

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7271 *Pleno. Sentencia 51/2019, de 11 de abril de 2019. Recurso de inconstitucionalidad 8741-2009. Interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 12/2009, de 10 de julio, de educación. Principio de igualdad, derecho a la educación y competencias sobre lengua, condiciones básicas de igualdad, administraciones públicas y educación: nulidad parcial de los preceptos legales autonómicos relativos al currículo, educación primaria y secundaria obligatoria y bachillerato, enseñanzas artísticas y deportivas, cuerpos docentes y órganos de la administración educativa de la Generalitat de Cataluña; interpretación conforme de los preceptos sobre régimen lingüístico de los centros educativos de Arán y permanencia en los puestos de trabajo docentes.*

ECLI:ES:TC:2019:51

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Juan José González Rivas, presidente; la magistrada doña Encarnación Roca Trías; los magistrados don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 8741-2009, promovido por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados contra los párrafos 7, 20, 22, 27, 28 y 36 del preámbulo; los artículos 4.2, 8.1, 8.3, 9.2, 10.2, 10.4, 17, 51, 52, 53, 55.1, 55.6, 57.1, 58, 59, 61, 64.4, 64.5, 65, 68, 70.1, 104.3, 109, 111, 112, 114.1, 117.1 c), d) y f), 119, 120, 121, 125, 153, 154, 155, 158.1, 158.2 a) —epígrafes primero, segundo y cuarto—, 158.2 f) y 161; las disposiciones adicionales segunda y novena y las disposiciones transitorias tercera, sexta y décima de la Ley del Parlamento de Cataluña 12/2009, de 10 de julio, de educación. Han comparecido y formulado alegaciones el Parlamento de Cataluña y el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, por medio de sus respectivas representaciones procesales. Ha sido ponente el magistrado don Alfredo Montoya Melgar.

I. Antecedentes

1. Con fecha 16 de octubre de 2009, don Federico Trillo-Figueroa Martínez-Conde, diputado del Congreso y comisionado por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los párrafos 7, 20, 22, 27, 28 y 36 del preámbulo; los artículos 4.2, 8.1, 8.3, 9.2, 10.2, 10.4, 17, 51, 52, 53, 55.1, 55.6, 57.1, 58, 59, 61, 64.4, 64.5, 65, 68, 70.1, 104.3, 109, 111, 112, 114.1, 117.1 c), d) y f), 119, 120, 121, 125, 153, 154, 155, 158.1, 158.2 a) —epígrafes primero, segundo y cuarto—, 158.2 f) y 161; las

disposiciones adicionales segunda y novena y las disposiciones transitorias tercera, sexta y décima de la Ley del Parlamento de Cataluña 12/2009, de 10 de julio, de educación.

2. El escrito de interposición del recurso de inconstitucionalidad, una vez indicada la concurrencia de los requisitos formales relativos al planteamiento en plazo del recurso y a la legitimación de los recurrentes, expone consideraciones generales y específicas en apoyo de la pretensión de declaración de inconstitucionalidad de la ley recurrida.

a) Las consideraciones generales comienzan recordando la pendencia en el momento de formulación de la demanda del recurso de inconstitucionalidad contra el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 (EAC). Se afirma que la inconstitucionalidad de la Ley autonómica 12/2009 tiene, en buena parte, su origen en la inconstitucionalidad del Estatuto, puesto que la ley impugnada desarrolla el art. 21 EAC (derechos y deberes en el ámbito de la educación), así como los preceptos estatutarios relativos a las competencias de la Generalitat en el ámbito educativo (arts. 35, 110, 111, 113 y 143 EAC) y de la función pública docente (art. 136 EAC). Por ello, el escrito reitera parte de la argumentación vertida en dicho recurso.

A continuación, se recapitulan los motivos de inconstitucionalidad esgrimidos: infracción de los arts. 3, 9, 27, 14, 81, 149.1.1, 149.1.18 y 149.1.30 CE; infracción de las Leyes Orgánicas dictadas por el Estado al amparo del art. 81 CE, en desarrollo del art. 27 CE, en cuanto la ley impugnada regula el núcleo esencial y básico del derecho a la educación, la libertad de enseñanza, la libertad de creación de centros y la autonomía de los mismos; e infracción de la normativa dictada por el Estado al amparo del art. 149.1.30 CE.

Seguidamente se señala el marco normativo en que ha de moverse una ley autonómica en materia de educación, respetando tanto la reserva de ley orgánica como la normativa básica existente y se recuerda la doctrina del Tribunal Constitucional en relación con ambos aspectos.

b) Entrando ya en los motivos concretos de inconstitucionalidad, de los párrafos 7, 20, 22, 27, 28 y 36 del preámbulo de la ley impugnada, se aprecia según los recurrentes la voluntad del legislador catalán de configurar, normativa, formal y materialmente, un sistema educativo propio, distinto del estatal, vulnerando con ello los arts. 3, 14, 27 y 149 CE. En concreto, la expresión «norma básica» del párrafo 20 del preámbulo, resulta equívoca porque la aprobación de la normativa básica corresponde al Estado, y, los párrafos 27 y 28, abiertamente regulan el contenido esencial del derecho a la educación o materias reservadas a la competencia legislativa básica del Estado.

c) En cuanto a los preceptos impugnados de la Ley catalana 12/2009, se les reprocha la infracción de los arts. 3, 14, 27, 149.1.1 y 30 CE, en síntesis, en los siguientes términos:

Los arts. 4.2 y 8.1 y 3, regulan cuestiones que corresponden en exclusiva al Estado.

El art. 9.2 vulnera los arts. 3 CE y 6.2 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación (LOE) e invade las competencias estatales sobre ordenación curricular de las lenguas.

El art. 10.2 no contempla la posibilidad de continuar los estudios en castellano, ni de recibir la educación en castellano durante el periodo de adaptación, para alumnos procedentes de otra parte del sistema educativo estatal, de forma que el castellano podría entenderse excluido del sistema educativo como lengua vehicular, con vulneración de los arts. 3, 14 y 27 CE.

El art. 10.4 no hace referencia a la obligación de llevar a cabo, por la Generalitat de Cataluña, una oferta suficiente de la enseñanza en castellano.

El art. 17 vulnera el reparto de competencias porque no depende del Parlamento de Cataluña el reconocimiento del occitano o aranés como lengua oficial.

El art. 51 enumera las enseñanzas del sistema educativo, con un contenido similar pero no idéntico al del art. 3.2 LOE, y ello corresponde al Estado ex art. 149.1.30 CE.

Los arts. 52 y 53 suplantando la norma estatal, al copiarla casi literalmente, legislando sobre algo que no les corresponde. Además, la remisión a las «leyes» del art. 53.1 excluye la aplicación en Cataluña de cualquier normativa reglamentaria básica que sobre la ordenación curricular y enseñanzas mínimas dicte el Estado.

El art. 55.1 y 6 realiza un reparto de competencias en materia de ordenación curricular, suplantando así una función que le corresponde al legislador orgánico ex art. 149.1.30 CE.

Los arts. 57.1, 58 y 59 contienen una regulación en parte equivalente a la Ley Orgánica de Educación, integrada por principios, criterios y directrices básicas que corresponde establecer al Estado ex art. 149.1.30 CE. En el tema concreto de la evaluación, el art. 58.3 no respeta todas las previsiones del art. 20, apartados 3 a 5, LOE, sobre la evaluación de diagnóstico al final del segundo ciclo de educación primaria. Igualmente, el art. 59 contradice la regulación estatal, en relación con los criterios de promoción y de evaluación de diagnóstico.

La regulación del art. 61 se sitúa en el lugar de la legislación orgánica, no respeta para la etapa del bachillerato los criterios de evaluación y promoción del art. 36 LOE, no se ajusta a las previsiones básicas de dicha ley orgánica en lo que respecta a la ordenación curricular de dicha enseñanza, y va más allá que el legislador orgánico en la atribución de competencias al ejecutivo autonómico respecto a los contenidos básicos del currículo del bachillerato.

El art. 64, apartados 4 y 5, no tiene en cuenta que corresponde al Estado establecer los aspectos básicos de las enseñanzas regladas de idiomas, como prescribe específicamente el art. 61.1 LOE, ni recoge la previsión que contiene el art. 61.2 LOE sobre la intervención del profesorado en la evaluación de las enseñanzas.

El art. 65, relativo a las enseñanzas artísticas regladas, recoge con idéntico contenido algunos preceptos orgánicos e ignora otros. Sus apartados 1, 2 y 3, sobre la estructura y los objetivos de las enseñanzas artísticas regladas, son competencia del legislador estatal. Asimismo, la regulación contenida en el apartado 7, que entiende que corresponde a la administración educativa catalana adaptar la oferta de las enseñanzas artísticas superiores a la tradición cultural y artística de Cataluña y la ordenación de dichas enseñanzas ajustada a los principios y criterios de desarrollo del Espacio Europeo de Educación Superior, está excluida de la capacidad normativa del legislador catalán. El escrito señala que se ha de interpretar que la mencionada «ordenación» no se refiere al currículo de las enseñanzas regladas, sino a las no regladas, o bien a otros criterios que sirvan a la finalidad de adaptar la oferta de las enseñanzas artísticas superiores a la tradición cultural de Cataluña.

Al art. 68 son trasladables las consideraciones efectuadas sobre los arts. 61, 64 y 65.

El art. 70.1 no aclara a qué enseñanzas se refiere cuando regula la educación de adultos, si comprende enseñanzas regladas y no regladas. A las enseñanzas regladas se les han de aplicar los preceptos de la Ley Orgánica 2/2006, por lo que las previsiones del citado artículo son inconstitucionales.

Los arts. 104.3 y 109 regulan aspectos de la función pública docente, de competencia estatal.

Diversos preceptos del título VIII de la Ley 12/2009 crean y regulan de forma similar a la Ley Orgánica 2/2006, unos cuerpos docentes de la Generalitat a cuyos miembros les atribuye como regla general ejercer en exclusiva la docencia que se imparte en los centros públicos dependientes de aquella. La competencia estatal para crear los cuerpos docentes no se deriva del título competencial relativo a función pública, sino del referido a la enseñanza (art. 149.1.30 CE), en relación también con el que figura en el art. 149.1.1 CE. El Estado, en ejercicio de estos títulos, crea los cuerpos docentes a través de normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE.

El art. 111.1 es inconstitucional porque define los integrantes de la función pública docente al margen de los cuerpos estatales, haciendo una distinción por omisión entre los cuerpos docentes de Cataluña y los del resto del Estado. El art. 111.2 es inconstitucional porque no hace referencia a la normativa básica estatal.

El art. 112 no se ajusta a las previsiones de los arts. 92 a 98 y de las disposiciones adicionales sexta, octava, novena y decimotercera LOE, declaradas básicas por la disposición final quinta, ni al contenido del Real Decreto 1834/2008. La creación de cuerpos docentes es competencia estatal ex art. 149.1.30 CE. No obstante, hay aspectos de la función pública docente que se enmarcan en el título competencial relativo a función pública, como se desprende de la disposición adicional sexta de la Ley Orgánica 2/2006 y de la afirmación de la disposición final quinta de que dicha ley se dicta también al amparo del art. 149.1.18 CE.

Al art. 114.1 se le aplica lo ya dicho sobre las competencias estatales en materia de cuerpos de funcionarios docentes.

El art. 117.1 c), d) y f) contradice el art. 2 y anexos del Real Decreto 1834/2008. Es competencia estatal la regulación del régimen jurídico de la función pública docente referente a: el ingreso, adquisición y pérdida de la condición de funcionario, así como la adquisición de nuevas especialidades; la provisión de plazas mediante concursos de traslado de ámbito estatal; las condiciones de formación inicial para el ejercicio de la docencia; las condiciones de promoción de la carrera administrativa y las situaciones que en esta pueden darse; los derechos y deberes y responsabilidad del funcionario; el régimen disciplinario; la movilidad entre los cuerpos docentes y la reordenación de cuerpos y escalas.

Los arts. 119, 120 y 121 son inconstitucionales en tanto que regulan el acceso a unos cuerpos docentes cuya creación corresponde al Estado. Además, el art. 119 contiene, salvo en los apartados 5 y 6, una redacción muy similar a la que figura en el apartado primero de la disposición adicional duodécima de la Ley Orgánica 2/2006, que tiene carácter básico; y los arts. 120 y 121 difieren de la regulación básica contenida en la disposición adicional décima de la citada Ley de educación y del Real Decreto 1834/2008 que, con carácter básico, la desarrolla.

El art. 125, sobre la permanencia en el puesto de trabajo, aunque redactado en términos similares al apartado 6 de la disposición adicional sexta de la Ley Orgánica 2/2006, contradice la legislación básica por establecer un requisito diferente en una materia que requiere un tratamiento jurídico igual en todo el territorio del Estado.

Los arts. 153, 154 y 155 desarrollan cuestiones excluidas de la competencia normativa autonómica, pues la Ley Orgánica 2/2006, de educación, ha optado por la libertad de creación y configuración de los órganos rectores de los centros privados, no especificando ni condicionando su existencia, como hacen los preceptos recurridos. Dichos preceptos vulneran las condiciones de igualdad, la autonomía de la organización y el funcionamiento real de los centros privados de educación.

El art. 158, apartado 1, apartado 2 a) —epígrafes primero, segundo y cuarto— y apartado 2 f), recogen competencias de la administración de la Generalitat que vulneran las competencias estatales sobre todo tipo de enseñanzas, pues el art. 149.1.30 CE reserva al Estado la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales.

El art. 161 es inconstitucional por los mismos motivos que lo es el art. 17.

Las disposiciones adicionales segunda y novena regulan el acceso y la integración de los nuevos cuerpos docentes, regulación que solo compete al Estado.

Las disposiciones transitorias tercera y décima son inconstitucionales porque las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos docentes son competencia del Estado y solo este puede regular el ingreso, los derechos económicos, la reordenación de los cuerpos y escalas, y las situaciones administrativas de las plazas mediante concursos.

La disposición transitoria sexta es inconstitucional por los motivos indicados en relación con los arts. 9.2 y 53, pues la materia curricular y el marco horario competen únicamente al Estado.

3. Por providencia de 27 de octubre de 2009 el Pleno de este Tribunal, a propuesta de la Sección Tercera, acordó admitir a trámite el recurso y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal

Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidentes, y al Gobierno, a través del ministro de justicia, así como al Gobierno y al Parlamento de Cataluña, por conducto de sus presidentes, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular alegaciones. Asimismo se acordó publicar la incoación del procedimiento en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña», lo que se produjo en el primero el día 6 de noviembre de 2009.

4. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 5 de noviembre de 2009 la abogada de la Generalitat de Cataluña pidió que se le tuviese por personada y comparecida en el procedimiento en la representación que ostenta, y solicitó una prórroga del plazo otorgado para formalizar el escrito de alegaciones, habida cuenta de la complejidad del asunto y del volumen de trabajo acumulado.

Por providencia de 6 de noviembre de 2009 el Pleno de este Tribunal acordó incorporar el escrito de la abogada de la Generalitat de Cataluña, tenerla por personada en la representación que ostenta y concederle una prórroga de ocho días más.

5. El abogado del Estado, mediante escrito registrado el 11 de noviembre de 2009, se personó en el recurso en nombre del Gobierno, y manifestó su intención de no formular alegaciones por estar abierto el procedimiento conciliatorio previsto en el art. 33.2 LOTC, si bien rogaba que se le notificara la sentencia que pusiera fin al proceso.

6. Por escrito registrado el 12 de noviembre de 2009, el presidente del Congreso de los Diputados notificó el acuerdo de la mesa de la cámara de personarse en el procedimiento, de ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC y de remitir la documentación a la Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones y a la asesoría jurídica de la Secretaría General.

7. El 19 de noviembre de 2009 tuvo entrada en este Tribunal el escrito de alegaciones de los letrados del Parlamento de Cataluña.

a) El escrito comienza con consideraciones sobre el Estatuto de Autonomía de 2006 y la distribución de competencias en materia de educación, así como sobre la naturaleza y el objeto del recurso de inconstitucionalidad. Respecto a lo primero, rechaza que el recurso presentado utilice como argumento recurrente de impugnación la presunción de inconstitucionalidad del propio Estatuto; señala que los estatutos incorporan necesariamente, como consecuencia de su función constitucional, un componente de interpretación y concreción de las previsiones constitucionales, y subraya que el Estatuto de 2006 contiene un modelo de distribución de competencias mucho más preciso y detallado. Ello supone a su juicio la necesidad de reconsiderar el alcance de las normas básicas pre-estatutarias.

Respecto a lo segundo, defiende la inadmisión de diversas impugnaciones contenidas en el recurso por las siguientes razones:

Es inadmisibles las impugnaciones del preámbulo de la ley, pues carece de valor normativo y no puede causar una infracción constitucional (SSTC 36/1981, de 12 de noviembre, FJ 7, y 132/1989, de 18 de julio, FJ 11).

Son inadmisibles las impugnaciones de una parte o bloque del ordenamiento jurídico (STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 4) así como las impugnaciones de carácter preventivo (STC 48/1984, FJ 2), siendo así que la parte recurrente hace derivar en parte la inconstitucionalidad de la ley impugnada del hecho de que desarrolla el art. 21 EAC y los preceptos estatutarios relativos a las competencias de la Generalitat en el ámbito educativo.

Son inadmisibles las peticiones de inconstitucionalidad sin fundamentación jurídica (SSTC 36/1994, FJ 1, y 233/1999, FJ 2). Sin embargo, los recurrentes utilizan una fórmula genérica («el artículo [...] ha de ser declarado inconstitucional por ser contrario a

los artículos 3, 14, 27, 149.1.1, 18 y 30 CE») para impugnar artículos de la ley que regulan aspectos distintos. También alude en general a la competencia estatal, o se remite a alegaciones anteriores, sin concretar los argumentos que fundamentan la inconstitucionalidad de cada precepto.

b) El segundo bloque del escrito contiene las alegaciones relativas al título I de la Ley del Parlamento de Cataluña 12/2009 y versan sobre el derecho a la educación y el sistema educativo. Frente a los argumentos esgrimidos para impugnar los arts. 4.2, 8.1 y 8.3, se afirma que la Generalitat de Cataluña puede establecer un modelo educativo propio en ejercicio de las competencias que le atribuye el Estatuto, pues el art. 149.1.30 CE permite a las comunidades autónomas asumir un espacio competencial importante en materia educativa, si así lo determinan sus estatutos. La capacidad de actuación de la Generalitat en esta materia deriva del art. 131.3 EAC. En ese espacio puede formular opciones reguladoras propias, porque el Estado solo dispone de la competencia básica. No todo el contenido de las leyes orgánicas que desarrollan el art. 27 CE debe considerarse como un límite a la competencia de la Generalitat, sino únicamente la parte que pueda ser considerada como principios esenciales o básicos (STC 137/1986, de 6 de noviembre). Por otra parte, los artículos impugnados contienen mandatos dirigidos al Gobierno en relación con la programación de la enseñanza y con el establecimiento de procedimientos y otras medidas necesarias para garantizar el acceso al sistema educativo; esto es, decisiones que corresponden al ámbito de la potestad reglamentaria o ejecutiva.

c) Las alegaciones relativas al título II de la ley, sobre el régimen lingüístico del sistema educativo de Cataluña, comienzan con consideraciones sobre las competencias de la Generalitat en materia de régimen lingüístico. En virtud de la remisión constitucional que el art. 3 CE efectúa y de la función de complemento constitucional de los estatutos, el Estatuto catalán establece distintas previsiones sobre el uso de la lengua en el ámbito de la enseñanza que dan apoyo a la regulación de la ley impugnada. El art. 143 EAC atribuye a la Generalitat una competencia exclusiva, que comporta la posibilidad de determinar y desarrollar por ley todos los usos de la lengua catalana, así como los efectos jurídicos que derivan de su oficialidad. El art. 35.1 EAC reconoce el derecho subjetivo a recibir la enseñanza en catalán, lo que predetermina la opción que hace el Estatuto para atribuir a esta lengua la condición de lengua vehicular y de aprendizaje en la enseñanza. La STC 337/1994 avaló el carácter del catalán como lengua vehicular, normalmente utilizada en la enseñanza. Por todo ello, la ley no puede atacarse con fundamento en la pretendida existencia de un modelo lingüístico «dual» o «bilingüe» en la enseñanza derivado de la Constitución, ni del art. 27 CE se deriva derecho de opción alguno sobre la lengua de aprendizaje.

Abordando ya los concretos preceptos impugnados, el art. 10.2 de la Ley 12/2009 no comporta, como afirman los recurrentes, la exclusión del castellano como lengua de apoyo lingüístico para aquellos alumnos que lo necesiten, ni la imposibilidad de que los alumnos puedan recibir la educación en castellano durante el periodo de adaptación. El precepto considera las dos realidades lingüísticas cuando prevé un apoyo lingüístico específico. El hecho de que el art. 10.4 de la citada ley se refiera solo a la oferta de enseñanza del catalán no supone tampoco inconstitucionalidad, porque no es una norma específica del sistema educativo, sino del proceso de normalización, cuyo objeto es facilitar el conocimiento del catalán a la población «no escolar» que no tuvo ocasión de aprender el catalán en la escuela. La impugnación del art. 17, relativo al occitano o lengua aranesa, olvida que es el Estatuto y no una ley del Parlamento quien declara la oficialidad de la lengua aranesa (art. 6.5 EAC).

d) Las alegaciones relativas al título V de la Ley catalana 12/2009 destacan que la ordenación curricular es una competencia compartida, en la que el Estado interviene como regulador básico y las comunidades autónomas pueden actuar en desarrollo de ese marco (SSTC 337/1994 y 134/1997). Por ello, nada puede objetarse a la atribución al Gobierno de la Generalitat de la competencia para determinar el currículo, en el marco de los aspectos que garantizan la consecución de competencias básicas, la validez de

los títulos y la formación común «regulados por las leyes», pues el art. 111 EAC establece que solo las leyes constituyen un límite para poder regular los currículos por parte de la Generalitat. Así pues, los arts. 9.2, 52, 53 y la disposición transitoria sexta se ajustan al modelo de competencias, ya que son coherentes con los arts. 131.3 c) y 111 EAC.

La impugnación de los arts. 51, 55, 57, 58, 59, 61, 64, 65, 68 y 70 se conecta con la presencia de una normativa propia, que es interpretada por los recurrentes como un intento de suplantar las leyes orgánicas y establecer una regulación «paralela», olvidando que no solo puede legislar el Estado, como se desprende del art. 131.3 c) EAC. La ley impugnada solo quiere ocupar el espacio de regulación de la enseñanza que corresponde a la Generalitat con el valor añadido que implica la posibilidad de hacer opciones propias dentro del marco de los principios básicos o mínimos normativos comunes que se derivan de las leyes del Estado. El art. 51 mantiene el esquema educativo en los mismos términos que el art. 3.2 LOE. El art. 55 introduce una regulación propia sobre la educación no presencial que no contempla la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación, pero no es inconstitucional pues no regula una enseñanza nueva sino una modalidad de prestación en relación con varias enseñanzas, y no se configura como un nivel educativo nuevo; la Ley Orgánica de educación admite su articulación respecto a la educación de adultos (art. 67.2) y habilita de forma amplia a las administraciones educativas para adoptar medidas compensatorias en relación a personas, grupos y ámbitos territoriales que se encuentren en situaciones desfavorables (art. 80). La Generalitat tiene competencias legislativas para implantar fórmulas adicionales al sistema educativo general, cuando tales fórmulas no implican contradicción, restricción o desnaturalización de este sistema. Los arts. 57, 58, 59, 61, 64, 68 y 70, no contradicen las leyes orgánicas sino que desarrollan la Ley Orgánica de educación, adaptándola a las características del modelo educativo propio de Cataluña. Por lo demás, los recurrentes no dan argumento concreto ni mencionan supuesto alguno en que los preceptos impugnados contradigan la citada Ley Orgánica de educación.

e) El quinto bloque de alegaciones, referido al título VIII de la Ley catalana 12/2009, de 10 de julio, «Del profesorado y demás profesionales de los centros», y a las disposiciones adicionales segunda y novena y disposiciones transitorias tercera y décima, comienza recordando las competencias de la Generalitat de Cataluña sobre función pública docente (arts. 131 y 136 EAC), en cuyo ejercicio la Generalitat puede establecer políticas propias. En apoyo de la regulación impugnada invoca, además, el contenido de la disposición adicional sexta de la Ley Orgánica de educación, que establece que las comunidades autónomas ordenarán su función pública docente en el marco de sus competencias, respetando las normas básicas a que hace referencia, y la disposición final segunda de la Ley del estatuto básico del empleado público (LEEP).

Entrando en el análisis individualizado de los preceptos impugnados, la impugnación del art. 104.3 no precisa los motivos de su inconstitucionalidad. Este artículo efectúa una remisión genérica a las «leyes» en cuanto a los derechos y deberes de los profesores y maestros, entre las que cabe incluir normas constitucionales, internacionales, estatutarias y legales, sin que quepa excluir la competencia de la Generalitat para regular los derechos y deberes (STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 13, y art. 37.3 EAC).

Se rechaza la inconstitucionalidad del art. 109.1 de la Ley 12/2009, pues su objeto es exclusivamente la formación inicial y no, como se impugna, la creación de cuerpos docentes, porque se trata de un ámbito de competencia compartida (art. 131.3 EAC) y porque el contenido del precepto reproduce casi literalmente el del art. 100.1 LOE. También, el apartado 2 del art. 109 es constitucional pues menciona objetivos recogidos en el art. 100.1 LOE, o que se derivan necesariamente del art. 2, letras g), h) y j), LOE. Igualmente, el apartado tercero del art. 109 se adecua a las previsiones del art. 100.3 y 4 LOE, teniendo en cuenta que la previsión del art. 100.3 LOE no constituye norma básica según la disposición final quinta de la Ley Orgánica de educación.

Algunos de los argumentos de los recurrentes para impugnar el art. 111 son un ejemplo de petición genérica, sin fundamentación jurídica rigurosa. Además, la falta de referencia a la normativa básica no es tal, pues la referencia a la normativa general no

excluye ningún tipo de norma jurídica. Contra la impugnación del art. 112 de la Ley 12/2009 se señala que la competencia exclusiva de la Generalitat de Cataluña para crear los cuerpos de funcionarios docentes de la Generalitat de Cataluña se deriva de una interpretación conjunta de los arts. 136 a) y b) y 131 EAC. El art. 75.2 LEEP avala también la competencia autonómica para crear cuerpos de funcionarios. El legislador estatal funda su competencia en esta materia en los arts. 149.1.7, 13 y 18 CE, por lo que es errónea la alegación de la parte recurrente de que la competencia estatal para crear cuerpos de funcionarios docentes deriva del art. 149.1.30 CE. Los arts. 136 a) EAC y 75.2 LEEP obligarían a reinterpretar la disposición adicional sexta de la Ley Orgánica de educación, en cuanto que esta califica como norma básica la reordenación de los cuerpos y escalas. La atribución por el Estatuto de la competencia exclusiva en materia de ordenación y organización de la función pública dispone un cambio en el sistema de distribución de competencias respecto al marco estatutario anterior que hace inaplicable, en este punto concreto, la mencionada disposición adicional de la Ley Orgánica de educación. Asimismo, la calificación como norma básica de la materia «reordenación de los cuerpos y escalas» de la disposición adicional sexta de esta ley orgánica podría considerarse derogada por la disposición derogatoria de la Ley del estatuto básico del empleado público. En cambio, otras materias mencionadas en la disposición adicional sexta de la Ley Orgánica de educación, como el ingreso, la movilidad de los cuerpos y escalas y la provisión de plazas mediante concursos de traslados de ámbito estatal conservarían el carácter de norma básica, al no verse afectadas por la nueva distribución de competencias del Estatuto ni por la Ley del estatuto básico del empleado público. Por otra parte, la disposición adicional duodécima garantiza los principios de igualdad e intercomunicabilidad entre los respectivos sistemas educativos. De esta forma, puede interpretarse que el sistema de cuerpos que se introduce no implica necesariamente la pérdida de la condición de funcionarios estatales del personal docente a los efectos previstos por la Ley Orgánica de Educación. La creación de los cuerpos por la ley impugnada implica que los funcionarios docentes de Cataluña se han de integrar, en tanto que ejercen su función en Cataluña y en la medida en que esta estructuración deriva de la facultad de la Generalitat de organizar la función pública que de ella depende. La alegación del Real Decreto 1834/2008 no es pertinente por falta de rango normativo para fijar las bases estatales a tenor del art. 111 EAC. En cuanto a los apartados 2 a 6 del art. 112, se señala que la parte recurrente no alega ningún motivo y que, al regular o atribuir al Gobierno aspectos de carácter organizativo, se fundamentan en la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de ordenación y organización de la función pública ex art. 136 a) EAC.

El art. 114, que se impugna con arreglo a los argumentos dirigidos a los artículos precedentes, se fundamenta en el art. 131.2 b) EAC.

La impugnación del art. 117.1, letras c), d) y f), basada en su contradicción con el Real Decreto 1834/2008, es rechazada por la disconformidad de dicho Real Decreto con el art. 111 EAC, que exige rango de ley a la legislación básica; por falta de argumentación de la impugnación; porque los apartados impugnados se fundamentan en los arts. 131.3 j) y 136 a) EAC; por interpretación sistemática con los arts. 123 y 124 de la Ley 12/2009; y por la necesidad, ya indicada, de reinterpretar la disposición adicional séptima de la Ley Orgánica de educación.

En cuanto a la impugnación del art. 119 de la Ley 12/2009, se señala que el precepto regula el sistema de ingreso a la función pública y no la creación de cuerpos docentes, que se trata de un ámbito material objeto de competencia compartida en virtud del art. 131.3 j) EAC, y que su regulación se adecúa a la disposición adicional duodécima de la Ley Orgánica de educación y a los arts. 61, 55 y 78 LEEP. La acreditación del conocimiento del catalán, en particular encuentra fundamento jurídico en los arts. 6.1 y 2 y 35.1 EAC.

Respecto a la impugnación de los arts. 120 y 121 de la Ley autonómica 12/2009, los letrados del Parlamento se remiten a los argumentos vertidos en relación al art. 119; rechazan que, según el art. 111 EAC, el Real Decreto 276/2007 sea norma básica; y

postulan un análisis pormenorizado de la adecuación de los preceptos impugnados a las normas básicas previstas por la disposición adicional duodécima de la Ley de educación.

La regulación del art. 125 de la ley controvertida se fundamenta en los arts. 111 y 136 a) EAC y constituye una manifestación de la competencia de la Generalitat para establecer una política propia y concretar las bases estatales, adaptándolas a las características propias de su administración (citando la STC 164/1986, FJ 7).

En cuanto a las disposiciones adicionales segunda y novena, impugnadas de forma conjunta, los letrados del Parlamento señalan que las alegaciones de la parte recurrente no pormenorizan los motivos que fundamentan la supuesta inconstitucionalidad y no tienen en cuenta el contenido real de dichas disposiciones. Además, las disposiciones impugnadas regulan ámbitos materiales objeto de competencia compartida en virtud de los arts. 131.3 j) y 136 a) EAC; y la disposición adicional segunda de la Ley 12/2009, tiene una finalidad esencialmente tuitiva.

Al impugnar la disposición transitoria tercera de la Ley 12/2009, la alegación del art. 3 CE es inadecuada. El recurso no tiene en cuenta las competencias autonómicas sobre el régimen jurídico de los funcionarios públicos [art. 131.3 j) EAC], ni que la finalidad del legislador autonómico es asegurar los derechos económicos de los funcionarios, respetando plenamente la normativa básica. Los mismos argumentos sirven para rechazar la impugnación de la disposición transitoria décima.

f) Otro bloque de alegaciones se dirige a rebatir la impugnación de los arts. 153, 154 y 155 del título IX de la ley impugnada, «De la dirección y el gobierno de los centros educativos». La intensidad reguladora de la Ley catalana 12/2009 en este ámbito es distinta según la naturaleza de los centros, de modo que el capítulo relativo a los centros privados no concertados, solo consta de tres artículos y prevé unas normas mínimas que aseguren la organización y el cumplimiento de las funciones que se atribuyen a los centros docentes en el sistema educativo. Se descarta la violación del art. 149.1.18 CE, pues los preceptos impugnados no afectan ni a la autonomía organizativa ni al funcionamiento real de los centros docentes y la parte recurrente no aporta argumento alguno para concluir que se han vulnerado las «condiciones de igualdad». Las funciones de coordinación docente y tutoría del claustro de profesores constituyen exigencias necesarias para asegurar dos de las funciones que la normativa básica exige al profesorado [art. 91, letras c) e i) LOE]. Los preceptos impugnados no afectan al contenido esencial del derecho a la dirección de los centros (STC 77/1985, de 27 de junio, FJ 20), ni al derecho a establecer un ideario propio (STC 5/1981, de 13 de febrero, FJ 8), ni comportan «desigualdad de tratamiento legal injustificada por no ser razonable» (STC 34/1981, de 10 de noviembre, FJ 3 B) o «desigualdades en la posición jurídica de los ciudadanos residentes en las distintas Comunidades Autónomas» (SSTC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 10, y 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 13).

g) El último bloque de alegaciones aborda la impugnación de los arts. 158.1, 158.2 a), primero, segundo y cuarto, 158.2 f) y 161, pertenecientes al título X de la Ley 12/2009, «De la administración de la educación». Tras criticar el motivo genérico de impugnación, basado en los arts. 3, 14, 27, 149.1.1, 18 y 30 CE, señala que los arts. 158 y 161 se sitúan en el plano de las funciones administrativas y de desarrollo de las previsiones de la ley; que el art. 111 EAC atribuye a la Generalitat íntegramente las potestades reglamentaria y ejecutiva en esta materia; que el art. 149.1.30 CE solo reserva al Estado la competencia para regular los títulos y no las competencias ejecutivas derivadas de esa regulación; que el art. 161 se limita a adaptar el ejercicio de las funciones administrativas a la realidad de Arán; y que la impugnación de la oficialidad del aranés ya ha sido rebatida al contestar la impugnación del art. 17 de la Ley 12/2009.

8. El 2 de diciembre de 2009 tuvo entrada en este Tribunal el escrito de alegaciones de los abogados de la Generalitat de Cataluña.

a) El escrito comienza señalando la inadmisibilidad de parte del recurso de inconstitucionalidad por falta de argumentación específica. El recurso imputa genéricamente a los artículos impugnados la infracción de nueve preceptos

constitucionales, sin la suficiente pormenorización. Ello, vulnera los arts. 30.1 y 85 LOTC, tal como han sido interpretados por la jurisprudencia constitucional (SSTC 112/2006, FJ 19, y 13/2007, FJ 1). A la vista de ese defecto procesal, se solicita la inadmisión de la impugnación de los arts. 52.2; 53.2 y 3; 55; 57, apartados 2 a 7; 58, apartados 1 y 2; 68; 104.3; 117.1 d), f) y g); 120; 121; 158.1 y 2 a) y f); 161, y disposiciones adicionales sexta y novena. Subsidiariamente, se insta la desestimación de la totalidad del recurso.

b) A continuación, destaca que los recurrentes cuestionan las competencias legislativas de la Generalitat en materia de educación derivadas de la Constitución y del Estatuto de Autonomía y que no es este el proceso donde se dilucida la naturaleza y la constitucionalidad del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Así pues, la pretensión de inconstitucionalidad de la mayoría de los preceptos de la Ley de educación de Cataluña por derivar del Estatuto de Autonomía que le da cobertura competencial y constitucional, debe ser rechazada.

