencia estatal para configurar un sistema educativo básico habilita al Estado para establecer las enseñanzas comunes del bachillerato, pues la cuestión que se suscita en el conflicto se enmarca en la competencia que la Constitución reconoce al Estado para garantizar el ejercicio del derecho a la educación con arreglo a criterios de igualdad. Se concluyen las consideraciones preliminares poniendo de manifiesto cómo, sin discutir la cobertura legal del real decreto impugnado, el conflicto pudiera ser redundante, si no improcedente, respecto del mencionado recurso contra la Ley Orgánica de calidad de la educación, de tal suerte que, a juicio de la Abogada del Estado, la eventual estimación del recurso haría extender sus efectos sobre la norma reglamentaria de desarrollo sometida a conflicto, quedando restablecido el orden de competencias vulnerado, mientras que, en el caso de resultar desestimado, conllevaría que no fuera ya preciso pronunciarse sobre la norma que ahora se trae ante este Tribunal.

a) Alegaciones relativas a que la regulación de las enseñanzas comunes impide su desarrollo por las Comunidades Autónomas.

Se señala que el conflicto en este punto, dirigido contra los arts. 4 y 5 del Real Decreto 832/2003, reproduce las alegaciones dirigidas contra la Ley Orgánica de calidad de la educación relativa a la vulneración de las competencias de desarrollo y ejecutivas que corresponden a la Comunidad Autónoma catalana; vulneración que se achaca al cambio operado por el legislador en orden a conformar como enseñanzas comunes sustituyendo lo que tradicionalmente venía siendo la regulación de las enseñanzas mínimas. En este sentido se señala que la competencia estatal para regular las enseñanzas comunes es una concreción de la competencia estatal general de la ordenación del sistema educativo en conexión con la competencia para regular obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales. Por un lado la fijación de enseñanzas comunes supone el mínimo de contenidos educativos comunes para toda España; por otro lado, ese mínimo educativo común hace posible la homologación y validez para todo el territorio nacional de los correspondientes títulos.

Frente a la tesis de la parte recurrente, en orden a que el detalle en la regulación que la norma confiere al Gobierno y a que los elementos básicos del currículum se impartan en sus propios términos, impide el ejercicio de las facultades de desarrollo que la Comunidad catalana posee en esta materia, la Abogada del Estado sostiene que, precisamente, las enseñanzas comunes deben alcanzar tanta concreción como sea precisa para asegurar la formación sustancialmente común de todos los escolares en el territorio nacional. Más allá de las objeciones de carácter pedagógicas que puedan argumentarse no es posible encontrar tachas competenciales, por cuanto el real decreto impugnado se ajusta en cuanto a los porcentajes horarios, a lo previsto en la Ley Orgánica de calidad de la educación. Por lo demás, la previsión de que las enseñanzas comunes se incluyan el currículum «en sus propios términos» deriva necesariamente del concepto «enseñanzas comunes».

Con respecto a la impugnación de los arts. 8 y 12 del Real Decreto 832/2003, se señala que el motivo de impugnación es idéntico, que es que el Estado no puede regular las enseñanzas comunes más allá de las enseñanzas mínimas y se recuerda que ambos preceptos se han dictado al amparo del art. 35.6 de la Ley Orgánica de calidad de la educación.

b) Alegaciones relativas a que el Real Decreto impugnado, al determinar los contenidos mínimos y fijar los horarios impide el conocimiento de la lengua propia de la Comunidad Autónoma.

Sobre el particular, la Abogada del Estado recuerda que las SSTC 87/1983 y 88/1983 reconocieron la competencia del Estado para regular el contenido y el horario de la única lengua común a todo el territorio. En este sentido, sin lo que Abogada del Estado denomina «elemento cronológico» se frustraría la consecución del mínimo de las enseñanzas comunes. Se indica, además, que con la nueva regulación, lo que se trata de asegurar es que no se detraigan del estudio de la lengua y literatura castellana horas de estudio, lo que supone una interpretación errónea de la norma, como es suponer que el 10 por 100 del horario que la Ley Orgánica de calidad de la educación reserva para la enseñanza de la lengua cooficial distinta a la castellana ha de detraerse de las materias lingüísticas.

c) Alegaciones sobre el art. 7.4 del Real Decreto 832/2003.

El problema competencial planteado tiene que ver con la inadecuación formal de la habilitación para que el Gobierno establezca o modifique las modalidades del bachillerato.

Recuerda la Abogada del Estado que el precepto reproduce el art. 35.4 de la Ley Orgánica de calidad de la educación a cuyo amparo se dicta remitiéndose en este particular a las alegaciones efectuadas para postular su constitucionalidad.

d) Alegaciones sobre el art. 20 del Real Decreto 832/2003, relativas al calendario escolar.

