

BASE DE DATOS DE Norma DEF.-

Referencia: NCJ064364

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia 114/2019, de 16 de octubre de 2019

Pleno

Conflicto positivo de competencia núm. 5625/2016

(BOE de 20 de noviembre de 2019)

SUMARIO:

Competencias en materia de educación. Régimen lingüístico de la enseñanza. Inconstitucionalidad y nulidad de preceptos del Real Decreto 310/2016, que regula las evaluaciones finales de ESO y bachillerato. La controversia competencial sobre estas pruebas de evaluación, en cuanto su superación es condición para la obtención de un título académico, queda encuadrada en el ámbito de la competencia exclusiva del Estado para la «regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales» del art. 149.1.30 CE. Se trata de una competencia que reserva al Estado toda la función normativa en relación con dicho sector, no pudiendo las comunidades autónomas asumir más que competencias ejecutivas en relación con esta materia. Esta competencia estatal abarca la determinación del contenido de las pruebas, con mayor peso de las áreas troncales, sin que ello aboque a la exclusión de toda modalidad de evaluación del desarrollo curricular autonómico; el establecimiento de los criterios de evaluación y características de las pruebas, así como la concreta determinación de su diseño y contenido para cada convocatoria; la configuración organizativa en el ámbito de la administración estatal para el diseño de las pruebas y los procedimientos de evaluación y la regulación del procedimiento de revisión de los resultados de las evaluaciones individualizadas. La Ley Orgánica 2/2006 no especifica la lengua en la que podrán realizarse las pruebas, es el Real Decreto 310/2016 el que determina que, en materias distintas a lengua o literatura, las pruebas se podrán realizar, a elección de los padres o tutores o en su caso alumnos, en castellano o en la lengua cooficial, regla que encaja sin dificultad alguna en el ámbito de la competencia atribuida al Estado. El rango reglamentario es irrelevante a efectos competenciales, puesto que la Comunidad autónoma carece de competencias normativas sobre el asunto. La finalidad otorgada a esta prueba no es otra que la de valorar correctamente el grado de conocimiento y capacidades adquiridas por el alumno en esta etapa educativa, siendo necesario para ello que pueda realizar la prueba en la lengua en la que mejor pueda expresarse. Sin embargo, esta competencia no se traduce en una potestad normativa que se extienda sobre la totalidad de los aspectos relacionados con la evaluación de los conocimientos y capacidades, porque tal conclusión implicaría realizar una interpretación excesivamente amplia del término «condiciones» del art. 149.1.30 CE, extendiéndolo a cuanto tenga conexión mediata o inmediata con el proceso de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales, dando lugar a un desplazamiento de las competencias de las comunidades autónomas en la materia. Este exceso competencial se advierte en algunos contenidos del Real Decreto 310/2016, como los cuestionarios de carácter anónimo que recogen información sobre las condiciones socio-económicas y culturales de contexto de los centros docentes. Su atribución al Ministerio de Educación invade la competencia ejecutiva que corresponde a la comunidad autónoma. Igualmente sucede con la adaptación de las condiciones de realización de las pruebas a las necesidades del alumnado que presente necesidades específicas de apoyo educativo, que no es legislación básica ni tampoco, en rigor, una «condición para la obtención de un título académico». En consecuencia, se declaran inconstitucionales y nulos los siguientes preceptos del Real Decreto 310/2016: arts. 2.1, inciso «y los cuestionarios de contexto»; 2.3, inciso «los cuestionarios de contexto»; 5.1, inciso «que serán elaborados por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa, del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte»; 8.2, párrafo 2, primer inciso («El departamento de orientación de cada centro educativo realizará un informe por cada alumno a que se refiere este apartado, que será tenido en cuenta a la hora de establecer las adaptaciones que procedan»); 8.3, inciso «elaborados por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte», y disposición final quinta.2, inciso «y los cuestionarios de contexto».

PRECEPTOS:

Constitución Española, art. 149.1.30.

Ley Orgánica 2/2006 (de Educación), arts. 6 bis.2 b) 3, 29.1 y 4, 36 bis.1 y 3, 74.2, 130.1 y 144.1.

Ley Orgánica 6/2006 (reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña), arts. 6, 35, 131 y 143.1.

RD 310/2016 (evaluaciones finales de ESO y Bachillerato), arts. 2, 4, 5, 7, 8, 12, 17, 18.2 y disps. adicional segunda y final quinta.

Ley Cataluña 12/2009 (de educación), art. 10.

PONENTE:

Don Fernando Valdés Dal-Ré.

ECLI:ES:TC:2019:114

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Juan José González Rivas, presidente; la magistrada doña Encarnación Roca Trías; los magistrados don Andrés Ollero Tassara, 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 conflicto positivo de competencia núm. 5625-2016, planteado por el Gobierno de Cataluña contra los arts. 2, 4, 5, 7, 8.1, 2 (segundo párrafo), y 3, 12 y 17, la disposición adicional segunda y las disposiciones finales segunda y quinta del Real Decreto 310/2016, de 29 de julio, por el que se regulan las evaluaciones finales de educación secundaria obligatoria y de bachillerato. Ha comparecido y formulado alegaciones el abogado del Estado. Ha sido ponente el magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el registro de este Tribunal el día 27 de octubre de 2016, la representación procesal del Gobierno de la Generalitat de Cataluña promueve conflicto positivo de competencia en relación con los arts. 2, 4, 5, 7, 8.1, 2 (segundo párrafo) y 3, 12 y 17, la disposición adicional segunda y las disposiciones finales segunda y quinta del Real Decreto 310/2016, de 29 de julio, por el que se regulan las evaluaciones finales de educación secundaria obligatoria (ESO) y de bachillerato.