Seguidamente se exponen algunas consideraciones sobre el reparto competencial en el ámbito de la educación. El desarrollo directo del contenido esencial del art. 27 CE debe realizarse a través de ley orgánica (art. 81.1 CE). Ahora bien, de acuerdo con la STC 5/1981, FJ 2, la determinación del ámbito de regulación de la ley orgánica ha de interpretarse restrictivamente, dejando margen a las competencias legislativas autonómicas. Por otra parte, el art. 149.1.30 CE constituye un precepto más específico que el art. 149.1.1 CE (STC 188/2001).

c) En tercer lugar, se detallan las competencias autonómicas. El Estatuto de Autonomía de 2006 contiene una regulación pormenorizada de las competencias de la Generalitat en educación (art. 131.2 y 3 EAC), articulada en torno a dos criterios: enseñanzas que conducen a la obtención de un título o una certificación académica o profesional con validez en todo el Estado y el carácter posobligatorio o no de la enseñanza. Se recuerda la proyección de la regulación estatutaria sobre los derechos y deberes en el ámbito de la educación (art. 21 EAC), los derechos lingüísticos en el ámbito de la educación (art. 35 EAC) y los principios rectores de la educación (art. 44 EAC) en el ejercicio de las competencias educativas, así como la ocasional incidencia de otros apoderamientos competenciales en el ámbito de la educación, como son la regulación de las competencias locales, la organización de la administración autonómica y, sobre todo, la función pública (art. 136 EAC).

El ámbito material de la competencia de la Generalitat se extiende a todos los aspectos de la actividad educativa, si bien no con la misma extensión o con los mismos límites. La competencia de la Generalitat en el ámbito educativo comprende la totalidad de las vertientes, desde la programación de la educación y la ordenación de la actividad que incluye la ordenación curricular y la evaluación de resultados, pasando por el régimen de acceso al sistema educativo y de sostenimiento con fondos públicos de las enseñanzas, hasta los aspectos organizativos, tanto en lo que se refiere a los centros y su funcionamiento como al personal de los centros públicos. Ahora bien, a excepción de los puntos relacionados en el art. 131.2 EAC, la competencia es de carácter compartido. Por otra parte, los arts. 110 y 111 EAC establecen el sentido y el contenido que debe atribuirse a esa clasificación competencial.

d) El escrito realiza consideraciones sobre la invocación genérica, imprecisa y difusa de diversos preceptos constitucionales. La invocación de los arts. 9, 14, 139 y 149.1.1 CE no se argumentaría por los recurrentes, tratándose de «citas espolvoreadas por todo el recurso», por lo que se aborda preliminarmente y de una sola vez. El Tribunal Constitucional ya ha señalado que, en materia de educación, el art. 149.1.30 CE constituye precepto más específico que la regla general del art. 149.1.1 CE (SSTC 137/1986 y 188/2001). En cuanto al art. 14 CE, el recurso no ofrece ninguna pista de cómo puede afectar dicha igualdad de modo distinto y con vulneración específica distinta del art. 27 o del art. 149.1.30 CE, sobre todo si se proyecta sobre los treinta y dos artículos y cuatro disposiciones que se impugnan. Lo mismo cabe decir respecto al art. 9 CE, precepto que contiene reglas distintas en sus tres apartados. El escrito concluye que no es posible defenderse de tan imprecisas acusaciones de

inconstitucionalidad realizadas sobre un tan amplio abanico de preceptos, ni, a la luz de los arts. 30 y 85 LOTC y de la jurisprudencia constitucional que los interpreta, ello es necesario.

Otro tanto cabe decir, según el escrito, respecto del art. 139 CE, al cual no se anuda argumento alguno, si no es una idea general de uniformidad del ordenamiento jurídico en nuestro Estado, que impediría según el recurso la diversidad de ordenamientos jurídicos. La jurisprudencia constitucional descarta el análisis reduccionista que pretende que la igualdad proclamada por la Constitución sirva para anular a los parlamentos autonómicos (SSTC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 2, y 37/1987, de 26 de marzo, FJ 10).

Se responde, también desde un planteamiento general, a la invocación del art. 3 CE. La demanda reproduce diversas citas de la jurisprudencia constitucional en relación con las lenguas oficiales y realiza algunas consideraciones generales sobre el art. 3 CE para después, sin solución de continuidad, afirmar que «algunos preceptos de la Ley de educación» son contrarios a esa doctrina constitucional, sin más especificación. Ello conlleva una falta de la diligencia procesal exigible a los recurrentes, vulneradora del derecho de defensa de la parte demandada. Se subraya que la genérica descalificación del modelo lingüístico luego solo se concreta en la impugnación de unos pocos apartados de los preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 12/2009 que regulan el régimen de la enseñanza en Cataluña (uno de los dos apartados del art. 9, dos de los cuatro apartados del art. 10 y el art. 17), sin cuestionar el resto. La STC 337/1994, de 23 de diciembre, reconoció la plena constitucionalidad del modelo de bilingüismo integral o conjunción lingüística que se ha venido aplicando en Cataluña, y cuyos elementos definitorios ha recogido el Estatuto de Autonomía de 2006. La evaluación por la administración educativa y por organismos internacionales del conocimiento de las lenguas castellana y catalana a la finalización de la educación obligatoria pone de manifiesto la idoneidad del modelo (se aporta como documento anexo núm. 1 un informe técnico sobre el conocimiento de las lenguas del alumnado de Cataluña, del Consejo Superior de Evaluación del Sistema Educativo de la Generalitat de Cataluña).

e) Entrando en los motivos concretos de inconstitucionalidad, se afirma la inadmisibilidad de la impugnación del preámbulo legal. La jurisprudencia constitucional ha negado que los preámbulos de las leyes puedan ser objeto de recurso o cuestión de inconstitucionalidad (SSTC 36/1981, 150/1990 y 173/1998). Un preámbulo solo puede ser indirectamente inconstitucional, cuando pudiera servir para interpretar una norma inconstitucional, pero solo la norma y no el preámbulo es susceptible de declaración de inconstitucionalidad por el Tribunal Constitucional. Los recurrentes parecen considerar la utilización del término «sistema educativo en Cataluña» como una prueba de su inconstitucionalidad y repiten la idea de que el Parlamento de Cataluña no tiene competencia para aprobar una ley de educación, por ser la educación materia exclusiva y excluyente del Estado, que además puede afectar a los arts. 3, 14 y 27 CE. Con ello, obvian el carácter de competencia básica estatal del art. 149.1.30 CE, susceptible de desarrollo legislativo autonómico, el propio entendimiento de los derechos fundamentales como vinculantes para todos los poderes públicos (art. 9.1 CE), así como lo dispuesto en el art. 53 CE, que anima a los legisladores —estatal y autonómico— a regular por ley los derechos contenidos en el capítulo II del título I CE.

f) Por lo que respecta al título I, el recurso se dirige contra determinados aspectos de los arts. 4.2, 8.1 y 8.3 de la Ley autonómica 12/2009. El escrito señala la falta total de argumentación basada en derecho, limitándose los recurrentes a citar la cláusula general de la disposición adicional primera de la Ley Orgánica del derecho a la educación, sin tener en cuenta lo previsto en la Ley Orgánica de educación. En primer lugar, el art. 4.2 de la Ley catalana de educación tiene una correlación directa con el art. 109 LOE. No es que el precepto sea inconstitucional, sino que la Generalitat está obligada por su posición institucional a atender y regular la programación y el acceso tal y como establece la propia regulación orgánica del derecho fundamental. En segundo lugar, el recurso parece pretender que es inconstitucional mencionar en el art. 8, apartados 1 y 3, la existencia de un sistema educativo catalán, cuando la propia Ley Orgánica de educación reconoce un

amplio margen de actuación y potestades normativas a las administraciones educativas y ese carácter sistémico puede predicarse de los sistemas educativos autonómicos, integrados todos en el español. Por otra parte, el art. 8.1 de la Ley 12/2009 parte del carácter inclusivo del concepto de sistema, inspirado en el art. 108 LOE.

g) Del título II, relativo al régimen lingüístico, se impugnan los arts. 9.2, 10.2, 10.4 y 17 de la Ley catalana 12/2009.

En primer lugar, se señala que la impugnación del art. 9.2, al que se imputa la vulneración de los arts. 3 CE y 6 LOE por no respetar las competencias estatales para regular el uso y desarrollo del castellano en el sistema educativo de Cataluña, ignora el tenor literal de ese precepto y su interpretación sistemática en el contexto de la Ley 12/2009 y de su art. 53.1 en particular.

En segundo lugar, al art. 10.2 se le imputa no incluir una referencia al castellano, con lo que podría entenderse excluido del sistema educativo como lengua vehicular. La imputación carece de lógica e ignora una interpretación sistemática. Como no se impugnan los apartados 1 y 3 del art. 11 del mismo cuerpo legal, el recurso no cuestiona realmente la constitucionalidad del sistema de conjunción lingüística; tampoco se impugna el apartado 4 del mismo artículo, en el que se prevé prestar la atención lingüística individualizada a los alumnos de primera enseñanza cuya lengua familiar habitual sea la castellana.

El escrito recuerda la doctrina de la STC 337/1994, FJ 11, sobre la constitucionalidad del uso normal del catalán como lengua vehicular, así como la inexistencia de un derecho de los alumnos a escoger la lengua vehicular de la enseñanza. Insiste en que los estudiantes que se incorporan al sistema educativo en Cataluña procedentes de otras comunidades autónomas no presentan diferencias culturales ni sociales significativas y su currículo encuentra perfecta correspondencia con el que siguen en Cataluña, por lo que la gran similitud lingüística entre el catalán y el castellano permite que desde el primer día se integren en el grupo de clase común y con un soporte lingüístico o una atención lingüística individualizada dentro del propio aula y que puedan seguir sin dificultad y en un muy breve plazo las enseñanzas del currículo. Las consecuencias que los demandantes quieren deducir para el derecho a la educación de la situación de cooficialidad o del llamado principio de «bilingüismo real y efectivo» comportarían un entendimiento del régimen lingüístico de la educación distinto del modelo que ha estado vigente en Cataluña desde el año 1983. Ni de la Constitución española ni del Estatuto de Autonomía se deduce un derecho de los estudiantes en Cataluña a no recibir enseñanza del catalán. El art. 10.2 no vulnera la oficialidad de la lengua castellana, ni el deber de conocerla, ni el derecho a usarla reconocidos en el art. 3 CE, pues establece el derecho a recibir soporte lingüístico específico de cada una de las dos lenguas oficiales, en la medida en que se desconozcan, e impone el objetivo de mejorar en el conocimiento de las dos lenguas oficiales.

No son plausibles las vulneraciones alegadas de los arts. 14 y 27 CE. Precisamente el art. 10.2 de la Ley 12/2009 impone a la administración educativa el deber de disponer de los recursos precisos de soporte y atención lingüística idóneos para garantizar la adquisición de los conocimientos suficientes de las dos lenguas oficiales y de la lengua normalmente empleada como vehicular, a fin de que puedan los alumnos comprender y seguir las enseñanzas que se les imparten. Ello no es más que reconocimiento de lo previsto en el art. 35.4 EAC y de lo declarado por la STC 337/1994, FJ 11, respecto de la necesidad de «establecer medidas de carácter flexible en la ordenación legal de las enseñanzas para atender estas especiales situaciones personales». Finalmente, la previsión legal impugnada atiende al elevado número de estudiantes procedentes del extranjero en la educación obligatoria en Cataluña, que supera el 10 por 100 en todas las comarcas y en alguna incluso el 25 por 100 (documento anexo núm. 2, información del Departamento de Educación de la Generalitat de Cataluña). Por ello existen más de 1.100 aulas de acogida en los centros de educación de Cataluña. Por lo demás, la configuración legal del aula de acogida del art. 10.2 concuerda con las previsiones del art. 70 LOE.

De la ausencia de mención expresa a la enseñanza de la lengua castellana en el art. 10.4 de la Ley 12/2009 no se puede deducir una exclusión del correlativo deber de disponer en Cataluña también de una oferta suficiente de enseñanza de la lengua castellana, como se desprende de la lectura sistemática de la ley e incluso de los distintos apartados del art. 10. La previsión de la oferta de enseñanza de la lengua castellana, dentro del sistema educativo de la educación de adultos y de la enseñanza de idiomas, se contiene en el art. 51 y concordantes de la Ley del Parlamento de Cataluña 12/2009, conforme a lo previsto en el art. 3.2 y concordantes de la Ley Orgánica de educación. La lectura excluyente que realizan los recurrentes se desmiente por la aplicación y desarrollo normativo que el Gobierno de la Generalitat ha venido haciendo de la disposición impugnada (se cita el Decreto 161/2009, de 27 de octubre, de ordenación de las enseñanzas de la educación secundaria obligatoria para las personas adultas y se aporta como documento anexo núm. 3, un folleto editado por el Departamento de Educación de la Generalitat de Cataluña, en el que se expone la oferta completa de formación de personas adultas en Cataluña, donde aparecen relacionados 120 centros y aulas de formación de personas adultas, en setenta y ocho poblaciones distintas de Cataluña, que cuentan con cursos de iniciación a la lengua castellana).

La impugnación del art. 17 de la Ley 12/2009, fundamentada en que el Parlamento de Cataluña no puede reconocer el occitano o aranés como lengua oficial, ignora la existencia del art. 6.4 EAC, que es donde con arreglo al art. 3.2 CE se declara la oficialidad de dicha lengua en Arán. Además, el art. 36 EAC reconoce el derecho de todas las personas en Arán a conocer el aranés. Incluso interpretando que la impugnación del inexistente apartado «séptimo» del precepto se refiere al apartado 5, carecería de todo fundamento, pues basta la lectura del apartado 3 para concluir que los proyectos lingüísticos de los centros educativos de Arán han de garantizar que los alumnos adquieran el pleno dominio del catalán y del castellano al finalizar la enseñanza obligatoria.

h) Del título V de la Ley catalana 12/2009, «ordenación de las enseñanzas», se impugnan los arts. 51, 52, 53, 55.1 y 6, 57.1, 58, 59, 61, 64.4 y 5, 65, 68 y 70. El escrito insiste en que la argumentación de dichas impugnaciones se limita a repetir que no hay competencias autonómicas en materia de educación y que todo debe ser regulado por el Estado.

Respecto a la impugnación del art. 51, la competencia en materia de educación prevista en el art. 131 EAC ocupa el espacio de desarrollo legislativo que prevé implícitamente el art. 149.1.30 CE y tiene su concreción en la Ley autonómica 12/2009, dando cumplimiento con ello a lo diseñado en la Ley Orgánica de educación para las administraciones educativas, en concordancia con el art. 3 LOE. En cuanto al art. 52, respeta la competencia estatal para establecer una formación común o unas enseñanzas mínimas para todo el territorio. La jurisprudencia constitucional ha subrayado la necesaria participación de los poderes estatal y autonómico en la configuración del sistema educativo y en concreto en la determinación del *currículum* de las enseñanzas (SSTC 134/1994, FJ 4, y 337/1994, FJ 9). Los apartados 2, 3 y 4 del art. 6 LOE reflejan la concurrencia de normas estatales y autonómicas para fijar el contenido del currículo. Igualmente, según el art. 131.3 c) EAC la competencia compartida de la Generalitat incluye «el establecimiento de los planes de estudio correspondientes, incluida la ordenación curricular».

Del art. 53.1 se impugna la expresión «regulados por las leyes», en cuanto que excluiría normas reglamentarias del marco normativo de la regulación autonómica del currículo. El escrito de alegaciones indica que la citada expresión remite al marco legal al que se refiere el art. 111 EAC. La alarma que el recurso pretende provocar, citando contenidos mínimos presuntamente incumplidos por la Generalitat, no se sustenta con reproches concretos a las normas de ordenación curricular aprobadas hasta la fecha por la administración autonómica, mencionadas en la disposición transitoria sexta de la propia ley. Por último, se subraya la complejidad y el gran trabajo de coordinación

interadministrativa y normativa, tanto estatal como autonómica que implica la elaboración del currículo educativo (se aporta como documento núm. 4 un «informe técnico sobre autonomía escolar y curricular. Comparativa internacional»).

El escrito denuncia la infracción de la carga argumentativa por parte de los recurrentes y la imposibilidad absoluta de ejercer el derecho de defensa (STC 122/2006, FJ 6), pues no concretan por qué han impugnado los apartados 1 y 6 del art. 55.

Respecto a la impugnación de los arts. 57 (primer apartado), 58 y 59 Ley autonómica 12/2009, se insiste en que el art. 131.3 EAC diseña unas competencias compartidas, por lo que sería imposible para el legislador autonómico legislar sin hacer mención a las etapas sobre las que legisla o a los objetivos de las mismas. La propia jurisprudencia constitucional ha aceptado la compatibilidad de la colaboración internormativa entre ley orgánica y ley ordinaria en materia de educación (STC 137/1986, FJ 3). Ese mismo criterio de colaboración internormativa debe presidir la relación entre la Ley Orgánica de educación y la Ley de educación de Cataluña. Los arts. 57, 58 y 59 no hacen más que partir del desarrollo directo del derecho fundamental y de las etapas prescritas como ejes del modelo educativo español. Los recurrentes tachan de inconstitucionales tanto las normas que recogen una normativa básica como las que no reproducen un precepto orgánico o básico. Este último es el caso del art. 58.3, sobre evaluación de los aprendizajes, por no recoger la regulación íntegra del art. 20 LOE, en concreto sus apartados 3, 4 y 5, sobre los supuestos concretos en que los alumnos no hayan superado las competencias básicas de cada ciclo o etapa. Ello no quiere decir que esa norma no se aplique en Cataluña, puesto que la norma básica no requiere de trasposición, simplemente es un principio que no se ha desarrollado por ley autonómica.

El escrito defiende la constitucionalidad del art. 61 de la Ley 12/2009, invocando el art. 131.3 a) y c) EAC. Su regulación desarrolla los arts. 32.3 y 34 LOE. No vulnera el art. 38 LOE pues no se refiere a la prueba de acceso a la universidad allí contemplada. El apartado 8 no regula los aspectos específicos que prevé la norma básica para el supuesto de que un alumno no supere las materias cursadas pues tiene una redacción abierta que remite implícitamente a la regulación de la Ley Orgánica de educación.

La impugnación de los apartados 4 y 5 del art. 64 de la Ley 12/2009 se rechaza por preventiva. Carece de fundamento asumir que la regulación reglamentaria que se establezca será inconstitucional.

La demanda muestra un confuso entendimiento de la distinción que hace el art. 65 de la Ley del Parlamento de Cataluña 12/2009 entre enseñanzas artísticas regladas y no regladas. Esa distinción sirve para precisar que solo se regulan en dicha norma las enseñanzas regladas, en desarrollo de los arts. 45 a 58 LOE, mientras que el sistema de enseñanzas no regladas sigue otro camino, incardinándose, en su caso, en lo previsto en los arts. 4.1 b) y 13 de la Ley Orgánica 5/2002, sobre el sistema nacional de formación profesional, y en la competencia exclusiva de la Generalitat prevista en el art. 131.1 EAC. Como en las demás impugnaciones de las diversas enseñanzas, el recurso entiende que la Ley catalana no puede regular ningún aspecto curricular, pero ese no es el entendimiento que deriva de la dicción del art. 6 LOE.

La impugnación del art. 68 de la Ley 12/2009 sobre enseñanzas deportivas, en sus cuatro apartados, debe inadmitirse por el defecto procesal de falta de argumentación, al remitirse simplemente a las vagas e inexactas consideraciones realizadas en relación con los arts. 61 a 65 de esta misma ley.

Respecto a la impugnación del art. 70.1 de la Ley 12/2009, se señala que, teniendo en cuenta el amplio elenco de estudios que abarca la educación de adultos, su régimen competencial deberá seguir lo establecido en el art. 131 EAC. Por otra parte, el recurso achaca al art. 70.1 defectos de complitud, de los cuales se hace derivar el incumplimiento de preceptos orgánicos, como es el art. 5.1 y 2 LOE. El art. 70.1 regula un aspecto muy concreto de la educación de adultos, las modalidades presencial y no presencial, y la posibilidad de impartirla en una diversidad de centros. La asunción de la competencia exclusiva sobre la educación no presencial por parte de la Generalitat coincide con la exclusión del carácter básico de los apartados 2, 3, 6, 7 y 8 del art. 67

LOE, según la disposición final quinta de esa norma. Por tanto, no puede reputarse inconstitucional el art. 70.1.

i) El bloque de alegaciones relativas a los preceptos impugnados del título VIII de la Ley 12/2009 (arts. 104, 109, 111, 112, 114, 117, 119, 120, 121 y 125) comienza exponiendo el marco competencial en materia de función pública docente. La Generalitat tiene competencia exclusiva en materia organizativa de la función pública docente y de la organización de los centros educativos [arts. 136 a) y 131.2 c) EAC], y competencia compartida sobre la ordenación de la actividad docente, la organización de los centros públicos, la adquisición y pérdida de la condición de funcionario docente, los derechos y deberes y la política de personal [art. 131.3 b), h) y j) EAC].

El escrito señala que el art. 104.3 de la Ley 12/2009 se impugna sin argumentación alguna, lo que debería conducir a la inadmisión de su impugnación. En cualquier caso, el precepto se limita a señalar que las funciones del profesorado consignadas en el apartado 2, que son concordantes con las establecidas con carácter básico en el art. 91 LOE, se ejercerán en el marco de los derechos y deberes establecidos en las leyes, que pueden ser también estatales.

Se rechaza también la impugnación del art. 109 de la Ley 12/2009 sobre formación inicial porque el precepto expresa su sujeción a las necesidades de titulación y calificación que requiere la ordenación general del sistema educativo. Por lo demás, el artículo respeta el art. 100 LOE.

De los arts. 111 y 112 de la Ley del Parlamento de Cataluña 12/2009, se cuestiona esencialmente la competencia para crear cuerpos de funcionarios docentes. Esa posibilidad, afirma el escrito, se fundamenta en los arts. 136 a) y b) y 131 EAC, y se desprende de una interpretación conjunta de las disposiciones sexta y séptima de la LOE, donde se prevé el carácter básico de la reordenación de los cuerpos y escalas docentes, materia que debe dejar un espacio a la ordenación autonómica docente propia. Una interpretación conjunta de lo previsto en las mencionadas disposiciones, así como en el art. 75 LEEP, conduce a entender que las materias básicas emergentes del nuevo bloque de constitucionalidad en materia de ordenación de la función pública docente se refieren a las mencionadas en la disposición adicional sexta de la Ley Orgánica de educación, como el ingreso, la movilidad de los cuerpos y escalas y la provisión de plazas mediante concursos de traslados de ámbito estatal.

La jurisprudencia constitucional nunca ha negado la posibilidad de que las comunidades autónomas creen sus propios cuerpos docentes y ha dejado constancia de la amplitud de las competencias autonómicas en materia de función pública docente (STC 48/1985). Debe diferenciarse entre cuerpos estatales y cuerpos «de ámbito estatal». Así, el cuerpo único de jueces y magistrados (art. 122.1 CE) es un cuerpo estatal en contraposición a los cuerpos docentes, formados por funcionarios integrados en las correspondientes comunidades autónomas. En materia de educación, los trasposos efectuados comportan ya la adscripción orgánica autonómica. Han pasado más de quince años desde la aprobación de la Ley 2/1993, de 19 de febrero, de cuerpos docentes del País Vasco, que fue analizada por el Tribunal Constitucional sin que fuera declarada inconstitucional. También, la Ley del Parlamento vasco 15/2008, de 19 de diciembre, ha creado diferentes cuerpos de catedráticos.

La facultad de creación de cuerpos está prevista en la normativa catalana (art. 16 del Decreto Legislativo 1/1997) y en la normativa básica estatal (art. 75.2 LEEP y, antes, en el art. 11 de la Ley 30/1984). La vigente normativa básica ya no exige la integración de los funcionarios en cuerpos, pudiendo optarse por otros sistemas y se limita a exigir que los cuerpos, caso de existir, se creen por ley, lo que no implica que deba ser el Estado el que los cree o que los cuerpos creados por las comunidades autónomas deban ser idénticos a los estatales. La atribución de la potestad de creación de cuerpos de funcionarios se inscribe en la potestad de autoorganización de las comunidades autónomas [arts. 147.2 c) CE y 136 a) EAC].

La disposición adicional sexta de la Ley Orgánica de educación debe entenderse a la luz de las nuevas competencias autonómicas [la competencia exclusiva sobre el régimen

estatutario del personal al servicio de las administraciones públicas catalanas ex art. 136 EAC, la competencia exclusiva sobre la definición de plantillas en relación con el profesorado ex art. 131.2 b) EAC, la competencia exclusiva para la aprobación de directrices de actuación en materia de recursos humanos docentes ex art. 131.2 f) EAC y la competencia compartida para la ordenación del sector de la enseñanza ex art. 131.3 b) EAC] y de la LEEP, que se declara aplicable a la función pública docente y podría haber derogado aquella disposición.

Por último, se señala la coincidencia de los cuerpos creados en el art. 112 de la Ley 12/2009 con los previstos en la disposición adicional séptima de la Ley Orgánica de educación. La ley autonómica simplemente ha procedido a agrupar en los cuerpos generales de secundaria y formación profesional a los específicos de música y diseño. Ello se evidencia en la disposición adicional novena de la ley impugnada, pues allí se establece la integración en los cuerpos docentes de la Generalitat de los funcionarios de carrera de los cuerpos docentes estatales incorporados a la función pública de la Generalitat. Ello comporta la identificación inmediata con los cuerpos estatales a efectos de la intercomunicabilidad señalada en la disposición adicional duodécima de la Ley Orgánica de educación.

La representación procesal del Gobierno de la Generalitat critica que se impugne el art. 114.1 de la Ley 12/2009, sobre estructuración de los puestos de trabajo en plantillas de profesorado, remitiéndose a las alegaciones vertidas anteriormente, sin argumentación específica e identificando con ello actuaciones distintas, la creación de cuerpos docentes y la realización y aprobación de las plantillas docentes. Esta segunda actuación tiene un fundamento competencial específico [art. 131.2 b) EAC] y es práctica autonómica consolidada, como se desprende de la propia disposición adicional sexta de la Ley Orgánica de educación, desde el Real Decreto-ley 12/1984, de 30 de agosto (art. 3).

Aunque en el inicio del recurso y en el *petitum* se menciona la impugnación del art. 117.1 c), d) y f) de la Ley 12/2009, los abogados de la Generalitat señalan que, en realidad, las alegaciones transcriben y piden la constitucionalidad de los apartados c), d) y g), no del f). Además de esa confusión, las alegaciones se limitan brevemente a cuestionar la competencia autonómica para establecer las especialidades docentes, esto es, el apartado c). Sobre dicho tema está pendiente el conflicto positivo de competencia núm. 3090-2009, interpuesto por la Generalitat contra determinados preceptos del Real Decreto 1834/2008, de 8 de noviembre. Con todo, dicho Real Decreto, que fija las especialidades de los cuerpos creados por el Estado, no puede impedir que la Generalitat establezca las especialidades de sus propios cuerpos docentes, respetando las áreas y materias básicas y los requisitos de titulación de las mismas. Por otro lado, el apartado d) del art. 117.1 se refiere a un ámbito comprendido en la regulación del art. 131.3 j) EAC y debe ser interpretado sistemáticamente con el art. 136 de la Ley 12/2009, precepto no impugnado en el recurso de inconstitucionalidad. Todo ello está en concordancia con lo previsto en el art. 24 LEEP.

El recurso realiza unas observaciones genéricas sobre el art. 119 de la Ley 12/2009 y se limita a decir que los arts. 120 y 121 «difieren de la regulación básica», sin precisar en qué aspectos y cuál sería la diferencia, lo cual debe conducir a la inadmisión de dicha impugnación. Se rechaza la impugnación del art. 119, pues se trata de un ámbito material de competencia compartida en virtud del art. 131.3 j) EAC, donde expresamente se establece la competencia de la Generalitat sobre la «adquisición y pérdida de la condición de funcionario docente». La acreditación del conocimiento del catalán no está prevista en la norma básica, pero se fundamenta competencialmente en los arts. 6.1 y 2 y 35.1 EAC, y materialmente en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (STC 36/1991, FJ 3) y en el art. 56.2 LEEP. Las demás previsiones del art. 119 son razonables y respetuosas con las bases estatales (art. 61.2 LEEP) y las prescripciones constitucionales sobre acceso a la función pública (arts. 23.2 y 103.3 CE). Igualmente, las precisiones incluidas en los arts. 120 y 121 se mueven en el espacio normativo de desarrollo de lo básico y se incardinan en la competencia estatutaria prevista en el art. 131.3 j) EAC.

El art. 125 de la Ley del Parlamento de Cataluña 12/2009, que exige un mínimo de un año para poder participar en nuevos concursos de provisión, está redactado en términos muy similares a la disposición adicional sexta de la Ley Orgánica de educación. Frente a lo que sostiene el recurso, la representación procesal del Gobierno de la Generalitat considera que el art. 125 no afecta a la movilidad de funcionarios docentes sino a la ordenación de la función pública autonómica, y que se fundamenta en los arts. 136 a) y 131.3 j) EAC, es decir, en el desarrollo y concreción de las bases estatales.

j) Del título IX de la Ley 12/2009 se impugnan los arts. 153, 154 y 155, sobre la organización interna y el gobierno de los centros privados no concertados. La materia es objeto de competencia compartida con arreglo al art. 131.3 EAC y los preceptos impugnados deben considerarse como las normas de desarrollo a las que se remiten los arts. 25 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación, y 120.1 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación. Dicho esto, se examina si respetan la autonomía de organización y gestión exigida por la normativa básica. La exigencia legal de un director y de un claustro de profesores no atenta a dicha autonomía, pues no se prescribe la designación, el mandato o la composición de dichos órganos; las funciones atribuidas al claustro sobre coordinación docente y tutoría son razonables y adecuadas a la naturaleza del órgano; y las funciones atribuidas al director rigen en tanto las normas de funcionamiento interno no hayan optado por fórmulas diferentes. Tales provisiones no afectan al contenido esencial del derecho a la dirección de los centros (STC 77/1985, FJ 20) o ni al derecho a establecer un ideario propio (STC 5/1981, de 12 de febrero, FJ 8), ni comportan una desigualdad de tratamiento legal injustificada, de acuerdo con lo fundamentado anteriormente.

k) Del título X de la Ley 12/2009, «De la administración de la educación», se impugnan los arts. 158 y 161. Aunque la impugnación del art. 158 aparece muy precisamente delimitada, en cuanto a los apartados y subapartados impugnados [art. 158.1 y 2 a) y f)], la argumentación en la que se fundamenta es imprecisa. Se contiene una genérica invocación de los títulos competenciales estatales y una negación de las competencias autonómicas. Tampoco la impugnación del art. 161 sobre el régimen específico de Arán contiene argumentación específica, pues se remite a lo alegado en relación con el art. 17 de la ley controvertida, referido al régimen lingüístico en los centros educativos de Arán. Por lo demás, el precepto se limita a reconocer la participación de la organización institucional aranesa en la ejecución del servicio público educativo en dicho territorio, en consonancia con el art. 94 EAC, y sin que ello interfiera con norma básica estatal alguna.

l) Finalmente, el escrito de la Generalitat de Cataluña aborda la constitucionalidad de las disposiciones adicionales y transitorias impugnadas. La demanda se limita a reproducir las disposiciones adicionales segunda y novena de la Ley 12/2009 y a pedir al Tribunal la declaración de su inconstitucionalidad, por lo que se solicita la inadmisión de dicha impugnación. Las disposiciones transitorias tercera y décima se impugnan por considerar, de forma genérica, que vulneran las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos docentes, sin admitir que las bases puedan ser desarrolladas por la ley autonómica, ni admitir espacio alguno derivado de las competencias autonómicas en materia de educación y función pública docente (arts. 136 y 131 EAC). La impugnación de la disposición transitoria sexta de la Ley 12/2009 se remite a los argumentos esgrimidos en relación con los arts. 9.2 y 53 sobre materia curricular. Ello pone de manifiesto que, lo que en realidad se cuestiona, es el reparto competencial en materia de educación vigente desde los años 80. La norma se limita a señalar que continuarán vigentes los decretos que regulaban hasta ahora los currículos de primaria y secundaria, de acuerdo con el art. 6 LOE.

9. Por providencia de 9 de abril de 2019 se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 11 de dicho mes y año.

II. Fundamentos Jurídicos

1. El objeto del presente recurso de inconstitucionalidad es pronunciarse sobre la constitucionalidad de los siguientes preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 12/2009, de 10 de julio, de educación: los párrafos 7, 20, 22, 27, 28 y 36 del preámbulo, los artículos 4.2, 8.1, 8.3, 9.2, 10.2, 10.4, 17, 51, 52, 53, 55.1, 55.6, 57.1, 58, 59, 61, 64.4, 64.5, 65, 68, 70.1, 104.3, 109, 111, 112, 114.1, 117.1 c), d) y f), 119, 120, 121, 125, 153, 154, 155, 158.1, 158.2 a) –epígrafes primero, segundo y cuarto–, 158.2 f) y 161; las disposiciones adicionales segunda y novena y las disposiciones transitorias tercera, sexta y décima.

Como consta en los antecedentes, los diputados recurrentes reprochan a los preceptos legales impugnados infracción de los arts. 3, 9, 14, 27, 81, 149.1.1, 149.1.18 y 149.1.30 CE; en particular, denuncian la infracción de las Leyes Orgánicas dictadas por el Estado al amparo del art. 81 CE, en desarrollo del art. 27 CE, en cuanto que la ley impugnada regula abiertamente el núcleo esencial y básico del derecho a la educación, la libertad de enseñanza, la libertad de creación de centros y la autonomía de los mismos, así como la vulneración de la normativa estatal dictada por el Estado al amparo del art. 149.1.30 CE.

Por su parte, las representaciones procesales del Parlamento y del Gobierno de la Generalitat de Cataluña defienden la plena constitucionalidad de la ley impugnada y argumentan que Cataluña puede establecer un modelo educativo propio en ejercicio de las competencias que le atribuye el art. 131.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), pues el Estado solo dispone de la competencia básica y el art. 149.1.30 CE permite a las comunidades autónomas asumir un espacio competencial importante en materia educativa.

2. Antes de entrar a analizar las cuestiones sometidas a la consideración de este Tribunal por los diputados recurrentes, debemos efectuar tres precisiones previas.

a) En primer lugar, es doctrina consolidada de este Tribunal que las pretensiones de declaración de inconstitucionalidad y nulidad de párrafos o apartados del preámbulo o la exposición de motivos de una ley deben ser rechazadas *a limine*, pues los preámbulos o las exposiciones de motivos de las leyes carecen de valor normativo y no pueden ser objeto directo de un recurso de inconstitucionalidad (SSTC 36/1981, de 12 de noviembre, FJ 7; 116/1999, de 17 de junio, FJ 2; 99/2012, de 8 de mayo, FJ 2; 104/2015, de 18 de mayo, FJ 3). No obstante, tal como advertimos en las SSTC 36/1981, FJ 7, y 31/2010, de 28 de junio, FJ 7, esto no impide que, en la medida en que los conceptos y categorías que se contienen en el preámbulo de una ley se proyecten sobre su articulado posterior, la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de uno o varios de los preceptos impugnados de la misma ley prive al párrafo o apartado del preámbulo que glose dicho precepto del valor jurídico interpretativo que le es característico, pues un preámbulo no puede producir ese efecto desde el momento en que la interpretación que acoge ha sido declarada constitucionalmente inadmisibles por este Tribunal.

b) En segundo lugar, hemos de hacer referencia a la alegación de las representaciones procesales del Parlamento y del Gobierno de la Generalitat de Cataluña, que sostienen que la impugnación de buena parte de los preceptos recurridos ha de ser inadmitida de plano al no haberse levantado debidamente la carga de fundamentar la inconstitucionalidad que se denuncia.

