

Expediente: 6/2014

Objeto: Adecuación a la Constitución Española y respeto al ámbito competencial de Navarra de determinados preceptos de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa.

Dictamen: 8/2014, de 10 de marzo

DICTAMEN

En Pamplona, a 10 de marzo de 2014,

el Consejo de Navarra, integrado por don Eugenio Simón Acosta, Presidente; doña María Asunción Erice Echegaray, Consejera-Secretaria; y los Consejeros doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda, don Alfredo Irujo Andueza, don José Iruretagoyena Aldaz, don José Antonio Razquin Lizarraga y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don José Antonio Razquin Lizarraga,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

1.1ª. Formulación de la consulta

El día 20 de febrero de 2014 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito del Presidente del Parlamento de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 18 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra, modificada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre (desde ahora LFCN), se recaba dictamen sobre la adecuación a la Constitución Española y el respeto al ámbito competencial de Navarra de determinados preceptos de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, de mejora de la calidad educativa (en adelante, LOMCE) y, en concreto, sobre la constitucionalidad de los artículos citados en las conclusiones del informe emitido por los Servicios Jurídicos de la Cámara.

1.2ª. Expediente remitido

El Presidente del Parlamento de Navarra ha comunicado a este Consejo de Navarra que la Junta de Portavoces de la Cámara, en sesión celebrada el 17 de febrero de 2014, acordó «solicitar, de conformidad con el artículo 18 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra, la emisión de un dictamen sobre la adecuación a la Constitución Española y el respeto al ámbito competencial de Navarra de determinados preceptos de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, de mejora de la calidad educativa y, en concreto, sobre la constitucionalidad de los artículos citados en las conclusiones del Informe emitido por los Servicios Jurídicos de la Cámara» (punto 1º); así como notificar el acuerdo al Consejo de Navarra adjuntando el texto de la LOMCE y el informe emitido por los Servicios Jurídicos de la Cámara en relación con dicha ley (punto 2º del acuerdo).

A la petición de dictamen se acompaña el “Informe emitido a petición de la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra con fecha 9 de diciembre de 2013, sobre la constitucionalidad de determinados preceptos de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, de mejora de la calidad educativa” por los Servicios Jurídicos de del Parlamento de Navarra el 10 de febrero de 2014. En este informe se alcanzan las conclusiones siguientes:

«En virtud de lo expuesto, y de conformidad con lo expuesto en el Fundamento Jurídico II A) del presente Informe, puede y debe concluirse, lo siguiente:

1º.- El Art 6 bis es una norma básica, dictada al amparo del art 149.1.1ª, 18ª y 30ª CE, que como se fundamenta en el cuerpo del presente Informe (F.J 2.B), no permite apreciar motivos que autoricen ni de manera indiciaria ni principal considerar que el art 6 bis, vulnera el orden de distribución de competencias entre Navarra y el Estado, tal como ha sido declarado por la SSTC 183/2012, de 17 de octubre, y 213 y 214/2012, de 14 de noviembre sobre competencias del Estado y diversas CC.AA, sobre educación infantil, e itinerarios educativos.

2º. No se aprecia en los artículos 20.3, 21, 29, 36 bis y 144, tacha de inconstitucionalidad alguna, tal como se fundamenta en el F.J II C) del presente Informe, dada la consideración de las evaluaciones individualizadas como una medida que forma parte de la ordenación general del sistema educativo, de conformidad con los títulos competenciales de naturaleza constitucional invocados por el Estado en la Disposición Final quinta 1 y 2 de la LOMCE, sin que la existencia de otras opciones o criterios pedagógicos pueda empañar la constitucionalidad de la Ley en materia de Evaluaciones externas.

3º.- Tal como se fundamenta en el F.J 2 D) del presente Informe, la redacción del art 84.3, sobre la educación diferenciada impartida por Centros Concertados, se acomoda a la interpretación que el art 10.2 CE, prevé en relación a los derechos fundamentales y a las libertades reconocidos *ex constitutione* contemplados en una Ley Orgánica, ya que se exige que la enseñanza que impartan dichos Centros, se desarrolle conforme a lo dispuesto en el art. 2 de la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza, aprobada por la Conferencia General de la UNESCO el 14 de diciembre de 1960, es decir con aquellos Tratados y Acuerdos Internacionales ratificados por España, con expresa mención a los límites legales que deben observarse, lo que permiten no considerar contrario a la CE su regulación.

4º.- Los artículos 18, 24 y 25 relativos a la opción de padres y tutores sobre la opción entre la asignatura específica “Religión, o Valores Sociales y Cívicos” en la Educación Primaria y Secundaria no son contrarios a la Constitución, pues tal como señala la doctrina del Tribunal Constitucional a la que se hace referencia en el F. J 2. E) del presente Informe, dicha opción es conforme a la denominada educación en tolerancia, el respeto a los Acuerdos internacionales con la Santa Sede, a la observancia de lo dispuesto en el art 27.3 CE, a la luz de la doctrina sobre el art 14 (principio de igualdad) y 16.2 CE (contenido de la libertad ideológica y religiosa).

5º.- El carácter indeterminado de la potencial inconstitucionalidad apuntada del art 127 sobre competencias del Consejo Escolar, tal como se expresa en el F.2 F), del presente Informe, no permite apreciar vulneración constitucional alguna, más allá que dicho precepto no haga otra cosa que actualizar las competencias de dicho órgano consultivo, acomodándolo a las nuevas competencias que la reformas de la LOMCE introduce, sobre el texto de la anterior redacción de la LOLE.

Habida cuenta, además, que el carácter y rango orgánico del nuevo art. 127 de la LOLE, permite su desarrollo por la Comunidad Foral de Navarra, en los términos de la doctrina del Tribunal Constitucional (STC 137/1986, de 6 de noviembre).

6º.- Finalmente la Disposición Adicional Trigésima Séptima cuestionada no vulnera precepto constitucional ni del Amejoramiento del Fuero alguno, sino que respeta en su redacción los principios de mérito y capacidad ex art 23.2 CE en el sistema educativo español, y es conforme a la doctrina del TJUE sobre la libre circulación de trabajadores que contempla el art 48 de los Tratados Comunitarios».

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Objeto y carácter del dictamen

El Presidente del Parlamento de Navarra, previo acuerdo de la Junta de Portavoces, recaba, de conformidad con el artículo 18 de la LFCN, dictamen para que este Consejo de Navarra se pronuncie sobre la adecuación a la Constitución Española y el respeto al ámbito competencial de Navarra de determinados preceptos de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, de mejora de la calidad educativa (LOMCE) y, en concreto, sobre la constitucionalidad de los artículos citados en las conclusiones del informe emitido por los Servicios Jurídicos de la Cámara.

Por tanto, dado que la petición se formula al amparo del artículo 18 de la LFCN, a cuyo tenor el Consejo de Navarra emitirá asimismo dictamen en cuantos asuntos se le sometan a consulta facultativa por el Parlamento de Navarra, a través de su Presidente, a instancia de la Junta de Portavoces, este Consejo emite el presente dictamen con el carácter de facultativo.

La petición de dictamen facultativo, junto con la documentación remitida, cumple las condiciones de procedimiento fijadas en los artículos 27 y 28.3 del Reglamento de Organización y Procedimiento del Consejo de Navarra, aprobado por Decreto Foral 90/2000, de 28 de febrero, ya que el Presidente del Parlamento de Navarra dirige el escrito de remisión de la consulta al Presidente del Consejo de Navarra, concretando con precisión los términos de la consulta y acompañando la documentación correspondiente a la cuestión planteada.

A la vista de los reseñados términos de la consulta formulada, nuestro análisis se ceñirá exclusivamente al examen de la constitucionalidad de los preceptos citados en las conclusiones del informe emitido por los Servicios Jurídicos del Parlamento de Navarra -más atrás transcritas- y siguiendo el planteamiento de este informe. Así pues, el objeto del presente dictamen se circunscribe a los siguientes preceptos de la LOMCE:

- Apartado cinco del artículo único de la LOMCE que añade un nuevo artículo 6 bis a la LOE.

- Apartados doce, trece, veinte, veintinueve y ochenta y nueve del artículo único de la LOMCE que modifican o adicionan los artículos 20.3, 21, 29, 36 bis y 144 de la LOE.
- Apartado sesenta y uno del artículo único de la LOMCE que modifica el artículo 84.3 de la LOE.
- Apartados nueve, quince y dieciséis del artículo único de la LOMCE que modifican los artículos 18, 24 y 25 de la LOE.
- Apartado ochenta del artículo único de la LOMCE que modifica el artículo 127 de la LOE.
- Apartado noventa y ocho del artículo único de la LOMCE que añade una nueva disposición adicional trigésimo séptima a la LOE.

De acuerdo con el artículo 1.2 de la LFCN, en el ejercicio de sus funciones, el Consejo de Navarra velará por la observancia y el cumplimiento de la Constitución Española, de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento de el Régimen Foral de Navarra y del resto del ordenamiento jurídico, sin que sus dictámenes puedan contener valoraciones de oportunidad o de conveniencia. Por tanto, nuestro examen debe ser de carácter estricta y exclusivamente jurídico, sin entrar en cuestiones de oportunidad.

En tal sentido, conviene recordar que el «legislador estatal, respetando aquel orden y estas garantías, goza de libertad para establecer con carácter general las bases de una determinada materia, sin que su acción legislativa en este extremo, plasmación de una legítima opción política, pueda ser fiscalizada por este Tribunal Constitucional, que no es un juez de la oportunidad, salvo que traspase los límites que para esa acción legislativa resulten del bloque de la constitucionalidad», lo que «ha de ponerse en este caso en relación con el hecho de que el art. 27 CE no establece un modelo educativo concreto sino una serie de principios informadores del sistema educativo que, en todo caso, habrán de ser respetados por el legislador

estatal al que, en sus aspectos básicos, corresponde diseñar el modelo educativo», por lo que «el juicio de constitucionalidad que debemos realizar en el presente proceso no consiste en examinar si en el marco constitucional cabrían otras opciones en materia educativa distintas a la adoptada por la Ley Orgánica de calidad de la educación, sino en determinar si los preceptos de esa ley sometidos a nuestro enjuiciamiento han excedido o no los límites antes mencionados» (STC 184/2012, de 14 de octubre, FJ 3).

II.2ª. La LOMCE

El presente dictamen tiene por objeto analizar la constitucionalidad de determinados preceptos de la Ley Orgánica 8/2013 (LOMCE), cuyo marco normativo está determinado, al margen del reparto competencial, por el artículo 27 de la Constitución Española (en adelante, CE). De acuerdo con este precepto constitucional, todos tienen el derecho a la educación y se reconoce la libertad de enseñanza (apartado 1), la educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales (apartado 2), los poderes públicos garantizan el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones (apartado 3), la enseñanza básica es obligatoria y gratuita (apartado 4), los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación, mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes (apartado 5), se reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales (apartado 6), los profesores, los padres y, en su caso, los alumnos intervendrán en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos, en los términos que la ley establezca (apartado 7), los poderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes (apartado 8), los poderes públicos ayudarán a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca (apartado 9) y se reconoce la autonomía de las Universidades, en los términos que la ley establezca (apartado 10).

La LOMCE se estructura en un preámbulo, un artículo único, cinco disposiciones adicionales, dos transitorias y seis finales. En el artículo único se introduce una sensible reforma en la Ley Orgánica 2/2006 de 3 de mayo, de Educación (en adelante, LOE), que resulta profundamente alterada a través de las modificaciones de su contenido realizadas a lo largo de los ciento nueve apartados que integran el artículo único de la LOMCE. Además, en las disposiciones finales primera a tercera se modifican parcialmente otras leyes orgánicas, en particular varios preceptos de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación (disposición final segunda), se habilita el desarrollo reglamentario (disposición final cuarta), se fija el calendario de implantación (disposición final quinta) y se establece su entrada en vigor a los veinte días de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado» (disposición final sexta), que tuvo lugar el 10 de diciembre de 2013.

Según se expresa en su preámbulo, «los principales objetivos que persigue la reforma son reducir la tasa de abandono temprano de la educación, mejorar los resultados educativos de acuerdo con criterios internacionales, tanto en la tasa comparativa de alumnos y alumnas excelentes, como en la de titulados en Educación Secundaria Obligatoria, mejorar la empleabilidad, y estimular el espíritu emprendedor de los estudiantes. Los principios sobre los cuales pivota la reforma son, fundamentalmente, el aumento de la autonomía de centros, el refuerzo de la capacidad de gestión de la dirección de los centros, las evaluaciones externas de fin de etapa, la racionalización de la oferta educativa y la flexibilización de las trayectorias» (apartado VI).

Las principales novedades introducidas por la LOMCE son, en lo que aquí concierne, las siguientes:

a) La determinación de la distribución de competencias, mediante la adición de un nuevo artículo 6 bis dentro del capítulo III del título preliminar de la LOE, que fija las competencias del Gobierno, del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, de las Administraciones educativas y de los centros docentes.

b) La clasificación de las materias o áreas de aprendizaje de Educación Primaria, Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato en tres bloques de asignaturas troncales, asignaturas específicas y asignaturas de libre configuración. Asimismo, la exclusión como obligatoria de una asignatura relativa a formación ético-cívica, previéndose una asignatura específica llamada "valores culturales y sociales" en cada curso de Educación Primaria [artículo 18.3.b) LOE] y "valores éticos" en cada curso del primer ciclo de Enseñanza Secundaria Obligatoria [artículo 24.4.b) LOE], como optativa o alternativa con la asignatura de Religión.

c) Las evaluaciones externas de fin de etapa como una de las medidas llamadas a mejorar de manera más directa la calidad del sistema educativo. Se trata de pruebas de evaluación externa del alumnado, realizadas por profesores ajenos a los centros educativos, con la doble finalidad de evaluar la calidad del sistema educativo y de garantizar la igualdad en los requisitos exigibles para la obtención de los títulos académicos. Así se prevé una evaluación individualizada al finalizar el tercer curso de Educación Primaria y una evaluación final de Educación Primaria, de Educación Secundaria y de Bachillerato.

d) El aumento de la autonomía de los centros unido a la exigencia de una mayor transparencia en la rendición de cuentas y el refuerzo de la capacidad de gestión de la dirección de los centros, confiriendo a los directores, como representantes de la Administración educativa en el centro y como responsables del proyecto educativo, la oportunidad de ejercer un mayor liderazgo pedagógico y de gestión. A tal fin, se modifica el régimen jurídico de los centros sostenidos con fondos públicos, disponiendo un modelo predominantemente ejecutivo o gerencial en su gestión que refuerza la posición de la Dirección y configura el Consejo Escolar más como un órgano con funciones de evaluación, consulta y propuesta, e imponiendo a dichos centros la obligación de rendición de cuentas ante las Administraciones educativas como corolario de la autonomía de que disfrutan.

e) El fomento o decidido apoyo al plurilingüismo, redoblando los esfuerzos para conseguir que los estudiantes se desenvuelvan con fluidez al menos en una primera lengua extranjera, cuyo nivel de comprensión oral y lectora y de expresión oral y escrita resulta decisivo para favorecer la empleabilidad y las ambiciones profesionales, y por ello apuesta decididamente por la incorporación curricular de una segunda lengua extranjera.

La LOMCE afecta también a la justificación competencial contenida en la LOE. El apartado ciento siete de su artículo único modifica la disposición final quinta de la LOE, que queda redactada del modo siguiente:

«Disposición final quinta. Título competencial.