Tras la exposición de los antecedentes (requerimiento y su contestación), una introducción sobre la reforma introducida por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE) en esta materia (objeto del recurso de inconstitucionalidad núm. 1377-2014), y el marco competencial y jurisprudencial relativo a la competencia estatal para la regulación de las condiciones de obtención de los títulos académicos, el conflicto se plantea, en síntesis, por los siguientes motivos:

a) Los arts. 12 y 17 recogen la configuración de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, en la reforma de los arts. 29.1 y 36 bis.1 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE). La evaluación de la adquisición de los conocimientos y aptitudes se centra en las materias cuyo currículo viene determinado por el Estado, reproduciendo las previsiones legales relativas a las evaluaciones finales de las etapas de ESO y bachillerato. Al igual que los citados preceptos de la Ley Orgánica de educación, como se expuso en el recurso de inconstitucionalidad tramitado con el núm. 1377-2014, se vulnera el art. 131 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC). Esta regulación niega la capacidad de la Generalitat de Cataluña para configurar el currículo educativo, puesto que excluye de evaluación los aspectos de su desarrollo que son de competencia autonómica. A la Generalitat solo se le reconoce una limitada capacidad para verificar, en las evaluaciones finales, los

conocimientos correspondientes a la asignatura de Lengua y Literatura Catalanas. La práctica exclusión de las asignaturas específicas y de libre configuración autonómica en las pruebas de evaluación final comporta una ilegítima limitación de la competencia autonómica para la ordenación del currículo.

A esa limitación se añaden las que resultan de los arts. 2.2 y 4, 12.2 y 17.2, que establecen que las competencias objeto de evaluación se relacionarán con los criterios de evaluación y los estándares de aprendizaje evaluables asociados a las materias de la ESO y del bachillerato recogidos en el Real Decreto 1105/2014, de 26 de diciembre, por el que se establece el currículo básico de la educación secundaria obligatoria y del bachillerato. Estos preceptos no se limitan a reproducir las previsiones de la Ley Orgánica de educación, implican excluir la posibilidad de que las comunidades autónomas puedan, en virtud de su competencia para el desarrollo del currículo, añadir como evaluables otros conocimientos y otras capacidades.

b) El art. 8.2, al regular la adaptación de las pruebas para el alumnado con necesidades de apoyo educativo, no se limita a establecer la obligación de las administraciones educativas de prever condiciones de accesibilidad y recursos de apoyo para los alumnos con necesidades especiales, sino que, además de proceder a detallar determinadas medidas que considera que pueden ser adecuadas, exige la emisión de un informe del departamento de orientación del centro. Esta última exigencia vulnera el art. 131 EAC.

El título competencial que habilita para efectuar una regulación del proceso de integración de los alumnos con necesidades específicas de apoyo educativo es el relativo a la normativa básica para el desarrollo del derecho a la educación. Pese a que el precepto no atribuye carácter vinculante al informe del departamento de orientación de cada centro, configura dicho informe como preceptivo y previo a una decisión cuya adopción corresponde a la administración educativa. La circunstancia de que la organización de los servicios educativos de Cataluña dirigidos a dar apoyo a los alumnos con necesidades específicas se corresponda con la previsión impugnada no corrige ni sana la vulneración competencial.

c) El art. 5 establece el contenido y la tipología de los cuestionarios destinados a obtener información sobre las condiciones socio-económicas y culturales de los centros, a fin de contextualizar los resultados de las evaluaciones. El art. 8.3 obliga a que estos cuestionarios de contexto se apliquen simultáneamente a la realización de la evaluación final de la etapa.

Se cuestiona que los arts. 5 y 8.3 del Real Decreto 310/2016, y también el art. 2.1 y 3, atribuyan al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte la función de establecer cada año, mediante Orden, los cuestionarios de contexto que deben aplicar las comunidades autónomas, cuya elaboración se atribuye al Instituto Nacional de Evaluación Educativa.

La regulación de este cuestionario no guarda ninguna relación con los requisitos para la obtención del título. Ni la necesidad de contextualizar los resultados de las evaluaciones finales, ni la de llevar a cabo comparaciones equitativas de estos resultados (art. 144 LOE), justifican que los cuestionarios de contexto sean elaborados por un órgano estatal, sin prever la participación de las comunidades autónomas en su diseño. El propio art. 144 LOE contempla la colaboración con las administraciones educativas en la elaboración de los planes plurianuales de evaluación general del sistema educativo, el establecimiento de los estándares metodológicos y científicos, e incluso en la participación del reino de España en las evaluaciones internacionales. La regulación impugnada se aparta de esa configuración al limitar la participación autonómica a la mera aplicación del cuestionario de manera simultánea a la realización de las pruebas de evaluación final.

De considerarse que, pese a no estar expresamente previsto en el art. 144 LOE, los resultados de la evaluación final en estas etapas educativas pudieran considerarse un instrumento para evaluar los centros docentes, es función que igualmente corresponde a la Generalitat de Cataluña [art. 131.2 d) EAC; en el mismo sentido, art. 143 LOE].

d) El art. 2.1 atribuye al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte la facultad de determinar, para todo el sistema educativo español y para cada curso escolar, las características, el diseño y el contenido de las pruebas de las evaluaciones finales de ESO y de bachillerato. Idéntica previsión se recoge en la disposición adicional segunda, que se limita a añadir que la orden ministerial que establezca el diseño de las pruebas para el curso 2016-2017 debe adoptarse antes del 30 de noviembre de 2016, y en la disposición final quinta, que reitera la atribución al Ministerio para cada curso escolar.