El recurso, en efecto, afirma que los preceptos impugnados vulneran genéricamente ocho preceptos constitucionales (los arts. 3, 9, 14, 27, 81, 149.1.1, 149.1.18 y 149.1.30 CE). Sin embargo, la demanda desarrolla posteriormente las pretendidas infracciones al hilo del examen del articulado de la Ley del Parlamento de Cataluña 12/2009, bien indicando la vulneración de alguno de los preceptos citados, o bien señalando que el precepto impugnado regula aspectos que son de competencia estatal o contradice la regulación estatal. Como tantas veces hemos señalado, «no basta con postular la inconstitucionalidad de una norma mediante la mera invocación formal de una serie de

preceptos del bloque de constitucionalidad para que este Tribunal deba pronunciarse sobre la vulneración por la norma impugnada de todos y cada uno de ellos, sino que es preciso que el recurso presentado al efecto contenga la argumentación específica que fundamente la presunta contradicción constitucional» (por todas, SSTC 217/2013, de 19 de diciembre, FJ 1, y 7/2018, de 25 de enero, FJ 2).

No obstante, dado que son numerosos los preceptos impugnados y que bastantes de ellos se impugnan por varios motivos expuestos con distintos niveles de precisión, en aras de la claridad resolveremos sobre la suficiencia de la argumentación de la demanda al examinar en particular cada uno de ellos, sin que proceda la inadmisión *a limine* del recurso en su conjunto.

c) En tercer lugar, resulta pertinente aclarar que numerosos preceptos de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación (LOE), que los recurrentes consideraron vulnerados por la ley impugnada, fueron modificados con posterioridad a la formalización del recurso de inconstitucionalidad por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE). Entre los concretos aspectos relacionados con cuestiones planteadas en la demanda en los que la LOMCE tuvo incidencia, cabe mencionar los relativos al currículo, a las evaluaciones de fin de etapa y a la enseñanza en lenguas oficiales. En cuanto al currículo, la LOMCE encomendó al Gobierno la fijación de los objetivos, competencias básicas, contenidos y criterios de evaluación de sus aspectos básicos para garantizar una formación común y la homologación de los títulos. Asimismo, se propuso reforzar en todas las etapas el aprendizaje de materias troncales y proporcionar la necesaria flexibilidad. En relación con las evaluaciones externas de fin de etapa, su diseño fue una de las principales novedades de la LOMCE, que optó por sustituir la anterior evaluación de diagnóstico de la adquisición de las competencias básicas por un procedimiento de evaluación individualizada mediante un sistema de pruebas de fin de etapa cuya superación, en el caso de la educación secundaria y el bachillerato, es necesaria para la obtención de los respectivos títulos académicos. Por último, en cuanto a la enseñanza de las lenguas cooficiales, la LOMCE incorporó a la Ley Orgánica de educación una disposición adicional (trigésima octava) dirigida específicamente a regular esta materia. La LOMCE, además, modificó, en su disposición final segunda, algunos preceptos de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación (LODE), relativos a los centros educativos concertados, y derogó la disposición adicional primera de dicha ley sobre delimitación competencial.

Por su parte, la LOMCE se ha visto afectada, en cuanto a su calendario de implantación por el Real Decreto-ley 5/2016, de 9 de diciembre, que, como ya tuvimos ocasión de señalar en la STC 14/2018, de 20 de febrero, FJ 3, en la que enjuicamos algunos preceptos de dicha norma, aprobó «una serie de medidas, cuyo rasgo común estriba en que no suponen una modificación definitiva de las reformas introducidas en la LOMCE en relación con las evaluaciones y los requisitos para la obtención de las titulaciones académicas, sino que se caracterizan por dejar en suspenso su aplicación, ‘hasta la entrada en vigor de la normativa resultante del Pacto de Estado, Social y Político por la Educación’».

A partir de lo expuesto, en aplicación de nuestra doctrina sobre el *ius superveniens*, según la cual «el control sobre las normas que incurren en un posible exceso competencial debe hacerse de acuerdo a las normas del bloque de constitucionalidad vigentes en el momento de dictar sentencia» (STC 86/2017, FJ 4, con cita de la STC 1/2011, FJ 2, y doctrina allí citada), el parámetro de contraste que debemos aplicar a la hora de examinar la constitucionalidad mediata de los preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 12/2009 impugnados en este recurso por motivos competenciales, debe ser extraído de la Ley Orgánica de educación y la Ley Orgánica del derecho a la educación, en la redacción dada por la LOMCE.

3. Puesto que estamos ante un recurso de inconstitucionalidad de carácter fundamentalmente competencial, debemos comenzar por el encuadramiento de los preceptos controvertidos en el sistema de distribución de competencias. En este sentido, sin perjuicio de la ocasional invocación de otros títulos competenciales, ambas partes

consideran que la materia en la que debe ubicarse la regulación cuestionada es, preferentemente, la relativa a educación. A la vista del contenido de las normas impugnadas, se ha de confirmar dicho criterio, sin perjuicio de que, en su caso, la incidencia de ciertos contenidos en otros ámbitos materiales obligue a precisar de forma específica la delimitación inicial para tomar en consideración títulos competenciales distintos.

Como recuerda la citada STC 14/2018, FJ 4, en la que hemos resuelto el recurso de inconstitucionalidad 1377-2014, interpuesto por el Gobierno de Cataluña frente a la LOMCE, «desde la inicial STC 5/1981, de 13 de febrero, este Tribunal ha examinado las dimensiones sustantiva y competencial de esta materia (constitucionalmente regida por los arts. 27 y 149.1.30 CE) en más de treinta sentencias». Por ello, en este pronunciamiento, nos remitimos «en relación con el alcance general de las competencias del Estado (art. 149.1.30 CE) y de la Comunidad Autónoma de Cataluña (arts. 131 y 172 EAC), a la STC 212/2012, de 14 de noviembre, FJ 3, y, por esa vía, a la STC 184/2012, de 17 de octubre, en cuyo fundamento jurídico 3 sintetizamos nuestra doctrina sobre el art. 149.1.30 CE, en su doble contenido».

Así, baste ahora recordar que, como decíamos en la citada STC 184/2012, FJ 3, y también en otras posteriores como la STC 213/2013, de 19 de diciembre, FJ 3, citando la STC 111/2012, FJ 5, «el art. 149.1.30 CE atribuye al Estado dos competencias diferenciadas que, de acuerdo con nuestra doctrina, presentan un distinto alcance. En primer lugar, le reconoce competencia exclusiva para la '[r]egulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales', mientras que, en su segundo inciso, le asigna competencia sobre las 'normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia'».

En cuanto a la segunda de las competencias, en aquellos pronunciamientos hemos dicho que incumbe al Estado «la función de definir los principios normativos y generales y uniformes de ordenación de las materias enunciadas en tal art. 27 de la CE» (STC 77/1985, de 27 de junio, FJ 15, reiterada por muchas posteriores). A estos efectos, nuestra STC 111/2012, de 24 de mayo, FJ 5, consideró «pertinente recordar que el derecho a la educación incorpora un contenido primario de derecho de libertad, a partir del cual se debe entender el mandato prestacional a los poderes públicos encaminado a promover las condiciones para que esa libertad sea real y efectiva (art. 9.2 CE: SSTC 86/1985, de 10 de julio, FJ 3, y 337/1994, de 23 de diciembre, FJ 9), y que su ejercicio ha de tener lugar en el marco de un sistema educativo cuyos elementos definidores son determinados por los poderes públicos, de modo que la educación constituye una actividad reglada (SSTC 337/1994, de 23 de diciembre, FJ 9, y 134/1997, de 17 de julio, FJ 4). En todo caso, en la configuración de ese sistema educativo han de participar necesariamente los niveles de gobierno estatal y autonómico, de acuerdo con sus competencias».

Por su parte, según el art. 131.2 EAC, corresponde a la Generalitat de Cataluña, 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: regulación de órganos de participación y consulta en la programación de la enseñanza; determinación de los contenidos educativos del primer ciclo de educación infantil; creación, desarrollo organizativo y régimen de los centros públicos; inspección, evaluación interna y garantía de la calidad del sistema educativo; régimen de fomento del estudio, de becas y de ayudas; formación permanente del personal docente; servicios educativos y actividades extraescolares; y aspectos organizativos de la enseñanza no presencial.

En relación con el contenido del apartado 2 del art. 131 EAC, ya señalamos en la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 77, y recordamos de nuevo en las SSTC 111/2012, de 24 de mayo, 212/2012, de 14 de noviembre, FJ 3, y 213/2013, de 19 de diciembre,

FJ 3, que, a diferencia de lo que sucede con el art. 131.1 EAC, se trata de «materias claramente encuadradas en el ámbito de la 'educación' y, por tanto, directamente afectadas por los arts. 27, 81.1 y 149.1.30 CE, determinantes de una serie de reservas a favor del Estado que [...] no quedan desvirtuadas por la calificación estatutaria de determinadas competencias autonómicas como exclusivas, pues el sentido y alcance de esa expresión solo puede ser el que, con carácter general, admite, en su interpretación constitucionalmente conforme, el art. 110 EAC (fundamentos jurídicos 59 y 64)».

El art. 131.3 EAC atribuye también a la Generalitat competencia compartida sobre lo no regulado en el apartado 2 y en relación con las enseñanzas que en él se contemplan, «siempre 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». El citado apartado incluye, en todo caso, las siguientes submaterias: la programación de la enseñanza, su definición y la evaluación general del sistema educativo; la ordenación del sector de la enseñanza y de la actividad docente y educativa; el establecimiento de los correspondientes planes de estudio incluida la ordenación curricular; el régimen de fomento del estudio, de becas y de ayudas estatales; el acceso a la educación y el establecimiento y la regulación de los criterios de admisión y escolarización del alumnado en los centros docentes; el régimen de sostenimiento con fondos públicos de las enseñanzas del sistema educativo y de los centros que las imparten; los requisitos y condiciones de los centros docentes y educativos; la organización de los centros públicos y privados sostenidos con fondos públicos; la participación de la comunidad educativa en el control y gestión de los centros docentes públicos y de los privados sostenidos con fondos públicos; la adquisición y pérdida de la condición de funcionario o funcionaria docente de la administración educativa, el desarrollo de sus derechos y deberes básicos, así como la política de personal al servicio de la administración educativa. Finalmente, el apartado 4 del art. 131 EAC atribuye a la Generalitat, en materia de enseñanza no universitaria, la competencia ejecutiva sobre la expedición y homologación de los títulos académicos y profesionales estatales.

4. A partir de lo anterior, podemos iniciar el examen de los motivos de inconstitucionalidad alegados, que agruparemos en los siete bloques normativos de preceptos que identificamos en la demanda, teniendo en cuenta lo ya señalado en el fundamento jurídico 2 sobre la inadmisión *a limine* de determinadas impugnaciones, por dirigirse contra aspectos, como el relativo al preámbulo legal, ajenos al objeto propio del recurso de inconstitucionalidad.

De acuerdo con ello, procede, en primer lugar, considerar la impugnación de los arts. 4.2 y 8.1 y 3 (preceptos del título I, «Derecho a la educación y sistema educativo»), a los que los recurrentes reprochan que regulen cuestiones cuya ordenación corresponde en exclusiva al Estado.

El art. 4.2 dispone lo siguiente:

«El Gobierno debe garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la educación mediante la programación general de la enseñanza. El Gobierno, para garantizar el derecho de todas las personas a acceder a la educación en condiciones de igualdad y el derecho a la elección de centro, debe regular un procedimiento único de acceso a los centros públicos y a los centros privados sostenidos con fondos públicos».

Y el art. 8 establece en sus apartados 1 y 3:

«1. El sistema educativo comprende las enseñanzas reguladas en el título V, los centros que las imparten y los servicios educativos, sean cuales sean los destinatarios de la enseñanza, la titularidad del centro y su sistema de financiación.»

«3. El Gobierno debe regular las características y el procedimiento de elaboración de la revisión del mapa escolar, en relación con todas las enseñanzas y servicios educativos que regula la presente ley.»

Los recurrentes sostienen que el art. 4.2 invade la competencia estatal del art. 149.1.30 CE porque regula el acceso al sistema educativo, a lo que añaden que la disposición adicional primera de la Ley Orgánica 8/1985 atribuye al Estado la ordenación general de dicho sistema. Igualmente, afirman que el art. 8, apartados 2 y 3, de la Ley del Parlamento de Cataluña 12/2009, define un sistema educativo catalán propio, no integrado en el español. Frente a lo argumentado en la demanda, los tres apartados impugnados recogen determinadas obligaciones que incumben al Gobierno de la Generalitat como órgano responsable de la administración educativa en Cataluña, sin que el contenido o alcance de esas obligaciones vulnere disposiciones constitucionales. En efecto, la propia Constitución en su art. 27.5 encomienda a «los poderes públicos» en su conjunto la tarea de garantizar el derecho de todos a la educación, mediante una programación general de la enseñanza. Los arts. 27 y siguientes de la Ley Orgánica 8/1985, desarrollan los órganos y procedimientos de participación en esa programación general precisando en cualquier caso que, a tal efecto, «el Estado y las Comunidades Autónomas definirán las necesidades prioritarias en materia educativa, fijarán los objetivos de actuación del período que se considere y determinarán los recursos necesarios, de acuerdo con la planificación económica general del Estado» (art. 27.2 LODE). En la misma línea, el art. 6 bis.1 c) LOE, añadido por la LOMCE (que derogó, como ya se ha dicho la disposición adicional primera de la Ley Orgánica 8/1985 invocada en la demanda), declara que corresponde al Gobierno español, la programación general de la enseñanza en los términos de los arts. 27 y siguientes de la Ley Orgánica 8/1985. Por otra parte, el carácter mixto del sistema educativo, formado tanto por centros públicos como por centros privados, que recoge el art. 8.1 de la Ley del Parlamento de Cataluña 12/2009, constituye una de las características del servicio público español de la educación, tal como se reconoce en el art. 108 LOE. Finalmente, la misma Ley Orgánica 2/2006, de educación encomienda a las administraciones educativas la regulación de la admisión en centros públicos y privados concertados, de forma que se garantice el derecho a la educación, el acceso en condiciones de igualdad y la libertad de elección de centro por padres o tutores (art. 84.1 LOE).

La impugnación que los recurrentes dirigen contra los referidos preceptos parece obedecer a la consideración de que aquellos preceptos no incluyen salvaguarda alguna respecto a las competencias estatales en la materia. Sin embargo, este argumento no puede acogerse. En la STC 31/2010, de 28 de junio (FFJJ 59, 64, 68, 75, 102, 104 y 123), ya tuvimos ocasión de señalar la plena eficacia de las competencias estatales relacionadas en el art. 149.1 CE, las cuales no requieren de salvaguarda explícita por las normas estatutarias para su pleno desenvolvimiento. Tampoco es necesario en modo alguno que, en los preceptos legales que desarrollan las competencias autonómicas, se haga una salvaguarda expresa de las competencias del Estado concernidas en la materia para sostener su constitucionalidad ni para que el Estado pueda legítimamente ejercer las competencias que le reserva la Constitución y que condicionan, evidentemente, la regulación autonómica. Cuestión distinta es que en materias de competencia compartida la omisión de toda referencia a la regulación estatal «se pudiera interpretar inequívocamente como sinónimo de exclusión de dicha regulación», pretendiendo hacer que la misma sea «materialmente inaplicable» (STC 154/2014, de 25 de septiembre, FJ 4).

En este caso, el reconocimiento de que el Gobierno de la Generalitat deba garantizar el derecho a la educación mediante la programación general de la enseñanza y la elaboración de un mapa escolar, y asegurar el acceso en condiciones de igualdad mediante el establecimiento de un procedimiento unificado para optar a las plazas de los centros docentes con financiación pública, no suponen una negación de las competencias estatales en la materia. Es innegable que, como afirmamos en la STC 47/2005, de 3 de marzo, FJ 11, la programación general de la enseñanza es ante

todo una competencia estatal, tal como deriva del art. 149.1.30 en conjunción con el art. 27.5 CE, cuyo ejercicio debe dejar margen a las comunidades autónomas para completar esa programación e impulsar sus políticas educativas (STC 131/1996, de 11 de julio, FJ 3).

Por todo ello, debemos desestimar la impugnación de los arts. 4.2 y 8.1 y 3 de la Ley del Parlamento de Cataluña 12/2009.

5. Un segundo bloque de impugnaciones tiene como objeto diversas disposiciones relativas al régimen lingüístico de la educación, contenido en el título II de la ley impugnada («Del régimen lingüístico del sistema educativo de Cataluña»). Se trata de los arts. 9.2, 10.2, 10.4 y 17 de la Ley 12/2009, a los que se imputa la vulneración de los arts. 3, 14, 27 y 149.1.1 y 30 CE por cuanto invaden las competencias del Estado en materia de ordenación curricular de las lenguas y atribuyen al ejecutivo catalán potestad normativa y reguladora en aspectos que afectan decisivamente al uso del castellano en el sistema educativo de Cataluña.

a) El art. 9.2 de la Ley del Parlamento de Cataluña 12/2009 establece lo siguiente:

«Corresponde al Gobierno, de acuerdo con el artículo 53, determinar el currículo de la enseñanza de las lenguas, que comprende los objetivos, los contenidos, los criterios de evaluación y la regulación del marco horario.»

Debemos partir del carácter de competencia compartida en relación con la submateria «establecimiento de los correspondientes planes de estudio, incluida la ordenación curricular», tal como se dispone en el art. 131.3 EAC. Dicho precepto atribuye a la Generalitat competencia compartida sobre dicha submateria, «siempre 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». El carácter compartido de la competencia normativa sobre la citada submateria tiene reflejo en el art. 53.1 de la propia ley impugnada, también recurrido y que analizaremos más adelante, al que el art. 9.2 de la Ley del Parlamento de Cataluña 12/2009 se remite. Ese precepto establece que el Gobierno de la Generalitat debe determinar el currículo «en el marco de los aspectos que garantizan la consecución de las competencias básicas, la validez de los títulos y la formación común regulados por las leyes».

A este respecto, la normativa básica estatal, en concreto, el art. 6 *bis*.1 e) LOE (en la redacción introducida por la LOMCE) atribuye al Gobierno de la Nación «[e]l diseño del currículo básico, en relación con los objetivos, competencias, contenidos, criterios de evaluación, estándares y resultados de aprendizaje evaluables, con el fin de asegurar una formación común y el carácter oficial y la validez en todo el territorio nacional de las titulaciones a que se refiere esta Ley Orgánica». Esta prescripción se complementa con el art. 6 *bis*.2 LOE, que distingue los tres bloques en que se agrupan las distintas asignaturas, tanto en educación primaria, como en la secundaria obligatoria (comúnmente conocida como ESO) y el bachillerato: troncales, específicas y de libre configuración autonómica, especificando además con detalle las facultades que corresponden a cada administración educativa en cuanto a la determinación de los contenidos, horarios y evaluación de cada tipo de asignatura. Así, en resumen, en las asignaturas troncales el Estado fija los contenidos, estándares evaluables y horario mínimo, y las comunidades autónomas pueden complementar contenidos y criterios de evaluación durante la etapa y fijar horario máximo. En las asignaturas específicas el Estado fija los estándares evaluables y las comunidades autónomas pueden establecer contenidos, fijar horarios y complementar los criterios de evaluación durante la etapa. Finalmente, en las asignaturas de libre configuración autonómica las comunidades autónomas pueden establecer contenidos y horarios y establecer los criterios de evaluación durante la etapa.

En lo que respecta en particular a la enseñanza de las lenguas, aspecto al que se refiere el art. 9.2 impugnado, cabe subrayar que la Ley Orgánica de educación, tanto en educación primaria, como en educación secundaria obligatoria y en bachillerato (arts. 18, 24, 25, 34 *bis* y 34 *ter* LOE), dispone que la asignatura de «Lengua castellana y literatura» tendrá el carácter de asignatura troncal, mientras que la «Lengua cooficial y literatura» se incluirá en el bloque de asignaturas de libre configuración autonómica en las comunidades autónomas que la poseen (arts. 18.4, 24.5, 25.7, 34 *bis*.5, 34 *ter*.5 LOE). Por su parte, la enseñanza de las lenguas extranjeras (incluidas en este mismo título II de la Ley del Parlamento de Cataluña 12/2009, a las que se refiere su art. 12 no impugnado), según se trate de la primera o segunda lengua extranjera, se configura en la Ley Orgánica 2/2006 como asignatura troncal o específica (arts. 18, 24, 25, 34 *bis* y 34 *ter*). Además, la LOMCE añadió a la Ley Orgánica 2/2006 en materia de lengua castellana, lenguas cooficiales y lenguas que gocen de protección legal, la disposición adicional trigésimo octava, que estableció, en sus apartados 1 a 4, normas dirigidas a garantizar el derecho de todos los alumnos a recibir enseñanzas en castellano y en las demás lenguas cooficiales en sus respectivos territorios, incluyendo criterios específicos de programación de la oferta educativa a este respecto.

El carácter básico y ajustado a la Constitución del reparto de competencias respecto a cada elemento de los distintos tipos de asignaturas ha sido confirmado por nuestra jurisprudencia. En la STC 14/2018, FJ 5, al desestimar la impugnación por la Generalitat de Cataluña de la letra c) del art. 6 *bis*.2 LOE, redactado por la LOMCE, que es el apartado que concreta las competencias de las administraciones educativas autonómicas en los distintos bloques de asignaturas mencionados, recordamos que «[e]ste Tribunal ha ratificado en diversas ocasiones la competencia del Estado para la fijación de las que en las sucesivas leyes educativas han sido denominadas ‘enseñanzas mínimas’, posteriormente ‘enseñanzas comunes’ y, en el presente, ‘aspectos básicos del currículo’ del cual forma parte la estructura en las asignaturas que estamos analizando», de modo que «el concepto comprende la fijación de objetivos por bloques temáticos en relación a cada disciplina, materia o asignatura, así como los horarios mínimos que se consideren necesarios para su enseñanza efectiva y completa». El resultado es que «antes y después de la reforma de la LOMCE la competencia autonómica queda condicionada solo parcialmente ‘dado que las enseñanzas comunes que tienen que incluir en sus propios términos no abarcan la totalidad del horario escolar... [y] las administraciones educativas, al regular el currículo, disponen del margen que dejan las enseñanzas comunes, dentro del cual pueden prever las enseñanzas específicas que respondan a su particularidad dentro del Estado autonómico, con lo que queda intacta la competencia de desarrollo normativo’ (STC 212/2012, FJ 4). Así sucede también en el bloque de asignaturas troncales». A este respecto, en la STC 53/2018, FJ 4, tras puntualizar que «los estándares de aprendizaje integran el currículo y son especificaciones de los criterios de evaluación que permiten definir los resultados de aprendizaje», concluimos que «la atribución al Gobierno para fijar los estándares de aprendizaje evaluables respecto a las asignaturas troncales y específicas», en los términos del art. 6 *bis*.1 y 6 *bis*.2 LOE, «no excede de la competencia que corresponde al Estado de acuerdo con el artículo 149.1.30 CE y permite, en todo caso, un margen de desarrollo a las comunidades autónomas en relación con la evaluación de dichas asignaturas, a través de la fijación o el complemento de los criterios de evaluación de los tres bloques de asignaturas y de la fijación de los estándares de aprendizaje del bloque de asignaturas de libre configuración». En cuanto a la mencionada disposición adicional trigésimo octava de la Ley Orgánica de educación, la Generalitat de Cataluña solo impugnó, en el recurso de inconstitucionalidad resuelto por la STC 14/2018, los tres últimos párrafos de su apartado 4 c), que introducían una medida administrativa de garantía del derecho a recibir enseñanza en castellano, que declaramos inconstitucionales en el fundamento jurídico 10 de dicha sentencia por exceder su regulación de la competencia del Estado. No se impugnó, sin embargo, el resto de la disposición.

Tras la anterior exposición, es posible acometer la interpretación del precepto cuestionado, que atribuye al Gobierno autonómico la competencia para determinar el currículum de la enseñanza de lenguas en cuanto a objetivos, contenidos, criterios de evaluación y marco horario. Pero esta atribución se hace en un contexto de competencia compartida (art. 131.3 EAC) y con una remisión expresa al art. 53 de la Ley del Parlamento de Cataluña 12/2009, que, como veremos después, contiene una referencia a las competencias estatales en educación, aunque sea en términos defectuosamente expresados. Ese contexto y esa remisión dan, sin duda, entrada a las competencias estatales establecidas por la legislación básica. Concretamente, cuando el art. 9.2 de la Ley 12/2009 afirma que corresponde al Gobierno autonómico determinar el currículo de la enseñanza de las lenguas, que comprende los objetivos, contenidos, criterios de evaluación y regulación del marco horario, se ha de entender que se refiere, en cuanto a la lengua catalana, y al aranés y a la literatura en esas lenguas cooficiales, como asignaturas de libre configuración autonómica, a las competencias que le atribuye el art. 6 *bis* LOE para estas asignaturas, que incluyen el establecimiento de contenidos [art. 6 *bis*.2 c).2]; la fijación del horario [art. 6 *bis*.2 c).5]; el establecimiento de los criterios de evaluación [art. 6 *bis*.2 c).6] y el establecimiento de los estándares de aprendizaje evaluables [art. 6 *bis*.2 c).7]. En cuanto a la lengua castellana y literatura como asignaturas troncales, el art. 9.2 de la Ley 12/2009 deberá entenderse referido a las competencias que el mismo art. 6 *bis* LOE reserva a las comunidades autónomas en relación con estas asignaturas, esto es: el complemento de sus contenidos [art. 6 *bis*.2 c).1]; la fijación del horario lectivo máximo [art. 6 *bis*.2 c).4] y el complemento de los criterios de evaluación durante la etapa [art. 6 *bis*.2 c).6]. Respecto a las lenguas extranjeras, las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña serán las que establece el mismo art. 6 *bis*.2 c), según se trate de la primera o segunda lengua extranjeras, en los términos expuestos. Todo lo anterior es perfectamente compatible con el tenor literal del precepto, que se refiere en general a las «lenguas» y a «objetivos», «contenidos», «criterios de evaluación» y «marco horario», sin que sean necesarias, de acuerdo con nuestra doctrina, ni la salvaguarda expresa de las competencias estatales ni la referencia específica a la legislación básica estatal. Por tanto, se desestima la impugnación del precepto cuestionado.

b) El art. 10.2 dispone lo siguiente:

«Los alumnos que se incorporen al sistema educativo sin conocer una de las dos lenguas oficiales tienen derecho a recibir un apoyo lingüístico específico. Los centros deben proporcionar a los alumnos recién llegados una acogida personalizada y, en particular, una atención lingüística que les permita iniciar el aprendizaje en catalán. Asimismo, los centros deben programar las actividades necesarias para garantizar que todos los alumnos mejoren progresivamente el conocimiento de las dos lenguas oficiales y que exista concordancia entre las acciones académicas de apoyo lingüístico y las prácticas lingüísticas del profesorado y demás personal del centro.»

Si bien, como recordamos en la STC 14/2018, FJ 10, «[e]s consolidada doctrina que corresponde al Estado velar por el respeto de los derechos lingüísticos en el sistema educativo y, en particular, 'el de recibir enseñanza en la lengua oficial del Estado' (SSTC 6/1982, de 22 de febrero, FJ 10; 337/1994, FJ 10, y 31/2010, FJ 24)», al resolver la impugnación del art. 10.2 de la Ley 12/2009, primero, debemos constatar que este no regula la lengua de la educación como parecen considerar los diputados recurrentes, sino una cuestión distinta, como es el derecho a un apoyo lingüístico específico de quienes se incorporan al ámbito escolar catalán sin conocer una de las dos lenguas oficiales. Así, se establece que los alumnos recién llegados tienen derecho a una acogida personalizada y, en particular, a una atención lingüística específica que les permita iniciar el aprendizaje del catalán. Sin embargo, ello no puede implicar que se desatienda su derecho a aprender también el castellano, lengua que, evidentemente, los alumnos inmigrantes pueden también desconocer. En este sentido es de destacar que el

propio precepto obliga explícitamente a los centros a programar «las actividades necesarias para garantizar que todos los alumnos mejoren progresivamente el conocimiento de las dos lenguas oficiales», y que el apartado 1 de este mismo art. 10 regula en general el derecho y deber de conocer las lenguas oficiales, pues dispone que «[l]os currículos deben garantizar el pleno dominio de las lenguas oficiales catalana y castellana al finalizar la enseñanza obligatoria, de acuerdo con el marco europeo común de referencia para el aprendizaje, la enseñanza y la evaluación de las lenguas». De manera que, cuando el art. 10.2 de la Ley 12/2009 afirma que los alumnos que se incorporen al sistema educativo sin conocer el catalán recibirán una atención lingüística que les permita iniciar el aprendizaje de esa lengua oficial, debe entenderse que ello no excluye, pues no podría hacerlo sin incurrir en inconstitucionalidad, que los que no conozcan el castellano reciban también una atención lingüística personalizada de carácter similar. En el contexto del precepto examinado, que asegura el pleno dominio del castellano al final de la enseñanza obligatoria y la obligación de los centros de mejorar su aprendizaje progresivo, las medidas de apoyo personalizado al conocimiento del catalán a los alumnos que lo necesiten no pueden suponer una negación de medidas semejantes respecto de la lengua oficial del Estado (art. 3.1 CE). Por lo que entendemos que el art. 10.2 de la ley controvertida no es inconstitucional.

c) El art. 10.4 tiene la siguiente redacción:

«El Gobierno, a fin de facilitar a la población no escolar el ejercicio del derecho y el cumplimiento del deber de conocer el catalán, debe garantizar, de acuerdo con lo establecido en el artículo 6.2 del Estatuto, una oferta suficiente de enseñanza del catalán.»

El precepto impugnado se limita a prescribir la obligación del Gobierno de la Generalitat de disponer una oferta suficiente de enseñanza del catalán para la población no escolar como medio para garantizar el derecho y el deber de conocer el catalán para ese segmento de población que, por razones de edad, no pudo recibir esa enseñanza en su etapa escolar. Si bien el referido apartado alude al deber de conocer el catalán, cuya diferente naturaleza respecto del deber de conocer el castellano destacamos en nuestra sentencia STC 31/2010, FJ 14 b), ello resulta irrelevante en el contexto del presente enjuiciamiento, ya que el precepto impugnado no determina la lengua vehicular de la educación para adultos, sino una «oferta suficiente de enseñanza del catalán», por lo que no le es exigible que también establezca una oferta mínima de enseñanza en castellano como pretenden los recurrentes, sin que esa pretendida omisión suponga un desplazamiento de esta lengua. Por esa razón, debe desestimarse este motivo de impugnación.

d) Finalmente, el art. 17 de la Ley 12/2009 se refiere al régimen lingüístico en los centros educativos de Arán:

«1. El occitano, denominado aranés en Arán, es la lengua propia de este territorio, de acuerdo con el artículo 6.5 del Estatuto, y es como tal la lengua vehicular y de aprendizaje habitual en los centros educativos de Arán.

2. Todas las referencias que realiza el presente título al catalán como lengua propia de la enseñanza en Cataluña, se extienden al occitano para los centros educativos de Arán.

3. Los proyectos lingüísticos de los centros educativos de Arán deben garantizar, asimismo, una presencia adecuada del catalán y que los alumnos adquieran el pleno dominio del catalán y del castellano al finalizar la enseñanza obligatoria.

4. Las referencias a la competencia lingüística del profesorado y demás personal de los centros educativos de Arán se extienden al occitano.

5. Las disposiciones del presente título relativas a programas de inmersión lingüística, a la atención lingüística individualizada y a la lengua de la administración

educativa deben adaptarse en Arán a la condición de lengua propia de Arán y oficial en Cataluña que el Estatuto atribuye al occitano.»

La invasión competencial que se imputa a este precepto no puede prosperar, pues es evidente que el estatuto de oficialidad del aranés ha sido fijado por una norma estatutaria, tal como prevé el art. 3.2 CE, y ese reconocimiento tiene proyección sobre el uso de dicha lengua en el sistema educativo en el territorio en que la misma tiene carácter cooficial. En efecto, el art. 6.5 EAC establece que «la lengua occitana, denominada aranés en Arán, es la lengua propia de este territorio y es oficial en Cataluña, de acuerdo con lo establecido por el presente Estatuto y las leyes de normalización lingüística». Proclamación que viene complementada por otras prescripciones estatutarias. En este sentido, como hemos recordado en la STC 11/2018, de 8 de febrero, al examinar la Ley catalana 35/2010, del occitano, aranés en Arán, el art. 11.2 EAC se refiere específicamente a la realidad occitana, cuya singularidad reconoce y declara objeto de protección especial, mientras que el art. 36.1 EAC recoge el derecho de todas las personas en Arán a conocer el aranés y a utilizarlo. En consonancia con ello, el art. 50.1 EAC dispone los poderes públicos deben protegerlo en «todos los ámbitos y sectores y deben fomentar su uso, difusión y conocimiento», correspondiendo a la Generalitat y al Conselh Generau d'Aran la competencia sobre la normalización lingüística del occitano, denominado aranés, en Arán (art. 143.2 EAC). Conviene recordar además que la STC 31/2010 rechazó la inconstitucionalidad tanto del art. 11.2 como del 36.1 EAC (FFJJ 15 y 25).

Así pues, el art. 17 de la Ley 12/2009 se limita en principio a extraer las consecuencias de dichas determinaciones estatutarias por lo que respecta a la educación en el territorio de Arán. En particular, el apartado 1 de este precepto, en su último inciso, cuando se refiere al aranés como lengua vehicular y de aprendizaje habitual en los centros educativos de Arán, no se refiere a esta lengua como la única a utilizar en la enseñanza en este territorio pues, como dijimos ya en la STC 31/2010, al enjuiciar los preceptos del Estatuto de Autonomía catalán relativos a la enseñanza del catalán, «no podría hacerlo», ni podría «impedir igual utilización del castellano» (FJ 24). De hecho, en la citada STC 11/2018 declaramos la inconstitucionalidad de las menciones legales que atribuían preferencia al uso del aranés frente a las otras lenguas cooficiales en ese territorio (castellano y catalán), porque a diferencia de la noción de «normalidad» en el uso de una lengua, esa proclamación de preferencia «trasciende la mera descripción de una realidad lingüística e implica la primacía de una lengua sobre otra en el territorio de una Comunidad Autónoma». Y además establecimos una interpretación conforme de un apartado de la Ley del occitano para aclarar que la «declaración de uso normal [de esa lengua] no implica ni exclusión ni preferencia del aranés sobre las otras dos lenguas también oficiales en Arán», ni privación de su condición de lenguas de uso normal. En el mismo sentido, procede hacer también aquí una interpretación conforme del precepto cuestionado, para afirmar que el art. 17.1 de la Ley 12/2009 no es inconstitucional, interpretado en el sentido de que con la mención del occitano, denominado aranés en Arán, no se priva al castellano ni al catalán de la condición de lenguas vehiculares y de aprendizaje en la enseñanza; interpretación que también llevamos al fallo.

Con relación a la impugnación de los restantes apartados del art. 17, procede su desestimación. La demanda no contiene argumentación concreta alguna, salvo respecto al apartado 5 (no 7, como indican los recurrentes), del que extraen unas conclusiones que no son acordes con su contenido. Se afirma que «se remite a la administración educativa catalana el adaptarse en Arán a las condiciones propias de la lengua occitana, y también oficial en la Comunidad Autónoma», lo que supondría dejar «en manos de la administración local educativa y de los centros situados en ese territorio, la distribución de los 'currículos' y establecimiento de un sistema educativo 'a la carta' en dicha zona de Cataluña», marginando las competencias exclusivas del Estado en dicho territorio. La inmersión lingüística en occitano en Arán deriva, como hemos visto, del carácter cooficial de esa lengua en esa circunscripción, y va acompañada de la garantía, recogida en el

art. 17.3 Ley 12/2009, de «que los alumnos adquieran el pleno dominio del catalán y del castellano al finalizar la enseñanza obligatoria», todo ello, sin perjuicio de las competencias estatales para el diseño del currículo básico de todas las titulaciones educativas [art. 6 bis.1 e) LOE, concretadas a lo largo del art. 6 bis.2], que en nada son alteradas por lo prescrito en el art. 17 de la Ley 12/2009.