1. La presente Ley se dicta con carácter básico al amparo de la competencia que corresponde al Estado conforme al artículo 149.1.1.^a, 18.^a y 30.^a de la Constitución. Se exceptúan del referido carácter básico los siguientes preceptos: artículos 5.5 y 5.6; 7; 8.1 y 8.3; 9; 11.1 y 11.3; 14.6; 15.3; 22.5; 24.6; 26.1 y 26.2; 31.5; 35; 42.3 y 42.5; 47; 58.4, 58.5, 58.6, 58.7 y 58.8; 60.3 y 60.4; 66.2 y 66.4; 67.2, 67.3, 67.6, 67.7 y 67.8; 68.3; 72.4 y 72.5; 89; 90; 100.3; 101; 102.2, 102.3 y 102.4; 103.1; 105.2; 106.2 y 106.3; 111 bis.4 y 111 bis.5; 112.2, 112.3, 112.4 y 112.5; 113.3 y 113.4; 122.2 y 122.3; 122 bis; 123.2, 123.3, 123.4 y 123.5; 124.1, 124.2 y 124.4; 125; 130.1; 131.2 y 131.5; 144.3; 145; 146; 154; disposición adicional decimoquinta, apartados 1, 4, 5 y 7; disposición adicional trigésima cuarta; disposición adicional trigésima séptima; y disposición final cuarta.

2. Los artículos 29, 31, 36 bis y 37 se dictan al amparo de la competencia exclusiva del Estado sobre la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales.»

Asimismo, se reforma la disposición final séptima de la LOE (apartado ciento ocho de la LOMCE), que determina cuáles de sus preceptos tienen el carácter de ley orgánica ahora en los términos siguientes:

«Tienen carácter de Ley Orgánica el capítulo I del título preliminar, los artículos 3; 4; 5.1, 5.2; el capítulo III del título preliminar; los artículos 16; 17; 18.1, 18.2, 18.3, 18.4 y 18.6; 19.1; 22; 23; 23 bis; 24; 25; 27; 30; 38; 68; 71; 74; 78; 79 bis; 80; 81.3 y 81.4; 82.2; 83; 84.1, 84.2, 84.3, 84.4, 84.5, 84.6, 84.7, 84.8 y 84.9; 85; 108; 109; 115; el capítulo IV del título IV; los artículos 118; 119; 126.1 y 126.2; 127; 128; 129; las disposiciones adicionales decimosexta, decimoséptima, trigésima

tercera y trigésima sexta; la disposición transitoria sexta, apartado tercero; la disposición transitoria décima; las disposiciones finales primera y séptima, y la disposición derogatoria única.»

II.3ª. La delimitación de competencias en materia de educación: doctrina del Tribunal Constitucional

En razón de la consulta formulada, este dictamen ha de prestar atención a la distribución de competencias en materia de educación o enseñanza. Sin perjuicio de la ocasional referencia a otros títulos competenciales, la materia competencial en la que debe ubicarse la regulación discutida, a la vista del contenido de las normas cuestionadas, es, preferentemente, la relativa a educación (Cfr. STC 184/2012, de 19 de octubre, FJ 3).

El Estado tiene atribuida competencia exclusiva, en virtud del artículo 149.1.30 de la CE, en materia de «regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y 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».

Por su parte, de acuerdo con el artículo 47 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (desde ahora, LORAFNA), «Es de la competencia plena de Navarra la regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio de lo establecido en los preceptos constitucionales sobre esta materia, de las Leyes Orgánicas que los desarrollen y de las competencias del Estado en lo que se refiere a la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y de la alta inspección del Estado para su cumplimiento y garantía».

Con carácter previo, conviene recordar que en este caso estamos en presencia de derechos fundamentales cuyo desarrollo está reservado a ley

orgánica (artículo 81 CE). La reserva de una materia a ley orgánica opera en un plano distinto al propio del reparto competencial, pues no es un criterio atributivo de competencia, por lo que no es obstáculo al sistema constitucional de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materias de educación (SSTC 5/1981, de 13 de febrero, FJ 20; y 137/1986, de 6 noviembre 1986, FJ 3). Para fijar el ámbito de la reserva de ley orgánica en función o no de los títulos competenciales atribuidos al Estado son dos los criterios de interpretación fundamentales: «de un lado, que el ámbito de la reserva de Ley Orgánica no es coextenso al de las competencias atribuidas al Estado -así se establece de forma implícita en la práctica totalidad de las resoluciones de este Tribunal que han abordado este tema- y, de otro lado, que, en aplicación de un elemental criterio de interpretación sistemática, al fijar el alcance de la reserva de Ley Orgánica debe cohererse con el contenido de los preceptos del llamado bloque de la constitucionalidad que distribuyen las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas» (STC 173/1998, de 23 de julio, FJ 7). Por otra parte, «si es cierto que existen materias reservadas a Leyes Orgánicas (art. 81.1 CE), también lo es que las Leyes Orgánicas están reservadas a estas materias y que, por tanto, sería disconforme con la Constitución la Ley Orgánica que invadiera materias reservadas a la Ley ordinaria (FJ 21)»; habiéndose destacado «la necesidad de aplicar un criterio estricto o “restrictivo” para determinar el alcance de la reserva y ello tanto en lo referente al término “desarrollar”, como a “la materia” objeto de reserva e igualmente este Tribunal ha mantenido [STC 76/1983, FJ 51 d), recogiendo lo declarado en la ya citada STC 5/1981, FJ 21 c)] que la ley orgánica puede contener preceptos no orgánicos relativos a materias conexas» (STC 184/2012, de 17 de octubre, FJ 9).

Sobre la delimitación de competencias en materia de educación existe una consolidada jurisprudencia constitucional, con recientes pronunciamientos del Tribunal Constitucional. En particular, tal doctrina se ha formulado por el máximo intérprete de la Constitución en relación con distintas leyes orgánicas en materia educativa: Ley Orgánica 5/1980, de 19 de junio, por la que se regula el Estatuto de Centros Escolares (STC 5/1981,

de 13 de febrero); proyecto de Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación (STC 77/1985, de 27 de junio); y Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de calidad de la educación (SSTC 184/2012, de 17 de octubre; 212/2012, de 14 de noviembre; 213/2012, de 14 de noviembre; STC 214/2012, de 14 de noviembre; y 6/2013, de 17 de enero). Y en la reciente doctrina constitucional, además de las últimas precitadas, han de mencionarse: la STC 111/2012, de 24 de mayo (sobre determinados preceptos de la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las cualificaciones y de la formación profesional); la STC 15/2013, de 31 de enero (referida al Real Decreto 1538/2006, de 15 de diciembre, por el que se establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo); la STC 24/2013, de 31 de enero (sobre el Real Decreto 1631/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la educación secundaria obligatoria); la STC 47/2013, de 28 de febrero (respecto del Real Decreto 828/2003, de 27 de junio, por el que se establecen los aspectos educativos básicos de la educación preescolar); la STC 48/2013, de 28 de febrero (relativa al Real Decreto 831/2003, de 27 de junio, por el que se establece la ordenación general y las enseñanzas comunes de la educación secundaria obligatoria); la STC 162/2013, de 26 de septiembre (acerca del Real Decreto 1318/2004, de 28 de mayo, por el que se modifica el Real Decreto 827/2003, de 27 de junio, por el que se establece el calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo, establecida por la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de calidad de la educación); la STC 213/2013, de 19 de diciembre (sobre el Reglamento de ingreso, accesos y adquisición de nuevas especialidades en los cuerpos docentes que imparten las enseñanzas escolares del sistema educativo, en relación con la disposición final segunda del Real Decreto 334/2004, de 27 de febrero, por el que se aprueba dicho Reglamento); la STC 2/2014, de 16 de enero (en relación con el Real Decreto 832/2003, de 27 de junio, por el que se establecen las enseñanzas comunes del bachillerato); y la STC 17/2014, de 30 de enero (respecto 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).

Entrando en la doctrina constitucional sobre el reparto competencial, ya tempranamente la STC 77/1985 declaró que (FJ 15):

“...las competencias estatales en materia educativa derivan sobre todo de lo dispuesto en los apartados 1 y 30 del art. 149.1, de la C.E. De ello resulta que por un lado, la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales como competencia del Estado, según el art. 149.1.30 de la C.E. supone la reserva al mismo de toda la función normativa en relación con dicho sector y, en segundo lugar, que la competencia estatal en relación con «las normas básicas para el desarrollo del art. 27 de la Constitución» a que se refiere el mismo art. 149.1. 30 de la C.E. debe entenderse en el sentido de que corresponde al Estado -en la acepción del mismo que venimos utilizando- la función de definir los principios normativos y generales y uniformes de ordenación de las materias enunciadas en tal art. 27 de la C.E.”

Y más adelante, la propia STC 77/1985 recordó que la noción de bases o de normas básicas ha de ser entendida como noción material y admitió la constitucionalidad de la remisión de la Ley al reglamento para regular aspectos básicos que completen el contenido de la misma, señalando que «la regulación reglamentaria, pues, de materias básicas por parte del Gobierno resultaría acorde con los preceptos constitucionales si, primeramente, resultara de una habilitación legal, y, en segundo lugar, si su rango reglamentario viniera justificado por tratarse de materias cuya naturaleza exigiera un tratamiento para el que las normas legales resultarían inadecuadas por sus mismas características» (FJ 16).

De acuerdo con la más reciente doctrina constitucional –declarada en las sentencias reseñadas-, la delimitación de competencias en materia de educación entre el Estado y las Comunidades Autónomas se ajusta a los criterios siguientes:

- Se trata de competencias compartidas: La educación «es una materia compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas (por todas, STC

6/1982, de 22 de febrero, FJ 3), y que las competencias del Estado en materia educativa derivan, sobre todo, de lo dispuesto en las cláusulas 1 y 30 del artículo 149.1 CE (STC 77/1985, de 27 de junio, FJ 15), arraigando dichas competencias en el derecho fundamental a la educación (artículo 27 CE), cuyo ejercicio igualitario debe garantizar el Estado (STC 6/1982, FJ 3). El título específico que ostenta el Estado hace pasar a un segundo plano, como han reconocido las partes, el alcance de la cláusula general del art. 149.1.1 CE (STC 137/1986, de 6 de noviembre, FJ 3), que se proyecta de un modo genérico sobre todos los derechos fundamentales (STC 188/2001, de 20 de septiembre, FJ 6)» (STC 111/2012, FJ 5). Y «es innegable la amplitud de las competencias del Estado en materia educativa, pero también lo es que su ejercicio debe dejar siempre un margen para que las Comunidades Autónomas puedan desarrollar las facultades que les reconocen sus Estatutos» [STC 111/2012, FJ 12 b); reiterada en STC 17/2014, FJ 8].

- La dualidad de las competencias del Estado en materia educativa: «El art. 149.1.30 CE atribuye al Estado dos competencias diferenciadas que 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”» (STC 111/2012, FJ 5; reiterada por SSTC 184/2012, FJ 3; y 2/2014, FJ 3).

- El alcance de la primera de tales competencias: «La primera de esas competencias comprende la de “establecer los títulos correspondientes a cada nivel y ciclo educativo, en sus distintas modalidades, con valor habilitante tanto desde el punto de vista académico como para el ejercicio de las profesiones tituladas, es decir, aquellas cuyo ejercicio exige un título (ad ex: Graduado Escolar, Bachiller, Diplomado, Arquitecto Técnico o Ingeniero Técnico en la especialidad correspondiente, Licenciado, Arquitecto, Ingeniero, Doctor), así como comprende también la competencia para expedir los títulos correspondientes y para homologar los que no sean

expedidos por el Estado” (STC 42/1981, de 22 de diciembre, FJ 3, reiterado en la STC 122/1989, de 6 de julio, FJ 3). En todo caso, la extensión de esta competencia estatal exclusiva, que supone la reserva al Estado de toda la función normativa en relación con dicho sector (STC 77/1985, de 27 de junio, FJ 15), determina que las Comunidades Autónomas sólo puedan asumir competencias ejecutivas en relación con esta materia. (así, en la STC 111/2012, de 24 de mayo, FJ 5)» (STC 111/2012, FJ 5; reiterada por STC 184/2012, FJ 3). Así pues, la competencia del Estado en materia de títulos académicos es plena en el plano normativo [STC 184/2012, FJ 6 d)].

- La competencia estatal ex artículo 149.1.30 de la CE para dictar las normas básicas para el desarrollo del artículo 27 CE «debe entenderse, según hemos afirmado, en el sentido de 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). Resulta 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» (STC 111/2012, FJ 5; reiterada por SSTC 184/2012, FJ 3; 24/2013, FJ 3).

«Ello determina que en materia de enseñanza corresponda al Estado la alta inspección, las competencias de ordenación general del sistema educativo, la fijación de las enseñanzas mínimas, la regulación de las condiciones para la obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y el establecimiento de las normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE que garanticen el cumplimiento de las

obligaciones de los poderes públicos y la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (por todas, STC 330/1993, de 12 de noviembre, FJ 3)» (STC 24/2013, FJ 3).

- En relación con los aspectos material y formal de lo básico: «Según la doctrina constitucional los requisitos que debe reunir la legislación para ser considerada básica afectan a los dos aspectos material y formal de la regulación estatal. En tal sentido, entre otras, la STC 14/2004, de 13 de febrero, FJ 11, ha establecido que “el ámbito de lo básico, desde la perspectiva material, incluye las determinaciones que aseguran un mínimo común normativo en el sector material de que se trate y, con ello, una orientación unitaria y dotada de cierta estabilidad en todo aquello que el legislador considera en cada momento aspectos esenciales de dicho sector material (STC 223/2000, de 21 de septiembre, FJ 6, con cita de las SSTC 1/1982, de 28 de enero, 48/1988, de 2 de marzo, 147/1991, de 4 de julio, y 197/1996, de 28 de noviembre).” Pero lo básico puede tener mayor o menor intensidad dependiendo del ámbito material sobre el que recaiga y así lo afirmamos en la STC 222/2006, de 6 de julio, FJ 3, a cuyo tenor “[e]ste Tribunal ha empleado un concepto de bases que en modo alguno se concreta en el empleo de una técnica uniforme en todos los sectores del Ordenamiento, sino que presupone fórmulas de intensidad y extensión variables en función de las características del ámbito concretamente afectado. Así, hemos reconocido modalidades muy diferentes de lo básico, desde la posibilidad de que el legislador estatal, excepcionalmente ocupe, prácticamente, toda la función normativa al determinar las bases de determinadas submaterias, hasta la legitimidad constitucional de algunos actos administrativos de carácter eminentemente ejecutivo por parte de la Administración General del Estado, así como el empleo de otras modalidades muy diversas (topes máximos, niveles mínimos tramos, e, incluso, bases diferenciadas por territorios, etc.).”

En cuanto a la perspectiva formal de la normativa básica, “debemos recordar nuestra doctrina, según la cual se deben satisfacer determinados requisitos con el fin de que ‘el cierre del sistema, no se mantenga en la ambigüedad permanente que supondría reconocer al Estado facultad para

oponer sorpresivamente a las Comunidades Autónomas, como norma básica, cualquier clase de precepto legal o reglamentario al margen de cuál sea su rango o estructura'. De manera que a esta perspectiva 'atiende el principio de ley formal ... en razón a que sólo a través de este instrumento normativo se alcanzará ... una determinación cierta y estable de los ámbitos de ordenación de las materias en las que concurren y se articulan las competencias básicas estatales y reglamentarias autonómicas. También precisamos que, como excepción a dicho principio de ley formal, el Gobierno puede hacer uso de la potestad reglamentaria para regular por Decreto alguno de los preceptos básicos de una materia, cuando resulten, por la competencia de ésta, complemento necesario para garantizar el fin a que responde la competencia sobre las bases' (STC 98/2001, de 5 de abril, FJ 7, con cita de la STC 69/1988, de 19 de abril, FJ 5)." (STC 14/2004, FJ 11).