Esta regulación insiste en la vulneración competencial en la que ya incurre la regulación de las pruebas establecida por la Ley Orgánica para la mejora de la calidad educativa [arts. 6 bis.2 b) 3, 29.4, 36 bis.3 y 144.1 LOE], impugnada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1377-2014. La función que el Real Decreto 310/2016 atribuye al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte de diseñar las pruebas y establecer, con carácter anual, sus características se concreta en el art. 2.3, que dispone que aquella función comprende la determinación de la matriz de especificaciones, la longitud (número mínimo y máximo de preguntas), el tiempo de aplicación, la

tipología de items (preguntas abiertas, semiabiertas y de opción múltiple) y las unidades de evaluación. Este contenido, junto al propio carácter anual de la convocatoria, evidencia que se trata una función meramente ejecutiva y que, por tanto, su ejercicio corresponde a la Generalitat de Cataluña, a la que solo se reconoce competencia para la aplicación y corrección de las pruebas.

El art. 7 prevé la creación de una comisión central en el seno del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, que será la responsable de establecer y proponer cada año el diseño y el contenido de las pruebas. En la medida en que se le atribuye la elaboración de una propuesta de orden en un ámbito propio de la competencia autonómica, la regulación de la comisión comporta una vulneración competencial. Aunque la participación más activa de las comunidades autónomas en esta comisión técnica no corregiría esa vulneración, no deja de sorprender que se limite la participación autonómica a una mera presencia, con voz pero sin voto, en una comisión estatal que propone el diseño anual de la prueba y valora sus resultados.

El art. 4 establece la duración de las pruebas y concreta sus características. Todos sus apartados, que se refieren a la construcción material de las pruebas y a su ejecución, inciden en aspectos de la realización de las pruebas que son meramente organizativos. El hecho de que se trate de evaluaciones que permiten la obtención de un título académico no habilita al Estado para ir más allá de la regulación de las condiciones para la obtención del título académico ni le permite establecer que las pruebas se articulen en un determinado número de días ni tampoco que cada una de las pruebas deba tener una duración determinada.

La regulación de las condiciones de obtención de un título académico no se efectúa determinando la duración de las pruebas o los periodos de descanso, ni estableciendo el diseño de las preguntas, sino mediante la definición de unos determinados objetivos y el logro de un determinado nivel de competencias. La consecución de estos objetivos y competencias no se evalúa solo en las pruebas finales de etapa sino también, y especialmente, a lo largo de toda la etapa. Por ello, no cabe, en este caso, proyectar la exigencia de una garantía de homogeneidad sobre aspectos puramente organizativos relativos a la duración de las pruebas. No concurren circunstancias similares a las tenidas en cuenta en la STC 202/2012, de 12 de noviembre, FJ 6.

e) El art. 8.1 atribuye a los representantes legales de los alumnos, o a los propios alumnos, la facultad de elegir la lengua en que se deben realizar las pruebas de evaluación final, en la parte relativa a las asignaturas no lingüísticas. Contraviene el régimen jurídico de la enseñanza en Cataluña y vulnera los arts. 6, 35, 131 y 143 EAC.

Siendo su objeto y finalidad la regulación del régimen lingüístico de las pruebas de evaluación final, la lesión denunciada se ha de enmarcar en la materia relativa a la enseñanza y a la regulación del uso de las lenguas oficiales en la enseñanza, y en alguna medida también en la propia regulación de la enseñanza de esas lenguas oficiales. Del marco constitucional y estatutario, interpretado por la jurisprudencia constitucional (arts. 3 CE y 6 y 35 EAC; SSTC 87/1983, de 27 de octubre, FJ 5; 82/1986, de 26 de junio, FJ 2; 195/1989, de 27 de noviembre, FJ 3; 337/1994, de 23 de diciembre, FFJJ 9, 10 y 14; 31/2010, de 28 de junio, FFJJ 14 y 24; 15/2013, de 31 de enero, FJ 3, y 48/2013, de 28 de febrero, FJ 5), resulta que la determinación de la lengua vehicular de la enseñanza en Cataluña forma parte del régimen jurídico del sistema educativo, y constituye un elemento reglado del mismo, sin que en las etapas de la educación obligatoria quepa reconocer a los padres, madres y tutores, o a los propios alumnos, un derecho de optar por una determinada lengua oficial vehicular en la enseñanza. Ese supuesto derecho ya fue denegado en las citadas SSTC 337/1994 y 31/2010, FJ 24, en las que, después de reconocer que la educación constituye, en términos generales, una actividad reglada, y que el derecho a la educación que la Constitución garantiza no conlleva que la actividad prestacional de los poderes públicos en esta materia pueda estar condicionada por la libre opción de los interesados en cuanto a la lengua docente, el Tribunal estableció que: «los poderes públicos –el Estado y la Comunidad Autónoma– están facultados para determinar el empleo de las dos lenguas que son cooficiales en una comunidad autónoma como lenguas de comunicación en la enseñanza, de conformidad con el reparto competencial en materia de educación».

La Generalitat de Cataluña, en ejercicio de sus competencias propias, aprobó la Ley 12/2009, de 10 de julio, de educación, determinando en sus arts. 9 a 18 el régimen lingüístico del sistema educativo de Cataluña. Del modelo de conjunción lingüística vigente en el sistema educativo en Cataluña resulta que ambas lenguas cooficiales han de ser objeto de enseñanza y medio de comunicación en el conjunto del proceso educativo, sin que los alumnos puedan ser separados en centros ni en grupos de clase diferentes por razón de su lengua habitual. En atención al objetivo de la normalización lingüística, el catalán es el centro de gravedad de este modelo de bilingüismo, sin que ello determine la exclusión del castellano como lengua vehicular. Pero ni del deber de conocer el castellano que resulta del art. 3 CE, ni del contenido del derecho fundamental a la educación reconocido en su art. 27, se desprende un derecho a recibir la enseñanza, en Cataluña, en una sola de las lenguas cooficiales. De la coexistencia de dos o más lenguas vehiculares no cabe deducir un derecho de los alumnos a elegir la lengua que utilicen en el examen, puesto que este aspecto está en función del régimen