Aclara la Abogada del Estado que en dicho precepto ni se concreta el calendario escolar ni se señalan días concretos de inicio y fin del curso escolar. Antes bien, los que se hace es atribuir la competencia para fijar a las administraciones educativas, señalando un mínimo de días lectivos, y se establecen una serie de fechas de carácter abierto y flexible que permiten variaciones en función de criterios pedagógicos o sociales. Se indica, además, que la naturaleza organizativa de una medida no sustrae a la misma necesariamente de la competencia estatal, puesto que la normativa básica sobre educación puede ser también de carácter organizativo, cuando la regulación de los elementos comunes es determinante de la estructura esencial del sistema. A juicio de la Abogada del Estado, la norma permite asegurar en todo el territorio nacional una continuidad lógica de la enseñanza a lo largo de la etapa del bachillerato. En cualquier caso, la Comunidad Autónoma, dentro de la mínima homologación establecida por el Estado puede disponer de su calendario.

e) Alegaciones relativas a la disposición adicional segunda del Real Decreto 832/2003 sobre flexibilización de la duración del bachillerato.

La Abogada del Estado arguye que la disposición se dicta al amparo del art. 43.3 de la Ley Orgánica de calidad de la educación y lo que hace, en realidad, es contemplar una futura norma básica del Estado. Dicha normativa, que ya ha sido dictada por el Estado en el momento de formular las alegaciones, según entiende la Abogada del Estado, es respetuosa con el orden de competencias al asegurar la intervención de las correspondientes Administraciones educativas. Por lo demás, las alegaciones se remiten una vez más, en este punto, a las contenidas en el escrito emitido para postular la constitucionalidad de la Ley Orgánica de calidad de la educación (en este caso del art. 43.3) respecto del recurso interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Generalitat.

4. Por providencia de 14 de septiembre de 2014 se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 16 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Constituyen el objeto del presente conflicto positivo de competencias los arts. 4, 5, 7.4, 8, 12 y 20, disposición adicional segunda, disposición final primera y anexos I y II del Real Decreto 832/2003, de 27 de junio, por el que se establecen las enseñanzas comunes del bachillerato.

La representación procesal de la Generalitat de Cataluña sostiene en sus alegaciones que el Real Decreto 832/2003 conculca el orden constitucional de distribución de competencias. En sustancia, niega que los títulos competenciales contenidos en el art. 149.1.1 y 30 CE presten cobertura al Estado para regular las enseñanzas comunes del bachillerato de tal forma que impida a la Comunidad Autónoma ejercer sus facultades de desarrollo normativo en la materia. Asimismo, sostiene que la determinación de los contenidos mínimos de las áreas lingüísticas y la fijación de los horarios correspondientes impide el conocimiento de la lengua propia de la Comunidad Autónoma. Además aduce que determinados contenidos de la norma impugnada carecen de carácter básico y que la regulación de las bases se ha llevado a efecto por una norma formalmente inadecuada.

La Abogada del Estado pone de manifiesto la sustancial identidad de argumentos entre el presente conflicto y el recurso planteado contra la Ley Orgánica de calidad de la educación. Además indica que la competencia para regular las enseñanzas comunes del bachillerato es una concreción de la competencia estatal general de la ordenación del sistema educativo en conexión con la competencia para regular obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales. En materia lingüística recuerda la doctrina de este Tribunal según la cual corresponde al Estado la regulación del contenido y el horario de la única lengua común a todo el territorio.

2. Una vez expuestas las posiciones de las partes en el proceso debe determinarse si pervive la controversia competencial dadas las modificaciones normativas sobrevenidas a la presentación del conflicto de competencia que ahora se resuelve. La doctrina del Tribunal sobre esta cuestión se encuentra resumida en la STC 48/2013, de 28 de febrero, FJ 2, a la que procede remitirse.

En aplicación de la referida doctrina, dos son las cuestiones que han de resolverse: a) las consecuencias derivadas de los cambios normativos que han afectado al Real Decreto 832/2003 y b) la determinación de las normas competenciales de contraste, toda vez que los preceptos del Estatuto de Autonomía citados en el conflicto no coinciden con los vigentes en el momento de resolverse la impugnación.

a) En relación con las consecuencias derivadas de cambios normativos que han incidido en el real decreto ahora impugnado han de hacerse las siguientes precisiones.