En especial en materia de educación, la STC 77/1985, de 27 de junio, FJ 16, que resolvió el recurso previo de inconstitucionalidad promovido contra el proyecto de la Ley Orgánica del derecho a la educación, afirmó la conformidad con la Constitución de la regulación por reglamento de materias básicas cuando concurre el doble requisito de la existencia de una habilitación legal y de la inadecuación de la ley para regular una determinada materia en razón de su naturaleza y características, en concreto, "[m]aterias que por su carácter organizatorio y prestacional exigen una continua adecuación, siendo por ello justificado su tratamiento reglamentario, y siempre, desde luego, dentro de los límites que la misma Ley impone"» (STC 24/2013, FJ 4).

- «Desde la perspectiva material, ya hemos advertido que la normativa básica que ha de establecer el Estado en el ámbito educativo cumple (STC 77/1985, FJ 15, citada en la STC 111/2012, FJ 5) la función de "definir los principios normativos y generales y uniformes de ordenación de las materias enunciadas en tal art. 27 de la CE", lo que es plenamente coherente con la finalidad material de las bases en el sentido de asegurar (STC 14/2004, de 13 de febrero, FJ 11) "una orientación unitaria y dotada de cierta estabilidad en todo aquello que el legislador considera en cada momento aspectos esenciales de dicho sector material (STC 223/2000, de 21 de septiembre, FJ 6, con cita de las SSTC 1/1982, de 28 de enero, 48/1988, de 2 de marzo,

147/1991, de 4 de julio, y 197/1996, de 28 de noviembre)”. Por su parte, respecto a los requisitos formales de las normas básicas, este Tribunal ha recordado (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 60) que, si bien su definición legal es “el contenido que mejor se acomoda a la función estructural y homogeneizadora de las bases y ésta la forma normativa que, por razones de estabilidad y certeza, le resulta más adecuada (por todas, STC 69/1988, de 19 de abril), no lo es menos que 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). Y ello no como pura excepción al criterio que para el art. 111 EAC constituye la regla de principio (base principal o de mínimo normativo, formalizada como ley), sino como elementos de la definición del contenido y alcance de la competencia atribuida al Estado cuando éste es el titular de la potestad de dictar las bases de la disciplina de una materia determinada.”

En particular en lo que al ámbito educativo respecta, ya en la STC 77/1985 admitimos tal posibilidad, estimando que la regulación reglamentaria de materias básicas por parte del Gobierno “resultaría acorde con los preceptos constitucionales si, primeramente, resultara de una habilitación legal, y, en segundo lugar, si su rango reglamentario viniera justificado por tratarse de materias cuya naturaleza exigiera un tratamiento para el que las normas legales resultaran inadecuadas por sus mismas características” (FJ 15) sin perjuicio de advertir que “si el Gobierno, al dictar las correspondientes normas reglamentarias en virtud de esa remisión, extendiera su regulación a aspectos no básicos o no cubiertos por la habilitación legal, que pretendiera fueran de aplicación directa en el ámbito de las Comunidades Autónomas que hubieran asumido competencias de desarrollo en esta materia, estas Comunidades Autónomas podrían, de ser así y en cada caso, plantear el oportuno conflicto de competencias ante este Tribunal Constitucional, que debería, en cada supuesto, examinar si se hubiera producido o no el traspaso del ámbito competencial estatal. Ahora bien, la mera remisión en abstracto a las normas reglamentarias para

regular materias básicas no tiene por qué suponer necesariamente que esas normas vulnerarían las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas, ni puede, por lo que hemos dicho, reputarse sin más inconstitucional.” (FJ 16)» (STC 184/2012, FJ 3).

- En cuanto a la variabilidad de las bases estatales, «“las bases, por su propia esencia, tienen vocación de estabilidad”, pero no lo es menos que también hemos precisado que las bases pueden ser modificadas (así, en las SSTC 135/1992, de 5 de octubre, FJ 2; y 133/1997, de 16 de julio, FJ 8, por referencia a las establecidas en el sector financiero). De este modo no resulta ocioso recordar al respecto que, sin alterar el orden constitucional y estatutario de distribución de competencias y con observancia de las garantías de certidumbre jurídica necesarias para asegurar que las Comunidades Autónomas puedan conocer cuál es el marco básico al que deben someter su competencia de desarrollo legislativo, la concreción de lo básico corresponde realizarla en cada momento al legislador estatal, quien, respetando aquel orden y estas garantías, goza de libertad para establecer con carácter general las bases de una determinada materia, sin que su acción legislativa en este extremo, plasmación de una legítima opción política, pueda ser fiscalizada por este Tribunal Constitucional, que no es un juez de la oportunidad, salvo que traspase los límites que para esa acción legislativa resulten del bloque de la constitucionalidad y que, en este caso, vienen determinadas por las previsiones de la Constitución y del Estatuto de Autonomía de Aragón. Ello ha de ponerse en este caso en relación con el hecho de que el art. 27 CE no establece un modelo educativo concreto sino una serie de principios informadores del sistema educativo que, en todo caso, habrán de ser respetados por el legislador estatal al que, en sus aspectos básicos, corresponde diseñar el modelo educativo. Así, como en otras ocasiones (STC 236/2007, de 7 de noviembre, FJ 3, allí por referencia a la extranjería), el juicio de constitucionalidad que debemos realizar en el presente proceso no consiste en examinar si en el marco constitucional cabrían otras opciones en materia educativa distintas a la adoptada por la Ley Orgánica de calidad de la educación, sino en determinar si los preceptos de esa ley sometidos a nuestro enjuiciamiento han excedido o no los límites antes mencionados.» (STC 184/2012, FJ 3).

Finalmente, dado que la norma examinada apela también a la competencia estatal del artículo 149.1.1ª CE, conviene recordar la doctrina constitucional al respecto en relación con el derecho a la educación. En tal sentido, la STC 111/2012 declara que (FJ 6):

«La norma cuestionada basa la competencia estatal también en el art. 149.1.1 CE, que reconoce competencia exclusiva al Estado para regular “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”, Ciertamente, el art. 149.1.1 CE, en puridad, no habilita al Estado para regular el contenido normativo sustantivo de los derechos constitucionales, sino “las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”. Por tanto, no cabe identificar el contenido normativo de los derechos constitucionales y las condiciones básicas con arreglo a las cuales dichos derechos han de ser ejercidos, de manera que las señaladas condiciones básicas sólo permiten al Estado establecer una cierta homogeneidad en el ejercicio de tales derechos cuando ello fuere aconsejable para evitar una excesiva diversidad que pudiera menoscabar la entidad sustancial del derecho de que se trate (STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 17).

Delimitado negativamente, puede decirse que la competencia estatal ex art. 149.1.1 CE no puede ser equiparada a la competencia que ostenta el Estado en materias concretas para dictar la correspondiente normativa básica, ni, por consiguiente, las condiciones básicas se identifican con “legislación básica”, “bases” o “normas básicas”; en este sentido, hemos dicho que “el art. 149.1.1 CE, en efecto, no ha atribuido al Estado la fijación de las bases sobre los derechos y libertades constitucionales, sino sólo el establecimiento —eso sí, entero— de aquellas condiciones básicas que tiendan a garantizar la igualdad. Y si bien es cierto que su regulación no puede suponer una normación completa y acabada del derecho y deber de que se trate y, en consecuencia, es claro que las Comunidades Autónomas, en la medida en que tengan competencias sobre la materia, podrán siempre aprobar normas atinentes al régimen jurídico de ese derecho ..., no lo es menos, sin embargo, que la competencia ex art. 149.1.1 CE no se mueve en la lógica de las bases estatales-legislación autonómica de desarrollo” [STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7 a)].

En cuanto a su delimitación positiva, dijimos en la misma STC 61/1997, FJ 8, que “las ‘condiciones básicas’ hacen referencia al contenido primario (STC 154/1988) del derecho, a las posiciones jurídicas fundamentales (facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, ciertas premisas o presupuestos previos...). En todo caso, las condiciones básicas han de ser las imprescindibles o necesarias para garantizar esa igualdad, que no

puede consistir en una igualdad formal absoluta. Como hemos insistido, si por 'condiciones básicas' hubiera de entenderse cualquier condición 'material', obligado sería concluir que esa interpretación tan amplia habría de conducir a un solapamiento con otras competencias estatales explicitadas en el art. 149.1 CE o, lo que es peor, a una invasión de las competencias autonómicas”.

En definitiva, podemos concluir que, de acuerdo con nuestra doctrina, este título estatal queda restringido al ámbito normativo, “lo que permite al Estado una regulación, aunque limitada a las condiciones básicas que garanticen la igualdad, que no al diseño completo y acabado de su régimen jurídico” [STC 188/2001, de 20 de septiembre, FJ 12, con cita de la STC 61/1997, FJ 7 b)].»

Por tanto, de acuerdo con esta doctrina constitucional habremos de examinar las cuestiones competenciales que puedan suscitar los preceptos de la LOMCE objeto del presente dictamen.

II.4ª. El apartado cinco del artículo único de la LOMCE: nuevo artículo 6 bis adicionado a la LOE

El apartado cinco del artículo único de la LOMCE añade un nuevo artículo 6 bis a la LOE con el tenor siguiente:

«Artículo 6 bis. Distribución de competencias.

1. Corresponde al Gobierno:

- a) La ordenación general del sistema educativo.
- b) La regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y de 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.
- c) La programación general de la enseñanza, en los términos establecidos en los artículos 27 y siguientes de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación.
- d) La alta inspección y demás facultades que, conforme al artículo 149.1.30.^a de la Constitución, le corresponden para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos.
- e) 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.

2. En Educación Primaria, en Educación Secundaria Obligatoria y en Bachillerato, las asignaturas se agruparán en tres bloques, de asignaturas troncales, de asignaturas específicas y de asignaturas de

libre configuración autonómica, sobre los que las Administraciones educativas y los centros docentes realizarán sus funciones de la siguiente forma:

a) Corresponderá al Gobierno:

1.º Determinar los contenidos comunes, los estándares de aprendizaje evaluables y el horario lectivo mínimo del bloque de asignaturas troncales.

2.º Determinar los estándares de aprendizaje evaluables relativos a los contenidos del bloque de asignaturas específicas.

3.º Determinar los criterios de evaluación del logro de los objetivos de las enseñanzas y etapas educativas y del grado de adquisición de las competencias correspondientes, así como las características generales de las pruebas, en relación con la evaluación final de Educación Primaria.

b) Corresponderá al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, en relación con las evaluaciones finales de Educación Secundaria Obligatoria y de Bachillerato:

1.º Determinar los criterios de evaluación del logro de los objetivos de las enseñanzas y etapas educativas y del grado de adquisición de las competencias correspondientes, en relación con los contenidos de los bloques de asignaturas troncales y específicas.

2.º Determinar las características de las pruebas.

3.º Diseñar las pruebas y establecer su contenido para cada convocatoria.

c) Dentro de la regulación y límites establecidos por el Gobierno, a través del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, de acuerdo con los apartados anteriores, las Administraciones educativas podrán:

1.º Complementar los contenidos del bloque de asignaturas troncales.

2.º Establecer los contenidos de los bloques de asignaturas específicas y de libre configuración autonómica.

3.º Realizar recomendaciones de metodología didáctica para los centros docentes de su competencia.

4.º Fijar el horario lectivo máximo correspondiente a los contenidos de las asignaturas del bloque de asignaturas troncales.

5.º Fijar el horario correspondiente a los contenidos de las asignaturas de los bloques de asignaturas específicas y de libre configuración autonómica.

6.º En relación con la evaluación durante la etapa, complementar los criterios de evaluación relativos a los bloques de asignaturas troncales y específicas, y establecer los criterios de evaluación del bloque de asignaturas de libre configuración autonómica.

7.º Establecer los estándares de aprendizaje evaluables relativos a los contenidos del bloque de asignaturas de libre configuración autonómica.

d) Dentro de la regulación y límites establecidos por las Administraciones educativas de acuerdo con los apartados anteriores,

y en función de la programación de la oferta educativa que establezca cada Administración educativa, los centros docentes podrán:

1.º Complementar los contenidos de los bloques de asignaturas troncales, específicas y de libre configuración autonómica y configurar su oferta formativa.

2.º Diseñar e implantar métodos pedagógicos y didácticos propios.

3.º Determinar la carga horaria correspondiente a las diferentes asignaturas.

e) El horario lectivo mínimo correspondiente a las asignaturas del bloque de asignaturas troncales se fijará en cómputo global para toda la Educación Primaria, para el primer ciclo de Educación Secundaria Obligatoria, para el cuarto curso de Educación Secundaria Obligatoria, y para cada uno de los cursos de Bachillerato, y no será inferior al 50% del total del horario lectivo fijado por cada Administración educativa como general. En este cómputo no se tendrán en cuenta posibles ampliaciones del horario que se puedan establecer sobre el horario general.

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.

4. En relación con la Formación Profesional, el Gobierno fijará los objetivos, competencias, contenidos, resultados de aprendizaje y criterios de evaluación del currículo básico. Los contenidos del currículo básico requerirán el 55 por 100 de los horarios para las Comunidades Autónomas que tengan lengua cooficial y el 65 por 100 para aquellas que no la tengan.

5. Las Administraciones educativas fomentarán y potenciarán la autonomía de los centros, evaluarán sus resultados y aplicarán los oportunos planes de actuación.

Los centros docentes desarrollarán y complementarán, en su caso, el currículo de las diferentes etapas y ciclos en uso de su autonomía, tal y como se recoge en el capítulo II del título V de la presente Ley.

6. Los títulos correspondientes a las enseñanzas reguladas por esta Ley Orgánica serán homologados por el Estado y expedidos por las Administraciones educativas en las condiciones previstas en la legislación vigente y en las normas básicas y específicas que al efecto se dicten.

7. En el marco de la cooperación internacional en materia de educación, el Gobierno, de acuerdo con lo establecido en este artículo, podrá establecer currículos mixtos de enseñanzas del sistema educativo español y de otros sistemas educativos, conducentes a los títulos respectivos.»

El precepto transcrito, que tiene carácter básico de acuerdo con el apartado 1 de la disposición final quinta de la LOE (en la redacción dada por la LOMCE), determina la distribución general de las competencias en materia de enseñanzas no universitarias resultante de la propia Ley entre las Administraciones y órganos intervinientes en dicho ámbito: la Administración General del Estado y, dentro de ella, el Gobierno y el Ministerio del ramo; las Administraciones educativas; y los centros docentes. Con ello se agrupa en un solo precepto tal reparto competencial, antes disperso a lo largo del texto legal y sin perjuicio de su reiteración o concreción en otros lugares de la norma.

Nada ha de objetarse, obviamente, a este criterio de determinación inicial y general de las competencias de las distintas instancias participantes en la ordenación de la educación. Lo relevante es examinar si el contenido del precepto respeta el régimen de delimitación de competencias entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, lo que ha de verificarse a la luz de la doctrina constitucional antes reseñada, considerando los distintos aspectos o bloques en que puede desglosarse el precepto.