lingüístico concreto del sistema de enseñanza. Dado el sistema de conjunción lingüística vigente en Cataluña, de la coexistencia de dos lenguas vehiculares no se deduce el pretendido derecho a la elección de la lengua en la que realizan las actividades del sistema educativo. Los arts. 3 CE y 6.2 EAC contienen un enunciado general de los derechos de los ciudadanos, pero su ejercicio necesariamente ha de verse restringido en determinadas relaciones de sujeción especial. En el ámbito de la enseñanza, para servir a la finalidad misma de la educación, el derecho a elegir la lengua en la que se expresan los educadores y los alumnos se halla condicionado por un régimen lingüístico especial. La determinación de la lengua vehicular de la enseñanza en Cataluña forma parte del régimen jurídico del sistema educativo, y se erige en un elemento reglado del mismo por constituir la enseñanza en las lenguas oficiales una de las consecuencias inherentes, precisamente, a la cooficialidad (STC 87/1983, FJ 5), siendo legítima «la imposición de un deber individual y de obligado cumplimiento que tiene su lugar específico y propio en el ámbito de la educación, según resulta del art. 35.2 EAC» [STC 31/2010, FJ 14 b)]. En consecuencia, del derecho a usar la lengua reconocido en el art. 3 CE no puede deducirse tampoco el pretendido derecho de opción lingüística en la realización de estas pruebas finales de ESO y bachillerato.

Tampoco resulta admisible la pretensión de deducir ese derecho de opción lingüística de la consideración de las pruebas de evaluación como actividades externas y diferenciadas de la actividad de los centros docentes, cuando las pruebas se realizan en estos, y dentro del periodo lectivo del calendario escolar. Las valoraciones y los exámenes en los que se comprueba si se alcanzan los objetivos y se adquieren las competencias previstas para la etapa educativa son una parte inescindible de la misma etapa y sirven al objeto propio de esa etapa educativa. Por tanto, las pruebas de evaluación final de ESO y bachillerato forman parte del sistema educativo y ha de aplicárseles el mismo régimen lingüístico que a las demás actividades educativas que se desarrollan en los centros escolares. Lo contrario, además, implica contravenir un principio pedagógico esencial, como es que las pruebas de evaluación de cada materia se han de realizar en la misma lengua en la que se ha impartido su enseñanza. El reconocimiento de un derecho de opción lingüística en la realización del examen se proyectará en la conducta de los alumnos a lo largo de toda la etapa educativa, desincentivando su interés por adquirir la capacidad de expresarse correctamente en ambas lenguas cooficiales. Redunda todo ello en grave detrimento del mandato del conocimiento de ambas lenguas cooficiales con independencia de cuál fuere la lengua habitual, expresado en los arts. 6.2 y 35.2 EAC, terminando por desconfigurar el modelo educativo de conjunción lingüística vigente en Cataluña.

El Real Decreto 310/2016, al reconocer el derecho de opción lingüística, admite implícitamente que no todos los exámenes se realizarán en la misma lengua en todo el territorio del Estado, por lo que no cabe justificar ese derecho a elegir la lengua como una de las condiciones o requisitos necesarios para la obtención del título académico correspondiente.

Tampoco se justifica en una supuesta garantía de la igualdad en las pruebas para aquellos estudiantes con dificultades de comprensión de alguna de las lenguas oficiales por su incorporación tardía al sistema educativo. Esa interpretación en ningún caso puede ser aceptada, dado que el tratamiento de estas circunstancias, de acuerdo con el parámetro competencial expuesto, corresponde también a la Generalitat de Cataluña. De hecho, estas situaciones particulares ya están previstas expresamente en el art. 35.4 EAC.

En definitiva, si el Tribunal Constitucional ha establecido que el derecho a la educación reconocido en el art. 27 CE no garantiza el derecho a recibir la enseñanza en una sola lengua cooficial, tampoco cabe reconocer ahora ese derecho de opción lingüística en una parte concreta del sistema educativo. Quedaría a la libre opción de los particulares la posible exclusión de una de las lenguas oficiales como lengua vehicular en esta prueba, contraviniendo así la jurisprudencia constitucional.

Ni el art. 26.2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, ni el art. 27.1 CE, ni los arts. 110 y 154 del Código civil pueden justificar por sí mismos este derecho en un sistema educativo que sigue el modelo de conjunción lingüística vigente en Cataluña, que se basa en la voluntad de no separar a los alumnos en centros ni grupos de clase diferentes por razón de su lengua habitual, como expresamente resulta de los arts. 35.3 EAC y 11.3 de la Ley de Cataluña 12/2009.

f) La disposición final segunda ampara la norma en el art. 149.1.30 CE, sin precisar si se trata de regulación de las condiciones para la obtención de un título académico o de normativa básica para el desarrollo del derecho a la educación.

El contenido del Real Decreto 310/2016 debe analizarse principalmente desde la competencia estatal para la determinación de las condiciones de obtención de un título académico, si bien la naturaleza de este título competencial no permite extender la regulación a todos los aspectos regulados. Por las razones ya expuestas, la disposición final segunda, en lo que afecta a los arts. 2, 4, 5, 7, 8, 12, 17, la disposición adicional segunda y las

disposiciones finales segunda y quinta del Real Decreto 310/2016, no encuentra amparo en los títulos competenciales del Estado.

2. Por providencia de 15 de noviembre de 2016, el Pleno, a propuesta de la Sección Cuarta, acordó admitir a trámite el presente conflicto positivo de competencia; dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de la Nación, al objeto de que en el plazo de veinte días aportase cuanto documentos y alegaciones considere convenientes; comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, a los efectos del art. 61.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC); y publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya».