En primer lugar, la norma impugnada ha sido derogada por la disposición derogatoria única del Real Decreto 806/2006, de 30 de junio, por el que se establece el calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo, previsto en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación, sin que en sus disposiciones transitorias haya quedado contemplada pervivencia temporal alguna con respecto del Real Decreto 832/2003. Más adelante, y en desarrollo de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación, se ha dictado el Real Decreto 1467/2007, de 2 de noviembre, por el que se regula la estructura del bachillerato y se fijan sus enseñanzas mínimas, actualmente vigente con la adición de sendas disposiciones transitoria y adicional operada por el Real Decreto 1953/2009, de 18 de diciembre.

De acuerdo con la doctrina de este Tribunal, para determinar la incidencia que puede tener en el proceso constitucional que la norma que ha dado lugar a plantear el conflicto de competencias se encuentre derogada en el momento de dictar la Sentencia ha de estarse a la incidencia real que, sobre el objeto del proceso, tengan los correspondientes cambios normativos y no cabe operar, en consecuencia, con criterios automáticos o de forma apriorística [STC 48/2013, de 28 de febrero, FJ 2 a) y jurisprudencia allí recogida].

La aplicación de esta doctrina en el presente caso conlleva que la impugnación de los arts. 4, 5, 8, 12 y de los anexos I y II, en lo referente a las enseñanzas comunes, haya perdido su objeto, por cuanto la ordenación vigente no contempla que la regulación de las enseñanzas comunes se incluya «en sus propios términos» en el currículo del bachillerato establecido por las Administraciones educativas, tal y como prescribía el art. 5.1 del Real Decreto 832/2003. Por otra parte, la STC 212/2012, de 14 de noviembre, FJ 4, remitiéndose a la STC 88/1983, de 27 de octubre, FJ 3 (cuya doctrina se reitera en la STC 111/2012, de 24 de mayo), declara que «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».

En segundo lugar, la impugnación de los anexos I y II del Real Decreto 832/2003, fundada en que la determinación de los contenidos mínimos de las denominadas áreas lingüísticas y la fijación de los correspondientes horarios impide el conocimiento de la lengua propia de la Comunidad Autónoma, no ha perdido su objeto. En efecto, el art. 9.3 del Real Decreto 1467/2007, en relación con el anexo II de la norma, al aludir al currículo del bachillerato establece el porcentaje del horario que corresponderá a las enseñanzas mínimas en las Comunidades Autónomas que cuenten con lenguas cooficiales. Así pues, aun con una formulación distinta a la del Real Decreto controvertido, de acuerdo con la doctrina de este Tribunal ha de entenderse que la impugnación pervive en este particular.

En tercer lugar, la impugnación del art. 7.4 del Real Decreto 832/2003, que habilita al Gobierno para, previo informe de las Comunidades Autónomas, proceder a la modificación de las modalidades de bachillerato establecidas en el Real Decreto o establecer otras nuevas, ha perdido su objeto. En el Real Decreto 1467/2007 no se contiene regulación alguna sobre esta cuestión, por lo que la desaparición del supuesto de hecho que dio lugar a la controversia determina la pérdida de objeto de la misma.

En cuarto lugar, la impugnación dirigida contra el art. 20 del Real Decreto 832/2003, por el que se determina el calendario escolar fijando un número mínimo de 175 días lectivos en el primer curso y de 165 en el segundo excluyendo «los días dedicados a pruebas extraordinarias», así como los periodos de inicio y finalización del curso escolar ha perdido su objeto. La regulación vigente contenida en el Real Decreto 1467/2007 elude cualquier referencia a la determinación del calendario escolar, imposibilitando el pronunciamiento de este Tribunal en los términos en los que se ha formulado el conflicto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña. No obstante, este Tribunal, al abordar la cuestión con ocasión del recurso planteado contra la Ley Orgánica de calidad de la educación, ha entendido que 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» (STC 212/2012, de 14 de noviembre, FJ 9). En cualquier caso, existiendo resolución sobre el particular no «subsistiría la necesidad de preservar los ámbitos de competencia en este punto» [STC 48/2013, de 28 de febrero, FJ 2 a)].

En quinto lugar, la impugnación de la disposición adicional segunda del Real Decreto 832/2003, en la que, remitiéndose al art. 43 de la Ley Orgánica 10/2002, de calidad de la

educación, se atribuye al Gobierno, previa consulta con las Comunidades Autónomas, el establecimiento de las normas que permitan la flexibilización de la duración del bachillerato para los alumnos «que hayan sido identificados como superdotados intelectualmente», no ha perdido su objeto. El Real Decreto 1467/2007, en su disposición adicional quinta se refiere a esta cuestión y carece de trascendencia que lo haga en términos relativos al «alumnado con altas capacidades intelectuales» y en términos distintos a los que se recogen en la disposición controvertida. Esto determina que haya de examinarse la norma vigente y, por lo tanto, la impugnación pervive en este punto.