A) El apartado 1 de este nuevo artículo 6 bis de la LOE establece las competencias del Gobierno de forma ajustada a las competencias reconocidas al Estado en la materia de acuerdo con el artículo 149.1.30 de la CE y la jurisprudencia constitucional.

En efecto, las tres primeras letras de este apartado 1 son traslación de la doctrina constitucional antes reseñada en cuanto a las competencias del Estado en materia de educación ex artículo 149.1.30 de la CE, ya que le corresponden las competencias de ordenación general del sistema educativo, la regulación de las condiciones para la obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y el establecimiento de las normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la CE que garanticen el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos y la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (entre otras, SSTC 330/1993, FJ 3; y 24/2013, FJ 3).

Asimismo, la letra d) es constitucional, ya que corresponde al Estado la alta inspección (por todas, STC 24/2013, FJ 3). Así la STC 6/1982, de 22 de febrero (en relación con el Real Decreto 480/1981, de 6 de marzo, sobre «funcionamiento en el País Vasco y Cataluña de la Alta Inspección del Estado en materia de enseñanza no universitaria») declaró (FJ 3):

«En efecto, ambas versiones coinciden en que: a) la educación es una materia compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas; b) las competencias estatales en materia educativa arraigan en el derecho fundamental a la educación, siendo el Estado garante de la igualdad en el ejercicio de este derecho y de una ordenación general del sistema educativo, mediante el establecimiento de las normas básicas que garanticen el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos; c) no puede confundirse los respectivos fines de «inspección técnica» y «alta inspección», ni duplicarse la acción administrativa de aquélla, así como tampoco vaciar de contenido, so pretexto de inspección, las competencias transferidas; d) la Alta Inspección garantiza exclusivamente el cumplimiento y garantía de aquellas facultades atribuidas al Estado; e) la Alta Inspección requiere y debe aceptar una colaboración con la Administración Autonómica, compatible con el respeto de las funciones legislativas, ejecutivas y de garantía del propio ordenamiento autonómico.

La Alta Inspección aparece así revestida de un carácter jurídico, no sólo en lo que concierne a su ejercicio, sino en cuanto a su contenido, pues recae sobre la correcta interpretación de las normas estatales, así como de las que emanan de las asambleas comunitarias, en su indispensable interrelación. Y, cuando detectare fallos en el armónico desarrollo de las respectivas competencias, propiciará su corrección en la forma que veremos más adelante.»

Y en último término es también adecuada al reparto constitucional y de la LORAFNA de competencias en materia educativa la previsión de la letra e) de este apartado 1, que atribuye al Gobierno el diseño del currículo básico. Esta previsión, que tiene precedente en la legislación orgánica anterior (así, artículo 6.3 LOE en su versión inicial), se justifica en la competencia estatal para fijar las enseñanzas mínimas y se reconoce al Estado en las SSTC 87/1983, de 23 de octubre y 88/1983, de 27 de octubre, cuya doctrina se reitera en la reciente jurisprudencia constitucional más atrás reseñada (por todas, STC 184/2012, FJ 3).

B) El apartado 2 de este nuevo artículo 6 bis de la LOE lleva a cabo el reparto de funciones entre las distintas instancias en el concreto ámbito de

la Educación Primaria, la Educación Secundaria Obligatoria y el Bachillerato, en atención a dos novedades introducidas por la LOMCE, como son la clasificación tripartita de las asignaturas en troncales, específicas y de libre configuración autonómica y las evaluaciones individualizadas y finales.

Pasamos a analizar ahora los números 1º y 2º de la letra a), dejando para más adelante el examen del número 3º, ya que, en cuanto referido a la evaluación final en Educación Primaria está en conexión con los artículos 21 y 144 de la LOE, que también son objeto de la consulta planteada.

En los números 1º y 2º de la letra a) se atribuye al Gobierno la determinación de los contenidos comunes, los estándares de aprendizaje evaluables y el horario lectivo mínimo del bloque de asignaturas troncales y la fijación de los estándares de aprendizaje evaluables relativos a los contenidos del bloque de asignaturas específicas. Tales funciones se estiman constitucionales en cuanto corresponde al Estado establecer las enseñanzas mínimas y esta competencia lleva aparejada como medio natural para su ejercicio efectivo la de fijar los horarios mínimos (SSTC 87/1983). Según declara la STC 88/1983 (FJ 3):

«La finalidad pretendida por los preceptos mencionados, al establecer la competencia -no discutida- del Estado para fijar las enseñanzas mínimas, lleva el que dentro de este concepto se comprendan la fijación de objetivos por bloques temáticos, que en relación a cada disciplina o materia de las contenidas en las enseñanzas mínimas realiza el Real Decreto origen del conflicto, así como también de los horarios mínimos que se consideren necesarios para su enseñanza efectiva y completa, atendiendo al rendimiento escolar medio. La conclusión es, por tanto, que la competencia para fijar las enseñanzas mínimas lleva aparejada como medio natural para su ejercicio efectivo la concreción de su contenido, en la forma expuesta, y la fijación de horarios mínimos, aunque ello no se recoja explícitamente en el nivel de regulación de la Ley Orgánica del Estatuto de Centros Escolares, que no tenía por qué concretar el contenido del concepto».

Esta doctrina se reitera en la reciente jurisprudencia constitucional, que entiende legítima la asignación al Gobierno de la competencia para fijar, en relación con los objetivos, competencias básicas, contenidos y criterios de evaluación, los aspectos básicos del currículo que constituyen las

enseñanzas mínimas (STC 111/2012, FJ 7). En la misma línea, respecto de las enseñanzas comunes, la STC 212/2012 dice que (FJ 4):

«Tampoco ahora se aprecia que el Estado se haya excedido en el ejercicio de esta competencia, pues es la Administración educativa la competente para establecer el currículo de los distintos niveles, etapas, ciclos, grados y modalidades del sistema educativo (art. 8.3), estando condicionada en esta función solo parcialmente, dado que las enseñanzas comunes que tiene que incluir en sus propios términos no abarcan la totalidad del horario escolar, alcanzando solamente del 55 por 100 al 65 por 100 del mismo, según se trate o no de Comunidades Autónomas que tengan, junto con la castellana, otra lengua cooficial (art. 8.2). De este modo las Administraciones educativas, al regular el currículo, disponen del margen que dejan las enseñanzas comunes, dentro del cual pueden prever enseñanzas específicas que respondan a su particularidad dentro del Estado autonómico, con lo que queda intacta la competencia de desarrollo normativo cuya vulneración se alegaba».

Por otra parte, estos dos números de la letra a) han de ponerse en conexión con los correlativos números de la letra c) de este apartado 2, a cuyo tenor corresponden a las Administraciones educativas funciones de complemento o desarrollo en las materias a las que se refieren las competencias estatales ahora consideradas.

Así pues, no se aprecia que los números 1º y 2º del artículo 6 bis.2.a) de la LOE vulneren el ámbito competencial de Navarra.

C) En la letra b) del artículo 6 bis.2 se atribuyen al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte determinadas funciones en relación con las evaluaciones finales de Educación Secundaria Obligatoria y de Bachillerato. Ello se reitera en la regulación de cada una de tales evaluaciones finales (artículos 29.4 respecto de la Educación Secundaria Obligatoria) y 36 bis.4 en cuanto al Bachillerato), así como con carácter general (artículo 144.1); preceptos que también son objeto del presente dictamen.

En razón de tal conexión, el análisis de esta letra b) se realizará más adelante al examinar los indicados preceptos referidos a las evaluaciones finales.

D) La letra c) del artículo 6 bis.2 determina las funciones de las Administraciones educativas, a ejercer dentro de la regulación y límites establecidos por el Gobierno, a través del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, de acuerdo con los apartados anteriores. A tal fin, ha de tenerse en cuenta que, según el nuevo artículo 2 bis.2 de la LOE –adicionado por el apartado 2 del artículo único de la LOMCE–, «las Administraciones educativas son los órganos de la Administración General del Estado y de las Administraciones de las Comunidades Autónomas competentes en materia educativa», esto es, en nuestro caso la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

En esta letra c) se reconocen a las Administraciones educativas distintas funciones: en relación con las asignaturas troncales, complementar sus contenidos y fijar el horario lectivo máximo (números 1º y 4º); respecto de las asignaturas específicas y de libre configuración autonómica, establecer sus contenidos, fijar el horario correspondiente y establecer los estándares de aprendizaje evaluables (números 2º, 5º y 7º); realizar recomendaciones de metodología didáctica para los centros docentes de su competencia (número 4º); y en relación con la evaluación durante la etapa, complementar los criterios de evaluación relativos a los bloques de asignaturas troncales y específicas, y establecer los criterios de evaluación del bloque de asignaturas de libre configuración autonómica (número 6º).

Así pues, esta letra c) enumera un elenco de funciones que, teniendo en cuenta la triple clasificación de las asignaturas, permiten a las Administraciones educativas complementar o desarrollar las normas básicas reservadas al Estado, por lo que no se aprecia invasión del ámbito competencial de Navarra, sin perjuicio de recordar al respecto que la Comunidad Foral de Navarra cuenta con competencia plena en materia educativa con respeto a los límites fijados, de acuerdo con el marco constitucional, en el artículo 47 de la LORAFNA.

E) En la letra d) de este apartado 2 se determinan las concretas funciones atribuidas a los centros docentes, que tampoco merecen objeción desde la perspectiva competencial, ya que, de un lado, se asignan dentro del marco fijado por las Administraciones educativas de acuerdo con los

apartados anteriores y en función de la programación de la oferta educativa que establezca cada Administración educativa; y, de otro, responden a la autonomía atribuida a los centros.

F) La letra e) de este apartado 2 se refiere al horario lectivo mínimo correspondiente a las asignaturas del bloque de asignaturas troncales en la Educación Primaria, en la Educación Secundaria Obligatoria y en el Bachillerato, que se realizará en cómputo global y no será inferior al 50% del total del horario lectivo fijado por cada Administración educativa como general.

Y en la misma línea, en los apartados 3 y 4 de este artículo 6 bis se reconoce al Gobierno la competencia para fijar, para el segundo ciclo de Educación Infantil, las enseñanzas artísticas profesionales, las enseñanzas de idiomas y las enseñanzas deportivas, así como para la Formación Profesional, 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.

Tales previsiones, que encuentran precedente en los artículos 8.2 de la Ley Orgánica 10/2002 y 6.3 de la LOE, han de considerarse respetuosas con el ámbito competencial de Navarra, ya que, de acuerdo con la doctrina constitucional reseñada, es legítima la fijación por el Estado de horarios mínimos.

En tal sentido la STC 2/2014 dice que (FJ 2):

«Por otra parte, la STC 212/2012, de 14 de noviembre, FJ 4, remitiéndose a la STC 88/1983, de 27 de octubre, FJ 3 (cuya doctrina se reitera en la STC 111/2012, de 24 de mayo), declara que “que la fijación de objetivos por bloques temáticos comprendidos en cada una de las materias o disciplinas de las enseñanzas mínimas, así como los horarios mínimos necesarios para su enseñanza efectiva y, por tanto, también indirectamente la determinación de las materias o disciplinas, formaba parte de la competencia estatal para establecer las enseñanzas mínimas (FJ 3). Tampoco ahora se aprecia que el Estado se haya excedido en el ejercicio de esta competencia, pues es la Administración educativa la competente para establecer el currículo de los distintos niveles, etapas, ciclos, grados y modalidades del sistema

educativo (art. 8.3), estando condicionada en esta función solo parcialmente, dado que las enseñanzas comunes que tiene que incluir en sus propios términos no abarcan la totalidad del horario escolar, alcanzando solamente del 55 por 100 al 65 por 100 del mismo, según se trate o no de Comunidades Autónomas que tengan, junto con la castellana, otra lengua cooficial (art. 8.2). De este modo las Administraciones educativas, al regular el currículo, disponen del margen que dejan las enseñanzas comunes, dentro del cual pueden prever enseñanzas específicas que respondan a su particularidad dentro del Estado autonómico, con lo que queda intacta la competencia de desarrollo normativo cuya vulneración se alegaba.”»

Así pues, la letra e) del apartado 2 y los apartados 3 y 4 del artículo 6 bis no vulneran las competencias de Navarra, en cuanto tienen amparo en la competencia estatal para determinar los horarios mínimos subsiguiente a su competencia para fijar las enseñanzas mínimas.

G) Asimismo han de considerarse respetuosas con las competencias de la Comunidad Foral de Navarra las previsiones del apartado 5, que ordena a las Administraciones educativas fomentar y potenciar la autonomía de los centros, evaluar sus resultados y aplicar los oportunos planes de actuación y permite a los centros docentes desarrollar y complementar, en su caso, el currículo de las diferentes etapas y ciclos en uso de su autonomía, tal y como se recoge en el capítulo II del título V de la presente Ley. Este apartado, que pretende fortalecer la autonomía de los centros, se formula en términos abiertos y ha de entenderse dentro del marco competencial.

H) La previsión del apartado 6 en cuanto a los títulos correspondientes a las enseñanzas reguladas por la LOE se corresponde con la primera competencia estatal del artículo 149.1.30 de la CE.

I) Finalmente, el apartado 7 del precepto ahora examinado tiene cobertura en las competencias estatales en materia de educación y de relaciones internacionales, debiendo reseñarse que la autorización conferida al Gobierno lo es “de acuerdo con lo establecido en este artículo”.

En suma, el apartado 1, los números 1º y 2º del apartado 2.a), las letras c), d) y e) del apartado 2 y los apartados 3, 4, 5, 6 y 7 del artículo 6 bis

de la LOE añadido por el apartado cinco del artículo único de la LOMCE, ahora examinados, no vulneran el ámbito competencial de la Comunidad Foral de Navarra. El resto del precepto se analiza a continuación.

II.5ª. Los apartados doce, trece, veinte, veintinueve y ochenta y nueve del artículo único de la LOMCE que modifican los artículos 20.3, 21, 29, 36 bis y 144 de la LOE, así como el número 3º de la letra a) y la letra b) del apartado 2 del artículo 6 bis de la LOE.

El apartado doce del artículo único de la LOMCE modifica el artículo 20 (“Evaluación durante la etapa”) de la LOE. En lo que aquí nos concierne, el apartado 3 del precepto reformado queda redactado de la siguiente manera:

«3. Los centros docentes realizarán una evaluación individualizada a todos los alumnos y alumnas al finalizar el tercer curso de Educación Primaria, según dispongan las Administraciones educativas, en la que se comprobará el grado de dominio de las destrezas, capacidades y habilidades en expresión y comprensión oral y escrita, cálculo y resolución de problemas en relación con el grado de adquisición de la competencia en comunicación lingüística y de la competencia matemática. De resultar desfavorable esta evaluación, el equipo docente deberá adoptar las medidas ordinarias o extraordinarias más adecuadas.»

El apartado trece del artículo único de la LOMCE modifica el artículo 21 de la LOE, que queda redactado de la siguiente manera:

«Artículo 21. Evaluación final de Educación Primaria.

1. Al finalizar el sexto curso de Educación Primaria, se realizará una evaluación individualizada a todos los alumnos y alumnas, en la que se comprobará el grado de adquisición de la competencia en comunicación lingüística, de la competencia matemática y de las competencias básicas en ciencia y tecnología, así como el logro de los objetivos de la etapa.