6. Un tercer bloque de impugnaciones se dirige contra diversas disposiciones del título V, «Ordenación de las enseñanzas». Se trata de los arts. 51, 52, 53, 55, 57, 58, 59, 61, 64, 65, 68 y 70 de la Ley del Parlamento de Cataluña 12/2009, a los que se imputa, en esencia, la invasión de la competencia básica estatal del art. 149.1.30 CE al regular un sistema educativo completo en Cataluña, prescindiendo de la normativa estatal en unos casos o suplantándola en otros, al copiarla casi literalmente. Se alega así la posible inconstitucionalidad mediata de estos preceptos, que no procedería de la directa confrontación de las normas cuestionadas con la Constitución sino de su conflicto con otras normas infraconstitucionales dictadas por el Estado en ejercicio de sus competencias (STC 104/2018, de 4 de octubre, FJ 3), con la particularidad de que la vulneración derivaría de la misma repetición de disposiciones por quien no tiene competencia para dictarlas por sí mismo, aunque se limite a parafrasear o reproducir literalmente lo establecido en aquellas (doctrina de las *leges repetitae*).

a) Este Tribunal ha afrontado desde sus inicios el problema de la reproducción parcial de unas normas del ordenamiento por otras inferiores en jerarquía o pertenecientes a un subsistema diferente. Se trata de una técnica normativa que, a pesar de ser propicia en el marco de un Estado compuesto, con múltiples centros de emanación de disposiciones normativas, encierra algunos peligros con relevancia constitucional. Ya en la STC 40/1981, de 18 de diciembre, FJ 1 c), advertimos de los inconvenientes de utilizarla, dado que «esta técnica duplicativa se presta a un margen de inseguridad y error [...], y siempre queda sometida a la necesidad de atender en su día a las eventuales modificaciones de las normas superiores así ‘incorporadas’ al ordenamiento de rango inferior». Poco después, en la STC 10/1982, de 23 de marzo, FJ 8, apreciamos la inconstitucionalidad de un precepto autonómico, no porque su contenido fuese materialmente contrario a la Constitución, sino precisamente por ser reiteración innecesaria de un precepto estatal, con algunas adiciones inocuas.

Estas dificultades se han dado en la reproducción de prescripciones literales de la Constitución por parte del legislador ordinario (como en la STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 23, o la ya citada STC 40/1981), pero sobre todo han surgido en las relaciones entre la normativa estatal y la autonómica, que este Tribunal ha analizado desde el punto de vista competencial, y no desde la perspectiva de su calidad técnica normativa, que es algo que queda extramuros de nuestra jurisdicción (STC 135/2018, de 13 de diciembre, FJ 5, entre tantas otras). Esa reiteración de contenido la hemos calificado como invasión de competencias cuando se produce en materias cuya regulación no corresponde a una comunidad autónoma (SSTC 147/1993, de 29 de abril, FJ 4, siguiendo ya a otras anteriores; 150/1998, de 2 de julio, FJ 4, o STC 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 9), porque la reiteración de las disposiciones estatales por el regulador autonómico, cuando no es imprescindible en los términos que precisaremos después, produce, con independencia de que su contenido sea acorde con la regulación estatal, una invasión competencial sobre la materia correspondiente y genera una confusión que es lesiva de la seguridad jurídica. Efecto que además, de ordinario, puede evitarse sencillamente mediante la técnica de la remisión normativa expresa.

Por otro lado, esas inserciones normativas suponen la incorporación de elementos derivados del ejercicio de competencias ajenas, que por tanto no pueden ser modificados por decisión propia de la comunidad autónoma, pero que en cambio siguen formalmente inalterados aun cuando el Estado modifique su regulación propia (como ya advertimos en la STC 162/1996, de 17 de octubre, FJ 3). Aunque en ese caso, mientras el legislador autonómico no reaccione para acomodar su regulación a la modificación sobrevenida de la legislación básica estatal, hemos admitido la posible inaplicación

judicial del precepto legal autonómico desajustado a aquella en virtud de la regla constitucional de prevalencia del Derecho estatal, recogida en el art. 149.3 CE (SSTC 102/2016, de 25 de mayo; 116/2016, de 20 de junio; 127/2016, de 7 de julio, y 204/2016, de 1 de diciembre; y ATC 167/2016, de 6 de octubre), no deja de ser una solución no definitiva a un problema que debe ser evitado.

En este ámbito, los problemas competenciales de repetición de contenidos normativos han aparecido tanto en relación con competencias exclusivas del Estado como en relación con competencias de carácter básico. Es el caso, dentro de las primeras, de materias como la legislación penal y procesal ex art. 149.1.6 CE (SSTC 162/1996, de 17 de octubre, FFJJ 3 y 4, y 47/2004, de 25 de marzo, FJ 8, respectivamente), la legislación laboral, según dispone el art. 149.1.7 CE (STC 159/2016, de 22 de septiembre, FFJJ 3 y 4), o la legislación civil, conforme al art. 149.1.8 CE (SSTC 62/1991, de 22 de marzo, FJ 4, y 150/1998, de 2 de julio, FJ 4). En este tipo de competencias normativas exclusivas hemos sostenido con contundencia que «la reproducción de normas estatales por leyes autonómicas, además de constituir una deficiente técnica legislativa, incurre en inconstitucionalidad cuando esa reproducción normativa se concreta en normas relativas a materias en las que la Comunidad Autónoma carece de competencia» (STC 159/2016, FJ 3). Así, «[l]a mera reiteración de reglas procesales generales en la legislación autonómica no hace buena, sin más, una tal previsión» (STC 121/1992, de 28 de septiembre, FJ 4, fórmula luego reiterada en varias ocasiones), salvo que realmente tengan anclaje en particularidades de derecho sustantivo autonómico, a las que hace referencia expresa el propio art. 149.1.6 CE. Ese criterio nos llevó en varias ocasiones a declarar la inconstitucionalidad de preceptos autonómicos simplemente reiterativos de normas procesales (de las que son muestra las SSTC 71/1982, de 30 de noviembre, FJ 20; 173/1998, de 23 de julio, FJ 16; 47/2004, de 25 de marzo, FJ 8, o 2/2018, de 11 de enero, FJ 4; además de la ya citada STC 121/1992), si bien estableciendo la salvedad de «aquellos supuestos en que la reiteración simplemente consista en incorporar a la normativa autonómica, ejercida esta en su ámbito competencial, determinados preceptos del ordenamiento procesal general con la sola finalidad de dotar de sentido o inteligibilidad al texto normativo aprobado por el Parlamento autonómico» (STC 47/2004, FJ 8).

Por su parte, como ejemplos de preceptos básicos estatales reproducidos por normas autonómicas, cabe citar casos relacionados con la legislación básica en materia de incompatibilidades de los funcionarios (SSTC 172/1996, de 31 de octubre, FJ 2, y 73/1997, de 11 de abril, FJ 4), con el régimen minero y energético [SSTC 18/2011, de 13 de marzo, FJ 18; 73/2016, de 14 de abril, FJ 10, y 8/2018, de 25 de enero, FFJJ 3 f) y 4 a)], o con el régimen de las cajas de ahorro (STC 62/1993, de 18 de febrero, FJ 4), entre otras.

Debido a esta dualidad de posibilidades, recapitulamos en la STC 341/2005, FJ 9, que «cabe distinguir dos supuestos de reproducción de normas estatales por las autonómicas, de los que se derivan consecuencias distintas. El primer supuesto se produce cuando la norma reproducida y la que reproduce se encuadran en una materia sobre la que ostentan competencias tanto el Estado como la comunidad autónoma. El segundo tiene lugar cuando la reproducción se concreta en normas relativas a materias en las que la comunidad autónoma carece de competencias. Pues bien, de acuerdo con la doctrina antes expuesta, mientras que en el segundo la falta de habilitación autonómica debe conducirnos a declarar la inconstitucionalidad de la norma que transcribe la norma estatal (salvo supuestos excepcionales como el aludido en la STC 47/2004, de 25 de marzo), en el primero, al margen de reproches de técnica legislativa, la consecuencia no será siempre la inconstitucionalidad, sino que habrá que estar a los efectos que tal reproducción pueda producir en el caso concreto», que incluso puede llegar a ser conveniente para que se entienda la regulación autonómica que ensambla con la estatal a la que desarrolla.

Para hacer esa valoración, y sistematizando la jurisprudencia recaída en la materia, podemos afirmar hoy que en los casos de alegación de la doctrina de las *leges repetitae*, es preciso, en primer lugar y al igual que ocurre en general en los supuestos de

inconstitucionalidad mediata, confirmar que la normativa que se pretende reproducida ha sido efectivamente dictada en ejercicio de una competencia estatal, ya sea exclusiva —lo que dará lugar a un canon más estricto de enjuiciamiento de la regulación autonómica reiterativa—, ya sea compartida con las comunidades autónomas, pero correspondiente al Estado.

Realizada esa comprobación, será necesario verificar que la reiteración de la normativa estatal por el legislador autonómico satisface dos condiciones necesarias para ser admisible desde el punto de vista constitucional. Por un lado, debe concurrir un elemento finalista que justifique la necesidad de esa reproducción, que solo podrá tener un sentido instrumental: hacer más comprensible el desarrollo normativo que realiza la comunidad autónoma en ejercicio de sus competencias propias. Como afirma la STC 47/2004, FJ 8, recogida en otras posteriores como la STC 341/2005, FJ 9, o la 201/2013, de 5 de diciembre, FJ 11, la reiteración se debe aprobar «con la sola finalidad de dotar de sentido o inteligibilidad al texto normativo aprobado por el Parlamento autonómico». De esta forma, como señalamos en la STC 73/2016, FJ 10, «la legislación autonómica puede introducirse en el terreno de lo básico, pero solo por excepción, cuando se limite a repetir las bases y únicamente si de ese modo contribuye a hacer inteligible el régimen autonómico de desarrollo». No sería por ello aceptable que la reproducción de las bases estatales pretendiese simplemente refundir en un único texto normativo toda la regulación aplicable en una materia (bases y desarrollo), aunque fuese con la intención de facilitar su uso al aplicador del derecho, porque daría la impresión equivocada de que el legislador autonómico ha asumido la competencia sobre la totalidad de una regulación, como si fuese autor de un sistema normativo completo, cuando en realidad está engarzado en el marco más amplio del ordenamiento del Estado, al que complementa. De hecho, en los casos en los que esa recepción instrumental de la normativa estatal sea posible, no por ello podrá entenderse que las prescripciones insertadas pasen a ser legislación autonómica dictada en ejercicio de una competencia propia —eso sería una apropiación competencial inadmisibile—, sino prescripciones básicas estatales presentes en esa legislación, de manera que su reforma o supresión estará subordinada a la modificación o derogación de la correspondiente normativa básica por el Estado. Se trata, por tanto, de normativa vinculada a las bases que reproducen, que si bien no queda formalmente alterada cuando aquellas se modifican, sí lo son materialmente, e incurrirán en inconstitucionalidad sobrevenida si no se acomodan por el legislador autonómico al nuevo contenido de las bases tras su reforma.

Por otro lado, será también necesario, como condición material, que la reproducción de la normativa básica sea fiel y no incurra en alteraciones más o menos subrepticias de la misma, efecto que puede producirse bien por recogerla solo de modo parcial (caso de las SSTC 154/1989, de 5 de octubre, FJ 6; 62/1993, FJ 4, que al detectar una «reproducción parcial, con omisiones muy significativas», apreció una contradicción por defecto, y no por exceso, con la norma básica del Estado respecto a las causas de incompatibilidad de determinados cargos de las cajas de ahorro; 18/2011, FJ 18, o 62/2017, de 25 de mayo, FJ 7), bien por parafrasear la regulación estatal en términos que introduzcan confusión (como ocurrió en el primero de los preceptos examinados en el fundamento jurídico 7 de la citada STC 62/2017). En particular, hemos advertido que «omitir [una condición básica] puede ser en ocasiones tanto como contradecir» (STC 172/1996, FJ 2), sobre todo «cuando a resultas de una omisión, sea parcial o completa, la norma autonómica contenga en sí misma y por consecuencia una regulación contraria a la ley básica estatal» (STC 73/1997, FJ 4). En definitiva, el legislador autonómico no puede, con ocasión de su desarrollo, reformular las bases estatales, pretendiendo incidir en su eficacia en su territorio [SSTC 73/2016, FJ 9, y 8/2018, FJ 3 f)], sino que su recepción de la misma ha de ser, además de instrumental o auxiliar, fidedigna.

b) A partir de lo expuesto, podemos ya abordar el análisis pormenorizado de los preceptos recurridos, comenzando por el art. 51 de la Ley 12/2009 («Organización de la enseñanza»), que establece lo siguiente:

«De acuerdo con el ordenamiento, el sistema educativo comprende las siguientes enseñanzas:

- a) Educación infantil.
- b) Educación primaria.
- c) Educación secundaria obligatoria.
- d) Bachillerato.
- e) Formación profesional.
- f) Enseñanza de idiomas.
- g) Enseñanzas artísticas.
- h) Enseñanzas deportivas.
- i) Educación de adultos.»

El art. 51 de la Ley 12/2009 se limita a describir las enseñanzas que ofrece el sistema educativo en los mismos términos que el art. 3.2 LOE, con la única salvedad de que no menciona la enseñanza universitaria, pues la ley impugnada excluye explícitamente de su ámbito de aplicación ese tipo de enseñanza, que se rige por su normativa específica (art. 1.2). No cabe duda de que el art. 3.2 LOE tiene carácter básico, tanto desde el punto de vista formal, como indica la disposición final quinta esta misma ley orgánica, como material, pues establece la identificación de las etapas y especialidades básicas de todo el sistema educativo español, que da cauce al ejercicio del derecho a la educación consagrado en el art. 27 CE. Por su parte, el precepto autonómico cuestionado tiene un contenido meramente enunciativo, que permite a la ley impugnada enmarcar los preceptos siguientes de la Ley 12/2009, cuya constitucionalidad analizamos a continuación. En contra de lo que afirma la demanda, no resulta del artículo ninguna pretensión del legislador autonómico de prescindir del sistema educativo diseñado por el legislador estatal al que se alude por remisión a lo previsto en el «ordenamiento», aunque sea una referencia poco explícita. Por todo ello, puesto que el objeto de la ley es, precisamente, la regulación de ese sistema educativo en Cataluña (art. 1.1), y puesto que Cataluña tiene las competencias en materia de educación que enumera el art. 131 EAC, debemos desestimar la impugnación del art. 51 en aplicación de nuestra doctrina sobre las *leges repetitae*. En efecto, todo el capítulo V de la Ley del Parlamento de Cataluña 12/2009, dedicado a la «ordenación de las enseñanzas», está estructurado en función de esos distintos niveles formativos de régimen general y de régimen especial, de manera que la reproducción del precepto básico ayuda a entender el desarrollo que se incorpora, siendo además fiel reflejo de las bases estatales reproducidas (con la salvedad, justificada de la referencia a las enseñanzas universitarias).

c) El art. 52 («Currículo») establece lo siguiente:

«1. El currículo comprende, para cada una de las etapas y cada una de las enseñanzas del sistema educativo, los objetivos, los contenidos, los métodos pedagógicos y los criterios de evaluación. En los niveles básicos, el currículo incluye también las competencias básicas. El currículo guía las actividades educativas escolares, concreta sus intenciones y proporciona guías de acción adecuadas al profesorado, que ostenta la responsabilidad última a la hora de concretar su aplicación.

2. El currículo se orienta, entre otras finalidades, a la consecución de los siguientes objetivos:

a) Desarrollar la personalidad, las aptitudes y las capacidades generales de los alumnos para que adquieran las competencias y alcancen el dominio de los contenidos que se determinen.

- b) Capacitar a los alumnos para comprender su entorno y para relacionarse con el mismo de forma activa, crítica, cooperativa y responsable.
- c) Conseguir que los alumnos alcancen el conocimiento de las características sociales, culturales, artísticas, ambientales, geográficas, económicas, históricas y lingüísticas del país, así como el conocimiento de otros pueblos y comunidades.
- d) Conseguir que los alumnos adquieran buenas habilidades comunicativas, correcta expresión y comprensión oral, expresión escrita y comprensión lectora y el dominio de los nuevos lenguajes.
- e) Conseguir que los alumnos alcancen un conocimiento adecuado del propio cuerpo y adquieran habilidades físicas y deportivas.
- f) Favorecer la aplicación en situaciones diversas y la actualización permanente de los conocimientos adquiridos por los alumnos.
- g) Capacitar a los alumnos para el ejercicio de la ciudadanía, con respeto a los derechos y libertades fundamentales de las personas y a los principios básicos de la convivencia democrática.
- h) Capacitar a los alumnos para el desarrollo de estrategias de autorregulación de los aprendizajes, para el aprendizaje autónomo y para el ejercicio de actividades profesionales.
- i) Capacitar a los alumnos para el análisis crítico de los medios de comunicación y del uso de las nuevas tecnologías.
- j) Permitir una organización flexible, diversa e individualizada de la ordenación de los contenidos curriculares, especialmente en las enseñanzas obligatorias, que posibilite una educación inclusiva.»

En el presente caso, como ya se ha adelantado, los recurrentes denuncian la reproducción de la normativa estatal por la autonómica y afirman que se «suplanta la norma estatal [...] al copiarla casi literalmente».

La «copia literal» de la normativa estatal a la que se refiere la demanda se ve en este caso afectada por las modificaciones introducidas en la Ley Orgánica 2/2006 por la LOMCE, que nos obligan a tener en cuenta, especialmente, los nuevos arts. 6 y 6 *bis* de aquella ley. Esa nueva regulación incorpora, por un lado, una definición más abstracta del concepto de currículo y define con más precisión, por otro, los elementos que lo componen. A partir de ahí desglosa con detalle las competencias que corresponden al Gobierno, tanto sobre el sistema educativo en general, como respecto de cada tipo de enseñanza en particular, señalando además las que quedan asignadas al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, e identificando las que quedarían a las demás administraciones educativas y a los propios centros de enseñanza.

Por su parte, el art. 52 de la Ley del Parlamento de Cataluña 12/2009 contiene, como se ha recogido, una definición del currículo y de sus elementos principales en el apartado primero, y una enumeración de los objetivos o finalidades que se tratan de alcanzar a través de este instrumento. El conflicto competencial puede plantearse respecto del primero de los apartados, en la medida en que coincide en su objeto con lo regulado en el actual art. 6 LOE, debiéndose descartar respecto del segundo, puesto que al no contener la legislación básica estatal una identificación de los objetivos a los que se orienta el currículo, y al enumerarse por la Ley 12/2009 una amplia serie de ellos, que además son de carácter abierto («entre otras finalidades»), pueden considerarse un desarrollo legítimo realizado, en ejercicio de sus competencias propias, por la Generalitat de Cataluña.

Centrado así el análisis en el apartado 1 del art. 52 de la Ley 12/2009, advertimos que contiene una enumeración de los elementos del currículo (objetivos, contenidos, métodos pedagógicos, criterios de evaluación y competencias básicas), seguida de una especie de definición propia del mismo (como instrumento que guía las actividades escolares, concreta las intenciones y proporciona al profesorado guías de acción). En consecuencia, es claro que el legislador autonómico ha penetrado en este punto en el espacio normativo ocupado legítimamente por el legislador básico, puesto que la disposición adicional quinta LOE atribuye ese carácter al art. 6 (y 6 *bis*) LOE, y además

desde el punto de vista material ese precepto contiene la definición y elementos de un instrumento fundamental para la ordenación de las enseñanzas del sistema educativo, sentando solo unas prescripciones generales, por lo que debe también considerarse materialmente básico. Pues bien, para valorar la constitucionalidad de esa recepción formal de normativa básica por el legislador autonómico, hemos de indicar en primer lugar que esos contenidos no son necesarios para hacer inteligibles las finalidades del currículo enumeradas a continuación, cuyo concepto y elementos ya están fijados por la legislación básica estatal. Pero, sobre todo, se advierte que la reproducción de la base estatal es incompleta, puesto que esta se reformó en 2013 para incorporar los estándares y resultados de aprendizaje evaluables, que además son un elemento importante de la reforma introducida por la LOMCE, aparte de que, además, ahora los elementos que componen el currículo están descritos con mucho mayor detalle. Se advierte aquí uno de los peligros que comporta el recurso a las *leges repetitae* en caso de modificación sobrevenida de las bases del Estado. Todo ello nos lleva a apreciar la inconstitucionalidad de este apartado de la Ley 12/2009, en cuanto induce a confusión sobre el contenido vigente de la base estatal en la materia, que fija de manera clara el concepto de currículo y los elementos que lo componen, que pretenden ser sustituidos por una versión del legislador autonómico, que parece aportar una descripción propia e innecesaria del sentido del primero y que es más breve e incompleta al recoger los segundos. Además, el inciso central de este apartado parece querer restringir el establecimiento de «competencias básicas» en el currículo de los «niveles básicos», cuando sin duda se extienden a todas las titulaciones contempladas en la Ley Orgánica 2/2006, de educación, tal como dispone el art. 6 bis.1 e) LOE, y no solo a las enseñanzas básicas u obligatorias (primaria y secundaria obligatoria), contempladas en el art. 4 LOE.

En consecuencia, se declara la inconstitucionalidad del art. 52.1 de la Ley 12/2009. Se desestima, en cambio, la impugnación del art. 52.2, por los motivos que antes se han indicado.

d) El art. 53 («Competencia para determinar el currículo») establece lo siguiente:

«1. En el marco de los aspectos que garantizan la consecución de las competencias básicas, la validez de los títulos y la formación común regulados por las leyes, el Gobierno debe determinar el currículo, en lo que concierne a los objetivos, contenidos y criterios de evaluación de cada área, materia y módulo, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 97 en relación con la autonomía pedagógica de los centros.

2. La adecuación del desarrollo y la concreción del currículo en el proyecto educativo de cada centro es objeto de evaluación, en los términos que determina el título XI, con la finalidad de valorar la consecución por los alumnos de las competencias definidas para cada una de las etapas educativas.

3. El Gobierno, para determinar los currículos, debe tomar en consideración los informes de la Agencia de Evaluación y Prospectiva de la Educación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 193.

4. El Gobierno debe determinar los currículos de las enseñanzas postobligatorias que conduzcan a la obtención de certificaciones o titulaciones propias de la Generalitat.»

Si bien la demanda es algo confusa en este punto, puesto que los argumentos frente al art. 53 de la Ley 12/2009 se encuentran recogidos en el apartado relativo al art. 55, al que a continuación nos referiremos, de la misma se deduce que al art. 53 se le reprochan, en suma, dos tachas: por un lado, la suplantación de la norma estatal en materia de ordenación curricular; y, por otro, la exclusión de la aplicación de normas básicas reglamentarias que dicte el Estado. Aunque se impugna la totalidad del precepto, ambas tachas se imputan a su apartado 1, sin que respecto a los apartados 2 a 4 se esgrima argumento alguno. En consecuencia, siendo doctrina reiterada de este Tribunal que «la carga argumental en torno a la inconstitucionalidad del precepto corresponde a la parte que lo impugna y la presunción de inconstitucionalidad de las normas con rango de ley no puede desvirtuarse sin un mínimo de argumentación, no

siendo suficientes impugnaciones globales que no se apoyan en motivos suficientemente razonados» (SSTC 8/2012, de 18 de enero, FJ 8, y 245/2012, de 18 de diciembre, FJ 25) nuestro examen se limitará exclusivamente al art. 53.1 de la Ley.

La impugnación que se hace de este precepto no es un problema de *lex repetita* sino de simple acomodación a las bases estatales. En él se recogen las competencias autonómicas respecto al diseño del currículo educativo en general, que en artículos posteriores se concretará para las distintas etapas y especialidades del sistema educativo. Fundamentalmente, se atribuye al Gobierno de la Generalitat la competencia para determinar «los objetivos, contenidos y criterios de evaluación de cada área, materia y módulo» del currículo, con dos matices: el respeto a «las competencias básicas, la validez de los títulos y la formación común regulados por las leyes», que hay que entender referidas al ejercicio de las competencias estatales en la materia, y el respeto a la autonomía pedagógica de los centros en la aplicación del currículo.

La dificultad de ensamblaje de esta disposición con las bases estatales en materia curricular educativa proviene de la modificación sobrevenida de estas últimas. En efecto, el art. 6 LOE, en su redacción original, circunscribía las competencias estatales a los «aspectos básicos del currículo que constituyen las enseñanzas mínimas» (apartado 2), que se concretaban en la fijación de un 55 o 65 por 100 de los horarios escolares, según que la comunidad autónoma contase o no con lengua cooficial (apartado 3), y que conducían a afirmar que «las administraciones educativas establecerán el currículo en las distintas enseñanzas», contando con esos aspectos básicos. Esa regulación ha dado paso al desdoblamiento de ese precepto en los nuevos arts. 6 y 6 *bis* LOE, y resulta más compleja. Por un lado, el art. 6 *bis*.1 e) reserva al Estado el «diseño del currículo básico, en relación con los objetivos, competencias, contenidos, criterios de evaluación, estándares y resultados de aprendizaje evaluables, con el fin de asegurar una formación común y el carácter oficial y la validez en todo el territorio nacional de las titulaciones a que se refiere esta Ley Orgánica». Por otro, los apartados 2 a 4 del art. 6 *bis* LOE pormenorizan el alcance de ese diseño del currículo básico respecto de las distintas enseñanzas. Con la peculiaridad de que respecto de las etapas más vertebrales del sistema educativo (educación primaria, secundaria y bachillerato) se diferencia entre tres tipos de asignaturas (troncales, específicas y de libre configuración) y tres aspectos de su regulación (contenidos comunes, estándares de aprendizaje y horarios lectivos), cuya concreción se distribuye para cada tipo de asignatura y para cada aspecto entre la administración estatal y las autonómicas. A lo cual se unen las nuevas evaluaciones finales de esas etapas, cuyos criterios de evaluación, características y diseño de la convocatoria son fundamentalmente estatales. Para el resto de enseñanzas (apartados 3 y 4) se mantiene el criterio de reparto porcentual entre el Estado y las comunidades autónomas, que permite al primero fijar «los objetivos, competencias, contenidos y criterios de evaluación del currículo básico». La cuestión es que ahora la regulación vigente no contiene una atribución explícita a las administraciones educativas para «establecer el currículo», sino más bien una serie de atribuciones concretas en relación con cada elemento de cada tipo de asignaturas y con las evaluaciones durante cada etapa educativa [art. 6 *bis*.2 c) LOE, para las etapas vertebrales y art. 6 *bis*.3 y 4 LOE, por exclusión de lo que allí se reserva al Estado, para el resto de etapas y enseñanzas].

La mayor complejidad del vigente reparto de competencias curriculares no nos ha impedido ratificar la constitucionalidad de ese nuevo alcance de las bases, al menos en los aspectos que han sido recurridos, con un argumento que es aplicable al resto de la regulación del art. 6 *bis*. Como ya recogimos antes, en la STC 14/2018, de 20 de febrero, FJ 5, al examinar la extensión de la reserva estatal respecto a la regulación de las asignaturas troncales, afirmamos que este «Tribunal ha ratificado en diversas ocasiones la competencia del Estado para la fijación de las que en las sucesivas leyes educativas han sido denominadas 'enseñanzas mínimas', posteriormente 'enseñanzas comunes' y, en el presente, 'aspectos básicos del currículo', del cual forma parte la estructura en las asignaturas que estamos analizando (entre otras, SSTC 88/1983, de 27 de octubre; 212/2012, de 14 de noviembre, y 24/2013, de 31 de enero). Con las diferentes

denominaciones que ha recibido, el concepto comprende la fijación de objetivos por bloques temáticos en relación a cada disciplina, materia o asignatura, así como los horarios mínimos que se consideren necesarios para su enseñanza efectiva y completa. Antes y después de la reforma de la LOMCE, la competencia autonómica queda condicionada solo parcialmente, 'dado que las enseñanzas comunes que tiene que incluir en sus propios términos no abarcan la totalidad del horario escolar [...] 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' (STC 212/2012, FJ 4)». En la misma línea, cabe citar la STC 49/2018, de 10 de mayo, FJ 4, que descarta la extralimitación competencial de otro aspecto del art. 6 bis.2 LOE.

Pues bien, tras estas precisiones, cabe dar respuesta a las dos tachas que se formulan en el recurso contra el art. 53.1 de la Ley 12/2009. Por lo que se refiere a la suplantación de la competencia estatal para la fijación del currículo básico, aunque la fórmula empleada por el precepto autonómico es un tanto alambicada («En el marco de los aspectos que garantizan la consecución de las competencias básicas, la validez de los títulos y la formación común...»), lo cierto es que contiene una referencia inequívoca al condicionamiento que proviene del ejercicio de las competencias estatales básicas, e incluso exclusivas en lo que concierne a la ordenación de los títulos académicos. Cuestión distinta es que el detallado alcance de las mismas proporcione en este caso más que un mero «marco», como concede el tenor del precepto, y que los «objetivos, contenidos y criterios de evaluación de cada área, materia y módulo» no sean los únicos elementos curriculares, ya que al menos habría que incluir los nuevos estándares de aprendizaje. Pero, antes y ahora, lo nuclear de la ordenación curricular reside en que la administración autonómica debe concretar o regular el currículo («determina» es la expresión que utiliza la ley autonómica), con respeto al currículo básico diseñado por la administración estatal [art. 6 bis.1 e) LOE, cuyo alcance se concreta en los apartados 2 a 4 de ese precepto]. En definitiva, el inciso primero del art. 53.1 de la Ley 12/2009, sin perjuicio de sus incorrecciones técnicas, que no es misión nuestra depurar, permite desestimar la suplantación competencial que los diputados recurrentes achacan al precepto.

Por lo que respecta a la segunda tacha que se imputa al art. 53.1 de la Ley de educación impugnada –la exclusión de la aplicación de normas básicas reglamentarias del Estado–, debemos recordar lo que se señaló en la STC 31/2010 respecto al art. 111 EAC. Entonces se declaró que la definición del marco jurídico de las competencias compartidas prevista en el art. 111 EAC no se atenía «estrictamente al concepto constitucional de las bases estatales, toda vez que las reducía a los 'principios o mínimo común normativo' fijados por el Estado 'en normas con rango de ley'», pues «también es posible predicar el carácter básico de normas reglamentarias y de actos de ejecución del Estado (STC 235/1999, de 16 de diciembre), y son factibles en las bases un alcance diferente en función del subsector de la materia sobre la que se proyecten e incluso sobre el territorio (SSTC 50/1990, de 6 de abril, y 147/1991, de 4 de julio, respectivamente)». Como consecuencia, declaramos inconstitucional, y por tanto nulo, el inciso «como principios o mínimo común normativo en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto» (STC 31/2010, FJ 60).

De lo anterior se desprende que, en el ámbito de la competencia compartida sobre educación, la comunidad autónoma debe respetar todas las normas básicas adoptadas por el Estado, tanto las que tengan rango legal como las que constituyan normas reglamentarias. Ahora bien, una vez eliminado el referido inciso del art. 111 EAC mediante la declaración de nulidad que contiene el fallo de la STC 31/2010, la norma legal impugnada en este proceso debe ser interpretada de conformidad con el bloque de constitucionalidad. En efecto, la expresión «leyes» del art. 53.1 de la Ley del Parlamento de Cataluña 12/2009 debe ser entendida en el sentido genérico de «normas jurídicas»,

esto es, en un sentido comprensivo tanto de normas legales como de normas reglamentarias. No es infrecuente la invocación en las normas del término «leyes» o «legislación» para remitir a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico en general –la propia Constitución lo hace–, sin excluir a las disposiciones de rango inferior a la ley, por lo que no cabe reputar inconstitucional esa referencia, sin perjuicio de que la redacción del precepto, como ya hemos indicado, sea poco acertada.

e) El art. 55 («Educación no presencial») en sus apartados 1 y 6 establece lo siguiente:

«1. El Gobierno, para facilitar el derecho universal a la educación, debe desarrollar una oferta adecuada de educación no presencial.»

«6. El Departamento puede autorizar a los centros privados a impartir enseñanzas postobligatorias y enseñanzas superiores en la modalidad de educación no presencial.»

Los diputados recurrentes, al impugnar este precepto, recogen en realidad los argumentos que esgrimen frente al anterior art. 53, pues se refieren repetidamente a la ordenación curricular y nada dicen en concreto sobre la educación no presencial aquí regulada. Se constata pues la absoluta falta de argumentación de los recurrentes sobre los motivos de inconstitucionalidad de los apartados transcritos del art. 55 de la Ley 12/2009. Por tanto, de conformidad con la doctrina que ya hemos expuesto sobre la carga argumental que pesa sobre la parte actora, debemos desestimar la impugnación del artículo 55.

f) A los arts. 57.1 («Educación básica»), 58 («Educación primaria») y 59 («Educación secundaria obligatoria») se les imputa la reiteración, solo parcial, de los correlativos preceptos de la Ley Orgánica de educación, de la que se deduce su extralimitación competencial. A este respecto, partiendo de la doctrina sobre las *leges repetitae* antes expuesta, lo primero que hemos de constatar es que, si se compara el contenido de estos preceptos de la Ley 12/2009 con los arts. 16 a 21 LOE, sobre educación primaria, y 22 a 29 y 31, sobre educación secundaria obligatoria, invocados en la demanda, se comprueba que, efectivamente, coinciden en parte, de modo que los preceptos catalanes en algunos apartados los reproducen y en otros los desarrollan, si bien también omiten apartados enteros de estos preceptos de la legislación básica estatal.

El art. 57.1 de la Ley del Parlamento de Cataluña 12/2009 establece lo siguiente:

«Artículo 57. Educación básica.

1. La educación básica consta de dos etapas:

- a) La educación primaria.
- b) La educación secundaria obligatoria.»

Este apartado es un trasunto del art. 3.3 LOE, que, inequívocamente, tiene carácter básico desde el punto de vista formal y material al establecer un componente estructural del sistema educativo que enlaza con el art. 27.4 CE y que corresponde al Estado concretar. Sin embargo, de modo análogo a como hemos señalado respecto del art. 51 de la 12/2009, que simplemente reiteraba la enumeración de las etapas y niveles educativos, apreciamos que el apartado impugnado del art. 57 no es inconstitucional, dado el carácter meramente enunciativo del precepto, que contribuye a dar sentido y estructurar el desarrollo normativo de la educación básica en general y de sus etapas primaria y secundaria que se contiene en los apartados siguientes. Así se desprende nuevamente de la aplicación de nuestra doctrina sobre las *leges repetitae*, según la cual estas pueden ser constitucionales por excepción en cuanto contribuyan a hacer comprensible la legislación autonómica competencialmente amparada y no reformulen el contenido de las bases, generando confusión.

Por su parte, los arts. 58 y 59 de la Ley 12/2009 regulan diversos aspectos de cada una de las dos etapas de la educación básica en términos que, en efecto, son parcialmente coincidentes en contenido con los correlativos preceptos de la legislación

básica estatal, mencionados en la demanda, a su vez modificados por la LOMCE, que son los que tomaremos como referencia.

El primero de ellos establece lo siguiente:

«Artículo 58. Educación primaria.

1. La etapa de educación primaria comprende seis años académicos, organizados en ciclos de dos años, y se cursa normalmente entre los seis y los doce años de edad, con el currículo organizado por áreas.

2. La etapa de educación primaria tiene como finalidad proporcionar a todos los alumnos una educación que, de acuerdo con las competencias básicas fijadas en el currículo, les permita:

- a) Desarrollar las capacidades personales y las habilidades sociales.
- b) Adquirir y desarrollar las habilidades y las competencias relativas a la expresión y la comprensión orales, la expresión escrita y la comprensión lectora, las competencias en matemáticas básicas y las competencias necesarias para el uso de las nuevas tecnologías y de la comunicación audiovisual.
- c) Desarrollar la capacidad de esfuerzo, de trabajo y de estudio.
- d) Expresar el sentido artístico, la creatividad y la afectividad.
- e) Conocer los elementos básicos de la historia, la geografía y las tradiciones propias de Cataluña que les faciliten el arraigo.