En sexto lugar, la impugnación de la disposición final primera del Real Decreto 832/2003 carece de carácter autónomo, pues a través de la misma lo que realmente se pretende es poner de manifiesto la falta de cobertura competencial de los concretos preceptos que son objeto del conflicto y sobre los que se argumenta en particular, por lo que este Tribunal descarta la necesidad de pronunciarse sobre dicho extremo (STC 48/2013, de 28 de febrero, FJ 1).

En conclusión, concurre la pérdida sobrevenida del objeto de la impugnación respecto de los arts. 4, 5, 8, 12 y de los anexos I y II, en lo referente a las enseñanzas comunes; art. 7.4, en lo relativo a la modificación o establecimiento de nuevas modalidades del bachillerato; y 20, en relación con la determinación del calendario escolar. Y, por ello, ha de contraerse el pronunciamiento del presente conflicto (i) a la impugnación de los anexos I y II, en lo relativo a la determinación de los contenidos mínimos de las denominadas áreas lingüísticas y (ii) a la disposición adicional segunda en lo que respecta a la flexibilización de la duración del bachillerato, mediante las normas que dicte el Gobierno, para los alumnos superdotados intelectualmente.

b) Con respecto a la determinación de las normas competenciales de contraste, ha de tenerse en cuenta que la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, actualmente en vigor, se aprobó con posterioridad a la admisión a trámite del presente conflicto de competencia, por lo que, de acuerdo con la doctrina de este Tribunal son los preceptos vigentes en el momento de resolverse la controversia los que han de ser tomados en consideración [STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 2 d)].

3. Conforme al proceder habitual de este Tribunal en la resolución de los conflictos de competencia, una vez fijados los términos del debate ha de encuadrarse el objeto del proceso en el sistema material de distribución de competencias. De acuerdo con lo declarado en las anteriores Sentencias resolutorias de los conflictos contra las normas de desarrollo de la Ley Orgánica de calidad de la educación la materia objeto de este conflicto ha de encuadrarse en el ámbito de la educación no universitaria. Son tres los extremos señalados en dichas resoluciones que deben considerarse: las competencias estatales en la materia; las competencias autonómicas y, más en concreto, las específicas competencias de la Comunidad Autónoma a la que pertenece el órgano ejecutivo recurrente; y, en último término, el alcance de las facultades del Tribunal en la resolución de este tipo de conflictos (STC 48/2013, de 28 de febrero, FJ 3).

Respecto a las competencias estatales, la STC 48/2013, de 28 de febrero, FJ 3, reitera la doctrina del Tribunal sobre 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 derivadas del art. 149.1.30 CE» (STC 184/2012, de 17 de octubre, FJ 3).

Respecto de las competencias educativas autonómicas y en concreto de la Comunidad Autónoma catalana, la STC 212/2012, en su fundamento jurídico 3, señala los preceptos estatutarios que deben ser tenidos en cuenta: «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)».

Respecto a las facultades de este Tribunal al resolver este tipo de conflictos es preciso advertir que, como se ha puesto de manifiesto en otras resoluciones que resuelven los conflictos de competencias interpuestos contra los reales decretos de desarrollo de la Ley Orgánica de calidad de la educación, «no corresponde a este Tribunal Constitucional determinar cuál sea la opción didáctica o pedagógica más adecuada para que el sistema educativo garantice el conocimiento de las dos lenguas cooficiales, sino tan solo confrontar la norma cuestionada con el orden constitucional y estatutario de distribución de competencias» (entre otras, STC 48/2013, FJ 4). Por esta razón ha de excluirse cualquier consideración relativa al anexo I de la norma que contiene la determinación de los elementos básicos del currículo del bachillerato en las áreas de lengua castellana y lengua extranjera.

4. Una vez fijado el objeto de la controversia y expuesto el encuadramiento competencial de la cuestión ha de acometerse la resolución de las impugnaciones que perviven.

En relación con el anexo II del Real Decreto 832/2003 y en concreto con la parte del mismo en la que se disponía que «[d]e acuerdo con lo establecido en el artículo 8.2 de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación, las Comunidades Autónomas que tengan, junto con la lengua castellana, otra lengua oficial dispondrán para la organización de las enseñanzas de dicha lengua del 10 por 100 del horario escolar total que se deriva de este anexo. En todo caso, el horario escolar correspondiente a las enseñanzas comunes de la Lengua Castellana y Literatura será, como mínimo, de 3 horas semanales para cada curso», la Generalitat de Cataluña aduce que esta previsión afecta al conocimiento de la lengua propia de la Comunidad Autónoma, pues, al limitar el número de horas que puede destinarse a la enseñanza de la lengua catalana al 10 por 100 del horario escolar total, la coloca en una situación de desigualdad en relación con la determinación del número mínimo de horas que ha de dedicarse a la enseñanza de la lengua castellana.