2. El Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, establecerá los criterios de evaluación y las características generales de las pruebas para todo el Sistema Educativo Español con el fin de asegurar unos criterios y características de evaluación comunes a todo el territorio.

3. El resultado de la evaluación se expresará en niveles. El nivel obtenido por cada alumno o alumna se hará constar en un informe, que será entregado a los padres, madres o tutores legales y que tendrá carácter informativo y orientador para los centros en los que los

alumnos y alumnas hayan cursado sexto curso de Educación Primaria y para aquellos en los que cursen el siguiente curso escolar, así como para los equipos docentes, los padres, madres o tutores legales y los alumnos y alumnas.

Las Administraciones educativas podrán establecer planes específicos de mejora en aquellos centros públicos cuyos resultados sean inferiores a los valores que, a tal objeto, hayan establecido.

En relación con los centros concertados se estará a la normativa reguladora del concierto correspondiente.»

El apartado veinte del artículo único de la LOMCE modifica el artículo 29 de la LOE, que queda redactado de la siguiente manera:

«Artículo 29. Evaluación final de Educación Secundaria Obligatoria.

1. Al finalizar el cuarto curso, los alumnos y alumnas realizarán una evaluación individualizada por la opción de enseñanzas académicas o por la de enseñanzas aplicadas, en la que se comprobará el logro de los objetivos de la etapa y el grado de adquisición de las competencias correspondientes en relación con las siguientes materias:

a) Todas las materias generales cursadas en el bloque de asignaturas troncales, salvo Biología y Geología y Física y Química, de las que el alumno o alumna será evaluado si las escoge entre las materias de opción, según se indica en el párrafo siguiente.

b) Dos de las materias de opción cursadas en el bloque de asignaturas troncales, en cuarto curso.

c) Una materia del bloque de asignaturas específicas cursada en cualquiera de los cursos, que no sea Educación Física, Religión, o Valores Éticos.

2. Los alumnos y alumnas podrán realizar la evaluación por cualquiera de las dos opciones de enseñanzas académicas o de enseñanzas aplicadas, con independencia de la opción cursada en cuarto curso de Educación Secundaria Obligatoria, o por ambas opciones en la misma ocasión.

3. Podrán presentarse a esta evaluación aquellos alumnos y alumnas que hayan obtenido bien evaluación positiva en todas las materias, o bien negativa en un máximo de dos materias siempre que no sean simultáneamente Lengua Castellana y Literatura, y Matemáticas. A estos efectos, la materia Lengua Cooficial y Literatura tendrá la misma consideración que la materia Lengua Castellana y Literatura en aquellas Comunidades Autónomas que posean lengua cooficial.

A los efectos de este apartado, sólo se computarán las materias que como mínimo el alumno o alumna debe cursar en cada uno de los bloques. Además, en relación con aquellos alumnos y alumnas que cursen Lengua Cooficial y Literatura, sólo se computará una materia en el bloque de asignaturas de libre configuración autonómica, con independencia de que dichos alumnos y alumnas puedan cursar más

materias de dicho bloque. Las materias con la misma denominación en diferentes cursos de Educación Secundaria Obligatoria se considerarán como materias distintas.

4. El Ministerio de Educación, Cultura y Deporte establecerá para todo el Sistema Educativo Español los criterios de evaluación y las características de las pruebas, y las diseñará y establecerá su contenido para cada convocatoria.

5. La superación de esta evaluación requerirá una calificación igual o superior a 5 puntos sobre 10.

6. Los alumnos y alumnas que no hayan superado la evaluación por la opción escogida, o que deseen elevar su calificación final de Educación Secundaria Obligatoria, podrán repetir la evaluación en convocatorias sucesivas, previa solicitud.

Los alumnos y alumnas que hayan superado esta evaluación por una opción podrán presentarse de nuevo a evaluación por la otra opción si lo desean, y de no superarla en primera convocatoria podrán repetirla en convocatorias sucesivas, previa solicitud.

Se tomará en consideración la calificación más alta de las obtenidas en las convocatorias que el alumno o alumna haya superado.

Se celebrarán al menos dos convocatorias anuales, una ordinaria y otra extraordinaria.»

El apartado veintinueve del artículo único de la LOMCE añade un nuevo artículo 36 bis a la LOE con el tenor siguiente:

«Artículo 36 bis. Evaluación final de Bachillerato.

1. Los alumnos y alumnas realizarán una evaluación individualizada al finalizar Bachillerato, en la que se comprobará el logro de los objetivos de esta etapa y el grado de adquisición de las competencias correspondientes en relación con las siguientes materias:

a) Todas las materias generales cursadas en el bloque de asignaturas troncales. En el supuesto de materias que impliquen continuidad, se tendrá en cuenta sólo la materia cursada en segundo curso.

b) Dos materias de opción cursadas en el bloque de asignaturas troncales, en cualquiera de los cursos. Las materias que impliquen continuidad entre los cursos primero y segundo sólo computarán como una materia; en este supuesto se tendrá en cuenta sólo la materia cursada en segundo curso.

c) Una materia del bloque de asignaturas específicas cursada en cualquiera de los cursos, que no sea Educación Física ni Religión.

2. Sólo podrán presentarse a esta evaluación aquellos alumnos y alumnas que hayan obtenido evaluación positiva en todas las materias.

A los efectos de este apartado, sólo se computarán las materias que como mínimo el alumno o alumna debe cursar en cada uno de los bloques. Además, en relación con aquellos alumnos y alumnas que cursen Lengua Cooficial y Literatura, sólo se computará una materia en

el bloque de asignaturas de libre configuración autonómica, con independencia de que los alumnos y alumnas puedan cursar más materias de dicho bloque.

3. El Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, previa consulta a las Comunidades Autónomas, establecerá para todo el Sistema Educativo Español los criterios de evaluación y las características de las pruebas, y las diseñará y establecerá su contenido para cada convocatoria.

4. La superación de esta evaluación requerirá una calificación igual o superior a 5 puntos sobre 10.

5. Los alumnos y alumnas que no hayan superado esta evaluación, o que deseen elevar su calificación final de Bachillerato, podrán repetir la evaluación en convocatorias sucesivas, previa solicitud.

Se tomará en consideración la calificación más alta de las obtenidas en las convocatorias a las que se haya concurrido.

Se celebrarán al menos dos convocatorias anuales, una ordinaria y otra extraordinaria.»

El apartado ochenta y nueve del artículo único de la LOMCE modifica el artículo 144 de la LOE, que queda redactado de la siguiente manera:

«Artículo 144. Evaluaciones individualizadas.

1. Los criterios de evaluación correspondientes a las evaluaciones individualizadas indicadas en los artículos 20.3, 21, 29 y 36 bis de esta Ley Orgánica serán comunes para el conjunto del Estado.

En concreto, las pruebas y los procedimientos de las evaluaciones indicadas en los artículos 29 y 36 bis se diseñarán por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, a través del Instituto Nacional de Evaluación Educativa. Dichas pruebas serán estandarizadas y se diseñarán de modo que permitan establecer valoraciones precisas y comparaciones equitativas, así como el seguimiento de la evolución a lo largo del tiempo de los resultados obtenidos.

La realización material de las pruebas corresponde a las Administraciones educativas competentes. Las pruebas serán aplicadas y calificadas por profesorado del Sistema Educativo Español externo al centro.

Reglamentariamente se regulará el procedimiento de revisión de los resultados de las evaluaciones.

2. Las Administraciones educativas podrán establecer otras evaluaciones con fines de diagnóstico.

3. Las autoridades educativas establecerán las medidas más adecuadas para que las condiciones de realización de las evaluaciones individualizadas se adapten a las necesidades del alumnado con necesidades educativas especiales.»

Es dispar el carácter de los preceptos legales transcritos: los artículos 20.3, 21 y 144 –salvo su apartado 3- de la LOE tienen carácter básico de

acuerdo con el apartado 1 de su disposición final quinta y los artículos 29 y 36 bis se dictan al amparo de la competencia exclusiva del Estado sobre la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales conforme al apartado 2 de la disposición final quinta de la LOE. Y también es diferente la regulación de cada una de tales evaluaciones, en particular desde la perspectiva competencial, hasta el punto de que –como se ha indicado- el artículo 6 bis.2, en sus letras a), número 3º, y b) contempla de forma específica al reparto competencial en cuanto a las evaluaciones finales en las distintas etapas y ello asimismo con un régimen competencial distinto.

Pasamos al examen de estos preceptos, comenzando por los aspectos generales, para después examinar cada uno de los artículos referidos a las distintas evaluaciones individualizadas, recordando que los relativos a las evaluaciones finales están en relación con las correlativas previsiones del artículo 6 bis.2, letras a), número 3º, y b), lo que, en razón de su conexión, precisará, en cada caso, su examen conjunto.

A) Las evaluaciones de carácter externo de fin de etapa son una de las novedades de la reforma de la LOE llevada a cabo por la LOMCE con la doble finalidad de evaluar la calidad del sistema educativo y de garantizar la igualdad en los requisitos exigibles para la obtención de los títulos académicos. Ello se plasma en los preceptos ahora considerados que prevén evaluaciones finales de Educación Primaria (artículo 21 LOE), de Educación Secundaria (artículo 29 LOE) y de Bachillerato (artículo 36 bis LOE); a los que han de añadirse el artículo 20.3 de la LOE sobre una evaluación individualizada al finalizar el tercer curso de Educación Primaria, así como el artículo 144 de la LOE que contempla todas las evaluaciones individualizadas previstas en los preceptos precitados. Por otra parte, también se ha reformado el artículo 38 de la LOE en el apartado treinta y uno del artículo único de la LOMCE -que no es aquí cuestionado-, que antes regulaba la prueba de acceso a la universidad y ahora pasa a contemplar la admisión a las enseñanzas universitarias oficiales de grado desde el título de Bachiller o equivalente.

Esta novedad se justifica en el preámbulo de la LOMCE de la manera siguiente (apartado VIII):

«Las evaluaciones externas de fin de etapa constituyen una de las principales novedades de la LOMCE con respecto al marco anterior y una de las medidas llamadas a mejorar de manera más directa la calidad del sistema educativo. Veinte países de la OCDE realizan a sus alumnos y alumnas pruebas de esta naturaleza y las evidencias indican que su implantación tiene un impacto de al menos dieciséis puntos de mejora de acuerdo con los criterios de PISA.

Estas pruebas tendrán un carácter formativo y de diagnóstico. Por un lado deben servir para garantizar que todos los alumnos y alumnas alcancen los niveles de aprendizaje adecuados para el normal desenvolvimiento de la vida personal y profesional conforme el título pretendido, y además deben permitir orientar a los alumnos y alumnas en sus decisiones escolares de acuerdo con los conocimientos y competencias que realmente posean. Por otro lado, estas pruebas normalizan los estándares de titulación en toda España, indicando de forma clara al conjunto de la comunidad educativa cuáles son los niveles de exigencia requeridos e introduciendo elementos de certeza, objetividad y comparabilidad de resultados. Además, proporcionan a los padres, a los centros y a las Administraciones educativas una valiosa información de cara a futuras decisiones. El objetivo de esta evaluación es la mejora del aprendizaje del alumno o alumna, de las medidas de gestión de los centros y de las políticas de las Administraciones.

La transparencia de los datos debe realizarse persiguiendo informar sobre el valor añadido de los centros en relación con las circunstancias socioeconómicas de su entorno y, de manera especial, sobre la evolución de éstos.

Las pruebas serán homologables a las que se realizan en el ámbito internacional y, en especial, a las de la OCDE y se centran en el nivel de adquisición de las competencias. Siguiendo las pautas internacionales, deberán ser cuidadosas en cualquier caso para poder medir los resultados del proceso de aprendizaje sin mermar la deseada autonomía de los centros, y deberán excluir la posibilidad de cualquier tipo de adiestramiento para su superación.

Las evaluaciones propuestas no agotan las posibilidades de evaluación dentro del sistema, si bien corresponderá a las Administraciones educativas la decisión sobre la realización de otras evaluaciones.

El éxito de la propuesta de evaluaciones consistirá en conseguir que ningún alumno o alumna encuentre ante ellas una barrera infranqueable. Cada prueba debe ofrecer opciones y pasarelas, de manera que nadie que quiera seguir aprendiendo pueda quedar, bajo ningún concepto, fuera del sistema.»

Con carácter general, no se aprecia óbice de constitucionalidad a la fijación por la LOE reformada de las evaluaciones individualizadas y/o finales (calificadas por algunos como “reválidas”) ni desde el punto de vista material ni del competencial.

En el plano material, con independencia del juicio de oportunidad que merezcan –en lo que no puede entrar este Consejo de Navarra cuyo conocimiento se ciñe a un estricto criterio jurídico-, no se aprecia que tal opción, dentro del amplio margen de discrecionalidad del legislador, incurra en infracción de ningún precepto sustantivo de la Constitución.

Respecto de la perspectiva competencial, conviene recordar que con anterioridad la legislación orgánica en materia educativa ya previó una evaluación final, si bien referida al Bachillerato. Conforme con el artículo 37, apartados 1 y 2, de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación, la obtención del título de Bachiller exigía la superación de una prueba general de Bachillerato cuyas condiciones básicas eran fijadas por el Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, que versaba sobre las asignaturas comunes y específicas de las diferentes modalidades del Bachillerato. Y la STC 184/2012 rechazó la impugnación de este artículo 37.1 de la Ley Orgánica 10/2002, declarando que [FJ 6, d]):

«La aludida prueba general de bachillerato se configura en la Ley Orgánica de calidad de la educación como requisito necesario para la obtención del título de bachiller, guardando, por tanto, directa relación con las competencias estatales en materia de obtención de títulos académicos del segundo inciso del art. 149.1.30 CE a cuyo amparo ha de entenderse establecida. En efecto, como señala la exposición de motivos de la Ley Orgánica de calidad de la educación, “responde a la necesidad de homologar nuestro sistema educativo con los de los países de nuestro entorno y, al mismo tiempo, garantizar unos niveles básicos de igualdad en los requisitos exigibles a todos los alumnos, cualquiera que sea su lugar de residencia, para obtener una titulación con efectos académicos y profesionales válidos en todo el territorio español”.»

A la vista de la transcrita doctrina, la previsión o determinación de evaluaciones individualizadas o finales en las enseñanzas del sistema educativo se subsume dentro de las competencias del Estado en materia de educación y no vulnera el ámbito competencial de Navarra.

Pasando a su regulación común (artículo 144 LOE), se trata de evaluaciones externas –las de fin de etapa, a decir del preámbulo-, ya que las pruebas serán aplicadas y calificadas por profesorado del Sistema Educativo Español externo al centro (artículo 144, párrafo tercero); a las Administraciones educativas competentes corresponde su realización material y también establecer las medidas más adecuadas para que las condiciones de realización de las evaluaciones individualizadas se adapten a las necesidades del alumnado con necesidades educativas especiales (artículo 144.1, párrafo tercero, y 3); y reglamentariamente se regulará el procedimiento de revisión de los resultados de las evaluaciones (artículo 144, último párrafo). Además, las Administraciones educativas podrán establecer otras evaluaciones con fines de diagnóstico (artículo 144.2).