3. Con fecha 18 de noviembre de 2016, el abogado del Estado se personó en el proceso solicitando una prórroga del plazo concedido para formular alegaciones, que por plazo de diez días le fue concedida mediante providencia de 21 de noviembre de 2016. El abogado del Estado presentó sus alegaciones el día 2 de enero de 2017, oponiéndose a la demanda y solicitando la íntegra desestimación del conflicto. Tras una exposición general de los títulos competenciales en presencia, según han sido interpretados por la jurisprudencia constitucional, funda su pretensión en las razones que se resumen a continuación.

a) La competencia del Estado para regular estas pruebas, conducentes a la obtención de un título académico, se inserta en la que de modo exclusivo le atribuye el primer inciso del art. 149.1.30 CE, título competencial que en su ejercicio puede abarcar, si así se justifica adecuadamente, toda la regulación de la materia. La doctrina jurisprudencial justifica plenamente la adecuación constitucional de lo dispuesto en los arts. 2, 4, 12 y 17. La finalidad de esta normativa no es otra que «conseguir una formación común en un determinado nivel de todos los escolares [...] sea cual sea la comunidad autónoma a la que pertenezcan», por lo que la determinación de las características básicas, diseño y contenido de las pruebas es lo que viene a comprobar la consecución de esa «formación común en un determinado nivel de todos los escolares».

Establecer que sea el bloque de las asignaturas troncales el que marque el contenido principal de las pruebas, en ejecución de los arts. 29.1 y 36 bis LOE, forma parte del ámbito de competencia estatal, pues esa potestad de configuración normativa excede de la competencia autonómica sobre currículos prevista en el art. 131 EAC. Los arts. 12 y 17 en los que se establece la relación de materias sobre las que versarán las pruebas finales en ESO y bachillerato, respectivamente, no constituyen una ilegítima restricción y un menoscabo de las competencias autonómicas de ordenación del currículum, sino, antes al contrario, la materialización efectiva del ejercicio de la competencia estatal de configuración común de contenidos y de conocimientos a adquirir conforme a los planes de estudio respectivos.

b) El diseño de las pruebas y el establecimiento de sus características no es un acto de naturaleza ejecutiva que corresponda adoptar a la comunidad autónoma. La plenitud normativa en el ámbito del título competencial del art. 149.1.30 CE que la ampara, por sí misma, justifica el alcance regulatorio de los preceptos transcritos. Cuando el Estado diseña una prueba y establece su contenido no ejecuta su propia regulación, sino que agota normativamente la disciplina o regulación de una materia determinada, dejando la ejecución a la administración educativa competente. A través de la configuración de la prueba, el Estado regula el modo en que ha de ser acreditada la adquisición de conocimientos, que producirá el efecto jurídico de la expedición del título académico. Requiere actos concretos de aplicación, tiene un conjunto indeterminado de destinatarios, y goza del grado suficiente de abstracción y generalidad propia de la norma y no del acto ejecutivo.

c) La intensidad y alcance de lo básico, que en el plano formal precisa de normas reglamentarias por necesidades técnicas de concreción, justifica la adecuación al régimen constitucional de reparto de competencias del art. 7, de la disposición adicional segunda, de la disposición final quinta, y de la atribución al Ministerio de la facultad para dictar cuantas disposiciones requiera la aplicación del real decreto, que debe entenderse como una función de desarrollo reglamentario preciso para el ejercicio de la competencia estatal.

No se trata de una asunción completa de atribuciones en el plano técnico, como desvela el mismo art. 7 al señalar que las administraciones educativas realizarán la coordinación de las evaluaciones finales, lo que reafirma el carácter de competencia compartida de la evaluación general del sistema educativo entre la Generalitat y el Estado.

d) La opción lingüística para la realización de las pruebas de evaluación (art. 8.1) tiene fundamento en dos principios básicos derivados del art. 3 CE: la libertad de lengua y la igualdad. El art. 14 CE proclama el derecho público subjetivo a la igualdad y la no discriminación, en tanto que el art. 9.2 consagra las obligaciones de

los poderes públicos con la finalidad de promover las condiciones para que la igualdad del individuo y de los grupos en que se integre sea real y efectiva. El art. 149.1.1 CE establece la competencia exclusiva del Estado en materias que supongan la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.

La competencia estatal para velar por el respeto de los derechos lingüísticos en el sistema educativo tiene sustento en las SSTC 6/1982, de 22 de febrero; 31/2010, de 28 de junio, FJ 24, y 15/2013, de 31 de enero, FJ 3, y es la que se proyecta en el art. 8.1, ex art. 149.1, 1 y 30 CE. Nos hallamos ante un momento en el que los alumnos acreditan sus conocimientos para la adquisición del título de ESO o de bachillerato, no en el de impartición de enseñanza conforme a la normativa de normalización o de lengua vehicular aplicable, que se ha producido en un momento anterior al de las pruebas finales a que se refiere el art. 8.1. De lo que se trata es de realizar un examen en el que cobra peso específico el criterio finalista: una prueba para acreditar conocimientos de cara a que la administración expida el título correspondiente, para cuya regulación es competente el Estado. Por lo tanto, en este caso, la facultad de opción que la normativa estatal concede no contraviene la cooficialidad y el carácter necesariamente vehicular de ambas lenguas, catalán y castellano, sancionado constitucionalmente. La elección individual de la lengua cooficial de realización de las pruebas de evaluación es una facultad que puede determinar el Estado, sobre la base de su competencia exclusiva.

e) El art. 8.2, al regular la adaptación de las pruebas a las condiciones de los alumnos con necesidades específicas de apoyo educativo, establece un informe no vinculante del departamento de orientación del centro docente que, además de formar parte del margen del legislador, se ajusta a la jurisprudencia constitucional (STC 32/2016, de 18 de febrero, FJ 8).