3. En la educación primaria, la evaluación de los aprendizajes de los alumnos debe ser continua y global. La decisión de promoción de ciclo tiene carácter global, de forma que debe determinarse a partir del progreso conjunto en las distintas áreas que configuran el currículo y del grado de consecución de las competencias básicas.»

El art. 58 de la Ley 12/2009 dedica así un apartado a la estructura de la educación primaria, otro a sus finalidades, y otro a la evaluación y promoción de los alumnos, que se corresponden y superponen con lo dispuesto en los arts. 16.1 y 18.1 (estructura), 16.2 y 17 (finalidades y objetivos) y 20 y 21 (evaluación y promoción durante la primaria y al final de la etapa), respectivamente, de la Ley Orgánica de educación. No cabe duda de que todos estos preceptos son formalmente básicos, tal como se desprende de la disposición final quinta de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación (todos ellos, salvo los arts. 20 y 21, tendrían además rango de Ley Orgánica, conforme a la disposición final séptima). Carácter básico que también hay que confirmar desde el punto de vista material, al tratarse de elementos con los que el Estado cumple su «función de definir los principios normativos y generales y uniformes de ordenación de las materias enunciadas en tal art. 27 de la CE» (STC 77/1985, de 27 de junio, FJ 15), configurando la estructura general de esta etapa de la educación obligatoria. Es más, la competencia básica estatal en esta materia permite una extensión mayor en detalle y concreción de esos elementos estructurales, tal como hemos tenido oportunidad de analizar recientemente en la STC 96/2018, de 19 de septiembre, al desestimar un conflicto positivo de competencia en relación con diversos aspectos del Real Decreto 126/2014, de 28 de febrero, por el que se establece el currículo básico de la educación primaria, conectados con la regulación de las asignaturas troncales y específicas, y de la prueba final de primaria.

Sentado ese carácter básico de las normas de contraste, es fácil apreciar que la regulación del art. 58 de la Ley 12/2009 reproduce en parte y se superpone a la regulación estatal, de la que no supone un desarrollo, que es lo que compete hacer a la Generalitat de Cataluña. En esa medida, no se cumple el uso instrumental de la reproducción de normativa básica estatal, que pudiera servir como punto de arranque para un mejor entendimiento del texto autonómico, sino que hay una especie de reemplazo por una versión propia resumida. Aparte de que la reproducción, sin ser contradictoria materialmente con las bases, no es realmente fidedigna con ellas, aunque solo sea por haber sido modificadas por la reforma de la LOMCE.

El art. 58.1 de la Ley 12/2009 sí es puramente reiterativo y refundidor de lo establecido en los arts. 16.1 y 18.1 LOE, con una diferencia, derivada de la modificación sobrevenida de las bases por parte del Estado: la etapa primaria ha dejado de organizarse en tres ciclos de dos años, que era lo que prescribía el art. 18.1 LOE y hoy ha dejado de establecer tras la reforma de 2013, con sus consecuencias en cuanto a la repetición de curso académico y a la organización de las enseñanzas. La estructura básica vigente de la educación primaria viene ahora establecida en el mencionado Real Decreto 126/2014, de 28 de febrero, en el que ya no existen ciclos y en el que se identifican de forma detallada las competencias de desarrollo que pueden ejercer las administraciones educativas [art. 3.1 b)]. Esa disposición reglamentaria fue aprobada con carácter básico, y en la STC 96/2018, FFJJ 3 y 4, rechazamos que los distintos apartados del art. 3 que se impugnaban incurriesen en invasión competencial alguna. En consecuencia, el apartado 1 del art. 58 de la Ley 12/2009 debe ser declarado inconstitucional, por ser reproducción incompleta de las bases estatales que induce a confusión.

El art. 58.2 de la Ley 12/2009 identifica cinco finalidades de la educación primaria «de acuerdo con las competencias básicas fijadas en el currículo». Sin embargo, a pesar de esa afirmación, no deja ser una reformulación y selección de capacidades, habilidades, competencias y conocimientos que están expresados ya por el art. 16.2 LOE, que establece la finalidad global de esta etapa educativa, o ya por el art. 17 LOE, que detalla catorce capacidades cuya adquisición es objetivo de la educación primaria. En realidad, la Ley de educación de Cataluña ofrece una versión alternativa de la finalidad y de los objetivos de esta etapa, sin añadir regulación sustantiva alguna. La única concreción que el legislador catalán ha incorporado es la finalidad de «[c]onocer los elementos básicos de la historia, la geografía y las tradiciones propias de Cataluña» [art. 58.2 e) de la Ley 12/2009], que en consecuencia, aunque tiene una evidente conexión con el objetivo expresado por la norma estatal de «[c]onocer los aspectos fundamentales de las ciencias de la naturaleza, las ciencias sociales, la geografía, la historia y la cultura» [art. 17 h) LOE], se debe respetar. Corresponde, sin duda, al legislador básico estatal establecer la finalidad y los objetivos de una etapa educativa obligatoria, que el legislador autonómico no puede reconfigurar con una enumeración de finalidades que, sin contradecirlas como tales, no sean fiel reflejo de las mismas y las reemplacen ocupando el espacio de lo básico que no les corresponde, como aquí se ha hecho, con la excepción de la especificación contenida en el art. 58.2 e) de la Ley 12/2009.

El art. 58.3 de la ley controvertida hace una somera referencia al régimen de evaluación del aprendizaje en educación primaria, que ha de ser «continua y global», al igual que establece el art. 20.1 LOE. Además, añade que también será «global» la decisión de promoción de ciclo, a partir del progreso en las áreas de currículo y las competencias básicas adquiridas, lo cual no deja de ser una versión simplificada e incompleta de lo dispuesto en el art. 20.2 LOE, que especifica que se atenderá en especial a los resultados de las evaluaciones previstas al final del tercer curso de primaria y al final de la etapa, así como que se podrá repetir una sola vez en toda la primaria, adoptándose en ese caso un plan de refuerzo o recuperación específico. Por otro lado, ninguna referencia se hace por la Ley 12/2009 a la existencia de la evaluación individualizada de final de educación primaria, que antes de 2013 era de mero diagnóstico (art. 21 LOE), por lo que el precepto ofrece una imagen parcial o distorsionada del régimen de evaluación aplicado en este periodo educativo. Se trata así de una regulación innecesaria, que penetra en el espacio de lo básico sin añadir ninguna regulación objeto de una competencia propia, y que, además, genera confusión al no ser reflejo fiel de la regulación básica de la materia, por lo que el precepto debe ser declarado inconstitucional y nulo.

En definitiva, la regulación autonómica de la educación primaria por parte del art. 58 de la ley autonómica impugnada viene a ser una reformulación simplificada de la legislación básica estatal, que no está orientada a hacer comprensible una regulación

propia adoptada en ejercicio de competencias autonómicas, y que en algunos aspectos no refleja la amplitud de las bases estatales, reguladas con más detalle que el que muestra el legislador autonómico y en términos no del todo coincidentes. Razones por las cuales debe ser declarado inconstitucional, con la excepción de la letra e) del art. 58.2, por incumplimiento de la finalidad instrumental y de la fidelidad en la reproducción que condicionan la posibilidad excepcional de reiteración de la regulación básica estatal según nuestra doctrina de las *leges repetitae*.

Por su parte, el art. 59 de la Ley del Parlamento de Cataluña 12/2009 tiene el siguiente contenido:

«Artículo 59. Educación secundaria obligatoria.

1. La etapa de educación secundaria obligatoria comprende cuatro años académicos y se cursa normalmente entre los doce y los dieciséis años de edad, con los contenidos organizados por materias, que pueden agruparse en ámbitos de conocimientos.

2. La educación secundaria obligatoria tiene como finalidad proporcionar a todos los alumnos una educación que les permita:

a) Asegurar un desarrollo personal y social sólido en relación con la autonomía personal, la interdependencia con otras personas y la gestión de la afectividad.

b) Desarrollar en el nivel adecuado, como forma de conocimiento reflexivo, de formación de pensamiento y de expresión de ideas, las habilidades y competencias culturales, personales y sociales relativas a:

Primero. La expresión y comprensión orales, la expresión escrita y comprensión lectora, las competencias matemáticas y las competencias necesarias para el uso de las nuevas tecnologías y de la comunicación audiovisual.

Segundo. La comprensión de los elementos básicos del mundo en los aspectos científicos, sociales, culturales y artísticos.

Tercero. La sensibilidad artística y la creatividad.

Cuarto. La corresponsabilidad y el respeto a la igualdad de derechos y de oportunidades de las personas.

Quinto. El trabajo y el estudio, individual y en equipo, con autonomía y capacidad crítica.

Sexto. La resolución de problemas de la vida cotidiana.

3. El currículo de la educación secundaria obligatoria debe orientarse a la adquisición de las competencias básicas y debe facilitar la incorporación de los alumnos a los estudios posteriores y a la vida adulta y el desarrollo del aprendizaje a lo largo de la vida.

4. La ordenación de la educación secundaria obligatoria debe establecer programas de diversificación curricular orientados a la consecución de la titulación. Estos programas pueden comprender actividades regulares fuera de los centros, en colaboración, si procede, con las administraciones locales, y deben llevarse a cabo con las medidas de garantía que se determinen por reglamento.

5. La acción tutorial en la etapa de educación secundaria obligatoria debe incorporar elementos que permitan la implicación de los alumnos en su proceso educativo.

6. En la educación secundaria obligatoria, debe garantizarse un sistema global de orientación profesional y académica que permita a los alumnos conocer las características del sistema formativo y productivo a fin de escoger las opciones formativas adecuadas a sus aptitudes y preferencias.

7. La evaluación de los aprendizajes de los alumnos de educación secundaria obligatoria debe ser continua y diferenciada según las materias del currículo. En la evaluación final, debe decidirse sobre el paso de curso de acuerdo con la valoración del progreso global de cada alumno o alumna en relación con la adquisición de las competencias básicas y la consecución de los objetivos de la etapa. Al final de la etapa,

debe decidirse sobre la acreditación teniendo en cuenta el grado de consecución de las competencias básicas y los objetivos de la etapa.»

Este precepto incurre en defectos paralelos y semejantes a los que hemos apreciado en la regulación de la etapa de educación primaria, en cuanto establece la estructura de la educación secundaria obligatoria (apartado 1), las finalidades de esta etapa (apartado 2) y el objetivo del currículo (apartado 3), y el régimen de evaluación (apartado 7). Son aspectos que vienen ya contemplados en la legislación estatal: organización básica de la etapa (arts. 22.1 y 23 *bis* LOE, luego detallada en los dos siguientes preceptos, cuya constitucionalidad fue cuestionada y confirmada por la STC 31/2018, de 10 de abril), finalidad de la educación secundaria obligatoria (art. 22.2 y 3 LOE) y objetivos (art. 23 LOE), y régimen de evaluación (arts. 28 y 29 LOE, cuyo ajuste a la Constitución confirmamos en nuestras SSTC 14/2018 y 31/2018, y en otras posteriores de la misma serie).

De nuevo hemos de corroborar que todos los preceptos estatales mencionados son formalmente básicos de acuerdo con lo que establece la disposición final quinta de la Ley Orgánica de educación (a excepción del art. 29, que tiene cobertura en la competencia exclusiva del Estado para la regulación de los títulos académicos, al diseñar una evaluación cuya superación es necesaria para obtener el correspondiente título), y que ese carácter se corresponde también desde el punto de vista material con el valor de estas prescripciones como rasgos estructurales fundamentales de una etapa que forma parte de la educación obligatoria del sistema educativo en el que se proyecta el derecho a la educación consagrado en el art. 27 CE.

El legislador autonómico, en los apartados señalados del art. 59 de la Ley 12/2009, selecciona una serie de aspectos básicos de la regulación estatal, que viene a recoger con términos que en algunos casos son más fidedignos que otros, como veremos a continuación, pero que en ningún caso aparecen como punto de partida que pretenda facilitar la comprensión de un eventual desarrollo normativo de las bases. Simplemente sustituye esos aspectos básicos por una versión resumida e incompleta, puesto que las bases estatales tienen una extensión mucho mayor (el capítulo III del título I de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación, comprende los arts. 22 a 31, que además se proclaman de carácter básico, con la excepción de los arts. 22.5, 24.6, 26.1 y 2, y 31.5). No parece justificado el sentido instrumental que pudiera tener esa ocupación del espacio de lo básico, ni tampoco se aprecia un ajuste al tenor de la regulación estatal que evite el peligro de sustitución en esos puntos de la misma por la versión autonómica propia.

En cuanto a la estructura de la etapa, el art. 59.1 de la Ley del Parlamento de Cataluña 12/2009 refunde lo dispuesto en el art. 22.1 y 23 *bis* LOE, con una omisión relevante: la organización de la educación secundaria obligatoria (ESO) en dos ciclos de tres y un año, respectivamente, el segundo de los cuales tiene un sentido propedéutico específico. Es una omisión parcial originada por la reforma de la Ley Orgánica de educación en 2013, que no es por eso reprochable al legislador autonómico, pero que sí hace que la reproducción normativa, innecesaria por otra parte, no sea ajustada al tenor de las bases, y deba ser declarada inconstitucional. Lo mismo ocurre con los apartados 2 y 3 del art. 59 de la Ley 12/2009, en cuanto que sustituyen con términos propios la finalidad de la ESO conforme al art. 22.2 y 3 LOE, y las capacidades a desarrollar conforme al art. 23 LOE, que son más detalladas. Las administraciones educativas y los centros de enseñanza no pueden atender a dos listados de objetivos a la hora de concretar el currículo y de ponerlo en práctica, por mucho que sean compatibles, más no coincidentes, y es al legislador estatal al que corresponde fijar objetivos como parte nuclear del sistema educativo. Tampoco tiene justificación el art. 59.7 de la Ley 12/2009 al recoger algunas prescripciones generales sobre la evaluación del aprendizaje durante la ESO y la promoción del alumnado que, por un lado, no es del todo coincidente en sus términos con las bases y, sobre todo, omite prescripciones básicas fundamentales, como el detallado régimen de repetición de curso que expone el art. 28.2 LOE. Se da la paradoja de que la normativa básica estatal es mucho más detallada que la autonómica,

con lo que, si no se cuestiona el alcance de esa regulación básica, resulta que la reproducción reducida y en términos parcialmente diferentes distorsiona el valor de una legislación básica que ha de ser respetada y, al ser innecesaria para dar sentido a un desarrollo autonómico que no existe en la norma examinada, resulta inconstitucional.

En consecuencia, se declara la inconstitucionalidad y nulidad de los apartados 1, 2, 3 y 7 del art. 59 de la Ley 12/2009.

En cambio, el resto del art. 59 que queda por examinar (apartados 4, 5 y 6, relativos a los programas de diversificación curricular, a la acción tutorial y a la orientación profesional y académica, respectivamente) puede considerarse amparado en competencias autonómicas de desarrollo de la legislación básica estatal, de acuerdo con las siguientes consideraciones.

El art. 59.4 prevé la necesaria introducción de programas de diversificación curricular, con una remisión reglamentaria para su desarrollo, aludiendo a la posibilidad de realizar actividades regulares fuera del centro docente y en colaboración con entidades locales. La legislación básica estatal subraya la necesidad de adaptación de estas enseñanzas a la diversidad, con una organización flexible, que entrega a las administraciones educativas (art. 22.4 LOE), si bien enumera en su apartado 5 una serie de medidas no cerradas de acción (adaptaciones del currículo, integración de materias en ámbitos, agrupamientos flexibles, desdoblamientos de grupos, materias optativas, programas de refuerzo y de tratamiento especializado), que los centros tendrán autonomía para organizar, siempre que no comporten discriminación alguna en el alumnado. Posteriormente, el art. 27 LOE contempla la figura específica de los programas de mejora del aprendizaje y del rendimiento, previstos a partir de segundo de la ESO como itinerario para los alumnos con más dificultades, orientados a que puedan acceder al cuarto curso y conseguir la titulación. Cabe destacar, por cierto, que en nuestra STC 31/2018, de 10 de abril, FJ 7 b) y d), descartamos la inconstitucionalidad de este precepto por falta de densidad normativa suficiente y por vulneración del derecho del alumnado a participar en las decisiones clave que afectan a su currículo, tal como alegaban los recurrentes. Por otro lado, tanto el art. 22 LOE, a excepción precisamente del apartado 5, como el art. 27 tienen carácter básico según la disposición final quinta de la Ley Orgánica 2/2006. Por tanto, siempre que se respete la figura de los mencionados programas de mejora del aprendizaje y del rendimiento, orientados a la obtención de la titulación, no hay inconveniente en que la comunidad autónoma contemple medidas específicas propias que faciliten la atención a la diversidad y mejoren el sistema educativo.

Lo mismo ocurre respecto de la acción tutorial, que el art. 59.5 de la Ley orienta legítimamente hacia la implicación personal del alumnado en su proceso educativo. Aunque la legislación básica estatal hace someras referencias a la figura de la tutoría (art. 26.4 LOE o art. 15.3 del Real Decreto 1105/2014, de 26 de diciembre, por el que se establece el currículo básico de la educación secundaria obligatoria y del bachillerato), se trata de una regulación compatible, que no pretende sustituirla.

Tampoco cabe reproche competencial en lo que se refiere al sistema global de orientación profesional y académica que contempla el art. 59.6 de la Ley 12/2009. Se debe considerar como una prescripción de desarrollo de las bases estatales, que simplemente aluden al carácter fundamental de esa orientación en el art. 22.3 LOE y en los arts. 10.2 y 15.3 del citado Real Decreto 1105/2014, sin contemplar la organización de un sistema como tal, que la comunidad autónoma puede diseñar como herramienta específica.

En consecuencia, se desestima la impugnación de los apartados 4, 5 y 6 del artículo 59.

g) El art. 61 («Bachillerato») es recurrido, en los términos expuestos en los antecedentes de esta sentencia, porque se sitúa en lugar de la legislación orgánica, no respeta los criterios de evaluación y promoción previstos en el art. 36 LOE y va más allá que el legislador orgánico en la atribución de competencias al ejecutivo autonómico respecto de los contenidos básicos del currículo del bachillerato.

Como ya se ha expuesto, uno de los ámbitos en el que las modificaciones introducidas por la LOMCE fueron más profundas fue precisamente el del currículo, al añadirse un art. 6 *bis* a la Ley Orgánica 2/2006, que diseñaba un sistema basado en la distinción entre materias troncales, asignaturas específicas y asignaturas de libre configuración autonómica, distribuyendo entre el Estado, las comunidades autónomas y las propios centros docentes las competencias para fijar en cada una de ellas los contenidos, los estándares de aprendizaje y los horarios lectivos. Para el bachillerato, los nuevos arts. 34 *bis* y 34 *ter* LOE recogen los bloques de asignaturas que corresponde concretar al Estado para cada uno de los dos cursos de que se compone esta etapa y de las tres modalidades o especialidades en que es posible cursar el bachillerato («ciencias», «humanidades y ciencias sociales» y «artes»). También, como ya se ha indicado, se modificó completamente por la LOMCE, en el nuevo art. 36 *bis* LOE, la regulación de la evaluación final de bachillerato cuya superación se convirtió en necesaria para la obtención del título.

El impugnado art. 61 de la Ley 12/2009 tiene la siguiente redacción:

«Artículo 61. Bachillerato.

1. El bachillerato tiene como finalidad dotar a los alumnos de los conocimientos, capacidades y actitudes adecuadas para desarrollar el sentido crítico y la madurez intelectual y humana, mediante una formación que comporta una necesaria especialización según sus intereses. Esta formación tiene también como finalidad prepararlos para su incorporación a la educación superior y a la vida profesional y habilitarlos para el aprendizaje permanente.

2. El Departamento debe determinar las vías y las materias que deben garantizar la consecución de los objetivos del bachillerato y la adquisición de las competencias propias de cada modalidad, y puede establecer, al definir las vías, agrupaciones de materias de modalidad y materias optativas. Los centros deben establecer medidas para adecuar la propuesta educativa del bachillerato a las necesidades de los alumnos.

3. El currículo y las actividades educativas del bachillerato, para consolidar las competencias básicas adquiridas por los alumnos al finalizar la educación básica, deben favorecer el desarrollo de la competencia comunicativa, la adquisición de habilidades para el autoaprendizaje y para el trabajo en equipo y la adquisición de las competencias necesarias en relación con el uso de métodos de investigación y con el uso de las tecnologías de la información y la comunicación, además de la adquisición de las competencias propias y específicas de la modalidad cursada.

4. El Departamento puede facilitar itinerarios de bachillerato adaptados a los distintos ritmos de aprendizaje, con una organización flexible de la oferta y de los horarios y con la coordinación y la relación entre los distintos estudios postobligatorios, y debe estimular a los centros que imparten enseñanzas de bachillerato para que definan itinerarios que orienten y preparen a los alumnos para el acceso a las distintas enseñanzas posteriores. El Departamento debe, asimismo, programar ofertas formativas, tanto en la modalidad de educación no presencial como en la modalidad de educación presencial, que permitan a los alumnos conciliar los estudios con la actividad laboral.

5. Los centros educativos que imparten enseñanzas de bachillerato deben realizar las pertinentes adaptaciones y facilitar las necesarias ayudas técnicas para que los alumnos con trastornos de aprendizaje y los alumnos con discapacidades puedan cursar el bachillerato, y deben aplicar también medidas específicas para los alumnos con altas capacidades. El Departamento debe regular estas medidas y debe impulsar su aplicación.

6. La acción tutorial en el bachillerato debe reforzar la orientación de carácter personal, académico y profesional prestada a los alumnos; con este objetivo, el Departamento debe establecer mecanismos de coordinación entre los centros que imparten bachillerato, los centros que imparten formación profesional de grado superior y las universidades.

7. El Departamento debe adoptar las medidas necesarias para facilitar que durante el bachillerato se impartan en lengua extranjera materias no lingüísticas y para garantizar

que los alumnos de todos los centros hayan alcanzado un buen nivel de expresión en público en varias lenguas.

8. La evaluación de los alumnos de bachillerato debe ser continua y la calificación debe ser diferenciada según las materias del currículo, entre las cuales debe incluirse una investigación realizada por el alumno o alumna. En la evaluación final, debe valorarse el progreso de cada alumno o alumna a partir de los datos de evaluación de cada período del curso y de las recuperaciones, en su caso, y decidir sobre el paso de curso o sobre la acreditación final, según corresponda.»

El examen de este precepto, a la luz de la regulación básica estatal contenida en la Ley Orgánica de educación, permite apreciar nuevamente que el legislador autonómico ha invadido el espacio de lo básico en lo que se refiere a la configuración fundamental de esta etapa educativa (finalidad, estructura y evaluación), sin perjuicio de que se acompañe de algunas prescripciones complementarias de desarrollo de la normativa estatal, que sí han de respetarse.

Sustancialmente, todo el capítulo IV del título I de la Ley Orgánica 2/2006 (arts. 32 a 38) tiene carácter básico según la disposición final quinta de la citada ley orgánica, a excepción del art. 35 sobre principios pedagógicos. Y ese carácter básico hemos de confirmarlo desde el punto de vista material respecto de los arts. 32, 33, 36 y 36 *bis* LOE, que utilizaremos como regulación de contraste en este apartado, que contienen los principios generales, los objetivos, la evaluación y promoción, y la evaluación final del bachillerato, respectivamente. En esos preceptos se configura la estructura, orientación y organización de esta etapa educativa postobligatoria, necesaria para el acceso a los estudios universitarios, que son elementos vertebrales que sin duda corresponde al Estado establecer.

Por su parte, el art. 61.1 de la Ley 12/2009 pretende identificar dos finalidades del bachillerato, que el art. 61.3 completa con la orientación que ha de darse al currículo de esta etapa educativa. Se sustituye con ello lo prescrito en términos distintos, aunque no sean en rigor contradictorios, por el art. 32.1 LOE sobre la finalidad del bachillerato y por el art. 33 LOE sobre las capacidades a desarrollar como objetivo de esa etapa educativa. La fijación de estos elementos esenciales no puede estar desdoblada en versiones distintas, sino que corresponde al Estado su concreción, y a ese tenor debe ajustarse en su caso una hipotética reproducción. Por tanto, no se puede afirmar que la recepción de esas bases haya sido fidedigna, ni siquiera atendiendo a la versión original de la Ley Orgánica de educación, que es la que tuvo a la vista el legislador autonómico cuando actuó. Estamos ante una reformulación propia, sin que tampoco se aprecie que la comunidad autónoma haya pretendido reflejar esos elementos básicos con una finalidad explicativa de una regulación ulterior. Razón por la cual hemos de declarar inconstitucionales los apartados 1 y 3 del art. 61 de la Ley 12/2009.

Algo semejante ocurre con el apartado 2, que en relación con la organización del bachillerato atribuye al «departamento» (competente en materia de educación de la Generalitat) la determinación de las vías, materias, agrupaciones de materias en cada modalidad y materias optativas necesarias para alcanzar los objetivos y las competencias propias de esa etapa educativa. Se trata de unas prescripciones que inducen a confusión, precisamente por no ajustarse a las bases estatales, que fueron reformadas de manera relevante en 2013. El tantas veces citado art. 6 *bis* LOE contiene un reparto de competencias muy preciso, como ya hemos dicho, diferenciando entre asignaturas troncales, específicas y de libre configuración, que a su vez tienen distintos niveles de diseño (contenidos comunes, estándares de aprendizaje y horarios lectivos), que distribuye entre la administración central y las autonómicas, a los que hay que añadir, en el caso del bachillerato, las modalidades o especialidades en que se pueden cursar, que el Estado ha concretado en tres. Afirmer que la administración autonómica determina las posibles vías, materias, modalidades y materias optativas no se corresponde con lo dispuesto en esas bases vigentes, sin que pueda considerarse un desarrollo o complemento compatible con las mismas, y ha de ser declarado inconstitucional.

En materia de evaluación del bachillerato, el art. 61.8 de la Ley 12/2009 afirma que será continua, diferenciada por materias, e incluirá una investigación por el alumno o alumna, añadiéndose una prescripción genérica sobre la evaluación final y el paso de curso o la acreditación final (si se trata de segundo de bachillerato). El primer inciso del precepto arranca de una reiteración de lo dispuesto en la legislación básica estatal (art. 36.1 LOE) al calificar la evaluación como continua y por materias, pero para añadir de seguido un complemento autonómico propio como es la exigencia de una investigación individual que deberán realizar todos los alumnos. El legislador autonómico puede, en su margen de desarrollo, incluir esta previsión, que no contradice las prescripciones básicas sobre la evaluación en esta etapa. En cuanto al segundo inciso, debe eliminarse por inconstitucional, en cuanto que, por un lado, se limita a recoger una versión muy reducida de las bases estatales sobre la evaluación final y el paso de curso y obtención del certificado final, enmascarando una regulación básica (arts. 36, apartados 2 a 5, sobre la promoción, y 36 *bis*, sobre la evaluación final) que es mucho más detallada, y, sobre todo, ha dejado de ajustarse a las bases estatales al indicar que, fruto de esa evaluación continua se decidirá, no solo sobre el paso de curso, sino «sobre la acreditación final». En la medida en que la Ley Orgánica 2/2006 ha reformado el régimen del bachillerato, sujetándolo a una evaluación final o prueba específica, diseñada por el art. 36 *bis*, que será la forma de obtener la correspondiente titulación tras la superación de todas las materias, el texto no puede considerarse reproducción fidedigna de la normativa básica.

Se declara por tanto inconstitucional el segundo inciso del art. 61.8 de la Ley del Parlamento de Cataluña 12/2009.

En cambio, los apartados 4 a 7 del art. 61 de la Ley contienen una regulación que puede considerarse amparada sin dificultad en la competencia autonómica de desarrollo de las bases estatales, sin reproducción de las mismas ni ocupación de ese espacio con versiones regulatorias propias que las reconfiguren. En esos apartados se prevé la facilitación de los itinerarios, con organización flexible de oferta y horarios (apartado 4); orientaciones a los centros educativos para la atención a alumnos con trastornos de aprendizaje, discapacidades o altas capacidades (apartado 5); una acción tutorial coordinada entre los centros; y el fomento de la enseñanza de las lenguas extranjeras en enseñanzas no lingüísticas (apartado 7) sin que se advierta colisión con las bases estatales, contenidas en el capítulo IV del título I de la Ley Orgánica 2/2006, de educación, sobre el régimen del bachillerato, ni con el capítulo III del Real Decreto 1105/2014, de 26 de diciembre, sobre el currículo básico de esta etapa educativa.

En resumen, se declaran inconstitucionales los apartados 1 a 3 y 8 del art. 61 de la Ley 12/2009, a excepción del inciso «La evaluación de los alumnos de bachillerato debe [...] incluir [...] una investigación realizada por el alumno o alumna», en el último de ellos. Se desestima la impugnación respecto al resto de apartados del precepto.

h) Los apartados 4 y 5 del artículo 64 («enseñanzas de idiomas») son recurridos porque no tienen en cuenta que corresponde al Estado establecer los aspectos básicos de las enseñanzas regladas de idiomas (art. 61.1 LOE), ni recogen la previsión que contiene el art. 61.2 LOE sobre la intervención del profesorado en la evaluación de las enseñanzas.

El art. 64 de la Ley 12/2009, en sus apartados impugnados, establece lo siguiente:

«4. Corresponde al Gobierno determinar los currículos de los distintos niveles de las enseñanzas regladas de idiomas y los requisitos que deben cumplir las escuelas oficiales de idiomas, los centros públicos delegados y los centros privados autorizados.

5. La administración educativa debe regular las características de las pruebas de evaluación y de homologación conducentes a la obtención de los certificados de dominio de idiomas.»

El art. 61 LOE, que los recurrentes proponen como parámetro de constitucionalidad del precepto autonómico, establece lo siguiente, en la versión dada por la LOMCE:

«1. La superación de las exigencias académicas establecidas para cada uno de los niveles de las enseñanzas de idiomas dará derecho a la obtención del certificado correspondiente, cuyos efectos se establecerán en la definición de los aspectos básicos del currículo de las distintas lenguas.

2. La evaluación de los alumnos que cursen sus estudios en las escuelas oficiales de idiomas, a los efectos de lo previsto en el apartado anterior, será hecha por el profesorado respectivo. Las administraciones educativas regularán las pruebas terminales, que realizará el profesorado, para la obtención de los certificados oficiales de los niveles básico, intermedio y avanzado.»

Esa prescripción debe ser complementada con el art. 3.6 LOE, que establece que las enseñanzas de idiomas tendrán la consideración de enseñanzas de régimen especial, y con el art. 6 bis.3 LOE, añadido por la LOMCE, no citado en la demanda por razones obvias, pero que hemos de tener en cuenta a partir de la doctrina ya referida del *ius superveniens*, el cual dispone:

«3. Para el segundo ciclo de educación infantil, las enseñanzas artísticas profesionales, las enseñanzas de idiomas y las enseñanzas deportivas, el Gobierno fijará los objetivos, competencias, contenidos y criterios de evaluación del currículo básico, que requerirán el 55 por 100 de los horarios escolares para las Comunidades Autónomas que tengan lengua cooficial y el 65 por 100 para aquellas que no la tengan.»

Por tanto, como se deduce del art. 6 bis, apartados 2 y 3, LOE, mientras en la educación primaria, secundaria obligatoria y bachillerato, la misma sigue el sistema, ya descrito, de agrupación de las asignaturas en tres bloques, con distintos niveles de competencia autonómica en la determinación del currículo de cada uno de ellos, en el caso de las enseñanzas de régimen especial incluidas en el art. 6 bis.3, como las de idiomas, el legislador básico opta por una distribución competencial, no por bloques de asignaturas, sino por porcentaje horario. Por otra parte de los arts. 59 y 60 LOE resulta que las enseñanzas de idiomas de nivel básico tendrán las características y la organización que las administraciones educativas determinen, mientras que las de nivel intermedio y avanzado serán impartidas en escuelas oficiales de idiomas cuyos requisitos regularán dichas administraciones.

El art. 6 bis.3 LOE, sobre el reparto de competencias en las distintas etapas educativas y enseñanzas especiales, y los arts. 59 a 62 LOE, sobre la enseñanza de idiomas (a excepción de los apartados 3 y 4 del art. 60), son calificados como básicos de conformidad con la disposición final quinta de esa norma. Y lo mismo cabe afirmar en sentido material, en la medida en que reservan al Estado una parte relevante de su regulación («objetivos, competencias, contenidos y criterios de evaluación del currículo básico», que supondrán un porcentaje entre el 55 y el 65 por 100 del tiempo de clase dedicado a aquellas), para asegurar una base común en todo el sistema educativo, pero que respeta un margen cierto de competencia autonómica respecto a la regulación del porcentaje restante que, en el caso de Cataluña, al contar con lengua cooficial, sería del 45 por 100.

Es cierto que el inciso del art. 64.4 de la Ley 12/2009, según el cual corresponde al Gobierno autonómico determinar «los currículos de los distintos niveles de las enseñanzas regladas de idiomas», no restringe formalmente esa función al porcentaje horario que es competencia autonómica según el reparto establecido por la legislación básica vigente. Pero la literalidad del precepto debe entenderse en su contexto, que no lleva a atribuir a la administración autonómica la fijación íntegra del contenido del currículo en todos los niveles reglados de idiomas, lo cual sería evidentemente inconstitucional, sino a entender que el Gobierno de la Generalitat aprobará el currículum de las enseñanzas de idiomas, teniendo en cuenta precisamente la parte ya fijada por el

Estado en ejercicio de la competencia que tiene reservada. Así deriva de lo prescrito en el art. 53 de la Ley 12/2009, examinado en la letra d) de este fundamento jurídico, que regula con carácter general este instrumento de la programación docente que es el currículo y, por tanto, es aplicable a los distintos currículos sectoriales contemplados en esa ley (enseñanza de lenguas, regulada en el art. 9 y siguientes de la Ley del Parlamento de Cataluña 12/2009; formación profesional, referida en el art. 62.8 de la misma ley o enseñanzas deportivas, conforme al art. 68.3 de este mismo texto legal), en la medida en que enmarca el ejercicio de esta competencia autonómica en «los aspectos que garantizan la consecución de las competencias básicas». A diferencia de esos otros preceptos de la Ley 12/2009 que acabamos de mencionar, el art. 64.4 no hace una remisión expresa al art. 53, pero esta se puede considerar implícita en el propio carácter general o transversal que tiene este último precepto. Por esa razón, el apartado analizado no entra realmente en colisión con el nuevo tenor de la base estatal, lo que nos lleva a descartar su inconstitucionalidad.

En cuanto al artículo 64.5, tampoco apreciamos vicio de inconstitucionalidad alguno por el hecho de que omita la atribución de la evaluación y de las pruebas terminales de los correspondientes estudios al profesorado de las escuelas oficiales de idiomas, de conformidad con lo previsto en el art. 61.2 LOE. El propio precepto estatal atribuye a las administraciones educativas la regulación de las pruebas terminales, tal como reitera la normativa autonómica, sin que esa afirmación sea incompatible con la exigencia de que las mismas sean realizadas en su materialidad por ese profesorado, que es una prescripción básica que no pierde su vigor por no reproducirse en la Ley del Parlamento de Cataluña 12/2009 y que habrá de ser respetada cuando sean efectivamente reguladas esas evaluaciones por la comunidad autónoma.

En resumen, se desestima la impugnación de los apartados 4 y 5 del art. 64 de la Ley 12/2009.

i) El art. 65 («Regulación de las enseñanzas artísticas») establece lo siguiente:

«1. Las enseñanzas artísticas tienen como finalidad facilitar una formación artística de calidad y garantizar la formación de los correspondientes profesionales. Las enseñanzas artísticas se fundamentan en dos ofertas formativas distintas: una reglada, que comprende varios grados y tiene el elevado nivel de exigencia que corresponde a la finalidad exclusiva de facultar para la práctica profesional, y otra no reglada, para las personas que quieren alcanzar un nivel de conocimientos artísticos adecuados para practicarlos.