No se aprecia vicio competencial en las referidas previsiones del artículo 144 de la LOE. Sin perjuicio del posterior análisis de sus dos primeros párrafos, las atribuciones a las Administraciones educativas competentes respetan el ámbito competencial de Navarra; la remisión al reglamento de la regulación del procedimiento de revisión de los resultados de tales evaluaciones responde a la competencia estatal del artículo 149.1.30 de la CE sin que ahora puede prejuzgarse su futuro contenido; el apartado 3 no tiene carácter básico; y la fijación de otras evaluaciones es una posibilidad que podrá ser o no ejercitada por la Comunidad Foral de Navarra en ejercicio de sus competencias en la materia. Y, finalmente, el carácter externo de las evaluaciones finales tiene cobertura en la referida competencia estatal de acuerdo con la doctrina constitucional recogida, entre otras, en la STC 48/2013, en la que se declara que (FJ 5):

«... hemos considerado que “la regulación de las condiciones en las que es posible progresar en el sistema educativo mediante el paso de un curso a otro ha de corresponder al Estado, por poseer una indudable naturaleza básica que se relaciona con el necesario grado de homogeneidad e igualdad que ha de ser predicable del sistema educativo en su conjunto. Señalado lo anterior, también ha quedado ya indicado con anterioridad la posibilidad de que el Estado establezca bases del sistema educativo mediante normas de rango reglamentario; posibilidad que, en el caso concreto que examinamos, viene además justificada por el mandato legal de que tales condiciones se ajusten a las necesidades de los alumnos, así como por la evidente relación que dicha previsión tiene con una de las finalidades perseguidas por la Ley

Orgánica de calidad de la educación, como es la de reducir el abandono escolar. Todo ello determina que las condiciones en las que es posible el paso de un curso a otro puedan ser cambiantes y requerir su modificación en atención a las circunstancias de toda índole que concurren y sea preciso atender, siempre con respeto a lo previsto por el legislador en relación con tal posibilidad (decisión del equipo de evaluación, asesorado por el de orientación, y previa consulta a los padres).»

Siguiendo la doctrina sentada en las citadas SSTC 184/2012, FJ 6 c), y 212/2012, FJ 5, la impugnación dirigida contra el art. 15.1 del Real Decreto 831/2003 debe ser igualmente desestimada. La determinación por este precepto de la composición del equipo de evaluación, integrado por el conjunto de profesores de cada grupo de alumnos, es una medida que responde a la exigencia normativa de evaluación del aprendizaje de los alumnos a los efectos de su promoción al curso superior prescrita en los arts. 28 y 29 de la Ley Orgánica de calidad de la educación, y que se justifica plenamente por la necesidad de asegurar unas condiciones básicas de igualdad en la acción evaluadora sobre los alumnos en el sistema educativo español, lo que contribuye a garantizar la efectiva homologación de títulos académicos, por lo que se trata de una medida que al Estado corresponde establecer en el ejercicio de su competencia exclusiva ex art. 149.1.30 CE.»

B) El artículo 20.3 de la LOE contempla una evaluación individualizada al finalizar el tercer curso de Educación Primaria, según dispongan las Administraciones educativas. Los criterios de evaluación correspondientes a esta evaluación individualizada –al igual que para las restantes- serán comunes para el conjunto del Estado, según el artículo 144.1, párrafo primero, de la LOE.

Este régimen de la evaluación individualiza al finalizar el tercer curso de Educación Primaria no vulnera el ámbito competencial de Navarra, ya que, en primer lugar, el propio artículo 20.3 de la LOE dispone su realización «según dispongan las Administraciones educativas», en nuestro caso, la Administración de la Comunidad Foral de Navarra; y, en segundo lugar, la previsión de unos criterios comunes de evaluación puede encuadrarse, de acuerdo con la doctrina constitucional, dentro de la competencia estatal del artículo 149.1.30º de la CE en cuanto se refiere a unas normas o pautas generales. Así la STC 111/2012, que declara que (FJ 10):

«Pues bien, en dicho ámbito material el Estado tiene, como hemos declarado reiteradamente, competencia exclusiva para regular las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos académicos y profesionales, extremo que se encuentra íntimamente vinculado a la evaluación de los conocimientos, en cuanto ésta se dirige a la acreditación de dichos conocimientos y a la consiguiente obtención de una titulación. Ahora bien, ello 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.

Obviamente, la competencia estatal incluye el establecimiento de los títulos correspondientes a cada nivel y ciclo educativo, en sus distintas modalidades, títulos que han de tener el mismo valor en toda España (STC 42/1981, de 22 de diciembre, FFJJ 3 y 4), por lo cual, corresponde al Estado asegurar una formación mínima común, estableciendo su contenido y la forma de acreditar los conocimientos inherentes a la misma. Ahora bien, ello no ha de traducirse necesariamente en la regulación completa de los requisitos y procedimientos de evaluación, y éste es el entendimiento que ha de realizarse del precepto discutido, como pone de relieve la específica normativa educativa con la que debe conectarse la regulación de la ley orgánica en cuanto a la formación profesional perteneciente al sistema educativo. En efecto, ya la disposición adicional primera, apartado 2 c), de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reservaba al Estado “[l]a fijación de las enseñanzas mínimas y la regulación de las demás condiciones para la obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales, válidos en todo el territorio español”. Y el artículo 6 de la Ley Orgánica de educación, al referirse al currículo de las enseñanzas, que incluye los criterios de evaluación de cada una de las enseñanzas reguladas en la propia ley —también, por tanto, de la formación profesional—, dispone que el Gobierno fijará en relación, entre otros aspectos, con los criterios de evaluación, los aspectos básicos del currículo que constituyen las enseñanzas mínimas a que se refiere la mencionada disposición adicional. Esta regla tiene su reflejo en la regulación relativa a la formación profesional, donde el art. 43 de la misma ley orgánica se limita a establecer que la evaluación se realizará por módulos profesionales y que la superación de un ciclo formativo requerirá la evaluación positiva en todos los módulos que lo componen. Estas previsiones tienen carácter básico (disposición final quinta), pudiendo ser desarrolladas por las Comunidades Autónomas, salvo en aquellas materias cuya regulación se encomienda por la propia ley al Gobierno o que corresponden al Estado conforme a lo

establecido en la disposición adicional primera, número 2, de la Ley Orgánica 8/1985, reguladora del derecho a la educación (disposición final sexta).

Todo lo anterior demuestra que, en relación con el sistema educativo, el art. 8.4 de la Ley Orgánica 5/2002 no reserva al Gobierno la íntegra regulación de todos los aspectos referidos a la evaluación y acreditación de las competencias, sino sólo de aquellos contenidos y criterios básicos que forman parte de las enseñanzas mínimas, por lo que queda un margen a las Comunidades Autónomas para desarrollar sus facultades normativas inherentes a las competencias que ostentan en la materia, de donde se extrae la consecuencia de que el precepto impugnado no vulnera el orden constitucional de competencias. Cosa distinta es que, en ejercicio de la habilitación que el precepto le otorga, pueda el Gobierno excederse en la fijación de los requisitos y procedimientos para la evaluación y acreditación de las competencias, y de los efectos de las mismas, hipótesis que no puede valorarse en este momento, pues, como hemos señalado, entre otras, en las SSTC 77/1985, de 27 de junio, FJ 4; y 147/1992, de 16 de octubre, FJ 4, no resulta procedente la adopción de pronunciamientos preventivos referidos a posibles, y aún no producidas, aplicaciones de preceptos legales que no resultan necesariamente derivados de éstos, sin perjuicio de que, de producirse, puedan ser combatidas en su caso, ante este Tribunal a través del correspondiente conflicto de competencias o, incluso, ante los órganos de la jurisdicción ordinaria.»

C) La evaluación final en Educación Primaria viene contemplada, en el artículo 21 de la LOE, que atribuye al Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, el establecimiento de los criterios de evaluación y de las características generales de las pruebas para todo el sistema educativo español (apartado 2); lo que coincide con el artículo 6 bis.2.a).3º de la LOE, que reserva al Gobierno determinar los criterios de evaluación del logro de los objetivos de las enseñanzas y etapas educativas y del grado de adquisición de las competencias correspondientes, así como las características generales de las pruebas. Y el artículo 144.1, párrafo primero, de la LOE dispone que los criterios de evaluación correspondientes a las evaluaciones individualizadas, incluida la prevista en este artículo 21, serán comunes para el conjunto del Estado.

Por ello, han de analizarse de forma agrupada los artículos 6 bis.2.a).3º, 21 y 144 de la LOE en cuanto regulan la evaluación final en Educación Primaria; recordando que tales preceptos se dicen amparados en

la segunda competencia -normas básicas- reservada al Estado en el artículo 149.1.30ª de la CE.

La jurisprudencia constitucional ha reconocido al Gobierno la competencia para fijar con carácter básico los requisitos y procedimientos para la evaluación y acreditación de las competencias y los efectos de las mismas, dejando margen al desarrollo autonómico (por todas, STC 48/2013, FJ 5). Así la STC 184/2012 rechazó la impugnación del artículo 38 de la Ley Orgánica 10/2002, relativo a las condiciones de acceso a la formación profesional, según el cual el Gobierno determinará las características básicas de las pruebas y la relación entre los títulos de Técnicos y su correspondiente de Técnico superior a los efectos previstos en dicho artículo [FJ 6, b)].

De acuerdo con esta doctrina constitucional, la atribución al Gobierno de la competencia para fijar los criterios de evaluación y las características comunes de la evaluación final en Educación Primaria ha de considerarse amparada en la competencia estatal del artículo 149.1.30ª de la CE para aprobar las normas básicas del sistema educativo, pues se ciñe a los criterios y características generales de tal evaluación final y deja margen para su posible desarrollo por la Comunidad Foral de Navarra en el marco de sus competencias. Por tanto, el artículo 6 bis.2.a).3º, así como los artículos 21 y 144 de la LOE en cuanto a la evaluación final en Educación Primaria, no vulneran el ámbito competencial de Navarra.

D) Las evaluaciones finales de Educación Secundaria Obligatoria y de Bachillerato están previstas, respectivamente, en los artículos 29 y 36 bis de la LOE, que reservan al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, previa consulta a las Comunidades Autónomas, el establecimiento para todo el sistema educativo español de los criterios de evaluación y las características de las pruebas y el diseño y fijación de su contenido para cada convocatoria (artículos 29.4 y 36 bis.3). En la misma línea, en la letra b) del artículo 6 bis.2 de la LOE se atribuyen a dicho Ministerio las funciones de determinar los criterios de evaluación del logro de los objetivos de las enseñanzas y etapas educativas y del grado de adquisición de las competencias correspondientes, en relación con los contenidos de los bloques de

asignaturas troncales y específicas (punto 1º), de fijar las características de las pruebas (punto 2º) y de diseñar las pruebas y establecer su contenido para cada convocatoria (punto 3º). Los criterios de evaluación correspondientes a estas dos evaluaciones finales serán también comunes para el conjunto del Estado (artículo 144.1, párrafo primero); y, en particular, las pruebas y los procedimientos de estas dos evaluaciones finales se diseñarán por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, a través del Instituto Nacional de Evaluación Educativa, dichas pruebas serán estandarizadas y se diseñarán de modo que permitan establecer valoraciones precisas y comparaciones equitativas, así como el seguimiento de la evolución a lo largo del tiempo de los resultados obtenidos (artículo 144.1, párrafo segundo). Además, el contenido o ámbito material de dichas evaluaciones finales se refiere a las asignaturas troncales y a una materia del bloque de asignaturas específicas cursada en cualquiera de los cursos que no sea Educación Física, Religión o -en Educación Secundaria Obligatoria- Valores Éticos (artículos 29.1 y 36 bis.1 LOE).

Así pues, estas dos evaluaciones finales presentan una configuración distinta a las evaluaciones individualizadas en la Educación Primaria, que se manifiesta en la mayor densidad normativa y en la reserva al Estado, no sólo de la determinación de los criterios de evaluación y de las características de las pruebas, sino además del diseño de las pruebas –que serán estandarizadas- y de la fijación del contenido de cada convocatoria, de lo que resulta una reducción para el ámbito competencial autonómico, limitado a su realización material. Por tanto, es preciso el análisis conjunto de los artículos 6 bis.2.c), 29, 36 bis y 144 en cuanto disciplinan las evaluaciones finales de Educación Secundaria Obligatoria y de Bachillerato, que habrá de centrarse en tales particularidades de estas dos evaluaciones finales.

El examen de esta cuestión, no exenta de complejidad, requiere tener en cuenta la concreta configuración competencial y material de tales evaluaciones finales de Educación Secundaria Obligatoria y de Bachillerato. En efecto, los artículos 29 y 36 bis que las regulan se dictan al amparo de la competencia exclusiva del Estado sobre la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales (apartado 2 de la disposición final quinta de la LOE en la redacción dada por

la LOMCE). Y la superación de tales evaluaciones es requisito necesario para la obtención del título correspondiente: título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria (artículo 31.1 LOE en la redacción dada por la LOMCE) y título de Bachiller (artículo 37.1 LOE en la redacción dada por la LOMCE).

Conforme a la reseñada doctrina constitucional, la competencia estatal para la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales ex artículo 149.1.30 de la CE supone la reserva al Estado de toda función normativa, de modo que las Comunidades Autónomas solo pueden asumir funciones ejecutivas (SSTC 111/2012, FJ 5; 184/2012, FJ 3 y 214/2012, FJ 3).

Por tanto, se trata de verificar si los preceptos examinados pueden encuadrarse en esta competencia del Estado plena en el plano normativo en materia de títulos académicos.

La determinación del ámbito o contenido de las evaluaciones finales, que se refiere a las asignaturas troncales con inclusión de una sola asignatura específica (artículos 29.1 y 36 bis.1 LOE), a diferencia del citado precedente de la prueba final para la obtención del título de Bachiller (artículo 37 Ley Orgánica 10/2002), no merece objeción desde la óptica competencial, pues se trata de una previsión normativa que encuentra justificación en la competencia estatal del artículo 149.1.30 de la CE.

Asimismo, puede apreciarse el carácter normativo de las competencias atribuidas al Estado para establecer los criterios de evaluación y las características de las pruebas, ya que tienen una funcionalidad reguladora y general, a aplicar o ejecutar en cada convocatoria.

En cambio, la determinación del diseño de las pruebas y de su contenido para cada convocatoria es una tarea materialmente ejecutiva, por cuanto supone una concreción aplicativa de la ordenación reguladora y la convocatoria es un acto de ejecución, por lo que esta función no resulta cubierta por aquella competencia estatal de carácter normativo. Los propios términos “realización material”, a los que se ciñe la intervención autonómica,

revelan una noción restrictiva o reductora respecto del concepto de ejecución que corresponde a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. Por otra parte, ello se separa de los precedentes que preveían una mayor intervención autonómica (artículos 37.1 Ley Orgánica 10/2002 para la prueba general de Bachillerato; y 38 Ley Orgánica 2/2006 respecto de la prueba de acceso a la universidad).

Frente a ello pudiera aducirse que esa atribución a un órgano estatal del diseño de las pruebas y de su contenido para cada convocatoria pretende asegurar la necesaria homogeneidad técnica a fin de lograr los fines perseguidos, en cuanto, a decir del preámbulo de la LOMCE, «estas pruebas normalizan los estándares de titulación en toda España, indicando de forma clara al conjunto de la comunidad educativa cuáles son los niveles de exigencia requeridos e introduciendo elementos de certeza, objetividad y comparabilidad de resultados» y «serán homologables a las que se realizan en el ámbito internacional y, en especial, a las de la OCDE».