Si nada habría que reprocharse a la intervención normativa del Estado actuando en el ámbito de una competencia propia que se entrecruza o que es concomitante con la de la comunidad autónoma, en mayor medida habrá que concluir en la corrección de una norma que prevé la emisión de un informe que carece de efecto vinculante.

f) Los cuestionarios de contexto regulados en el art. 5, a los que también alude el art. 2, apartados 1 y 3, no son instrumentos de valoración del sistema educativo, sino que tienen por objeto obtener información sobre las condiciones socioeconómicas y culturales de contexto de los centros docentes. Su elaboración no constituye un elemento directo de configuración de los requisitos exigidos para la obtención del título académico; ahora bien, la existencia misma y elaboración de los cuestionarios constituye una medida de control específico, consecuencia necesaria, o cuando menos lógica, en aras de lograr una mayor eficacia en la aplicación de la competencia estatal para regular los requisitos de obtención de los títulos académicos. Es una lógica facultad adicional de información que coadyuva colateralmente a la mejor programación futura y a la ordenación normativa de las pruebas, a la vista de la información que dichos cuestionarios proporcionen en cada caso acerca de las condiciones socioeconómicas y culturales de los centros docentes. Teniendo en cuenta la finalidad a la que están instrumentalmente ordenados, precisan de su configuración por la legislación estatal para el mejor desempeño por el órgano estatal competente de su competencia específica en la materia.

4. Por providencia de 15 de octubre de 2019, se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 16 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Este proceso constitucional tiene por objeto resolver el conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno de Cataluña en relación con los arts. 2, 4, 5, 7, 8.1, 2 (segundo párrafo), y 3, 12 y 17, la disposición adicional segunda y las disposiciones finales segunda y quinta del Real Decreto 310/2016, de 29 de julio, por el que se regulan las evaluaciones finales de educación secundaria obligatoria y de bachillerato.

En síntesis, se alega vulneración de las competencias atribuidas a la Generalitat de Cataluña en materia de educación (art. 131 del Estatuto de Autonomía de Cataluña: EAC) y, respecto del art. 8.1, también en materia de lengua propia (art. 143.1 EAC), en relación con el régimen lingüístico de la enseñanza que resulta de los arts. 6.1, 6.2 y 35 EAC. El abogado del Estado solicita la íntegra desestimación del conflicto.

2. Como pone de relieve la propia demanda, los reproches competenciales dirigidos al Real Decreto 310/2016 son en buena medida equivalentes a los sustanciados contra los arts. 6 bis.2 b) 3, 29.1 y 4, 36 bis.1 y 3, y 144.1, párrafos 2 y 4, de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación (LOE), en la redacción dada por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE). Fueron

impugnados, entre otros preceptos, en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1377-2014, resuelto mediante la STC 14/2018, de 20 de febrero. Los aspectos controvertidos en este proceso son asimismo muy similares a los que han dado lugar al conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno de Cataluña contra el Real Decreto 1058/2015, de 20 de noviembre, por el que se regulan las características generales de las pruebas de evaluación final de educación primaria, y que ha sido resuelto mediante la STC 109/2019, de 1 de octubre.

Como se verá, estas dos sentencias citadas enmarcan la resolución del presente conflicto, si bien el distinto encuadramiento de estas controversias competenciales viene determinado por las diferencias en las modalidades de evaluación y, sobre todo, por sus efectos en la obtención de un título académico. La evaluación final de la etapa de educación primaria «se inserta en el proceso general de enseñanza, pero no está conectada con la obtención directa de un título académico o profesional, por lo que el parámetro competencial aplicable es el que resulta del segundo inciso del art. 149.1.30 CE» (STC 109/2019, FJ 3). Por el contrario, en el examen de la regulación de las pruebas finales de evaluación en las etapas de educación secundaria obligatoria (ESO) y bachillerato, resulta determinante lo previamente decidido en la STC 14/2018. En sus fundamentos jurídicos 6 y 7, que pueden darse ahora por íntegramente reproducidos, la controversia competencial sobre estas pruebas de evaluación, en cuanto su superación es condición para la obtención de un título académico, queda encuadrada en el ámbito de la competencia exclusiva del Estado para la «regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales» (art. 149.1.30 CE, primer inciso), recordando que se trata de «una competencia que reserva al Estado toda la función normativa en relación con dicho sector (STC 77/1985, de 27 de junio, FJ 15), no pudiendo las comunidades autónomas asumir más que competencias ejecutivas en relación con esta materia (STC 111/2012, de 24 de mayo, FJ 5)» (STC 214/2012, de 14 de noviembre, FJ 3).

Al examinar la regulación de las pruebas finales de evaluación incorporadas por la LOMCE en las etapas de ESO y bachillerato, detalla la STC 14/2018 que esta competencia estatal abarca la determinación del contenido de las pruebas, con mayor peso de las áreas troncales, sin que ello aboque a la exclusión de toda modalidad de evaluación del desarrollo curricular autonómico [FJ 7 a)]; el establecimiento de los criterios de evaluación y características de las pruebas, así como la concreta determinación de su diseño y contenido para cada convocatoria [FJ 7 b)]; la configuración organizativa en el ámbito de la administración estatal para el diseño de las pruebas y los procedimientos de evaluación [FJ 7 c)]; y la regulación del procedimiento de revisión de los resultados de las evaluaciones individualizadas [FJ 7 d)].

Basta la remisión a la citada doctrina para desestimar la impugnación de los arts. 2, 4, 7, 12 y 17, la disposición adicional segunda y la disposición final quinta del Real Decreto 310/2016. Salvedad hecha de las referencias recogidas en este grupo de preceptos a los cuestionarios de contexto, que se examinarán conjuntamente con el art. 5, este bloque de impugnación constituye reflejo directo del contenido de los preceptos de la Ley Orgánica de educación que regulan las pruebas finales de evaluación de ESO y bachillerato, que ya han sido objeto de pronunciamiento en la STC 14/2018, reiterado por lo demás en las SSTC 49/2018, de 10 de mayo, FJ 3 b) (i); 53/2018, de 24 de mayo, FJ 5; 66/2018, FJ 4 a) y c); 67/2018, de 21 de junio, FJ 3, y 68/2018, de 21 de junio, FJ 5 a).