Las SSTC 15/2013, de 31 de enero, FJ 4; 24/2013, asimismo de 31 de enero, FJ 7 y 48/2013, de 28 de febrero, FJ 4, que resuelven sendos conflictos de competencia planteados también por la Generalitat de Cataluña contra diversos reales decretos de desarrollo de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de calidad de la educación y, en los que se impugnaba, aduciendo los mismos motivos, una previsión contenida en el anexo II de las citadas normas de contenido similar a la ahora impugnada consideraron que la atribución del 10 por 100 del horario escolar a la enseñanza de la lengua propia de la Comunidad Autónoma es acorde con el orden constitucional de competencias, por lo que, en aplicación de la doctrina contenida en las Sentencias citadas, a la que nos remitimos, procede desestimar esta impugnación.

5. También pervive, como se ha indicado, la impugnación de la disposición adicional segunda del Real Decreto 832/2003. Esta disposición, que desarrolla el art. 43.3 de la

Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de calidad de la educación, atribuye al Gobierno, previa consulta con las Comunidades Autónomas, la facultad de dictar las normas necesarias para flexibilizar el bachillerato de los alumnos identificados como superdotados. Esta previsión, según sostiene la Generalitat de Cataluña, excede de las competencias del Estado en materia de educación e impide a la Comunidad Autónoma recurrente el ejercicio de sus competencias en esta materia.

Como reconoce la propia representación procesal del Gobierno de la Generalitat, el conflicto reproduce en este particular las alegaciones formuladas en relación con el art. 43.3 de la Ley Orgánica de calidad de la educación en el recurso de inconstitucionalidad planteado por la Generalitat de Cataluña contra algunos preceptos de la referida Ley. La STC 212/2012, de 14 de noviembre, FJ 5, al resolver el recurso interpuesto contra la citada Ley, remitiéndose a la STC 184/2012, de 17 de octubre FJ 6 g), descarta que exista una vulneración de la competencia, al considerar que «la propia naturaleza de la materia a la que se refiere el precepto es, de por sí excepcional, ya que no son habituales los casos de este tipo que puedan presentarse en la práctica, así como también excepcionales son las necesidades educativas especiales de estos alumnos, sin que, por otra parte, la remisión reglamentaria a esta cuestión resulte extraña en nuestro sistema educativo (así, Real Decreto 696/1995, de 28 de abril, y orden de 24 de abril de 1996, que desarrollaban las previsiones de la Ley Orgánica de ordenación general del sistema educativo en esta materia)».

La regulación actualmente vigente en la materia, contenida en el art. 77 de la Ley Orgánica 2/2006, de educación es similar a la que establecía el art. 43.3 de la Ley Orgánica de calidad de la educación y la disposición adicional segunda del Real Decreto ahora impugnado, por lo que aunque la disposición adicional quinta del Real Decreto 1467/2007, actualmente en vigor, al regular la escolarización del «alumnado con altas capacidades intelectuales» establezca que la flexibilización de este tipo de alumnado se efectuará en los términos que determine la normativa vigente, como esta normativa, como acaba de ponerse de manifiesto, regula esta cuestión en los mismos términos que la norma ahora impugnada, resulta plenamente aplicable la doctrina establecida en las SSTC 184/2012, de 17 de octubre, FJ 6 g) y 212/2012, de 14 de noviembre, FJ 5. Por ello, la impugnación ha de ser igualmente desestimada.

6. La desestimación de las anteriores impugnaciones conduce a la de la disposición final primera, pues, como se ha expuesto con anterioridad, no tiene carácter autónomo, sino que se funda simplemente en la conexión que aquella disposición tiene con el resto de los contenidos del Real Decreto 832/2003 que han sido examinados.

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 Declarar extinguido, por desaparición sobrevenida de su objeto, el presente conflicto positivo de competencias en lo que respecta a los arts. 4, 5, 7.4, 8, 12, 20 y de los anexos I y II, en lo referente a las enseñanzas comunes, del Real Decreto 832/2003, de 27 de junio, por el que se establecen la ordenación general y las enseñanzas comunes del bachillerato.

2.º Desestimar el conflicto en todo lo demás.

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

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