Sin embargo, desde la óptica de defensa de las competencias de Navarra, puede concluirse en la inconstitucionalidad de tal atribución del diseño y contenido de cada convocatoria a un órgano estatal, ya que el objetivo de procurar una formación común en un determinado nivel de todos los escolares, sea cual sea la Comunidad Autónoma en la que realicen sus estudios, ha de lograrse con respeto del marco de competencias fijado por el bloque de la constitucionalidad. En este sentido, el Tribunal Constitucional viene diciendo que «en dicho ámbito material el Estado tiene, como hemos declarado reiteradamente, competencia exclusiva para regular las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos académicos y profesionales, extremo que se encuentra íntimamente vinculado a la evaluación de los conocimientos, en cuanto ésta se dirige a la acreditación de dichos conocimientos y a la consiguiente obtención de una titulación. Ahora bien, ello 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» (STC 111/2012, FJ 10).

Tal conclusión de inconstitucionalidad no resulta enervada por el hecho de que tales funciones hayan de ejercerse por el Estado previa consulta a las Comunidades Autónomas (artículos 21.2 y 36 bis.3 LOE), ya que «la creación de un órgano de deliberación y consulta, con funciones de propuesta, como el referido consejo, responde adecuadamente a la finalidad del principio de cooperación, pero no permite sustituir el ejercicio de competencias que son indisponibles e irrenunciables y que han de ejercerse precisamente por las Comunidades Autónomas» (STC 111/2012, FJ 10), de suerte que «la colaboración, cualquiera que sea la forma en que se materialice y su resultado, no altera la titularidad de las competencias ni su carácter indisponible» (por todas, STC 184/2012, FJ 8). Y tampoco padece la conclusión alcanzada por la previsión de que la Comunidad Foral de Navarra, en cuanto Administración educativa, pueda establecer otras evaluaciones con fines de diagnóstico (artículo 144.2 LOE), toda vez que ello no puede confundirse con el respeto a su ámbito competencial en cuanto a las evaluaciones finales.

A la vista de lo expuesto, el artículo 6 bis.2.b).3º, los incisos «y las diseñará y establecerá su contenido para cada convocatoria» de los artículos 29.4, 36 bis.3 y el párrafo segundo del artículo 144.1 de la LOE, en la redacción dada por la LOMCE, vulneran el ámbito competencial de Navarra. Y, por conexión, ha de entenderse inconstitucional la disposición final quinta de la LOE en la redacción dada por la LOMCE en cuanto a la justificación competencial de los anteriores preceptos, pues no encuentran amparo en el artículo 149.1.30ª CE.

En suma, con la salvedad que acabamos de indicar, los preceptos ahora examinados en el presente epígrafe no son contrarios a la Constitución y no vulneran el ámbito competencial de Navarra.

II.6ª. El apartado sesenta y uno del artículo único de la LOMCE: modificación y nueva redacción del artículo 84.3 de la LOE

La LOMCE modifica el artículo 84.3 de la LOE (apartado sesenta y uno del artículo único), al que se atribuye el carácter de Ley Orgánica (disposición final séptima de la LOE). Es del tenor literal siguiente:

«3. En ningún caso habrá discriminación por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

No constituye discriminación la admisión de alumnos y alumnas o la organización de la enseñanza diferenciadas por sexos, siempre que la enseñanza que impartan se desarrolle conforme a lo dispuesto en el artículo 2 de la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza, aprobada por la Conferencia General de la UNESCO el 14 de diciembre de 1960.

En ningún caso la elección de la educación diferenciada por sexos podrá implicar para las familias, alumnos y alumnas y centros correspondientes un trato menos favorable, ni una desventaja, a la hora de suscribir conciertos con las Administraciones educativas o en cualquier otro aspecto. A estos efectos, los centros deberán exponer en su proyecto educativo las razones educativas de la elección de dicho sistema, así como las medidas académicas que desarrollan para favorecer la igualdad.»

Aunque no están citados en las conclusiones del informe de los Servicios Jurídicos del Parlamento de Navarra, han de mencionarse también el apartado setenta del artículo único de la LOMCE que modifica el artículo 116 de la LOE, así como la disposición transitoria segunda de la LOMCE relativa a la aplicación temporal del artículo 84.3 de la LOE. En particular, el artículo 116.1 de la LOE, sobre los conciertos, en la nueva redacción dada por la LOMCE, dice así:

«Los centros privados que ofrezcan enseñanzas declaradas gratuitas en esta Ley y satisfagan necesidades de escolarización, en el marco de lo dispuesto en los artículos 108 y 109, podrán acogerse al régimen de conciertos en los términos legalmente establecidos, sin que la elección de centro por razón de su carácter propio pueda representar para las familias, alumnos y alumnas y centros un trato menos favorable, ni una desventaja, a la hora de suscribir conciertos con las Administraciones educativas o en cualquier otro aspecto. Los centros que accedan al régimen de concertación educativa deberán formalizar con la Administración educativa que proceda el correspondiente concierto.»

De esta suerte, la LOMCE modifica la anterior redacción del artículo 84.3 de la LOE que decía así: «En ningún caso habrá discriminación por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social». Y asimismo el artículo 116.1 de la LOE que disponía: «Los centros privados que ofrezcan enseñanzas declaradas gratuitas en esta Ley y satisfagan necesidades de escolarización, en el marco de lo dispuesto en los artículos 108 y 109, podrán acogerse al régimen de conciertos en los términos legalmente establecidos. Los centros que accedan al régimen de concertación educativa deberán formalizar con la Administración educativa que proceda el correspondiente concierto».

Así pues, el artículo 84.3 de la LOE –al que se contrae este dictamen– establece que la enseñanza diferenciada por sexos no constituye discriminación y al tiempo prohíbe que la elección de la educación diferenciada por sexos conlleve para las familias, alumnos y alumnas y centros correspondientes un trato menos favorable, ni una desventaja, a la hora de suscribir conciertos con las Administraciones educativas o en cualquier otro aspecto.

Entrando en su análisis, debemos comenzar por los antecedentes. El Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo) se pronunció en varias ocasiones sobre los conciertos educativos de los centros de educación diferenciada por sexos. Entre otras, las SSTS de 11 de julio de 2008 (recurso de casación núm. 689/2005), de 24 de febrero de 2010 (recurso de casación núm. 2.223/2.008, de 23 de julio de 2012 (recurso de casación núm. 4591/2011) y de 24 de julio de 2012 (recurso de casación núm. 5423/2011). Estas dos últimas sentencias, ambas con un voto particular, declaran la legitimidad del sistema de educación diferenciada y al tiempo que a partir de la entrada en vigor de la Ley Orgánica 2/2006 –en una interpretación conjunta de sus artículos 84.3 y 116– no es posible que esos centros privados puedan obtener conciertos, sin que ello suponga perturbación de ningún derecho constitucional de los padres que conservan el derecho de libre elección de centro y el de los titulares de la creación de centros con ideario o carácter propio, y sin que se vulnere el artículo 27.9 de la CE porque determinados centros no puedan acceder al concierto si no reúnen los requisitos que la Ley establece.

De acuerdo con esta doctrina y en el marco jurídico de la LOE en su anterior versión, el Parlamento de Navarra aprobó la Ley Foral 17/2012, de 19 de octubre, de modificación de la Ley Foral 11/1998, de 3 de julio, que regula la financiación pública de los centros de iniciativa social que imparten las enseñanzas de bachillerato, ciclos formativos de grado medio y programas de garantía social, añadiendo una disposición adicional a cuyo tenor se excluye de los conciertos a los centros educativos que únicamente admitan a alumnos de un solo sexo, o que impartan las enseñanzas en grupos separados por razón de sexo, o que de cualquier otro modo no apliquen el principio de coeducación, así como a los centros de educación infantil, primaria o secundaria obligatoria que únicamente admitan a alumnos de un solo sexo, o que impartan las enseñanzas en grupos separados por razón de sexo, o que de cualquier otro modo no apliquen el principio de coeducación.

En relación con esta Ley Foral el Consejo de Estado entendió que no había suficientes motivos para su impugnación por el Estado en recurso de inconstitucionalidad, por ajustarse al marco jurídico estatal entonces vigente (artículo 116 LOE) y a la aludida jurisprudencia del Tribunal Supremo (dictamen 14/2013, de 24 de enero).

Los parámetros de control del artículo 84.3 de la LOE son, de un lado, el principio de igualdad del artículo 14 de la CE y, de otro, los derechos educativos del artículo 27 CE, en particular el carácter obligatorio y gratuito de la enseñanza básica (artículo 27.4), la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales (artículo 27.6) y, sobre todo, la obligación de los poderes públicos de ayudar a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca (artículo 27.9). Como señala el Consejo de Estado en el citado dictamen 14/2013, el sistema de conciertos es una pieza de las piezas esenciales del sistema de financiación pública de la educación.

Sobre el significado del mandato del artículo 27.9 de la CE se pronunció la STC 77/1985 en los siguientes términos (FJ 11):

«Es menester señalar, en primer lugar -y en esto están de acuerdo los recurrentes y el Abogado del Estado-, que el precepto constitucional

que se expresa en los términos «los poderes públicos ayudarán a los Centros docentes que reúnen los requisitos que la Ley establezca» no puede interpretarse como una afirmación retórica, de manera que quede absolutamente en manos del legislador la posibilidad de conceder o no esa ayuda, ya que, como señala el art. 9 de la C.E., «los poderes públicos están sujetos a la Constitución» y, por ello, los preceptos de ésta -expuestos o no, como en este caso, en forma imperativa- tienen fuerza vinculante para ellos.

Ahora bien, tampoco puede aceptarse el otro extremo, esto es, el afirmar, como hacen los recurrentes, que del art. 27.9 de la C.E. se desprende un deber de ayudar a todos y cada uno de los Centros docentes sólo por el hecho de serlo, pues la remisión a la Ley que se efectúa en el art. 27.9 de la C.E. puede significar que esa ayuda se realice teniendo en cuenta otros principios, valores o mandatos constitucionales. Ejemplos de éstos podrían ser el mandato de gratuidad de la enseñanza básica (art. 27.4 de la C.E.), la promoción por parte de los poderes públicos de las condiciones necesarias para que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas (arts. 1 y 9 de la C.E.) o la distribución más equitativa de la renta regional y personal (art. 40.1 de la C.E.). El legislador se encuentra ante la necesidad de conjugar no sólo diversos valores y mandatos constitucionales entre sí, sino también tales mandatos con la insoslayable limitación de los recursos disponibles. Todo ello, desde luego, dentro de los límites que la Constitución establece.»

Poco después, la STC 86/1985, de 10 de julio, declaró que (FJ 3):

«El derecho de todos a la educación, sobre el que en buena parte giran las consideraciones de la resolución judicial recurrida y las de quienes hoy la impugnan, incorpora así, sin duda, junto a su contenido primario de derecho de libertad, una dimensión prestacional, en cuya virtud los poderes públicos habrán de procurar la efectividad de tal derecho y hacerlo, para los niveles básicos de la enseñanza, en las condiciones de obligatoriedad y gratuidad que demanda el apartado 4.º de este art. 27 de la norma fundamental. Al servicio de tal acción prestacional de los poderes públicos se hallan los instrumentos de planificación y promoción mencionados en el núm. 5 del mismo precepto, así como el mandato, en su apartado 9.º de las correspondientes ayudas públicas a los Centros docentes que reúnan los requisitos que la Ley establezca.

El citado art. 27.9, en su condición de mandato al legislador, no encierra, sin embargo, un derecho subjetivo a la prestación pública. Esta, materializada en la técnica subvencional o, de otro modo, habrá de ser dispuesta por la Ley -exigencia que, como antes decimos, invocada en la vista por la defensa de los demandados, no fue argüida en el recurso contencioso-administrativo ni tomada en cuenta por el Tribunal a quo-, Ley de la que nacerá, con los requisitos y condiciones

que en la misma se establezcan, la posibilidad de instar dichas ayudas y el correlativo deber de las administraciones públicas de dispensarlas, según la previsión normativa.

El que en el art. 27.9 no se enuncie como tal un derecho fundamental a la prestación pública y el que, consiguientemente, haya de ser sólo en la Ley en donde se articulen sus condiciones y límites, no significa, obviamente, que el legislador sea enteramente libre para habilitar de cualquier modo este necesario marco normativo. La Ley que reclama el art. 27.9 no podrá, en particular, contrariar los derechos y libertades educativas presentes en el mismo artículo y deberá, asimismo, configurar el régimen de ayudas en el respeto al principio de igualdad. Como vinculación positiva, también, el legislador habrá de atenerse en este punto a las pautas constitucionales orientadoras del gasto público, porque la acción prestacional de los poderes públicos ha de encaminarse a la procuración de los objetivos de igualdad y efectividad en el disfrute de los derechos que ha consagrado nuestra Constitución (arts. 1.1, 9.2, y 31.2, principalmente). Desde esta última advertencia, por lo tanto, no puede, en modo alguno, reputarse inconstitucional el que el legislador, del modo que considere más oportuno en uso de su libertad de configuración, atienda, entre otras posibles circunstancias, a las condiciones sociales y económicas de los destinatarios finales de la educación a la hora de señalar a la Administración las pautas y criterios con arreglo a los cuales habrán de dispensarse las ayudas en cuestión. No hay, pues, en conclusión, y como dijimos en el fundamento undécimo de nuestra Sentencia de 27 de junio, un deber de ayudar a todos y cada uno de los Centros docentes, sólo por el hecho de serlo, pues la Ley puede y debe condicionar tal ayuda, de conformidad con la Constitución, en la que se enuncia, según se recordó en el mismo fundamento jurídico, la tarea que corresponde a los poderes públicos para promover las condiciones necesarias, a fin de que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas.»

La STC 184/2012 rechazó la impugnación del artículo 11.2 y, en conexión con él, de la disposición transitoria sexta, apartado 2, de la Ley Orgánica 10/2002, por considerar que «en cuanto que la Ley Orgánica de calidad de la educación consagra el carácter gratuito de la educación infantil, resulta posible la utilización de la fórmula del concierto para la impartición de estas enseñanzas como forma de garantizar que se imparten en régimen de gratuidad» [FJ 5, c)].

Doctrina que reitera la STC 213/2012, añadiendo (FJ 5) que:

«Cabe añadir ahora que el hecho de que se trate de una etapa educativa voluntaria no enerva, como se alega en el escrito de

demanda, la competencia estatal para establecer el régimen de gratuidad, o de financiación con cargo a todos los ingresos públicos, que es a lo que la norma cabalmente se refiere, pues estrictamente los servicios públicos no son nunca gratuitos (SSTC 20/2012, de 16 de febrero, FJ 8, y 136/2012, de 19 de junio, FJ 5). En efecto, obligatoriedad y gratuidad son conceptos diferentes, que coexisten en el tramo de la enseñanza básica por imperativo del art. 27.4 CE; pero esto en modo alguno excluye que la gratuidad o financiación pública pueda ser extendida por el legislador a otras etapas, como es el caso del art. 11 de la Ley Orgánica de calidad de la educación para la educación infantil. Esta decisión, por otra parte, encaja sin dificultad alguna en la definición de lo básico, dado que la gratuidad constituye sin lugar a dudas un rasgo esencial de la política educativa.»

De la transcrita doctrina constitucional pueden extraerse dos importantes criterios: desde la perspectiva material, el artículo 27.9 establece una norma u obligación vinculante que se remite a la ley, esto es, de configuración legal, por lo que su contenido será el que en cada momento establezca el legislador; y, desde la óptica competencial, corresponde al Estado ex artículo 149.1.30 de la CE la competencia exclusiva para dictar 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.