3. Al regular las pruebas finales de evaluación de ESO y bachillerato, la Ley Orgánica 2/2006 no especifica la lengua en la que podrán realizarse. Es el art. 8.1 del Real Decreto 310/2016 el que determina que, en la evaluación de las materias distintas a las de lengua o literatura, las pruebas «se podrán realizar, a elección de los padres, madres o tutores legales o en su caso de los alumnos, en lengua castellana o en la lengua cooficial correspondiente».

Como las que han sido previamente objeto de atención, también esta regla encaja sin dificultad alguna en el ámbito de la competencia atribuida al Estado por el art. 149.1.30 CE, primer inciso, al ser norma integrante de las que disciplinan las pruebas finales de evaluación conducentes a la obtención de un título académico. Ya recordó la STC 14/2018 que, en esta materia, la competencia normativa del Estado implica que «ni siquiera si el Estado disciplinase todo este sector usando la forma reglamentaria, la comunidad autónoma recurrente sufriría un detrimento en su esfera de atribuciones, pues carece en este punto de competencias normativas (STC 214/2012, FJ 8)» (FJ 6). El alcance de la competencia estatal ex art. 149.1.30 CE, primer inciso, resulta por ello determinante en este caso para descartar la vulneración de la competencia autonómica.

Con todo, el ejercicio de esta competencia estatal no incide o menoscaba el régimen de conjunción lingüística y, con ello, la competencia de la Generalitat para contemplar el catalán como lengua vehicular y de aprendizaje en el sistema educativo (STC 109/2019, FJ 7), parece pertinente recordar que, para las evaluaciones de educación primaria, la citada sentencia ha enjuiciado análoga controversia desde la perspectiva del art. 149.1.30 CE, segundo inciso, examinando el fondo y alcanzando idéntica conclusión desestimatoria. Es cierto

que, a diferencia de las evaluaciones en fase más temprana, las pruebas de evaluación objeto de este proceso se celebran en las etapas intermedia y final de la educación secundaria, y que el propio art. 10.1 de la Ley del Parlamento de Cataluña 12/2009, de 10 de julio, de educación, dispone que los currículos educativos «deben garantizar el pleno dominio de las lenguas oficiales catalana y castellana al finalizar la enseñanza obligatoria». Pero es igualmente cierto que, en cualquier momento de su proceso formativo, incluso en los últimos cursos de ESO o bachillerato, pueden incorporarse al sistema educativo catalán alumnos de otras procedencias sin conocer una de las dos lenguas oficiales, por lo que «tienen derecho a recibir un apoyo lingüístico específico» [art. 10.2 de la Ley 12/2009 y STC 51/2019, de 11 de abril, FJ 5 b)]. Por ello, de las razones de las que se ha dejado constancia en la STC 109/2019, FJ 7, interesa destacar ahora que «la cooficialidad ha de sujetarse a un patrón de equilibrio o igualdad entre lenguas, de forma que en ningún caso ha de otorgarse prevalencia o preponderancia a una lengua sobre otra» (STC 11/2018, de 8 de febrero, FJ 4)» estando «los poderes públicos –el Estado y la comunidad autónoma– [...] facultados para determinar el empleo de las dos lenguas que son cooficiales en una comunidad autónoma como lenguas de comunicación en la enseñanza, de conformidad con el reparto competencial en materia de educación» (STC 15/2013, de 31 de enero, FJ 3). Responda a cualquiera de los dos títulos competenciales del art. 149.1.30 CE, el derecho a elegir la lengua de realización de la prueba de evaluación «no conlleva el derecho [de los alumnos] a recibir la enseñanza en la lengua que elijan». En definitiva, también en este supuesto se «garantiza a estos alumnos la igualdad de trato y la no discriminación, cualquiera que sea la lengua oficial en que hayan cursado estudios, y, por otro, garantiza también la finalidad otorgada a esta prueba, que no es otra que la de valorar correctamente el grado de conocimiento y capacidades adquiridas por el alumno en esta etapa educativa, siendo necesario para ello que puedan realizar la prueba en la lengua en la que mejor puedan expresarse».

Queda por tanto desestimada la impugnación del art. 8.1.

4. Pese a la ya advertida diferencia en el parámetro competencial aplicable en la STC 109/2019 y en esta resolución, puede trazarse un paralelismo en el análisis de algunos de los aspectos controvertidos. Como se detalla seguidamente, aquellos que, en las pruebas de evaluación de educación primaria, no forman parte de la legislación básica en materia de educación, en las pruebas de evaluación de ESO y bachillerato exceden del ámbito de la competencia estatal para regular las condiciones de obtención de un título académico. Como señaló la STC 111/2012, de 24 de mayo, esta competencia «no se traduce en una potestad normativa que se extienda sobre la totalidad de los aspectos relacionados con la evaluación de los conocimientos y capacidades, porque tal conclusión implicaría realizar una interpretación excesivamente amplia del término ‘condiciones’ del art. 149.1.30 CE, extendiéndolo a cuanto tenga conexión mediata o inmediata con el proceso de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales, dando lugar a un desplazamiento de las competencias de las comunidades autónomas en la materia» (FJ 10). Concretamente, este exceso competencial se advierte en los siguientes contenidos del Real Decreto 310/2016:

a) Los cuestionarios de carácter anónimo que recogen información sobre las condiciones socio-económicas y culturales de contexto de los centros docentes se aplican por las comunidades autónomas, de modo simultáneo a la celebración de las evaluaciones finales de etapa. De las referencias a estos «cuestionarios de contexto» a lo largo de la norma impugnada, se controvierte únicamente la atribución al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte de la función de establecerlos cada año, mediante Orden, y su elaboración, atribuida al Instituto Nacional de Evaluación Educativa. Esta atribución figura recogida en los arts. 2.1 y 3, 5 y 8.3 y en la disposición final quinta del Real Decreto 310/2016.