2. Las enseñanzas artísticas comprenden:

- a) Música.
- b) Danza.
- c) Artes plásticas y diseño.
- d) Arte dramático.
- e) Conservación y restauración de bienes culturales.
- f) Otras manifestaciones artísticas que el Gobierno determine.

3. Las enseñanzas regladas de música y las enseñanzas regladas de danza se clasifican en enseñanzas profesionales y enseñanzas superiores. Las enseñanzas regladas de las distintas modalidades de artes plásticas y diseño se clasifican en enseñanzas de grado medio y enseñanzas de grado superior. Las enseñanzas regladas de arte dramático, las enseñanzas regladas de conservación y restauración de bienes culturales y las enseñanzas regladas de diseño son enseñanzas superiores.

4. Las enseñanzas artísticas se imparten en escuelas artísticas, centros especializados, centros superiores y otros centros públicos o privados autorizados por la administración educativa, así como en centros educativos integrados, que permiten a los alumnos cursar simultáneamente las enseñanzas artísticas profesionales y la educación secundaria.

5. La ordenación de las enseñanzas artísticas debe fomentar las conexiones con las otras enseñanzas artísticas afines y con las enseñanzas de régimen general.

6. En la programación de la oferta de enseñanzas artísticas deben definirse mecanismos compensatorios para las zonas con menor densidad de población.

7. La administración educativa debe adaptar la oferta de las enseñanzas artísticas superiores a la tradición cultural y artística de Cataluña y debe acordar una ordenación de dichas enseñanzas que se ajuste a los principios y criterios de desarrollo del Espacio Europeo de Educación Superior y guarde la necesaria coherencia entre esta oferta y la de las demás enseñanzas artísticas finalistas de carácter profesionalizador reguladas por el ordenamiento. A tales efectos, el Gobierno puede crear centros públicos superiores de artes que impartan las enseñanzas en más de una sede y puede exigir requisitos específicos al profesorado de las enseñanzas artísticas superiores como consecuencia de la inserción de estas enseñanzas en el Espacio Europeo de Educación Superior.

8. La administración educativa ejerce las funciones específicamente relacionadas con las enseñanzas artísticas superiores, incluidas las que se derivan del apartado 7, a través del Instituto Superior de las Artes, sin perjuicio de la función superior de supervisión que corresponde al consejero o consejera titular del Departamento y de las funciones que corresponden al Gobierno.

9. El Departamento, en relación con las enseñanzas artísticas regladas, debe establecer procedimientos de coordinación entre las escuelas de música y danza, los centros educativos integrados, los conservatorios y los centros superiores que garanticen el establecimiento de itinerarios profesionalizadores para los alumnos con más capacidad, y debe supervisar su aplicación, bien directamente, bien, si procede, a través del Instituto Superior de las Artes.»

Al art. 65 de la Ley 12/2009 se le imputa, como a otros ya analizados, su coincidencia parcial con la legislación básica estatal, en este caso, la contenida en el capítulo VI del título I de la Ley Orgánica de educación, relativo a las «enseñanzas artísticas» (arts. 45 a 58). Todos esos preceptos son calificados formalmente básicos por la disposición final quinta de la citada ley orgánica, a excepción del art. 47 (sobre la posibilidad de cursar en simultáneo enseñanzas artísticas profesionales y de educación secundaria, con medidas de convalidación y la creación de centros integrados) y de los apartados 4 a 8 del art. 58 (que apoderan a las administraciones educativas para celebrar convenios de colaboración con las universidades en diversos aspectos relacionados las enseñanzas artísticas superiores). Al igual que respecto de otras etapas formativas, debe considerarse básica desde el punto de vista material la regulación estatal de los elementos fundamentales de este tipo de enseñanzas, como son su definición, sus objetivos o finalidades, su organización y especialidades, o los elementos del currículo que garanticen una formación común (especificados en el art. 6 *bis* LOE, especialmente en su apartado 3), que es lo que sustancialmente se contiene en este capítulo de la Ley de educación. A ello se suma la competencia exclusiva del Estado para regular las condiciones de obtención de los títulos académicos asociados a estos estudios, que da cobertura a los arts. 50, 53, 54.3, 55.3, 56.2 y 57.3 y 4 de ese capítulo, aunque no vengán recogidos en el apartado 2 de la disposición final quinta de la Ley Orgánica de educación.

El examen del art. 65 de la Ley 12/2009 permite apreciar que, en efecto, los apartados 1 a 3 del precepto no son más que una reelaboración de las bases estatales en cuanto a la finalidad de las enseñanzas artísticas, sus modalidades y sus niveles. Esos apartados se limitan a parafrasear la normativa estatal, que recogen con una estructura distinta y con leves variaciones, aunque sea con la intención de ofrecer una exposición más clara de las posibilidades existentes. Esa reproducción con elaboración propia debe ser declarada inconstitucional porque no tiene como objeto hacer más comprensible la normativa autonómica de desarrollo: la Ley 12/2009 no continúa o complementa las modalidades y niveles que se establecen por el Estado, sino que lo contemplado después en los apartados 4 a 9 del art. 65 son prescripciones generales

referidas a todas las enseñanzas artísticas, que no requieren de por sí la previa exposición de las modalidades y niveles en que se descomponen.

Desde luego, el art. 65.1 de la Ley 12/2009 viene a reiterar la finalidad de las enseñanzas artísticas ya plasmada en el art. 45.1 LOE, añadiendo la distinción entre enseñanzas regladas y no regladas que, aun no existiendo como tal en la regulación estatal, deriva del establecimiento de enseñanzas artísticas que no conducen a la obtención de un título oficial, como son las enseñanzas elementales de música y danza (art. 48.1 LOE), a diferencia de las restantes. Por su parte, el art. 65.2 de la Ley 12/2009 se limita a enumerar las modalidades o especialidades artísticas que ya vienen de por sí establecidas a lo largo del capítulo VI del título I de la Ley Orgánica 2/2006, aunque este no contenga un listado como tal, puesto que la regulación estatal afronta directamente en el art. 45.2 el establecimiento de los tres niveles en que se ofrecen las enseñanzas artísticas, que luego desarrolla en tres secciones correspondientes. Y el art. 65.3 de la Ley 12/2009 complementa la enumeración del apartado anterior con la identificación de esos niveles que se ofrecen de enseñanzas artísticas en cada modalidad o especialidad, que ya vienen establecidos y regulados de por sí en los preceptos estatales que hemos calificado de básicos.

Se confirma así que, en definitiva, los apartados 1 a 3 del art. 65 de la Ley del Parlamento de Cataluña 12/2009 no son más que una reproducción sintética y reordenada de la legislación básica estatal en materia de enseñanzas artísticas, cuya recepción no está justificada como punto de arranque clarificador de una regulación de desarrollo propia y, por tanto, reiteramos, han de ser declarados inconstitucionales.

Respecto a los apartados 4, 5, 6, 8 y 9 del art. 65 de la ley cuyo análisis nos ocupa, nada afirma específicamente la demanda, lo que es suficiente para desestimar el recurso contra ellos, por falta de argumentación. Además, el apartado 4 en particular sería proyección del art. 47 LOE, que no tiene carácter básico.

Finalmente, en cuanto al apartado 7, cuya impugnación sí detalla el escrito de demanda, no apreciamos exceso competencial alguno para que el legislador catalán establezca, en el marco de su competencia para el desarrollo legislativo de las normas estatales, tanto la determinación de que la oferta de las enseñanzas artísticas superiores se deberá adaptar a la tradición cultural y artística de Cataluña, como la de que la ordenación de dichas enseñanzas se ajustará a los principios y criterios de desarrollo del espacio europeo de educación superior, tal como exige de por sí el art. 46.2 LOE. La redacción del precepto no entra en conflicto con la legislación básica estatal que atribuye al Gobierno de la Nación el diseño del currículo básico de las titulaciones artísticas [art. 6 *bis*.1 e) LOE], ni con la reserva de un porcentaje de los horarios escolares para las enseñanzas artísticas profesionales [art. 6 *bis*.3 LOE]. Por todo ello, la impugnación del art. 65.7 de la Ley del Parlamento de Cataluña 12/2009 debe ser desestimada.

j) El art. 68 de la Ley del Parlamento de Cataluña 12/2009 («Regulación de las enseñanzas deportivas») es impugnado por las mismas consideraciones efectuadas en relación con los arts. 61, 64 y 65.

El art. 68 tiene la siguiente redacción:

«1. Las enseñanzas deportivas tienen como objetivo preparar a los alumnos para ejercer profesionalmente una modalidad o especialidad deportiva y facilitar su adaptación al mundo laboral.

2. Las enseñanzas deportivas se organizan a partir de las diferentes modalidades y especialidades deportivas, y deben tenerse en cuenta el Catálogo de Cualificaciones Profesionales y el Sistema Integrado de Cualificaciones y Formación Profesional vigentes en Cataluña. Las enseñanzas deportivas regladas se estructuran en grado medio y grado superior. Los alumnos que superan las enseñanzas deportivas de grado medio reciben el título de técnico deportivo o técnica deportiva. Los alumnos que superan las enseñanzas de grado superior reciben el título de técnico deportivo superior o técnica deportiva superior.

3. El Gobierno, de acuerdo con lo que determinan el presente artículo y el artículo 53, debe establecer los currículos de las distintas modalidades y especialidades de las enseñanzas deportivas, la oferta formativa y las correspondientes pruebas de acceso, y debe determinar los mecanismos de colaboración con los sectores educativos y deportivos afectados.

4. El Departamento debe programar y desplegar la oferta formativa de las enseñanzas deportivas con participación de las administraciones competentes en materia de deporte y con colaboración de las entidades deportivas.»

Puesto que la demanda traslada a la impugnación del art. 68 las consideraciones efectuadas para los artículos 61 a 65 de la Ley del Parlamento de Cataluña 12/2009, hemos de entender que se alega, por un lado, la penetración injustificada en el espacio de lo básico, ya regulado en la legislación estatal, y por otro, la marginación de las competencias estatales en la configuración del currículo, que se pretende de la exclusiva responsabilidad de la administración autonómica.

Como punto de arranque para el examen de la constitucionalidad del precepto, hemos de identificar la legislación estatal aplicable en la materia. La Ley Orgánica 2/2006, de educación dedica a las enseñanzas deportivas el capítulo VIII de su título I (arts. 63 a 65), que tienen carácter básico conforme a la disposición final quinta de la ley. De ellos habría que exceptuar el art. 65, que al regular la obtención y efectos del título de técnico deportivo y técnico deportivo superior encuentran cobertura en la competencia exclusiva del Estado sobre titulaciones académicas y profesionales. En cuanto al currículo de estos estudios, son de aplicación el art. 6 *bis* LOE, en sus apartados 1 e) y 3, que atribuyen al Gobierno la competencia para diseñar el currículo básico de las distintas titulaciones previstas en la Ley de educación, que en el caso de las enseñanzas deportivas requerirán el 55 o 65 por 100 de los horarios escolares (en Cataluña será solo el 55 por 100, al contar con lengua cooficial). Sobre el carácter básico del art. 6 *bis* LOE ya nos hemos pronunciado en otros apartados de esta sentencia, siguiendo el criterio ya aplicado en nuestras SSTC 14/2018, FJ 5, y 49/2018, de 10 de mayo, FJ 4. Lo mismo hemos de afirmar respecto de los arts. 63 y 64 LOE que, para el caso específico de las enseñanzas deportivas, establecen sus elementos estructurales fundamentales: finalidad, capacidades y competencias a adquirir, y organización y niveles de esos estudios, que aseguran una formación común en todo el territorio, dejando a la vez un margen de desarrollo autonómico.

Entrando ya en el examen del contenido del precepto impugnado, se aprecia sin dificultad en primer lugar la coincidencia del art. 68.1 de la Ley 12/2009 con el art. 63 LOE, que contiene los principios generales en materia de enseñanzas deportivas, y en su apartado 1 afirma que: «Las enseñanzas deportivas tienen como finalidad preparar a los alumnos para la actividad profesional en relación con una modalidad o especialidad deportiva, así como facilitar su adaptación a la evolución del mundo laboral y deportivo y a la ciudadanía activa». Esa reproducción, que en este caso sí es fidedigna respecto a la base estatal reproducida, podría tener sentido si sirviese para hacer comprensible un desarrollo normativo propio de la comunidad autónoma. Pero, como vamos a ver a continuación, el precepto apenas contiene previsiones específicas de desarrollo, y las que incorpora no requieren esa definición previa de la finalidad de las enseñanzas deportivas, tal como hemos apreciado respecto de otras etapas educativas y enseñanzas en este recurso. Razón por la cual declaramos inconstitucional el apartado 1 del art. 68.

La misma conclusión alcanzamos en relación con el art. 68.2 de la Ley del Parlamento de Cataluña 12/2009 que viene a ser una refundición de incisos de los arts. 63.3, 63.4, 64.1, 65.1 y 65.2 LOE, sin añadir, nuevamente, desarrollo normativo autonómico que pueda ser considerado como tal. No hay contradicción material entre la regulación estatal y la autonómica, pero no cabe duda que la segunda se limita a resumir la primera, dictada por el Estado en ejercicio de sus competencias, y no responde a un fin clarificador de una ordenación de desarrollo. Por tanto, el apartado 2 del art. 68 de la Ley 12/2009 enjuiciado, debe también ser declarado inconstitucional.

En cuanto al apartado 3 del artículo 68, relativo a la determinación por el Gobierno catalán de los currículos de las distintas modalidades y especialidades de las enseñanzas deportivas, debe tenerse en cuenta el ya referido art. 6 *bis*.3 LOE, al que se remite expresamente el art. 63.4 LOE sobre enseñanzas deportivas, reservando al Estado más de la mitad del horario en el que se plasma el currículo. Por su parte, el art. 64.5 LOE dispone, en consonancia con ese reparto, que: «[e]l Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, establecerá las titulaciones correspondientes a los estudios de enseñanzas deportivas, los aspectos básicos del currículo de cada una de ellas y los requisitos mínimos de los centros en los que podrán impartirse las enseñanzas respectivas».

Es cierto que el art. 68.3 utiliza una fórmula que en su literalidad parece atribuir en exclusiva al Gobierno de la Generalitat la competencia para configurar íntegramente el currículo de estas enseñanzas de régimen especial, así como la oferta formativa y las pruebas de acceso correspondientes. Pero a la vez contiene una remisión al art. 53 de la Ley 12/2009, que regula la determinación en general de los currículos educativos, cuya constitucionalidad hemos salvado *supra* en la letra d) de este fundamento jurídico, en la medida en que el precepto reconoce la existencia de un marco básico que deberá respetarse, y en el que puede entenderse contenida la invocación de los citados arts. 6 *bis*, apartados 1 e) y 3, 63.4 y 64.5 LOE. Esa misma interpretación puede hacerse de lo prescrito en este precepto a través de la remisión que contiene al art. 53 de la Ley 12/2009. De manera que el establecimiento del currículo por la Generalitat deberá partir de las modalidades y especialidades de enseñanzas deportivas que establezca el Estado, y con respeto al 55 por 100 de horas lectivas que este defina. Igualmente, las pruebas de acceso a estas enseñanzas deberán ajustarse en su regulación a las normas básicas contenidas en el art. 64 LOE y la regulación de la oferta formativa deberá ajustarse a los requisitos mínimos de los centros que establezca el Gobierno conforme al art. 64.5 LOE.

Por último, el art. 68.4 de la Ley 12/2009 determina simplemente el órgano autonómico competente en materia de enseñanzas deportivas, de forma que, una vez depurados los vicios de inconstitucionalidad del resto del precepto, no es inconstitucional.

k) Finalmente, el apartado 1 del art. 70 («Ordenación de la educación de adultos») es impugnado porque no aclara a qué enseñanzas se refiere, si comprende las regladas y las no regladas, siendo inconstitucional en cuanto resulte aplicable a las enseñanzas regladas.

El apartado impugnado establece lo siguiente:

«Artículo 70. Ordenación de la educación de adultos.

1. La educación de adultos se ofrece en las modalidades de educación presencial y de educación no presencial, y puede impartirse en centros específicos, en centros ordinarios y en unidades educativas de los establecimientos penitenciarios, sin perjuicio de la posibilidad de creación de puntos de apoyo a la formación.»

El motivo de impugnación no puede prosperar. La competencia autonómica sobre la educación de adultos es más amplia en relación con las enseñanzas no regladas, pero ello no significa que no se proyecte sobre las enseñanzas regladas desde el momento en que la ordenación curricular de estas es materia de competencia compartida. Por ello, el precepto impugnado no puede considerarse inconstitucional por el mero hecho de aplicarse a las enseñanzas regladas y no habiendo aportado los recurrentes una argumentación más específica sobre la inconstitucionalidad afirmada, debemos desestimar su impugnación.

7. Un cuarto bloque de impugnaciones se refiere al título VIII, «Del profesorado y demás profesionales de los centros». Antes de adentrarnos en el examen de dichas

impugnaciones, conviene que recordemos la delimitación competencial en la concreta submateria de la función pública docente.

Como punto de partida, la Constitución reserva al Estado la competencia exclusiva para establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios de las administraciones públicas (art. 149.1.18 CE). A este respecto, hemos recordado, por ejemplo en la STC 165/2013, FJ 13, siguiendo a las SSTC 99/1987, de 11 de junio, FJ 3 c); 37/2002, de 14 de febrero, FJ 8, y 113/2012, de 24 de noviembre, FJ 3, que la expresión «bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos», empleada por los arts. 103.3 y 149.1.18 CE, «ha de entenderse referida a los funcionarios de todas las administraciones públicas, incluyendo materialmente en su ámbito, en principio, la normación relativa a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, a las condiciones de promoción de la carrera administrativa y a las situaciones que en esta puedan darse, a los derechos y deberes y responsabilidad de los funcionarios y a su régimen disciplinario, así como a la creación e integración, en su caso, de cuerpos y escalas funcionariales y al modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las administraciones públicas». Por otra parte, los arts. 131.3 j) y 136 EAC completan el marco normativo del orden competencial en dicha materia, pues en ellos Cataluña ha asumido competencias sobre el régimen estatutario de sus funcionarios en general y de los funcionarios docentes no universitarios en particular. El art. 136 EAC establece que a la Generalitat le corresponde «la competencia exclusiva sobre el régimen estatutario del personal al servicio de las administraciones públicas catalanas y sobre la ordenación y la organización de la función pública», salvo en relación con los principios ordenadores del empleo público, la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, las situaciones administrativas y los derechos, deberes e incompatibilidades del personal al servicio de las administraciones públicas, materias en las que ostenta una competencia compartida con el Estado y, por tanto, relativa al desarrollo de las bases estatales. Y con arreglo al art. 131.3 j) EAC es competencia en concreto de la Generalitat «la adquisición y pérdida de la condición de funcionario o funcionaria docente de la administración educativa, el desarrollo de sus derechos y deberes básicos, así como la política de personal al servicio de la administración educativa», que ejercerá 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», esto es, respetando las normas orgánicas y básicas adoptadas por el Estado.

Conviene recordar que el apartado 1 de la disposición adicional sexta de la Ley Orgánica 2/2006, de educación afirma que son bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos docentes, además de las recogidas en la legislación estatal general (actualmente contenidas en el texto refundido de la Ley del estatuto básico del empleado público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre: LEEP), las reguladas en la propia Ley Orgánica de educación y en sus normas de desarrollo «para el ingreso, la movilidad entre los cuerpos docentes, la reordenación de los cuerpos y escalas y la provisión de plazas mediante concursos de traslados de ámbito estatal». Por su parte, el apartado 2 de la citada disposición adicional añade que las comunidades autónomas ordenarán su función pública docente en el marco de sus competencias, respetando, en todo caso, las bases del régimen estatutario de la función pública docente, referidas en el apartado anterior. Por lo demás, es indudable que esta disposición adicional sexta presenta carácter básico. Desde la perspectiva formal, porque así lo prevé la disposición final quinta del mismo cuerpo normativo. Y desde la perspectiva material, porque su contenido no hace más que proyectar el alcance de los elementos fundamentales de régimen jurídico de los funcionarios públicos a los del ámbito docente no universitario y así fue avalado por este Tribunal en la STC 31/2006, de 1 de febrero, FJ 3, en relación con una disposición similar —la disposición adicional octava— incluida en la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de calidad de la enseñanza.

a) A partir de lo expuesto, los arts. 104.3 («La función docente») y 109 («Formación inicial») se impugnan porque regulan aspectos de la función pública, que serían de competencia estatal. La demanda se limita en este punto a denunciar que las normas autonómicas impugnadas relativas a la función docente y a la formación inicial del personal docente contienen una regulación que corresponde adoptar al Estado y, más específicamente, que el segundo de esos preceptos tiene una redacción muy similar a la del art. 100 LOE, que establece unos principios generales para esa formación.

El art. 104.3 de la Ley 12/2009 se limita a establecer que:

«Las funciones que especifica el apartado 2 se ejercen en el marco de los derechos y deberes establecidos en las leyes.»

Y según el artículo 109:

«Artículo 109. Formación inicial.

1. La formación inicial del profesorado debe garantizar la aptitud para la docencia y debe ajustarse a las necesidades de titulación y cualificación que requiere la ordenación general del sistema educativo.

2. La formación inicial del profesorado debe comprender la capacitación adecuada para afrontar los retos del sistema educativo en el marco de los principios de la presente ley, la adquisición de conocimientos y el desarrollo de capacidades y actitudes profesionales, entre las cuales debe figurar el dominio equilibrado de los contenidos de las disciplinas y de aspectos psicopedagógicos, el conocimiento suficiente de una lengua extranjera, el dominio de las tecnologías de la información y la comunicación y el conocimiento de las instituciones y la cultura catalanas.

3. El Departamento debe acordar convenios con las universidades para definir y organizar la formación inicial del profesorado y para garantizar la calidad de dicha formación, en el marco del sistema de grados y posgrados propio del espacio europeo de educación superior.»

El apartado 3 del art. 104 de la Ley 12/2009 contiene una mera remisión al marco en que maestros y profesores ejercen sus funciones; remisión que, al ser tan genérica y aludir simplemente a los derechos y deberes establecidos en «las leyes», no plantea ningún problema de constitucionalidad, al margen de que pueda considerarse incluso superflua por expresar algo que es obvio. En cambio, el apartado 1 y buena parte del 2 del art. 109 de la Ley 12/2009 son coincidentes en su contenido con el del art. 100.1 LOE, por lo que hemos de aplicar los criterios de análisis derivados de nuestra doctrina de las *leges repetitae*.

En primer lugar, el carácter básico del art. 100.1 LOE deriva formalmente de lo dispuesto en la disposición final quinta, apartado 1, de esa norma orgánica (que solo excluye de tal carácter al apartado 3 de ese precepto, que apodera a las administraciones educativas para celebrar convenios con las universidades para la impartición de la formación inicial del profesorado). Además, desde el punto de vista material, se puede apreciar que las afirmaciones contenidas en el art. 100.1 LOE tienen cobertura competencial como bases del régimen estatutario de los funcionarios, al establecer exigencias fundamentales de cualificación que afectan a un grupo de ellos (los docentes no universitarios) e inciden en la forma de adquisición de esa categoría, en sus diferentes cuerpos, como es propio de las bases estatales en la materia. De manera muy genérica, la Ley 2/2006 establece que la formación inicial del profesorado «se ajustará a las necesidades de titulación y de cualificación requeridas por la ordenación general del sistema educativo», «garantizará la capacitación adecuada para afrontar los retos del sistema educativo» y «las nuevas necesidades formativas», y exigirá «la formación pedagógica y didáctica que el Gobierno establezca para cada enseñanza».

En segundo lugar, entrando ya en el análisis del precepto, se puede apreciar que en sus dos primeros apartados se reitera, sin violentarlo, el tenor del art. 100.1 LOE sobre el sentido de la formación inicial del profesorado y la necesidad de que ese personal

acredite su capacidad para el desempeño de sus tareas mediante la titulación académica y cualificación profesional que se establezca en cada caso. Sin embargo, a ello se añaden legítimamente ciertas exigencias más concretas que debe cumplir esa formación habilitante, como el manejo de una lengua extranjera, el uso de las nuevas tecnologías y el conocimiento de las instituciones y cultura catalanas. Esas especificaciones, aunque no requerirían la previa reproducción de la parte genérica de las bases estatales, pueden considerarse un punto de arranque legítimo de la regulación que se adiciona que, al no contradecir ni desfigurar aquellas, no incurre en inconstitucionalidad.

Por lo que respecta al apartado 3 del art. 109 de la Ley 12/2009, no plantea ningún problema, en la medida en que impone un deber de colaboración a la administración de la Generalitat con las universidades, mediante los oportunos convenios, para que impartan la formación apropiada para la preparación pedagógica y profesional de los futuros profesores, en sintonía con lo que permite el art. 100.3 LOE, que además no tiene carácter básico.

b) El art. 111 («Personal que integra la función pública docente») establece lo siguiente:

«1. Integran la función pública docente el personal funcionario de carrera perteneciente a los cuerpos creados por la presente ley, el personal docente funcionario interino y el personal docente contratado en régimen laboral.

2. La ordenación y la regulación del personal que integra la función pública docente se rigen por la presente ley y por la normativa general que regula el régimen jurídico de la función pública, que también es de aplicación, si así lo determina expresamente, a los profesionales de atención educativa y al personal de administración y servicios.»

Para empezar, el precepto impugnado utiliza un concepto de función pública equívoco, en el que parece querer integrar tanto al personal funcionario, de carrera o interino, como al personal laboral. De manera que resulta improcedente la afirmación contenida en el apartado segundo acerca de la aplicación del régimen jurídico de la función pública también a ese personal laboral. Debe entenderse, por tanto, que las referencias hechas en el precepto a la «función pública» lo son en realidad al «empleo público», que es el concepto legal que se utiliza para aludir al conjunto de los servidores públicos, ya lo sean en régimen estatutario o laboral.

Frente a la imputación de la demanda, según la cual el apartado 1 del art. 111 sería inconstitucional por definir a los funcionarios públicos docentes al margen de los cuerpos estatales, consideramos que, siendo el objeto de la ley impugnada «regular el sistema educativo de Cataluña» (art. 1), cuando la Ley 12/2009 alude a la función pública docente (empleo público docente, en realidad, tal como hemos indicado), se refiere a la que integra dicho sistema educativo, pues ni necesita referirse a los cuerpos docentes del resto del Estado ni tampoco podría regularlos al quedar fuera de su competencia. Todo ello sin perjuicio de que los funcionarios docentes que imparten enseñanzas no universitarias deben considerarse funcionarios de ámbito estatal, en el sentido de que pueden prestar servicios en el sistema educativo en cualquier parte del territorio nacional, con independencia de la administración educativa en la que ingresaron. De modo que el Estado puede establecer su régimen básico, lo que incluye la garantía de movilidad en el sistema educativo y la determinación del sistema de acceso (STC 213/2013, de 19 de diciembre, FJ 4).

Según los recurrentes, suscita dudas el apartado 2 del precepto analizado, en cuanto parece querer enumerar un elenco cerrado de normas reguladoras del empleo público docente, en el que, si bien se invoca la «normativa general» en la materia, no se incluirían las normas básicas estatales. No compartimos ese criterio interpretativo, que no se deduce de la literalidad del precepto, sino que entendemos que la invocación del art. 111.2 de la Ley 12/2009 a «la normativa general que regula el régimen jurídico de la función pública» (empleo público, en realidad, como ya hemos indicado) comprende necesariamente las bases del régimen estatutario de la función pública en general y la

docente en particular, dictadas por el Estado al amparo del art. 149.1.18 CE, así como la normativa estatal sobre el régimen del personal laboral al servicio de las administraciones públicas, dictada al amparo del art. 149.1.7 CE.

c) El art. 112 («cuerpos docentes de la Generalitat de Cataluña») se impugna por contravención de las bases estatales de los arts. 92 a 98 y de las disposiciones adicionales sexta, octava, novena y decimotercera de la Ley Orgánica de educación. Frente a ello, las partes demandadas, en los términos expuestos en los antecedentes de esta resolución, niegan que, a partir de los arts. 131 y 136 EAC y 75.2 LEEP, las normas sobre reordenación de los cuerpos y escalas puedan considerarse como bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos docentes, aunque se mencionen como tales en el apartado 1 de la disposición adicional sexta de la Ley 2/2006. Por tanto, las partes discrepan sobre la determinación de las bases estatales aplicables a la resolución de la controversia y sobre la interpretación de su alcance.

Centrado así el debate, hemos de comenzar diciendo que la interpretación de los representantes autonómicos no puede acogerse. Con independencia del alcance de la ampliación competencial derivada de la promulgación del Estatuto de Autonomía para Cataluña de 2006, la competencia autonómica sigue teniendo el mismo límite que antes, que proviene de la Constitución y se proyecta en la legislación básica estatal. En materia de función pública, el art. 149.1.18 CE reserva al Estado la competencia exclusiva para establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios de las administraciones públicas y ese es el concreto título competencial con el que se conectan las normas estatales sobre «reordenación de cuerpos y escalas». En contra de lo que afirman el Gobierno y el Parlamento de Cataluña, nada hay en el Estatuto Básico del Empleado Público que sustente la idea de que el art. 75.2 LEEP, aunque permita la creación, modificación y supresión de cuerpos y escalas funcionariales por leyes autonómicas, haya derogado la disposición adicional sexta, apartado 1, LOE en este concreto punto. La disposición derogatoria única LEEP no menciona la Ley Orgánica 2/2006 mientras que su art. 2, establece que el personal docente se regirá «por la legislación específica dictada por el Estado y por las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias y por lo previsto en el presente Estatuto, excepto el Capítulo II del Título III, salvo el artículo 20, y los artículos 22.3, 24 y 84». Por tanto, no puede invocarse el art. 75.2 LEEP para inaplicar o considerar derogada la disposición adicional sexta LOE.

En el fundamento jurídico 4 de la STC 213/2013, que antes hemos mencionado, al resolver el conflicto positivo de competencia planteado por la Generalitat de Cataluña contra varios artículos del Reglamento de ingreso, accesos y adquisición de nuevas especialidades en cuerpos docentes aprobado por Real Decreto 334/2004, de 27 de febrero, declaramos que «ha de considerarse como básica dentro del ordenamiento jurídico actualmente vigente la existencia de los cuerpos de funcionarios citados como cuerpos que han de prestar servicio en el conjunto del sistema educativo nacional. Así, el legislador básico estatal ha optado por un sistema de cuerpos de funcionarios docentes, articulados en función del grupo de titulación al que pertenecen y a las enseñanzas que imparten, y que, pese a su dependencia inicial de una administración educativa concreta (al respecto, art. 112 de la Ley 12/2009, de 10 de julio, de educación de Cataluña) pueden prestar servicio en cualquier parte del sistema educativo. Garantía de movilidad en el sistema educativo en su conjunto que, implícitamente, ponía de manifiesto la disposición adicional octava 3 de la Ley Orgánica de calidad de la educación y lo hace ahora la disposición adicional sexta 3 de la vigente Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación cuando, al aludir a los concursos de ámbito nacional, permite la participación en ellos de todos los funcionarios públicos docentes, cualquiera que sea la administración educativa de la que dependan o por la que hayan ingresado. Puede, asimismo, considerarse como básico el sistema utilizado para el acceso de tales funcionarios, mediante un concurso oposición, pues ello otorga a los aspirantes una igualdad de oportunidades y permite una valoración objetiva de los méritos, garantizando asimismo los derechos de los administrados en la misma forma en todo el territorio nacional. Ambos extremos se regulan en la actualidad en las disposiciones adicionales

séptima, novena y duodécima de la Ley Orgánica 2/2006. Así, el modelo general de la función pública docente ya se hallaba diseñado en sus aspectos fundamentales en la Ley Orgánica de calidad de la educación». Y en el fundamento jurídico 6 de la misma sentencia añadimos que «el ya aludido ámbito nacional de dichos cuerpos» se afirma «en el sentido de que sus integrantes pueden prestar servicios en el sistema educativo en cualquier parte del territorio nacional con independencia de la administración educativa en la que ingresaron».

Así pues, debemos reiterar la condición de normas básicas de las relativas, por un lado, a la existencia de cuerpos de funcionarios públicos docentes, con independencia de que esos funcionarios presten servicio en una administración educativa concreta, y, por otro, de las referidas al sistema utilizado para el acceso de tales funcionarios mediante un concurso oposición. Por extensión, de la misma condición de norma básica deben participar las normas que el Estado considere necesario adoptar para clasificar, definir y caracterizar a cada cuerpo de funcionarios, como son la titulación requerida, las enseñanzas impartidas, las funciones asignadas y las especialidades docentes que componen el sistema de cuerpos docentes.

Al mismo tiempo debemos recordar que, a pesar del encuadramiento principal de las normas sobre cuerpos de funcionarios públicos docentes en la materia de función pública, la regulación de ciertos aspectos referidos a esos cuerpos puede presentar una conexión más directa con la materia de educación. Así, este Tribunal ha afirmado que la regulación relativa a las especialidades docentes, aunque podría encuadrarse en las dos materias mencionadas, encuentra su ámbito propio en la relativa a la educación, «puesto que se trata de disciplinar un determinado aspecto específico de la función pública docente». Lo que, por otra parte, confirma el propio Estatuto de Autonomía de Cataluña (SSTC 212/2012, de 14 de noviembre, FJ 7; 213/2013, de 19 de diciembre, FJ 8, y 17/2014, de 30 de enero, FJ 5). En cuanto a la delimitación competencial entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Cataluña en relación a la educación, nos remitimos a lo expuesto en el fundamento jurídico 3 de esta sentencia.

Sentado todo lo anterior, podemos ya examinar la impugnación de los distintos apartados del art. 112 de la Ley del Parlamento de Cataluña 12/2009, cuyo contenido es el siguiente:

«Artículo 112. Cuerpos docentes de la Generalidad de Cataluña.

1. La función pública docente se estructura en cuerpos docentes, clasificados de acuerdo con la titulación académica exigida para acceder a los mismos, según los siguientes grupos y subgrupos de clasificación funcional:

a) El Cuerpo de Catedráticos de Educación de la Generalitat de Cataluña grupo A, subgrupo A1, que agrupa a funcionarios capacitados por su especialidad docente para ejercer la docencia en las siguientes etapas y enseñanzas: la educación secundaria obligatoria, el bachillerato y la formación profesional; las enseñanzas superiores de música y danza; las enseñanzas de arte dramático; las enseñanzas de artes plásticas y diseño; las enseñanzas de conservación y restauración de bienes culturales; las enseñanzas de idiomas, y, si procede, las enseñanzas deportivas.

b) El Cuerpo de Profesores de Educación de la Generalidad de Cataluña grupo A, subgrupo A1, que agrupa a funcionarios no agrupados en el Cuerpo de Catedráticos de Educación de la Generalidad de Cataluña capacitados por su especialidad docente para ejercer la docencia en las siguientes etapas y enseñanzas: la educación secundaria obligatoria, el bachillerato y la formación profesional; las enseñanzas elementales y profesionales de música y danza; las enseñanzas de arte dramático; las enseñanzas de artes plásticas y diseño; las enseñanzas de conservación y restauración de bienes culturales; las enseñanzas de idiomas, y, si procede, las enseñanzas deportivas.

c) El Cuerpo de Inspectores de Educación de la Generalidad de Cataluña grupo A, subgrupo A1, que agrupa a los funcionarios que tienen específicamente asignado el ejercicio de las funciones de inspección educativa.

d) El Cuerpo de Maestros de la Generalidad de Cataluña grupo A, subgrupo A2, que agrupa a los funcionarios capacitados por su especialidad docente para ejercer la docencia en la educación infantil y en la educación primaria.

e) El Cuerpo de Profesores Técnicos de la Generalidad de Cataluña grupo A, subgrupo A2, que agrupa a funcionarios capacitados por su especialidad docente para ejercer la docencia en las siguientes etapas y enseñanzas: la formación profesional y, excepcionalmente, la educación secundaria obligatoria; las enseñanzas de artes plásticas y diseño, y las enseñanzas de conservación y restauración de bienes culturales.