La STC 109/2019, FJ 9, ya ha determinado que «dicha actividad pertenece al ámbito de las competencias de ejecución que corresponden a la comunidad autónoma de Cataluña», por las razones que allí se exponen y que se dan por reproducidas, al ser extensibles a los cuestionarios de contexto de las pruebas de evaluación de ESO y bachillerato, cuya elaboración, como reconoce el abogado del Estado, no constituye un elemento directo de configuración de los requisitos exigidos para la obtención de un título académico.

En consecuencia, invaden la competencia ejecutiva que corresponde a las comunidades autónomas en este ámbito los arts. 2.1, inciso «y los cuestionarios de contexto»; 2.3, inciso «los cuestionarios de contexto»; 5.1, inciso «que serán elaborados por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa, del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte»; 8.3, inciso «elaborados por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte», y la disposición final quinta.2, inciso «y los cuestionarios de contexto».

b) El art. 8.2 regula la adaptación de las condiciones de realización de las pruebas a las necesidades del alumnado que presente necesidades específicas de apoyo educativo. La impugnación se concreta en el párrafo 2

de este apartado, que prevé la emisión de un informe del departamento de orientación de cada centro educativo, para cada alumno con necesidades específicas, «que será tenido en cuenta a la hora de establecer las adaptaciones que procedan». La demanda no contiene alegato alguno sobre el segundo inciso de este párrafo («Dichas adaptaciones no computarán de forma negativa menoscabando la calificación final obtenida en las pruebas»), que queda por tanto al margen de este enjuiciamiento.

En línea con lo apreciado por la STC 109/2019, FJ 8, la previsión relativa al informe del departamento de orientación presenta un «carácter puramente instrumental dirigida a señalar cómo ha de articular u organizar internamente el centro educativo los mecanismos precisos para llevar a cabo los objetivos generales previstos en la norma. En cuanto tal, carece de transcendencia ad extra, en orden a asegurar la homogeneidad en los resultados de la evaluación, siendo una norma de carácter puramente organizativo». No es legislación básica en materia de educación ni es tampoco, en rigor, una «condición para la obtención de un título académico» que corresponda regular al Estado en todo su detalle, sino una previsión orientada a asegurar «la igualdad de oportunidades, la no discriminación y la accesibilidad universal de las personas» (art. 8.2 del Real Decreto 310/2016). No forma parte de la competencia estatal del art. 149.1.30 CE, primer inciso, imponer el procedimiento interno conducente a la adopción de las medidas de adaptación oportunas, pues se trata de una decisión que corresponde a las propias administraciones educativas, como lo es en general la identificación y valoración de las necesidades educativas de este alumnado, que «se realizará, lo más tempranamente posible, por personal con la debida cualificación y en los términos que determinen las administraciones educativas» (art. 74.2 LOE), a las que corresponde asimismo regular el funcionamiento de los órganos de orientación (art. 130.1 LOE y, para los centros de educación secundaria, art. 18.2 del Real Decreto 132/2010, de 12 de febrero, por el que se establecen los requisitos mínimos de los centros que impartan las enseñanzas del segundo ciclo de la educación infantil, la educación primaria y la educación secundaria). Así se constata también en el propio art. 8.2 del Real Decreto 310/2016, párrafo 1, que abre un amplio margen de decisión a las administraciones educativas: «podrán adoptar medidas tales como la adaptación de los tiempos, la utilización de formatos especiales y la puesta a disposición del alumnado de los medios materiales y humanos y de los apoyos y de las ayudas técnicas que precise para la realización de las pruebas, así como la garantía de accesibilidad de la información y la comunicación de los procesos y la del recinto o espacio físico donde esta se desarrolle». Han de ser por tanto las administraciones educativas, como responsables de la «realización material de las pruebas» (art. 144.1 LOE), adoptando para cada caso individualizado las medidas de adaptación, las que determinen cómo se lleva a cabo esta tarea en los centros educativos.

Por tanto, el art. 8.2, párrafo 2, primer inciso, vulnera las competencias autonómicas en materia de educación.

5. La disposición final segunda, impugnada por conexión, invoca como título competencial el art. 149.1.30 CE, sin mayores especificaciones. Dada la dualidad de títulos competenciales recogida en este precepto constitucional, no es ciertamente el modo óptimo de invocar la competencia que se dice ejercer, ni el apartado IV del preámbulo contribuye a su clarificación. Pese a esta imprecisión, no se vulneran con ello las competencias autonómicas una vez que, como ya se ha expuesto, la STC 14/2018, FJ 6, ha dejado sentado que esta regulación forma parte de la competencia exclusiva del Estado para la regulación de las condiciones de obtención de los títulos académicos, recogida en el art. 149.1.30 CE, primer inciso, y que en el fundamento jurídico precedente se han depurado los aspectos que desbordan el contenido de ese título competencial.

FALLO

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

Ha decidido

1.º Estimar parcialmente el conflicto positivo de competencias núm. 5625-2016 y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad de los siguientes preceptos del Real Decreto 310/2016, de 29 de julio, por el que se regulan las evaluaciones finales de educación secundaria obligatoria y de bachillerato: arts. 2.1, inciso «y los cuestionarios de contexto»; 2.3, inciso «los cuestionarios de contexto»; 5.1, inciso «que serán elaborados por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa, del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte»; 8.2,

párrafo 2, primer inciso («El departamento de orientación de cada centro educativo realizará un informe por cada alumno a que se refiere este apartado, que será tenido en cuenta a la hora de establecer las adaptaciones que procedan»); 8.3, inciso «elaborados por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte», y disposición final quinta.2, inciso «y los cuestionarios de contexto».

2.º Desestimar el conflicto positivo de competencias en todo lo demás.

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

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