2. La pertenencia al Cuerpo de Catedráticos de Educación de la Generalidad de Cataluña se valora a todos los efectos como mérito docente específico.

3. Corresponde al Gobierno determinar las circunstancias por las que los funcionarios pertenecientes a los cuerpos docentes establecidos en el apartado 1 pueden cumplir funciones docentes en etapas o enseñanzas distintas de las asignadas al cuerpo al que pertenecen, de acuerdo con los requisitos de titulación, formación o experiencia establecidos en cada caso.

4. Corresponde al Gobierno determinar las especialidades de los cuerpos docentes, de acuerdo con los currículos de las áreas, materias y módulos que deben impartir.

5. El Gobierno debe establecer los criterios de idoneidad y el procedimiento específico para que el personal funcionario docente pueda acreditar competencia docente para impartir áreas, materias y módulos profesionales diferentes de los atribuidos a su especialidad docente. Para la acreditación de competencia docente en un área, materia o módulo, deben tomarse en consideración los criterios de titulación académica, formación y experiencia docente acreditada y la superación de un período de prácticas con evaluación positiva.

6. En la educación permanente de adultos, la atribución docente de las acciones de formación que no conducen a la obtención de títulos es la determinada por la normativa que regula dichas acciones.»

El apartado 1 del citado art. 112 crea los siguientes «cuerpos docentes de la Generalitat de Cataluña»: cuerpo de catedráticos de educación, cuerpo de profesores de educación, cuerpo de inspectores de educación, cuerpo de maestros y cuerpo de profesores técnicos. Por su parte, los cuerpos docentes que definen las disposiciones adicionales séptima, octava, novena y décima LOE son los siguientes: cuerpo de maestros, cuerpo de profesores de enseñanza secundaria, cuerpo de profesores técnicos de formación profesional, cuerpo de profesores de música y artes escénicas, cuerpo de profesores de artes plásticas y diseño, cuerpo de maestros de taller de artes plásticas y diseño, cuerpo de profesores de escuelas oficiales de idiomas, cuerpo de catedráticos de enseñanza secundaria, cuerpo de catedráticos de artes plásticas y diseño, cuerpo de catedráticos de escuelas oficiales de idiomas, cuerpo de catedráticos de música y artes escénicas y cuerpo de inspectores de educación. A tenor de la definición de los distintos cuerpos que crea, se infiere que la Ley 12/2009 reordena y reduce a cinco los doce cuerpos previstos en la norma estatal. Solo los cuerpos de maestros y de inspectores de educación agrupan a los mismos tipos de funcionarios tanto en la legislación básica estatal como en la catalana. En cambio, la norma catalana no reconoce la existencia de diversos cuerpos previstos por la norma estatal (los cuerpos de profesores de artes plásticas y diseño, de profesores de música y artes escénicas, y de profesores de escuelas oficiales de idiomas) y distribuye los funcionarios correspondientes entre los demás cuerpos. Así, los funcionarios que pertenecen, según la norma nacional, al cuerpo de profesores de artes plásticas y diseño quedan distribuidos entre el cuerpo de catedráticos de educación y el de profesores de educación. Los funcionarios que pertenecen, según la norma nacional, al cuerpo de profesores de música y artes escénicas quedan distribuidos entre el cuerpo de catedráticos de educación (enseñanzas superiores) y el de profesores de educación (enseñanzas elementales). Lo mismo ocurre con los funcionarios del cuerpo de

profesores de escuelas oficiales de idiomas, repartidos entre el cuerpo de catedráticos de educación y el de profesores de educación. Finalmente, los funcionarios del cuerpo de profesores técnicos de formación profesional y los del cuerpo de maestros de taller de artes plásticas y diseño están englobados en la norma catalana en un mismo cuerpo, el de profesores técnicos.

Las comunidades autónomas pueden ordenar la función pública docente en el marco de sus competencias, respetando en todo caso las normas básicas mencionadas, como expresamente reconoce el apartado 2 de la disposición adicional sexta de la Ley Orgánica de educación. En el ejercicio de sus competencias de ordenación de la función pública docente, pueden crear cuerpos docentes propios, en los que se integre el personal funcionario docente que dependa de la comunidad autónoma en el momento de la creación de dichos cuerpos, así como el que acceda posteriormente por el sistema de acceso legalmente establecido. Así resulta del art. 75.2 LEEP y del propio Reglamento de ingreso, accesos y adquisición de nuevas especialidades en los cuerpos docentes, aprobado por el Real Decreto 276/2007, de 23 de febrero, que derogó el Real Decreto 334/2004, antes citado y que, en su art. 32.2 (como también hacía el precepto correlativo del reglamento de 2004) expresamente se refiere a los «cuerpos pertenecientes a Comunidades Autónomas que hayan procedido a regular su función pública docente». Pero el límite que establece la legislación básica se cifra en la no alteración de la estructura trazada por las normas básicas. La estructura de los cuerpos docentes propios debe ser acorde con la ordenación de cuerpos establecida en la legislación básica. Una comunidad autónoma no puede alterar esa estructura, suprimiendo o refundiendo los cuerpos previstos en la normativa básica estatal. Dado que la legislación básica establece actualmente una docena de cuerpos docentes diferenciados, la norma impugnada, al reducir a cinco el número total de cuerpos docentes y alterar su estructura, vulnera la norma básica. Frente a lo que afirman los letrados del Gobierno de la Generalitat, esa alteración del número y de la estructura de cuerpos docentes previstos en la norma básica no solo impide la identificación inmediata entre los cuerpos docentes autonómicos y los previstos en la norma estatal, sino que puede hacer sumamente compleja la comunicabilidad de personal funcionario docente entre las comunidades autónomas, elemento capital del sistema de cuerpos docentes establecido por la norma estatal. Pues si cada una de las comunidades autónomas procediera a reordenar a su criterio los cuerpos previstos en la norma básica estatal, serían necesarias complicadas reglas de equivalencia o correspondencia entre decenas de cuerpos autonómicos, que es precisamente lo que la norma básica pretende evitar mediante una estructura común de cuerpos docentes para el conjunto del Estado. En suma, la norma impugnada no respeta los cuerpos docentes previstos en la legislación básica estatal y, con ello, mediatamente, vulnera la competencia estatal derivada del art. 149.1.18 CE.

Por tanto, debemos declarar la inconstitucionalidad y nulidad del art. 112, apartado 1, letras a), b) y e) de la Ley 12/2009. Se salva en cambio la constitucionalidad de las letras c) y d) de ese apartado (relativas a los cuerpos de inspectores de educación y de maestros de educación infantil y primaria), al ajustarse a los cuerpos de funcionarios establecidos por las letras i) y a) de la disposición adicional séptima LOE, respectivamente.

El apartado 2 del art. 112 de la Ley 12/2009 determina que la pertenencia al cuerpo de catedráticos de educación de la Generalitat de Cataluña se valora a todos los efectos como mérito docente específico. Puesto que hemos declarado la inconstitucionalidad del art. 112.1 a) que crea el referido cuerpo, la impugnación del apartado 2 del art. 112 debe ser estimada, declarándose también este apartado inconstitucional y nulo.

El apartado 3 del art. 112 de la Ley 12/2009 establece que «[c]orresponde al Gobierno determinar las circunstancias por las que los funcionarios pertenecientes a los cuerpos docentes establecidos en el apartado 1 pueden cumplir funciones docentes en etapas o enseñanzas distintas de las asignadas al cuerpo al que pertenecen, de acuerdo con los requisitos de titulación, formación o experiencia establecidos en cada caso». Sin

embargo, esa competencia está reservada al Gobierno de la Nación por el apartado 1 de la disposición adicional séptima LOE, párrafo segundo, que establece lo siguiente:

«El Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, podrá establecer las condiciones y los requisitos para que los funcionarios pertenecientes a alguno de los cuerpos docentes recogidos en el apartado anterior puedan excepcionalmente desempeñar funciones en una etapa o, en su caso, enseñanzas distintas de las asignadas a su cuerpo con carácter general. Para tal desempeño se determinará la titulación, formación o experiencia que se consideren necesarias.»

No hay duda sobre la condición básica del apartado 1 de la disposición adicional séptima LOE. De una parte, su carácter formalmente básico se afirma en la disposición adicional quinta de la Ley Orgánica de educación. De otra, su carácter materialmente básico se fundamenta en su naturaleza de excepción a la regla general según la cual el personal funcionario docente solo puede impartir las enseñanzas asignadas a su cuerpo con carácter general, que se deduce de la regulación que al respecto se contiene en los arts. 92 a 98 LOE. Si la regla general es básica, también ha de serlo la facultad de establecer excepciones a dicha regla general, pues solo de esta manera se puede articular un régimen jurídico homogéneo que asegure un tratamiento común a los destinatarios de la regulación [SSTC 206/1997, de 27 de noviembre, FJ 8 e); 219/2013, de 19 de diciembre, FJ 5, y 17/2014, FJ 8].

En consecuencia, debemos declarar la inconstitucionalidad y nulidad del apartado 3 del art. 112 de la Ley 12/2009, por contradecir lo dispuesto en la disposición adicional séptima 1 LOE.

El apartado 4 del art. 112 de la Ley 12/2009 establece que «[c]orresponde al Gobierno determinar las especialidades de los cuerpos docentes de acuerdo con los currículos de las áreas, materias y módulos que deben impartir». Sin embargo, esa competencia está expresamente reservada al Gobierno de la Nación por la disposición adicional séptima, apartado 2, LOE, que establece que «[c]orresponde al Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, la creación o supresión de las especialidades docentes de los cuerpos a los que se refiere esta disposición, a excepción de la letra i) del apartado anterior».

Tampoco hay duda sobre la condición básica de la disposición adicional séptima, apartado 2, LOE. De una parte, su carácter formalmente básico se afirma en la disposición adicional quinta de la Ley Orgánica de educación. De otro, la jurisprudencia de este Tribunal avala el carácter materialmente básico de dicha disposición. En efecto, en la ya citada STC 213/2013, FJ 8, afirmamos que las especialidades docentes «acreditan que los funcionarios docentes poseen los conocimientos necesarios para impartir determinadas áreas y materias integradas en el currículo de las enseñanzas reservadas al cuerpo docente al que pertenecen» y que tales «especialidades se han contemplado tradicionalmente en la legislación educativa estatal (así en la disposición adicional octava de la Ley Orgánica de ordenación general del sistema educativo: LOGSE, apartado 8, o en diversos preceptos de la Ley Orgánica de calidad de la educación, como los arts. 11, 19, 85, 106, o en la vigente Ley Orgánica 2/2006, que atribuye al Gobierno, en su disposición adicional séptima 2, tanto la creación o supresión de las especialidades docentes de los cuerpos como la asignación de áreas, materias y módulos que deberán impartir los funcionarios adscritos a cada una de ellas)».

En concreto, el Estado ha ejercido su competencia para definir las especialidades docentes a través del Real Decreto 1834/2008, de 8 de noviembre, por el que se definen las condiciones de formación para el ejercicio de la docencia en la educación secundaria obligatoria, el bachillerato, la formación profesional y las enseñanzas de régimen especial y se establecen las especialidades de los cuerpos docentes de enseñanza secundaria. Ya en la STC 17/2014, FJ 5, en la que enjuicamos algunos preceptos de este Real Decreto, incardinamos primordialmente esta materia, conforme a lo ya expuesto, en el ámbito de la educación, en el que, ex art. 149.1.30 CE, corresponde al Estado dictar las normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE, aunque «sin descartar

de plano la incidencia del art. 149.1.18 CE en la medida en que nos encontramos ante la regulación de las especialidades docentes de los cuerpos en los que se ordena la función pública docente». En cuanto al argumento de los letrados del Parlamento de Cataluña, relativo a la falta de rango normativo del Real Decreto 1834/2008 para fijar las bases a tenor del art. 111 EAC, debe ser rechazado con arreglo a nuestra doctrina fijada en la STC 31/2010, FJ 60, ya recordada en el fundamento jurídico 6 d) de esta sentencia. Asimismo, en la STC 17/2014, FJ 6, afirmamos de modo expreso:

«[E]l reglamento objeto del presente conflicto reúne las características formales exigidas para ser considerado como básico. Por un lado, su disposición final primera, tras declarar su carácter básico, afirma que se dicta 'al amparo del artículo 149.1.18 y 30 de la Constitución'. Por otro, es la propia Ley Orgánica de educación, en sus arts. 94 y 100.2 (que, de acuerdo con lo dispuesto en la disposición final quinta, tienen carácter básico), la que remite al Gobierno la habilitación de otras titulaciones no previstas en ella para impartir enseñanzas de educación secundaria obligatoria y bachillerato en determinadas áreas, previa consulta a las Comunidades Autónomas, así como la fijación de la formación pedagógica y didáctica necesaria para ejercer la docencia en las diferentes enseñanzas reguladas en la Ley. Asimismo, la disposición adicional séptima, en su segundo apartado, atribuye al Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, no sólo la creación o supresión de las especialidades docentes de los cuerpos a los que se refiere dicha disposición, sino también la asignación de áreas, materias y módulos que deberán impartir los funcionarios adscritos a cada una de ellas. De acuerdo con lo dicho más arriba, la actuación del Gobierno sería aquí completiva y no definidora de competencias y sería, además, 'complemento indispensable' para asegurar el mínimo común denominador establecido en la Ley Orgánica 2/2006, pues esta no resulta instrumento idóneo para regular exhaustivamente todos los aspectos básicos, debido al 'carácter marcadamente técnico o a la naturaleza coyuntural y cambiante' de los mismos. Efectivamente, no es infrecuente que se produzcan cambios en los planes de estudios o en los distintos currículos que hacen necesarias adaptaciones en las exigencias relativas a la formación del profesorado, como, de hecho, ocurre en este caso, según hemos reseñado en el fundamento jurídico segundo.»

Por ello, debemos declarar la inconstitucionalidad y nulidad del apartado 4 del art. 112, por contradecir lo dispuesto en la disposición adicional séptima, apartado 2, de la Ley Orgánica de educación.

El apartado 5 del art. 112 de la Ley 12/2009 establece que «[e]l Gobierno debe establecer los criterios de idoneidad y el procedimiento específico para que el personal funcionario docente pueda acreditar competencia docente para impartir áreas, materias y módulos profesionales diferentes de los atribuidos a su especialidad docente. Para la acreditación de competencia docente en un área, materia o módulo, deben tomarse en consideración los criterios de titulación académica, formación y experiencia docente acreditada y la superación de un período de prácticas con evaluación positiva». Sin embargo, la legislación básica estatal no prevé la posibilidad de que, con carácter general, el personal funcionario docente acredite competencia docente para impartir áreas, materias y módulos profesionales diferentes de los atribuidos a su especialidad docente, pues reserva expresamente al Estado la competencia para determinar, previa consulta a las comunidades autónomas, «la asignación de áreas, materias y módulos que deberán impartir los funcionarios adscritos a cada una» de las especialidades docentes (disposición adicional séptima, apartado 2, LOE).

En concreto, los anexos I y II del Real Decreto 1834/2008 regularon esas especialidades docentes para los cuerpos de catedráticos y de profesores de enseñanza secundaria y para el cuerpo de profesores técnicos de formación profesional, respectivamente. Igualmente, las materias que deberán impartir los funcionarios de los cuerpos de catedráticos y de profesores de enseñanza secundaria en la educación secundaria obligatoria y en el bachillerato se especificaron en los anexos III y IV del Real Decreto 1834/2008, cuya redacción vigente corresponde al Real Decreto 665/2015,

de 17 de julio. Y en el anexo V del mismo real decreto (también modificado por el Real Decreto 665/2015) se establecieron las correspondencias de acuerdo con las cuales los funcionarios de los cuerpos de catedráticos y de profesores de enseñanza secundaria, de las especialidades allí previstas, podrán impartir docencia en el bachillerato y en la educación secundaria obligatoria, siempre que reúnan las condiciones que en el mismo se detallan.

Ciertamente, la normativa básica estatal reconoce a las comunidades autónomas en este ámbito algunas posibilidades de intervención normativa en aspectos delimitados. Así, de acuerdo con los art. 26.3 LOE y 6 del Real Decreto 1834/2008, las administraciones educativas podrán establecer las condiciones necesarias para permitir que, en los primeros cursos de la educación secundaria obligatoria, los profesores con la debida cualificación impartan más de una materia al mismo grupo de alumnos. Asimismo, el art. 5 del Real Decreto 1834/2008, modificado por el art.1.2 del Real Decreto 665/2015, de 17 de julio, establece que las administraciones educativas determinarán la atribución de las materias de libre configuración autonómica que establezcan en la ESO y el bachillerato a las diferentes especialidades docentes. La disposición adicional segunda del mismo Real Decreto 1834/2008, prevé también que las administraciones educativas determinen, en sus ámbitos respectivos, qué materias y módulos de la ESO, del bachillerato y de la formación profesional del sistema educativo, podrán impartir los profesores pertenecientes a los cuerpos docentes declarados a extinguir por las normas anteriores a la LOGSE de 1990. Por último, en la STC 17/2014, de reiterada cita, FJ 8, también afirmamos que nada impedía a las comunidades autónomas establecer «criterios adicionales de titulación y experiencia que supongan la preferencia de unos profesores frente a otros a la hora de impartir cada asignatura concreta (siempre que tales criterios no se encuentren constitucionalmente proscritos)».

Sin embargo, el apartado 5 del art. 112 de la Ley 12/2009 va más allá del contenido de esas concretas previsiones, contradiciendo el ejercicio de las competencias estatales en esta materia, cuya concreción se halla actualmente en las especificaciones que se detallan en el Real Decreto 1834/2008, cuyo carácter básico, según lo dicho, ya hemos declarado expresamente tanto en relación con las especialidades docentes allí previstas (STC 213/2013, FJ 8) como con respecto al art. 3.3 y al anexo V (STC 17/2014, FFJJ 7 y 8). Pues bien, el mismo criterio ha de extenderse también a las materias que deben impartir los cuerpos de catedráticos y profesores de educación secundaria en la educación secundaria obligatoria y en el bachillerato previstas en los anexos III y IV, pues el establecimiento estatal de las exigencias relativas a la formación docente del personal funcionario docente necesaria para impartir las diversas áreas, materias y módulos se conecta justamente con la obligación que para el Estado se deriva de los arts. 27 y 149.1.30 CE de procurar no solo una formación común de todos los escolares en las distintas etapas educativas sino también unas exigencias mínimas de calidad de la enseñanza, sea cual sea la comunidad autónoma en la que se realicen los estudios (SSTC 88/1983, de 27 de octubre, FJ 3; 131/1996, de 11 de julio, FJ 9, y 17/2014, FJ 7).

Así pues, la competencia atribuida al Gobierno de la Generalitat por la norma impugnada dirigida a acreditar con carácter general competencia docente de su personal funcionario docente para impartir áreas, materias y módulos profesionales diferentes de los atribuidos a su especialidad no resulta compatible con la reserva expresa al Estado, realizada por la legislación básica, de la determinación de las especialidades del personal funcionario docente, en los términos señalados. Por todo ello, el apartado 5 del art. 112 debe ser declarado inconstitucional y nulo.

Por último, el apartado 6 del art. 112 de la Ley 12/2009 dispone que «[e]n la educación permanente de adultos, la atribución docente de las acciones de formación que no conducen a la obtención de títulos es la determinada por la normativa que regula dichas acciones». La demanda se limita en este punto a hacer extensivo al apartado transcrito el reproche genérico formulado al art. 112 de la Ley 12/2009, según el cual este no se ajusta a las previsiones de los arts. 92 a 98 y disposiciones adicionales sexta, octava, novena y decimotercera LOE, y del Real Decreto 1834/2008. Sin embargo, las

citadas normas estatales no regulan el profesorado de educación de personas adultas (a él se refiere el art. 99 LOE, no invocado en la demanda, que requiere que este personal cuente con la titulación establecida con carácter general para impartir las respectivas enseñanzas, pero solo respecto a las que conduzcan a la obtención de un título académico o profesional). Por tanto, la falta de argumentación específica sobre la posible inconstitucionalidad del apartado 6 del art. 112, nos exime de su análisis y conlleva la desestimación del recurso contra el mismo.

En resumen, se declara la inconstitucionalidad del art. 112 de la Ley 12/2009, a excepción de las letras c) y d) del apartado 1 y del apartado 6 del precepto.

d) El art. 114 de la Ley 12/2009, sobre estructuración de los puestos de trabajo en plantillas de profesorado, es impugnado, únicamente en su apartado 1, por remisión a lo ya expuesto sobre las competencias estatales en esta materia.

La impugnación no puede ser estimada. El art. 114.1 de la ley impugnada, se limita a señalar que «[l]as plantillas de profesorado de la Generalitat incluyen los puestos de trabajo dotados presupuestariamente de los distintos centros educativos públicos, de las zonas escolares rurales y de los servicios educativos, clasificados, si procede, por especialidades docentes». A este respecto, el art. 74 LEEP establece que «[l]as administraciones públicas estructurarán su organización a través de relaciones de puestos de trabajo u otros instrumentos organizativos similares», mientras que la LOE solo alude a las plantillas o relaciones de puestos de trabajo de las administraciones educativas al referirse a los concursos de traslado de ámbito nacional, en la disposición adicional sexta, apartado 3, para señalar que los requisitos generales y específicos que deberán reunir los funcionarios públicos docentes para participar en tales concursos, serán los que establezcan las convocatorias de acuerdo con lo que requieran las plantillas o relaciones de puestos de trabajo. Pues bien, teniendo en cuenta que el art. 131.2 b) EAC recoge expresamente la competencia autonómica exclusiva para «la definición de las plantillas del profesorado», y que el precepto autonómico cuestionado es plasmación del ejercicio de la citada competencia autonómica, debemos rechazar la impugnación presentada, que, además, no especifica con suficiente detalle la tacha de inconstitucionalidad que reprocha en este punto.

e) Del art. 117.1 de la Ley 12/2009 se impugnan las letras c), d) y f), cuyo tenor es el siguiente:

«Artículo 117. Órganos competentes en materia de función pública docente.

1. Corresponde al Gobierno, en materia de función pública docente:

[...]

c) Establecer las especialidades docentes de cada uno de los cuerpos docentes.

d) Fijar los complementos retributivos de promoción profesional correspondientes a los grados y a la categoría superior de senior, y establecer, para los docentes que han sido directores de centros públicos, la proporción, las condiciones y los requisitos para mantener, mientras permanezcan en servicio activo, parte del complemento retributivo correspondiente al cargo, siempre que haya sido ejercido con evaluación positiva.

[...]

f) Regular los procedimientos de provisión de puestos de trabajo docente.»

Sin embargo, aunque tanto el suplico de la demanda como su apartado IV, relativo al objeto del recurso, identifican esas tres letras como materia impugnada [si bien en el cuerpo del escrito se transcribe la letra g) en lugar de la f)], los razonamientos de los recurrentes se circunscriben en realidad a la letra c) de ese apartado, en cuanto que al encargar al Gobierno catalán la regulación de las especialidades docentes de cada cuerpo, contradice el art. 2 y los anexos del Real Decreto 1834/2008, en el que se establecen las especialidades de los cuerpos docentes de enseñanza secundaria. Por tanto, ante la absoluta falta de fundamentación del recurso dirigido contra las letras d) y f) del precepto, se ha de desestimar la demanda en lo que a ellas respecta.

Por su parte, la letra c) del art. 117.1 establece, en efecto, que «[c]orresponde al Gobierno, en materia de función pública docente: [...] c) Establecer las especialidades docentes de cada uno de los cuerpos docentes». Su impugnación debe ser estimada puesto que, en la precitada STC 17/2014, FJ 7, ya declaramos, aparte del carácter básico de los preceptos allí impugnados del Real Decreto 1834/2008, que el establecimiento de las especialidades docentes de cada uno de los cuerpos docentes está atribuido a la competencia del Estado recogida en el art. 149.1.30 CE, en el marco de su obligación de procurar un nivel de formación homogéneo de todos los escolares, con independencia de la comunidad autónoma en la que realicen sus estudios y sin que, en el concreto caso de Cataluña, ello suponga invasión de su competencia exclusiva en materia organizativa de la función pública docente, ni de la compartida sobre personal docente, recogidas en los arts. 136 a) y 131.3 j) EAC, invocados por las partes demandadas.

En consecuencia, la letra c) del art. 117.1 de la Ley 12/2009 debe ser declarada inconstitucional y nula.

f) La impugnación conjunta de los arts. 119 («Sistema de ingreso a la función pública docente»), salvo sus apartados 5 y 6, 120 («Acceso al Cuerpo de Catedráticos de Educación») y 121 («Acceso al Cuerpo de Inspectores de Educación»), yuxtapone dos motivos de impugnación de sentido distinto: al art. 119 se le reprocha en la demanda que contenga una redacción similar a la de la disposición adicional duodécima LOE, mientras que, los arts. 120 y 121 se recurren por separarse de la regulación básica contenida en la disposición adicional décima LOE y en su normativa básica de desarrollo (Real Decreto 276/2007).

La parte del art. 119 de la Ley 12/2009 que se impugna dispone lo siguiente:

«Artículo 119. Sistema de ingreso a la función pública docente.

1. El sistema de ingreso a los cuerpos en los que se ordena la función pública docente es el de concurso-oposición, que incluye una fase de prácticas, mediante convocatoria pública, que debe garantizar los principios de igualdad, publicidad, mérito y capacidad.

2. En la fase de concurso se valoran, entre otros méritos, la formación académica, la experiencia docente previa y la acreditación del dominio de lenguas extranjeras. En la fase de oposición se valoran los conocimientos específicos de la especialidad docente a la que se opta, la capacidad pedagógica y el dominio de las técnicas necesarias para el ejercicio docente. El período de prácticas permite valorar el grado de desarrollo de las competencias profesionales de los candidatos.

3. Las pruebas de selección deben orientarse a determinar la idoneidad y la competencia de los candidatos basándose en los conocimientos y aptitudes, y pueden incluir una entrevista.

4. La fase de prácticas tuteladas, que puede incluir cursos específicos de formación, tiene una duración de un curso académico.

[...]

7. En la selección de los aspirantes debe tenerse en cuenta la valoración ponderada de las fases de concurso, oposición y prácticas, sin perjuicio de la necesidad de superar las correspondientes pruebas. En la fase de concurso no pueden fijarse puntuaciones mínimas.

8. El número de personas seleccionadas en un proceso de concurso-oposición, que concluye con la superación del período de prácticas, no puede superar el número de plazas objeto de la convocatoria».

De nuevo, se plantea la inconstitucionalidad de esta regulación, no por su contradicción con la legislación básica estatal, sino por su reproducción, en la medida en que con ello pueda suplantarse al órgano que en realidad es el competente para dictarla. En efecto, buena parte del contenido de este precepto viene a reproducir lo dispuesto en los apartados 1 y 2 de la disposición adicional decimosegunda de la Ley Orgánica de

educación sobre el ingreso en la función pública docente, mediante un sistema de concurso-oposición con sus fases de concurso, oposición y prácticas.

La disposición final quinta, apartado 1, de la Ley 2/2006 atribuye carácter básico a esa disposición. Y así debe ser corroborado desde el punto de vista material, puesto que corresponde al Estado, en virtud del art. 149.1.18 CE, establecer las bases del régimen estatutario de todos los funcionarios, incluyendo los cuerpos docentes, que comprende como uno de sus elementos principales la regulación del régimen de adquisición de la condición de funcionario [SSTC 99/1987, de 11 de junio, FJ 3 c); 56/1990, de 29 de marzo, FJ 19], para el cual se establecen unas pautas en ese apartado.

Sin embargo, cabe constatar que la reproducción de lo dispuesto en el apartado 1 de la disposición adicional decimosegunda de la Ley Orgánica de educación a lo largo del art. 119 de la Ley 12/2009 tiene un sentido instrumental en la medida en que viene acompañada de un desarrollo autonómico que cobra sentido a partir de dicha reiteración. Es el caso de la exigencia en la fase de concurso de la acreditación del dominio de las lenguas extranjeras y la descripción del objetivo del periodo de prácticas (art. 119.2); de la posibilidad de incluir una entrevista en el proceso de selección (art. 119.3); de la duración del periodo de prácticas (art. 119.4); de la prohibición de que en la fase de concurso se establezcan puntuaciones mínimas (art. 119.7); o de la afirmación de que el proceso selectivo comprende el periodo de prácticas, por lo que será en ese momento cuando el número de personas seleccionadas no pueda superar al de plazas convocadas (art. 119.8). Se puede afirmar, en consecuencia, que esas reproducciones contribuyen a hacer más comprensible la regulación autonómica dictada en ejercicio de sus competencias propias. Por último, se puede comprobar que la reproducción, aunque no sea literal por ser fraccionada, es respetuosa con el contenido de lo dispuesto en el apartado primero de la disposición adicional decimosegunda de la Ley Orgánica de educación, sin omitir aspectos relevantes del régimen de ingreso que allí se establece ni alterar su contenido. Todo ello sin perjuicio de que esa recepción no pueda comportar asunción competencial alguna por parte de la comunidad autónoma, de manera que no podrá alterar la regulación básica reproducida, sino como efecto de su modificación por el propio legislador estatal.

Por tanto, la impugnación del art. 119 de la Ley 12/2009 debe ser rechazada.

El art. 120 de la Ley 12/2009 concreta el régimen de acceso a la función pública docente para el caso del cuerpo de catedráticos:

«Artículo 120. Acceso al Cuerpo de Catedráticos de Educación.

1. Los funcionarios docentes del Cuerpo de Profesores de Educación de la Generalidad de Cataluña que quieran acceder al Cuerpo de Catedráticos de Educación de la Generalidad de Cataluña deben tener una antigüedad mínima de ocho años como funcionarios de carrera en el cuerpo y la escala de procedencia.

2. El sistema de acceso al Cuerpo de Catedráticos de Educación es el de concurso, sin fase de prácticas. En el concurso se valoran los méritos relacionados con la actualización científica y didáctica, la participación en proyectos educativos, el ejercicio de la función docente con evaluación positiva, el ejercicio de la función directiva con evaluación positiva, el conocimiento de lenguas extranjeras y, si procede, la trayectoria artística de los candidatos, debiendo acreditarse, si no se ha hecho anteriormente, el conocimiento suficiente y adecuado del catalán, tanto en la expresión oral como en la escrita.»

Como puede fácilmente comprenderse, la declaración de inconstitucionalidad formulada en el fundamento jurídico 7 c) en relación con las letras a) y b) del art. 112 de la Ley 12/2009, se comunica a este precepto sin necesidad de entrar a analizar su contenido, puesto que se refiere al sistema de acceso a un cuerpo docente propio de la Generalitat de Cataluña que no se ajusta a las categorías básicas previstas en la normativa estatal. En consecuencia, se declara inconstitucional, por conexión, el art. 120 de la Ley 12/2009.

Por su parte, el art. 121 de la Ley 12/2009 concreta el régimen de acceso al cuerpo de inspectores de educación, que a nivel autonómico ha sido creado por el art. 112.1 c) de la Ley 12/2009, con pleno ajuste a lo previsto en la disposición adicional séptima, apartado 1 i) LOE, como antes se ha examinado. Su contenido es el siguiente:

«Artículo 121. Acceso al Cuerpo de Inspectores de Educación.

1. El proceso selectivo ordinario de acceso al Cuerpo de Inspectores de Educación de la Generalidad de Cataluña es el de concurso-oposición, que incluye una fase de prácticas. Los aspirantes deben tener una antigüedad y una experiencia docente mínima de seis años en alguno de los cuerpos que integran la función pública docente y una titulación académica que les permita acceder a un cuerpo del subgrupo A1.

2. En la fase de concurso se valora la capacidad profesional de los candidatos y los méritos específicos como docentes, el ejercicio de cargos directivos con evaluación positiva, haber ocupado puestos de responsabilidad técnica en la Administración educativa de Cataluña, el ejercicio de la función inspectora con evaluación positiva y la pertenencia al Cuerpo de Catedráticos de Educación de la Generalidad de Cataluña.

3. La fase de oposición consiste en una prueba en la que se valoran los conocimientos pedagógicos, de administración y de legislación educativa, así como conocimientos y técnicas específicos, debiendo acreditarse, si no se ha hecho anteriormente, el conocimiento suficiente y adecuado del catalán, tanto en la expresión oral como en la escrita.

4. En las convocatorias de acceso al Cuerpo de Inspectores de Educación puede reservarse hasta un tercio de las plazas para cubrirlas mediante un concurso de méritos destinado a los funcionarios docentes que, además de cumplir los requisitos generales, hayan ejercido, con evaluación positiva, el cargo de director o directora como mínimo durante tres mandatos o la función inspectora con evaluación positiva como mínimo durante seis años. El Departamento debe fijar las condiciones en las que pueden quedar exentos de la fase de prácticas, según la experiencia previa que acrediten, los candidatos al procedimiento de acceso regulado en el presente apartado.»

El art. 121 de la Ley del 12/2009 recoge los contenidos de la legislación básica estatal sobre el acceso al cuerpo de inspectores de educación, constituida por el apartado 4 de la disposición adicional decimosegunda de la Ley Orgánica 2/2006, de educación, que se ofrece con una formulación propia en la que se añaden algunas prescripciones autonómicas específicas.

La disposición final quinta, apartado 1, de la Ley Orgánica 2/2006 atribuye carácter básico a esa regulación estatal. Y así debe ser corroborado desde el punto de vista material, puesto que corresponde al Estado, en virtud del art. 149.1.18 CE, establecer las bases del régimen estatutario de todos los funcionarios, incluyendo los cuerpos docentes, que comprende como uno de sus elementos principales la regulación del régimen de adquisición de la condición de funcionario [SSTC 99/1987, de 11 de junio, FJ 3 c) y 56/1990, de 29 de marzo, FJ 19], para el cual se establecen unas pautas en ese apartado.

De acuerdo con la doctrina de las *leges repetitae* que venimos aplicando en esta sentencia, entendemos que la reproducción de esos contenidos estatales básicos que, en general, como técnica normativa debe ser evitada por los peligros que comporta, puede tener sentido cuando respetándose los términos de la normativa básica se hace una utilización de aquella para hacer comprensible la normativa de desarrollo, sin ánimo de generar un texto refundido de bases estatales y desarrollo autonómico que no está previsto en nuestro sistema constitucional de reparto de competencias porque supone en la práctica una usurpación del espacio normativo que corresponde al Estado en una suerte de conmixión de competencias.

En este sentido, cabe apreciar que el apartado 1 del art. 121 de la Ley 12/2009 reproduce, sin añadir nada, la disposición adicional decimosegunda, apartado 4, de la Ley Orgánica de educación, al establecer que el acceso al cuerpo de inspectores exige superar un concurso-oposición y unas prácticas, requiriendo como condición previa

para participar en ellos una antigüedad funcionarial y de experiencia docente de seis años. Sin embargo, ese apartado sirve de marco al desarrollo que se establecerá en el resto del precepto, como una suerte de índice de los elementos que se desarrollarán a continuación: la fase de concurso, la fase de oposición y la fase de prácticas. De manera que, al igual que hemos salvado reglas paralelas establecidas en el art. 119.1 y 120.2 de la Ley 12/2009, declaramos la constitucionalidad de ese inciso del apartado 1 del art. 121.

Por su parte, los apartados 2 a 4 del precepto, si bien repiten algunas normas que están en la LOE, sí contienen un desarrollo normativo autonómico susceptible de ser calificado como tal, puesto que añaden méritos específicos valorables en la fase de concurso, como el de haber ocupado puestos de responsabilidad técnica en la administración educativa de Cataluña o la función inspectora con evaluación positiva (apartado 2); o conocimientos que deberán acreditarse en la fase de oposición, como el catalán (apartado 3); y concretan los términos de la reserva de un tercio de plazas a funcionarios que hayan ejercido puestos directivos o de inspección, prevista como posible en la disposición adicional decimosegunda, apartado 4, de la Ley Orgánica de educación. Por tanto, en el caso de estos tres apartados, la reproducción parcial de la normativa básica estatal se estima necesaria para hacer inteligible la norma autonómica, debiendo, pues, desestimarse el recurso frente a ellos.

Ahora bien, en coherencia con lo que hemos establecido en el fundamento jurídico 7 c), hemos de indicar que el inciso final del apartado 2 del art. 121 de la Ley 12/2009, que introduce como mérito específico para el ingreso en el cuerpo de inspectores la pertenencia al cuerpo de catedráticos de educación de la Generalitat de Cataluña, debe ser declarado inconstitucional y nulo. Puesto que hemos rechazado la creación de ese cuerpo funcionarial autonómico, la pertenencia al mismo no puede constituir un mérito evaluable para otros procesos selectivos.

g) Finalmente, se invoca en este bloque normativo el art. 125 de la Ley 12/2009, cuyo contenido es el siguiente:

«Artículo 125. Permanencia en el puesto de trabajo.

Tras la obtención de un puesto de trabajo por concurso, para poder participar en nuevos concursos de provisión de puestos de trabajo docentes es preciso haber ocupado efectivamente el puesto de trabajo durante un año, como mínimo, salvo que el nuevo puesto pertenezca a la misma zona educativa.»

Este precepto es impugnado por contradecir el apartado 6 de la disposición adicional sexta de la Ley Orgánica 2/2006, al establecer un requisito diferente en una materia que requeriría según los recurrentes un tratamiento jurídico igual en todo el territorio del Estado. Si bien no se identifica expresamente en el escrito de recurso, una somera lectura del precepto impugnado revela que dicha diferencia reside en la duración de la obligación de permanencia mínima en una plaza obtenida por concurso antes de poder participar en sucesivos concursos de provisión de puestos de trabajo. El apartado 6 de la disposición adicional sexta de la citada ley orgánica establece un período mínimo de permanencia de dos años, mientras que el art. 125 de la ley impugnada requiere un tiempo mínimo de permanencia de un año.

Como ya se ha expuesto, con arreglo a nuestra reiterada doctrina, la declaración de la inconstitucionalidad mediata de una disposición autonómica por vulnerar lo previsto en una norma básica requiere dos operaciones sucesivas: por una parte, la constatación de que la norma estatal reúne efectivamente la condición de básica; y, por otra, la verificación de que existe una verdadera contradicción entre la norma impugnada y la norma estatal básica que no pueda ser salvada con una interpretación de la norma cuestionada conforme con la Constitución (por todas, STC 215/2013, de 19 de diciembre, FJ 3).

El apartado 6 de la disposición adicional sexta de la Ley Orgánica de educación establece que «[l]os funcionarios docentes que obtengan una plaza por concurso deberán permanecer en la misma un mínimo de dos años para poder participar en

sucesivos concursos de provisión de puestos de trabajo». No hay duda del carácter formalmente básico de la disposición transcrita. De un lado, se contiene en una norma de rango legal y, de otro, la propia Ley Orgánica 2/2006, de educación especifica su carácter básico en el apartado 1 de la disposición final quinta.

Para determinar su carácter materialmente básico conviene que situemos el apartado 6 en el contexto de la disposición adicional sexta. Su apartado 1 establece que «[s]on bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos docentes, además de las recogidas, con tal carácter, en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, modificada por la Ley 23/1988, de 28 de julio, las reguladas por esta Ley y la normativa que la desarrolle, para el ingreso, la movilidad entre los cuerpos docentes, la reordenación de los cuerpos y escalas, y la provisión de plazas mediante concursos de traslados de ámbito estatal». Y su apartado 2 dispone que «[l]as Comunidades Autónomas ordenarán su función pública docente en el marco de sus competencias, respetando, en todo caso, las normas básicas a que se hace referencia en el apartado anterior». La misma disposición adicional sexta regula los concursos de traslados de ámbito estatal que deberán convocar periódicamente las administraciones educativas (apartado 3), así como la posibilidad de que esas administraciones convoquen procedimientos de provisión de puestos de trabajo de ámbito territorial limitado durante los cursos escolares en los que no se celebren los concursos de ámbito estatal (apartado 4).

Sin perjuicio de que en otros ámbitos de la función pública existan periodos mínimos de permanencia similares, a partir de la remisión que a sus normas de desarrollo establece el art. 79.2 LEEP, y sin perjuicio asimismo de la existencia de regímenes específicos, como el establecido para el personal al servicio de la administración de justicia en el art. 529.3 y concordantes de la Ley Orgánica del Poder Judicial, lo relevante aquí es constatar que el ámbito de aplicación de la disposición adicional sexta, apartado 6, propuesta como parámetro de constitucionalidad mediata al enjuiciar el art. 125 de la Ley del Parlamento de Cataluña 12/2009, son los concursos de traslado de la función pública docente de ámbito estatal. Así se desprende del apartado 1 de la misma disposición adicional sexta de la Ley Orgánica de educación, que expresamente califica de «bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos docentes», entre otras, las normas recogidas en la Ley Orgánica de educación relativas a la «provisión de plazas mediante concursos de traslados de ámbito estatal». Y así resulta también de una interpretación teleológica del precepto: si la provisión de plazas mediante concursos de traslados de ámbito estatal pertenece, según el legislador estatal, al ámbito de lo básico, es coherente con esa decisión legítima del legislador y con la finalidad de establecer un régimen uniforme que permita la celebración de esos concursos en condiciones de igualdad entre todos los interesados, el establecimiento de un periodo mínimo de permanencia en el puesto de trabajo, aplicable con carácter general, para que los funcionarios docentes puedan participar en esos concursos.

En definitiva, el apartado 6 de la disposición adicional sexta LOE tiene carácter materialmente básico, pero su ámbito de aplicación se circunscribe a los concursos de traslados de ámbito estatal. Al no resultar aplicable a los concursos entre funcionarios docentes de ámbito territorial previstos ya en la disposición adicional sexta, apartado 4, de la Ley Orgánica 2/2006 cabe entender que el art. 125 de la Ley 12/2009 se refiere solo a estos últimos. Se trata de una aplicación de nuestra doctrina, según la cual «[a]nte 'varias interpretaciones posibles igualmente razonables, el principio de conservación de la ley impone la aplicación de la técnica de la 'interpretación conforme'» [SSTC 55/2018, FJ 11 f), y 97/2018, FJ 7], por lo que habiendo otra interpretación que «siendo igualmente razonable, resulta conforme a la Constitución», debemos descartar aquellas que den lugar a que el precepto incurra en inconstitucionalidad [STC 168/2016, de 6 de octubre, FJ 4 b)]. En consecuencia, cabe afirmar que el precepto, así interpretado, no es inconstitucional, lo que se llevará al fallo de esta sentencia.

8. Un quinto bloque de impugnaciones se refiere al título IX («De la dirección y gobierno de los centros educativos»). El contenido de los tres preceptos impugnados,

incluidos en el capítulo III de dicho título, relativo a centros privados no concertados, es el siguiente:

«Artículo 153. Órganos de gobierno y de coordinación docente.

1. Los centros privados no concertados deben disponer de, al menos, los siguientes órganos:

- a) El director o directora.
- b) El claustro del profesorado.

2. Las normas de organización y funcionamiento del centro pueden establecer otros órganos de gobierno, de asistencia al director o directora y de coordinación docente y tutoría.

3. Las normas de organización y funcionamiento pueden determinar órganos y procedimientos de participación de la comunidad educativa en el funcionamiento del centro.»

«Artículo 154. El director o directora.

1. El director o directora ejerce la dirección pedagógica del centro.

2. Son funciones del director o directora las que le atribuyan las normas de organización y funcionamiento del centro, y específicamente:

- a) Dirigir y coordinar las actividades educativas del centro de acuerdo con el proyecto educativo.
- b) Presidir los actos académicos.
- c) Dirigir la actividad docente del centro y de su personal.
- d) Emitir certificaciones y documentos académicos».

«Artículo 155. El claustro del profesorado.

El claustro del profesorado de los centros privados no concertados, además de las funciones que le atribuyan las normas de organización y funcionamiento del centro, tiene expresamente asignadas funciones de coordinación docente y de tutoría.»

Para determinar la conformidad constitucional de las referidas disposiciones legales en los términos en que han sido impugnadas, debemos partir de su contenido para examinar si se pueden amparar en algún título competencial de la comunidad autónoma y, posteriormente, en su caso, comprobar que no contradicen las competencias estatales o las disposiciones que sobre las mismas cuestiones haya podido dictar el Estado con arreglo a sus competencias.

El título IX de la ley impugnada versa sobre la dirección y el gobierno de los centros educativos y se compone de tres capítulos, referidos a los centros educativos de titularidad pública (cap. I), los centros privados concertados (cap. II) y los centros privados no concertados (cap. III). La intensidad de la regulación del gobierno de los centros educativos varía en la Ley del Parlamento de Cataluña 12/2009 de mayor a menor según se trate de centros públicos, concertados o privados no concertados. Así, en el caso de los últimos, los arts. 153 a 155 transcritos se limitan a asegurar la existencia en ellos de una dirección pedagógica y una coordinación docente y de tutoría.

Como ya hemos indicado en el fundamento jurídico 3 de esta sentencia, el art. 131.3 EAC atribuye a la Generalitat competencia compartida sobre lo no regulado en el apartado 2 (en el que enumera las que califica de competencias exclusivas), «siempre 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». El citado apartado 3 incluye expresamente, entre otras, las siguientes submaterias: la ordenación del sector de la enseñanza y de la actividad docente y educativa; los requisitos y condiciones de los centros docentes y educativos; la organización de los centros públicos y privados sostenidos con fondos públicos; y la participación de la comunidad educativa en el control y gestión de los

centros docentes públicos y de los privados sostenidos con fondos públicos. Por tanto, la regulación de las funciones de dirección pedagógica y de coordinación docente y tutoría en los centros privados no concertados y su atribución a dos órganos diferenciados se fundamenta en la competencia autonómica sobre la submateria «ordenación de la actividad docente y educativa» ex art. 131.3 b) EAC.

En cuanto a la legislación estatal relativa a la organización y funcionamiento de los centros privados no concertados, el art. 118.2 LOE, señala que «[l]a participación, autonomía y gobierno de los centros que ofrezcan enseñanzas reguladas en esta Ley se ajustarán a lo dispuesto en ella y en la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación, y en las normas que se dicten en desarrollo de las mismas». Por su parte, el art. 25 de la Ley Orgánica 8/1985, en la redacción dada por la disposición final primera 6 LOE, establece que: «Dentro de las disposiciones de la presente Ley y normas que la desarrollan, los centros privados no concertados gozarán de autonomía para establecer su régimen interno, seleccionar su profesorado de acuerdo con la titulación exigida por la legislación vigente, elaborar el proyecto educativo, organizar la jornada en función de las necesidades sociales y educativas de sus alumnos, ampliar el horario lectivo de áreas o materias, determinar el procedimiento de admisión de alumnos, establecer las normas de convivencia y definir su régimen económico». El art. 26.1 LODE añade que: «[l]os centros privados no concertados podrán establecer en sus respectivos reglamentos de régimen interior órganos a través de los cuales se canalice la participación de la comunidad educativa». Por otro lado, entre las normas de carácter básico que contiene la Ley Orgánica 2/2006, de acuerdo con su disposición final quinta, destaca el art. 120 LOE, cuyo apartado primero dispone que: «[l]os centros dispondrán de autonomía pedagógica, de organización y de gestión en el marco de la legislación vigente y en los términos recogidos en la presente Ley y en las normas que la desarrollen». Por su parte el apartado segundo señala que: «[l]os centros docentes dispondrán de autonomía para elaborar, aprobar y ejecutar un proyecto educativo y un proyecto de gestión, así como las normas de organización y funcionamiento del centro».

Expuesto lo anterior, apreciamos que la intervención del legislador autonómico plasmada en los preceptos ahora examinados no restringe la autonomía organizativa de los centros privados no concertados reconocida en la normativa estatal. Estos centros, aunque no se financien con fondos públicos, forman parte del sistema educativo español definido en el art. 2 *bis* LOE y prestan servicios relacionados con el ejercicio del derecho a la educación en nuestro país, lo que explica que se sometan en su apertura y funcionamiento al principio de autorización administrativa (arts. 23 y 24 LODE). Por esta razón, participan de los principios y fines a los que se orienta el sistema educativo en su conjunto según los arts. 1 y 2 LOE, entre ellos, la calidad de la educación y la participación de la comunidad educativa, de la que forma parte el profesorado, en la organización, gobierno y funcionamiento de los centros. A partir de estas premisas, los arts. 153 a 155 de la Ley del Parlamento de Cataluña 12/2009, se limitan a prever la existencia en los centros privados no concertados de una dirección y un claustro del profesorado con funciones de dirección y coordinación docentes y académicas descritas en términos genéricos. Nada establecen estos artículos que pueda entenderse como una limitación en la autonomía organizativa de los centros. Nada establecen sobre la designación y cese de los órganos de gobierno de los centros, ni sobre la composición del claustro del profesorado, ni sobre su eventual participación en el control o la gestión de la ordenación de las actividades educativas del centro. Tampoco restringen ninguna de las facetas o aspectos que el art. 25 LODE incluye en la autonomía que reconoce a los centros privados no concertados. Además, expresamente reconocen estas normas la posibilidad de que las normas de organización y funcionamiento de cada centro establezcan otros órganos de gobierno, de asistencia a la dirección y de coordinación docente y tutoría, y determinen órganos y procedimientos de participación de la comunidad educativa en el funcionamiento del centro (art. 153, apartados 2 y 3) o amplíen las funciones del director o directora (art. 154.2) y del claustro del profesorado (art. 155).

Los preceptos impugnados tampoco interfieren en el contenido del derecho de los titulares de centros docentes privados a la dirección de los mismos, derecho que se incardina en el derecho fundamental a la libertad de creación de centros docentes (art. 27.6 CE). Como hemos recordado en las SSTC 176/2015, de 22 de julio, FJ 2, y 31/2018, de 10 de abril, FJ 5, este derecho, desde una perspectiva positiva, «implica el derecho a garantizar el respeto al carácter propio y de asumir en última instancia la responsabilidad de la gestión, especialmente mediante el ejercicio de facultades decisorias en relación con la propuesta de estatutos y nombramiento y cese de los órganos de dirección administrativa y pedagógica, y del profesorado»; y, desde una perspectiva negativa, «exige la ausencia de limitaciones absolutas o insalvables, o que lo despojen de la necesaria protección», de forma que «el titular no puede verse afectado por limitación alguna que, aun respetando aparentemente un suficiente contenido discrecional a sus facultades decisorias con respecto a las materias organizativas esenciales, conduzca en definitiva a una situación de imposibilidad o grave dificultad objetiva para actuar en sentido positivo ese contenido discrecional» (STC 77/1985, de 27 de junio, FJ 20). La exigencia de una dirección pedagógica y de una coordinación docente en cada centro escolar privado no afecta al carácter propio del centro ni a su autonomía pedagógica, pues no impide de forma alguna a los titulares de los centros formular y desarrollar su modelo y su proyecto educativo, en cuanto que es a ellos a quienes corresponde ejercer las facultades decisorias de nombramiento y cese tanto del órgano de dirección pedagógica como del profesorado, el cual participa en la coordinación docente a través del claustro. Por todo ello, debemos descartar que los preceptos impugnados afecten a la libertad de enseñanza de los titulares de los centros.

Por último, también se debe rechazar la alegada vulneración de las «condiciones de igualdad», en la medida en que se exige «al ciudadano catalán más de lo que para la creación de un mismo tipo de centro se exige fuera del territorio catalán», al resto de ciudadanos. Aunque la parte recurrente invoca a este respecto el art. 14 CE, al aludir a la vulneración del «derecho de igualdad entre los ciudadanos españoles», se está apuntando a la garantía constitucional del art. 139.1 CE, que según nuestra jurisprudencia es «manifestación concreta del principio de igualdad del art. 14 CE» (STC 100/2012, de 8 de mayo, FJ 4). De acuerdo con doctrina reiterada de este Tribunal, recogida en la STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 13: «[e]l principio constitucional de igualdad no impone que todas las Comunidades Autónomas ostenten las mismas competencias, ni, menos aún, que tengan que ejercerlas de una manera o con un contenido y unos resultados idénticos o semejantes. La autonomía significa precisamente la capacidad de cada nacionalidad o región para decidir cuándo y cómo ejercer sus propias competencias, en el marco de la Constitución y del Estatuto. Y si, como es lógico, de dicho ejercicio derivan desigualdades en la posición jurídica de los ciudadanos residentes en cada una de las distintas Comunidades Autónomas, no por ello resultan necesariamente infringidos los arts. 1, 9.2, 14, 139.1 y 149.1.1 de la Constitución, ya que estos preceptos no exigen un tratamiento jurídico uniforme de los derechos y deberes de los ciudadanos en todo tipo de materias y en todo el territorio del Estado, lo que sería frontalmente incompatible con la autonomía, sino, a lo sumo, y por lo que al ejercicio de los derechos y al cumplimiento de los deberes constitucionales se refiere, una 'igualdad de las posiciones jurídicas fundamentales' (STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 10)». De lo expuesto, se deduce que los arts. 153 a 155 de la Ley 12/2009, no tienen la capacidad de afectar a la «igualdad de las posiciones jurídicas fundamentales» o al «principio de igualdad sustancial» entre españoles en el sentido de nuestra doctrina.

Por todo ello, la impugnación de los arts. 153, 154 y 155 de la Ley 12/2009 debe ser desestimada.

9. Un sexto bloque de impugnaciones se dirige contra diversos preceptos del título X de la Ley del Parlamento de Cataluña 12/2009 («De la administración de la educación»).

a) Se impugnan primero los apartados 1, 2 a) –epígrafes primero, segundo y cuarto– y 2 f) del art. 158 cuyo tenor es el siguiente:

«Artículo 158. Competencias de la administración de la Generalitat.

1. La administración educativa de la Generalitat regula, planifica, ordena, supervisa y evalúa el sistema educativo.

2. Corresponden a la administración educativa de la Generalitat, en relación con el conjunto del sistema educativo, las siguientes competencias:

a) Dictar las normas reglamentarias que rigen los distintos aspectos del sistema educativo y, en especial, regular las siguientes materias:

Primero. El régimen de admisión de alumnos en los centros que prestan el Servicio de Educación de Cataluña.

Segundo. El currículo de las diferentes etapas y enseñanzas del sistema educativo.

[...]

Cuarto. Los requisitos que deben cumplir los centros, y los procedimientos de creación de centros de titularidad pública y de autorización de centros de titularidad privada.

[...]

f) Expedir y homologar los títulos académicos y profesionales.»

Dado el carácter genérico de esta impugnación nuestra contestación tampoco necesita ser exhaustiva. Con su mera lectura se aprecia claramente que el precepto transcrito enumera un elenco de competencias de la administración educativa de la Generalitat que incluyen competencias normativas y ejecutivas, que se corresponden con algunas de las atribuidas a la comunidad autónoma por los apartados 3 y 4 del art. 131 EAC. No es preciso, según nuestra doctrina ya mencionada, que la ley catalana incluya, como sí hace en todo caso el art. 131.3 EAC, una cláusula expresa de salvaguarda de las competencias estatales en la materia. La propia exposición de motivos de la Ley Orgánica 2/2006, de educación afirma que, en ella, «se resalta el amplio campo normativo y ejecutivo de que disponen estatutariamente las Comunidades Autónomas para cumplir los fines del sistema educativo» y que la misma ley utiliza de forma ordinaria la expresión «administraciones educativas» y asume el carácter compartido de las competencias ejercidas en esta materia. Así, el art. 2 *bis* LOE, añadido por la LOMCE, establece que «[l]as administraciones educativas son los órganos de la Administración General del Estado y de las Administraciones de las Comunidades Autónomas competentes en materia educativa» y que «[a] efectos de esta Ley Orgánica, se entiende por sistema educativo español el conjunto de administraciones educativas, profesionales de la educación y otros agentes, públicos y privados, que desarrollan funciones de regulación, de financiación o de prestación de servicios para el ejercicio del derecho a la educación en España, y los titulares de este derecho, así como el conjunto de relaciones, estructuras, medidas y acciones que se implementan para prestarlo». Dentro de su ámbito competencial, por tanto, Cataluña puede dictar, respetando los aspectos esenciales del derecho a la educación y a la libertad de enseñanza, así como las normas dictadas por el Estado ex art. 149.1.30 CE, las normas reglamentarias que estime necesarias para desarrollar y aplicar las disposiciones legales existentes, como detalla el apartado 2 a) del precepto impugnado. Ostenta, asimismo, competencia ejecutiva sobre la expedición de títulos académicos y profesionales, como señala el apartado 2 f) del art. 158 de la Ley 12/2009 en relación con el art. 131.4 EAC, y puede también, en relación a su ámbito competencial, como afirma el art. 158.1 de la ley impugnada, ejercer las tareas de regulación, ordenación, planificación, supervisión y evaluación del sistema educativo. Por todo ello, la impugnación de estos aspectos del art. 158 de la Ley 12/2009 debe ser desestimada.

Mención específica merece, sin embargo, el art. 158.2 a) segundo de la Ley 12/2009, en cuanto atribuye a la administración educativa de la Generalitat la potestad de dictar normas reglamentarias en relación con el currículo de las diferentes etapas y enseñanzas de todo el sistema educativo. Es cierto que la referencia a secas a la

determinación del currículo en un sentido tan global podría llevar a entender que la administración autonómica pretende arrogarse una competencia exclusiva en la materia. Pero es preciso contextualizar esa afirmación en el sentido de que estamos ante la atribución de una competencia normativa de rango reglamentario, que, por tanto, está naturalmente subordinada a lo dispuesto en las leyes que desarrolla, como es la propia Ley 12/2009, que contiene diversas prescripciones sobre los currículos educativos, que hemos examinado a lo largo de esta sentencia, así como la normativa básica estatal relacionada con el currículo, con independencia de su rango normativo (señaladamente, el art. 6 *bis* LOE, así como los reales decretos que concretan los términos de los aspectos básicos curriculares de cada etapa y modalidad educativa). Como es evidente, la potestad reglamentaria atribuida en el apartado cuestionado solo puede ejercerse respecto de los elementos curriculares (objetivos, competencias, contenidos, estándares o resultados de aprendizaje, criterios de evaluación y horarios) de los bloques de asignaturas y tipos de enseñanzas que le corresponde concretar a la administración autonómica, en los términos de reparto fijados por la legislación básica estatal. Con ese presupuesto, el art. 158.2 a) segundo de la Ley 12/2009 no es inconstitucional.

b) Los recurrentes impugnan también, por los mismos motivos que el art. 17, el art. 161 de la Ley del Parlamento de Cataluña 12/2009, que, ubicado dentro del título X, sobre «administración de la educación», regula las competencias del Consejo General de Arán con el siguiente tenor:

«Artículo 161. Régimen específico para Arán.

Corresponde al Consejo General de Arán, en el marco de las competencias que determine la ley reguladora del régimen especial de Arán:

a) Prestar apoyo a los municipios en el ejercicio de las competencias que la ley les atribuye.

b) Participar en la oferta de actividades extraescolares, de los servicios de transporte y de comedor escolar y de otros servicios escolares pertinentes, como la ayuda a la escolarización de los alumnos.

c) Cooperar con los ayuntamientos en la escolarización de los alumnos.

d) Gestionar los servicios de transporte y de comedor escolar.

e) Ejercer las potestades que el Gobierno le delegue para desarrollar por reglamento lo que dispone el artículo 17 en relación con el régimen lingüístico de los centros educativos de Arán.»

Dado que este motivo del recurso es dependiente de la impugnación del art. 17 de la Ley del Parlamento de Cataluña 12/2009 y no se acompaña de una justificación autónoma de su inconstitucionalidad, procede rechazarlo con arreglo a la misma fundamentación con la que desestimamos en el fundamento jurídico 5 d) de esta sentencia la impugnación de aquel precepto dejando a salvo la interpretación conforme con la Constitución que hemos realizado del apartado 1 del art. 17 de la Ley.

10. Por último, debemos abordar la impugnación de diversas disposiciones adicionales y transitorias de la Ley catalana de educación.

a) Las disposiciones adicionales segunda y novena de la Ley del Parlamento de Cataluña 12/2009 se impugnan por regular el acceso y la integración de funcionarios estatales y autonómicos en los nuevos cuerpos docentes, regulación que, según el recurso, solo compete al Estado.

Según el primero de estos preceptos:

«Disposición adicional segunda. Efectividad del acceso y la integración en los nuevos cuerpos.

1. El acceso y la integración en los cuerpos regulados por los artículos 111, 112, 119, 120, 121 y 129 y la disposición adicional novena deben ser efectivos cuando lo determine el Gobierno, una vez garantizado el mantenimiento de los regímenes de

jubilación, de clases pasivas y de seguridad social de los funcionarios afectados, sin perjuicio de la aplicación inmediata del resto de la regulación contenida en el título VIII.

2. El personal funcionario de los cuerpos docentes estatales adscrito a plazas dependientes de la administración educativa de la Generalitat, hasta que se produzca la integración, forma parte de la función pública docente de la Generalitat.

3. El Gobierno debe promover las modificaciones normativas para garantizar los regímenes de jubilación, de clases pasivas y de seguridad social de los funcionarios afectados.»

Ya hemos declarado en el fundamento jurídico 7 de esta sentencia que las letras a), b) y e) del art. 112.1 son inconstitucionales y nulas por alterar la estructura de cuerpos establecida por el legislador básico estatal. Pues bien, una vez depurados y expulsados del ordenamiento jurídico los referidos preceptos legales, no procede declarar la inconstitucionalidad y nulidad de las disposición adicional segunda, sobre efectividad del acceso y la integración en los nuevos cuerpos, en cuanto que su regulación solo podrá proyectarse ya sobre la integración en cuerpos que prestan servicios en la función pública de la Generalitat que sí respetan la legislación básica estatal de funcionarios docentes.

En cuanto a la disposición adicional novena, su contenido es el siguiente:

«Disposición adicional novena. Integración en los cuerpos docentes de la Generalitat de los funcionarios de carrera de los cuerpos docentes estatales incorporados a la función pública de la Generalidad.

1. Sin perjuicio de lo establecido en la disposición adicional segunda, la integración en los cuerpos docentes de la Generalidad de los funcionarios docentes estatales que prestan servicios a la función pública de la Generalidad, en cualquier situación administrativa, debe llevarse a cabo respetando en cualquier caso los derechos económicos de los que gozan en el momento de la integración y con el mantenimiento de la antigüedad que tienen reconocida en el cuerpo de origen. La integración mantiene el reconocimiento de las especialidades de las que son titulares y se hace efectiva en los mismos puestos de trabajo que tienen asignados, con el mismo carácter con el que han obtenido la adscripción.

2. Se integran en el Cuerpo de Maestros de la Generalidad de Cataluña los funcionarios pertenecientes al cuerpo estatal de maestros incorporados a la función pública de la Generalidad, en cualquier situación administrativa.

3. Se integran en el Cuerpo de Catedráticos de Educación de la Generalidad de Cataluña los funcionarios pertenecientes a los cuerpos estatales de catedráticos de enseñanza secundaria, catedráticos de escuelas oficiales de idiomas y catedráticos de artes plásticas y diseño incorporados a la función pública de la Generalidad, en cualquier situación administrativa.

4. Se integran en el Cuerpo de Profesores de Educación de la Generalidad de Cataluña los funcionarios pertenecientes a los cuerpos estatales de profesores de enseñanza secundaria, profesores de escuelas oficiales de idiomas y profesores de artes plásticas y diseño incorporados a la función pública de la Generalidad, en cualquier situación administrativa.

5. Se integran en el Cuerpo de Profesores Técnicos de la Generalidad de Cataluña los funcionarios pertenecientes a los cuerpos estatales de profesores técnicos de formación profesional y de maestros de taller de artes plásticas y diseño incorporados a la función pública de la Generalidad, en cualquier situación administrativa.

6. Se integran en el Cuerpo de Inspectores de Educación de la Generalidad de Cataluña los funcionarios pertenecientes al cuerpo estatal de inspectores de educación incorporados a la función pública de la Generalidad, en cualquier situación administrativa.

7. La ordenación de los funcionarios en los cuerpos docentes creados por la presente ley debe hacerse respetando la fecha del nombramiento como funcionarios de carrera. En el supuesto de pertenecer a más de un cuerpo de entre el Cuerpo de

Catedráticos de Educación de la Generalidad de Cataluña, el Cuerpo de Profesores de Educación de la Generalidad de Cataluña o el Cuerpo de Profesores Técnicos de la Generalidad de Cataluña, se entiende como fecha de nombramiento la más antigua.

8. Lo que se establece en la presente disposición es aplicable a los funcionarios docentes que ocupen plazas vacantes en los centros educativos dependientes de la Generalidad en virtud de concursos de traslado de ámbito estatal que se convoquen de acuerdo con la disposición adicional duodécima.»

En consonancia con lo resuelto sobre los cuerpos de funcionarios creados en los apartados a), b) y e) del art. 112.1 de la Ley del Parlamento de Cataluña 12/2009, hemos de declarar inconstitucionales por conexión los apartados 3, 4 y 5 de esta disposición adicional novena de la ley impugnada, así como el segundo inciso del apartado 7, porque todos ellos hacen referencia a cuerpos cuya creación por la Generalitat hemos entendido contraria a la normativa básica estatal. En cambio, no son inconstitucionales los apartados 1, 2, 6, 7, en su primer inciso, y 8 de la disposición adicional novena de la Ley, si bien su aplicación se circunscribirá solo a los funcionarios de cuerpos docentes que se acomodan a la normativa básica estatal (inspectores de educación y maestros), tal como hemos analizado en el fundamento jurídico 7 c) de esta sentencia.

b) Se recurren asimismo las disposiciones transitorias tercera y décima de la Ley del Parlamento de Cataluña 12/2009, que tienen la siguiente redacción:

«Disposición transitoria tercera. Mantenimiento de los derechos económicos del personal docente que se integra en los cuerpos docentes de Cataluña.

1. El desarrollo de lo que se establece en la presente ley no puede comportar, para el personal incluido en su ámbito de aplicación, la disminución de los derechos económicos vigentes en el momento en el que se haga efectiva la integración, cualquiera que sea su situación administrativa.

2. Al personal docente que no esté en la situación de servicio activo, se le deben reconocer los derechos económicos a partir del momento en el que se produzca el reintegro al servicio activo.

Disposición transitoria décima. Situación administrativa de los inspectores en comisión de servicios.

El Departamento debe fomentar, sin perjuicio de la creación del Cuerpo de Inspectores de Educación de la Generalidad de Cataluña, establecida en el artículo 112, los procedimientos para favorecer la consolidación de la situación administrativa de los inspectores que ejercen la función inspectora en comisión de servicios a través de un turno especial.»

La disposición transitoria tercera se refiere al mantenimiento de los derechos económicos del personal docente que se integra en los cuerpos docentes de Cataluña, por lo que su impugnación se basa en los mismos argumentos esgrimidos contra la regulación de los cuerpos docentes propios de Cataluña. Como ya hemos indicado en el fundamento jurídico 7 de esta sentencia, la creación de cuerpos docentes propios no es en sí inconstitucional, siempre que no altere la definición y la estructura de cuerpos docentes establecida por el legislador básico estatal. En consecuencia, tampoco puede reputarse inconstitucional que el legislador autonómico consagre el mantenimiento de los derechos económicos de quienes se integren en los cuerpos docentes propios de Cataluña que no resultan incompatibles con la normativa básica estatal.

En cuanto a la impugnación de la disposición transitoria décima, referida al fomento de la consolidación de la situación administrativa de los inspectores que ejercen la función inspectora en comisión de servicios, el escrito de interposición del recurso carece de una mínima argumentación a este respecto, imprescindible para que este Tribunal pueda ejercer su función de control sobre el objeto de impugnación.

Por todo ello, debe desestimarse la impugnación de la disposición transitoria tercera y de la disposición transitoria décima de la Ley del Parlamento de Cataluña 12/2009.

c) La disposición transitoria sexta se impugna por los mismos motivos indicados en relación con los arts. 9.2 y 53.

«Disposición transitoria sexta. Marco horario en el desarrollo curricular.

Hasta que el Gobierno dicte las disposiciones reglamentarias correspondientes al desarrollo de la presente ley, son aplicables los preceptos del Decreto 142/2007, de 26 de junio, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas de la educación primaria, y del Decreto 143/2007, de 26 de junio, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas de la educación secundaria.»

De acuerdo con su denominación, esta disposición contiene una norma puramente transitoria, pues se limita a precisar, bajo la rúbrica «marco horario en el desarrollo curricular», la aplicabilidad de determinadas normas reglamentarias anteriores mientras el Gobierno de la Generalitat no dicte las de desarrollo de la propia Ley del Parlamento de Cataluña 12/2009. Los recurrentes no cuestionan en realidad la aplicabilidad transitoria de tales disposiciones reglamentarias, sino la competencia autonómica para dictar la concreta regulación que se declara transitoriamente aplicable. Pues bien, dejando ahora al margen el defecto procesal de que tal impugnación no se concrete en el escrito de interposición del recurso en una impugnación autónoma e individualizada, debemos señalar que la mención de determinadas normas en una disposición transitoria que resuelve o aclara aspectos de derecho transitorio no permite reabrir los plazos preclusivos de impugnación y recurrir *per saltum* las normas o disposiciones allí mencionadas. Por tanto, las disposiciones reglamentarias que se mencionan en la disposición transitoria sexta y de las que se quejan los recurrentes no son susceptibles de impugnación mediante el presente recurso de inconstitucionalidad. Conviene añadir, no obstante, que la Comunidad de Cataluña tiene competencia de desarrollo de la legislación básica estatal en materia educativa y, en concreto, competencia compartida en materia de ordenación curricular en los términos reiteradamente expuestos en esta sentencia, en la que hemos formulado una interpretación conforme con la Constitución de los arts. 9.2 y 53.1 de la Ley del Parlamento de Cataluña 12/2009, lo que ampara en principio la potestad reglamentaria referida en la disposición transitoria sexta cuestionada. Por todo ello, debemos desestimar la impugnación de dicha disposición transitoria.

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 la inconstitucionalidad y nulidad de los siguientes preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 12/2009, de 10 de julio, de educación: art. 52.1; art. 58, salvo la letra e) del apartado 2; art. 59.1, 2, 3 y 7; art. 61.1, 2, 3 y 8, en su segundo inciso; art. 65.1, 2 y 3; art. 68.1 y 2; art. 112.1 –letras a), b) y e)–, 2, 3, 4, y 5; art. 117.1 c); art. 120; art. 121.2 en su inciso «y la pertenencia al Cuerpo de Catedráticos de Educación de la Generalidad de Cataluña»; y la disposición adicional novena, apartados 3, 4, y 5, así como el segundo inciso del apartado 7 («En el supuesto de pertenecer a más de un cuerpo de entre el Cuerpo de Catedráticos de Educación de la Generalidad de Cataluña, el Cuerpo de Profesores de Educación de la Generalidad de Cataluña o el Cuerpo de Profesores Técnicos de la Generalidad de Cataluña, se entiende como fecha de nombramiento la más antigua»).

2.º Declarar que los arts. 17.1 y 125 no son inconstitucionales en tanto se interpreten en el sentido que se expresa en los fundamentos jurídicos 5 d) y 7 g) de esta sentencia, respectivamente.

3.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, once de abril de dos mil diecinueve.—Juan José González Rivas.—Encarnación Roca Trías.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Antonio Narváez Rodríguez.—Alfredo Montoya Melgar.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.