A la vista de estos criterios, no puede formularse objeción desde el punto de vista competencial al artículo 84.3 de la LOE –ahora en la redacción dada por la LOMCE-, ya que se ampara en la competencia estatal del artículo 149.1.30 de la CE.

También desde la perspectiva material puede alcanzarse la conclusión de que el artículo 84.3 de la LOE, en la redacción dada por la LOMCE, no resulta contrario a la Constitución según se razona a continuación.

El principio o derecho de igualdad ante la ley sin que pueda prevalecer discriminación de sexo del artículo 14 de la CE ha de interpretarse, según previene el artículo 10.2 del propio texto constitucional, de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.

En tal sentido, el artículo 2 de la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la enseñanza, aprobada por la Conferencia General de la UNESCO el 14 de diciembre de 1960 y aceptada por España el 20 de agosto de 1969, dispone:

«En el caso de que el Estado las admita, las situaciones siguientes no serán consideradas como constitutivas de discriminación (...):

a) La creación o el mantenimiento de sistemas o establecimiento de enseñanzas separados para los alumnos de sexo masculino y para los de sexo femenino, siempre que estos sistemas o establecimientos ofrezcan facilidades equivalentes de acceso a la enseñanza, dispongan de un personal docente igualmente calificado, así como de locales escolares y de un equipo de igual calidad y permitan seguir los mismos programas de estudios o programas equivalentes».

En el ámbito europeo, la Directiva 2004/113/CE, de 13 de diciembre de 2004, por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres al acceso a bienes y servicios y a su suministro, indica que la prohibición de discriminación por razón de sexo «no se aplicará (...) a la enseñanza pública o privada» (Considerando 13) y «el principio de igualdad de trato en el acceso a bienes y servicios no exige que se ofrezcan en todos los casos prestaciones o instalaciones compartidas para hombres y mujeres, toda vez que no se ofrezcan de manera más favorable a uno de los sexos» (Considerando 17); y dispone que la presente Directiva no se aplicará a la educación (artículo 3.3).

A la vista de las normas precitadas, el Pleno del Consejo de Estado, en el dictamen núm. 625/2011, de 26 de mayo, sobre anteproyecto de Ley Integral para la Igualdad de Trato y la No Discriminación, alcanzó las dos siguientes conclusiones:

«- La primera es que la educación diferenciada, como modelo pedagógico, no puede considerarse -a la vista de las normas mencionadas- un supuesto de discriminación por razón de sexo».

- La segunda es que la admisión de la educación diferenciada constituye una decisión de política educativa que corresponde a cada Estado en la que el legislador debe atender a su propio ordenamiento constitucional y a los convenios y tratados internacionales ratificados por el mismo. A este respecto, la expresión "en el caso de que el Estado la admita", utilizada por la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza de 1960, es

suficientemente significativa de la libertad del legislador estatal en la configuración del sistema educativo. Del mismo modo, las normas comunitarias, que -como la referida Convención- no reputan discriminatoria ni prohíben la educación diferenciada, tampoco la imponen, remitiendo las cuestiones a los ordenamientos nacionales».

Y en esa línea, el Consejo de Estado en su dictamen 172/2013, de 18 de abril (sobre el anteproyecto de la LOMCE) afirmó que: «En definitiva el anteproyecto de Ley Orgánica debe establecer en su articulado para los centros con educación diferenciada que aspiren al concierto, la exigencia de una justificación objetiva y razonable de la excepción y la concreción de un programa y de las medidas académicas a implementar para favorecer la igualdad, todo ello sin perjuicio del resto de requisitos establecidos para los conciertos. De no ser así, la previsión podría no ajustarse a las exigencias derivadas del principio de igualdad que garantiza el artículo 9.2 y 14 de la Constitución».

De ello resulta, como señalaron las precitadas Sentencias del Tribunal Supremo, que la educación diferenciada, como modelo pedagógico, no puede considerarse un supuesto de discriminación por razón de sexo y que, en cuanto al régimen de conciertos, ha de estarse en cada momento a lo dispuesto en la legislación orgánica vigente, que deberá ofrecer una justificación explícita de la inclusión de aquellos en el sistema de financiación pública en aras del principio de igualdad en la ley.

Pues bien, el artículo examinado satisface las referidas exigencias al recoger expresamente esta justificación en cuanto, tras reiterar la prohibición de discriminación del principio de igualdad, dispone que la educación diferenciada por sexos no constituye discriminación siempre que la enseñanza que impartan se desarrolle conforme a lo dispuesto en el artículo 2 de la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza, aprobada por la Conferencia General de la UNESCO el 14 de diciembre de 1960 y proscribiendo que la elección de tal modelo pueda implicar para las familias, alumnos y alumnas y centros correspondientes un trato menos favorable, ni una desventaja, a la hora de suscribir conciertos con las Administraciones educativas o en cualquier otro aspecto, para lo que se impone a los centros el deber de exponer en su

proyecto educativo las razones educativas de la elección de dicho sistema, así como las medidas académicas que desarrollan para favorecer la igualdad.

En fin, se trata de una cuestión compleja con precedentes y regulaciones comparadas dispares. Así, con anterioridad a la Ley 2/2006 también estos centros podían acogerse al sistema de conciertos educativos.

Por todo ello, no se aprecia inconstitucionalidad en el artículo 84.3 de la LOE en la redacción dada por la LOMCE.

II.7ª. Los apartados nueve, quince y dieciséis del artículo único de la LOMCE: modificación y nueva redacción de los artículos 18, 24 y 25 de la LOE

El apartado nueve del artículo único de la LOMCE modifica el artículo 18 de la LOE, que queda redactado de la siguiente manera:

- «1. La etapa de Educación Primaria comprende seis cursos y se organiza en áreas, que tendrán un carácter global e integrador.
2. Los alumnos y alumnas deben cursar las siguientes áreas del bloque de asignaturas troncales en cada uno de los cursos:
 - a) Ciencias de la Naturaleza.
 - b) Ciencias Sociales.
 - c) Lengua Castellana y Literatura.
 - d) Matemáticas.
 - e) Primera Lengua Extranjera.
3. Los alumnos y alumnas deben cursar las siguientes áreas del bloque de asignaturas específicas en cada uno de los cursos:
 - a) Educación Física.
 - b) Religión, o Valores Sociales y Cívicos, a elección de los padres, madres o tutores legales.
 - c) En función de la regulación y de la programación de la oferta educativa que establezca cada Administración educativa y, en su caso, de la oferta de los centros docentes, al menos una de las siguientes áreas del bloque de asignaturas específicas:
 - 1.º Educación Artística.
 - 2.º Segunda Lengua Extranjera.
 - 3.º Religión, sólo si los padres, madres o tutores legales no la han escogido en la elección indicada en el apartado 3.b).
 - 4.º Valores Sociales y Cívicos, sólo si los padres, madres o tutores legales no la han escogido en la elección indicada en el apartado 3.b).

4. Los alumnos y alumnas deben cursar el área Lengua Cooficial y Literatura en el bloque de asignaturas de libre configuración autonómica en aquellas Comunidades Autónomas que posean dicha lengua cooficial, si bien podrán estar exentos de cursar o de ser evaluados de dicha área en las condiciones establecidas en la normativa autonómica correspondiente. El área Lengua Cooficial y Literatura recibirá un tratamiento análogo al del área Lengua Castellana y Literatura.

Además, los alumnos y alumnas podrán cursar algún área más en el bloque de asignaturas de libre configuración autonómica, en función de la regulación y de la programación de la oferta educativa que establezca cada Administración educativa y, en su caso, de la oferta de los centros docentes, que podrán ser del bloque de asignaturas específicas no cursadas, profundización o refuerzo de las áreas troncales, o áreas a determinar.

5. En el conjunto de la etapa, la acción tutorial orientará el proceso educativo individual y colectivo del alumnado.

6. Sin perjuicio de su tratamiento específico en algunas de las áreas de la etapa, la comprensión lectora, la expresión oral y escrita, la comunicación audiovisual, las Tecnologías de la Información y la Comunicación, el emprendimiento y la educación cívica y constitucional se trabajarán en todas las áreas.»

El apartado quince del artículo único de la LOMCE modifica el artículo 24 de la LOE, que queda redactado de la siguiente manera:

«Artículo 24. Organización del primer ciclo de Educación Secundaria Obligatoria.

1. Los alumnos y alumnas deben cursar las siguientes materias generales del bloque de asignaturas troncales en los cursos primero y segundo:

- a) Biología y Geología en primer curso.
- b) Física y Química en segundo curso.
- c) Geografía e Historia en ambos cursos.
- d) Lengua Castellana y Literatura en ambos cursos.
- e) Matemáticas en ambos cursos.
- f) Primera Lengua Extranjera en ambos cursos.

2. Los alumnos y alumnas deben cursar las siguientes materias generales del bloque de asignaturas troncales en el curso tercero:

- a) Biología y Geología.
- b) Física y Química.
- c) Geografía e Historia.
- d) Lengua Castellana y Literatura.
- e) Primera Lengua Extranjera.

3. Como materia de opción, en el bloque de asignaturas troncales deberán cursar, bien Matemáticas Orientadas a las Enseñanzas

Académicas, o bien Matemáticas Orientadas a las Enseñanzas Aplicadas, a elección de los padres, madres o tutores legales o, en su caso, de los alumnos y alumnas.

4. Los alumnos y alumnas deben cursar las siguientes materias del bloque de asignaturas específicas en cada uno de los cursos:

a) Educación Física.

b) Religión, o Valores Éticos, a elección de los padres, madres o tutores legales o, en su caso, del alumno o alumna.

c) En función de la regulación y de la programación de la oferta educativa que establezca cada Administración educativa y, en su caso, de la oferta de los centros docentes, un mínimo de una y, máximo de cuatro, de las siguientes materias del bloque de asignaturas específicas, que podrán ser diferentes en cada uno de los cursos:

1.º Cultura Clásica.

2.º Educación Plástica, Visual y Audiovisual.

3.º Iniciación a la Actividad Emprendedora y Empresarial.

4.º Música.

5.º Segunda Lengua Extranjera.

6.º Tecnología.

7.º Religión, sólo si los padres, madres o tutores legales o, en su caso, el alumno o alumna no la han escogido en la elección indicada en el apartado 4.b).

8.º Valores Éticos, sólo si los padres, madres o tutores legales o, en su caso, el alumno o alumna no la han escogido en la elección indicada en el apartado 4.b).

5. Los alumnos y alumnas deben cursar la materia Lengua Cooficial y Literatura del bloque de asignaturas de libre configuración autonómica en aquellas Comunidades Autónomas que posean dicha lengua cooficial, si bien podrán estar exentos de cursar o de ser evaluados de dicha materia en las condiciones establecidas en la normativa autonómica correspondiente. La materia Lengua Cooficial y Literatura recibirá un tratamiento análogo al de la materia Lengua Castellana y Literatura.

Además, en función de la regulación y de la programación de la oferta educativa que establezca cada Administración educativa y, en su caso, de la oferta de los centros docentes, los alumnos y alumnas podrán cursar alguna materia más en el bloque de asignaturas de libre configuración autonómica, que podrán ser materias del bloque de asignaturas específicas no cursadas, o materias a determinar. Estas materias del bloque de asignaturas de libre configuración autonómica podrán ser diferentes en cada uno de los cursos.

6. Sin perjuicio de su tratamiento específico en algunas de las materias del ciclo, la comprensión lectora, la expresión oral y escrita, la comunicación audiovisual, las Tecnologías de la Información y la Comunicación, el emprendimiento y la educación cívica y constitucional se trabajarán en todas las materias.

7. Con el fin de facilitar el tránsito del alumnado entre la Educación Primaria y el primer curso de Educación Secundaria Obligatoria, las Administraciones educativas y, en su caso, los centros docentes, podrán agrupar las materias del primer curso en ámbitos de conocimiento.»

El apartado dieciséis del artículo único de la LOMCE modifica el artículo 25 de la LOE, que queda redactado de la siguiente manera:

«Artículo 25. Organización de cuarto curso de Educación Secundaria Obligatoria.

1. Los padres, madres o tutores legales o, en su caso, los alumnos y alumnas podrán escoger cursar el cuarto curso de la Educación Secundaria Obligatoria por una de las dos siguientes opciones:

- a) Opción de enseñanzas académicas para la iniciación al Bachillerato.
- b) Opción de enseñanzas aplicadas para la iniciación a la Formación Profesional.

A estos efectos, no serán vinculantes las opciones cursadas en tercer curso de Educación Secundaria Obligatoria.

2. En la opción de enseñanzas académicas, los alumnos y alumnas deben cursar las siguientes materias generales del bloque de asignaturas troncales:

- a) Geografía e Historia.
- b) Lengua Castellana y Literatura.
- c) Matemáticas Orientadas a las Enseñanzas Académicas.
- d) Primera Lengua Extranjera.

3. En función de la regulación y de la programación de la oferta educativa que establezca cada Administración educativa y, en su caso, de la oferta de los centros docentes, los alumnos y alumnas deben cursar al menos dos materias de entre las siguientes materias de opción del bloque de asignaturas troncales:

- 1.º Biología y Geología.
- 2.º Economía.
- 3.º Física y Química.
- 4.º Latín.

4. En la opción de enseñanzas aplicadas, los alumnos y alumnas deben cursar las siguientes materias generales del bloque de asignaturas troncales:

- a) Geografía e Historia.
- b) Lengua Castellana y Literatura.
- c) Matemáticas Orientadas a las Enseñanzas Aplicadas.
- d) Primera Lengua Extranjera.

5. En función de la regulación y de la programación de la oferta educativa que establezca cada Administración educativa y, en su caso, de la oferta de los centros docentes, los alumnos y alumnas deben

cursar al menos dos materias de entre las siguientes materias de opción del bloque de asignaturas troncales:

- 1.º Ciencias Aplicadas a la Actividad Profesional.
- 2.º Iniciación a la Actividad Emprendedora y Empresarial.
- 3.º Tecnología.

6. Los alumnos y alumnas deben cursar las siguientes materias del bloque de asignaturas específicas:

a) Educación Física.

b) Religión, o Valores Éticos, a elección de los padres, madres o tutores legales o en su caso del alumno o alumna.

c) En función de la regulación y de la programación de la oferta educativa que establezca cada Administración educativa y en su caso de la oferta de los centros docentes, un mínimo de una y máximo de cuatro materias de las siguientes del bloque de asignaturas específicas:

- 1.º Artes Escénicas y Danza.
- 2.º Cultura Científica.
- 3.º Cultura Clásica.
- 4.º Educación Plástica, Visual y Audiovisual.
- 5.º Filosofía.
- 6.º Música.
- 7.º Segunda Lengua Extranjera.
- 8.º Tecnologías de la Información y la Comunicación.
- 9.º Religión, sólo si los padres, madres o tutores legales o en su caso el alumno o alumna no la han escogido en la elección indicada en el apartado 6.b).
- 10.º Valores Éticos, sólo si los padres, madres o tutores legales o en su caso el alumno o alumna no la han escogido en la elección indicada en el apartado 6.b).
- 11.º Una materia del bloque de asignaturas troncales no cursada por el alumno o alumna.

7. Los alumnos y alumnas deben cursar la materia Lengua Cooficial y Literatura en el bloque de asignaturas de libre configuración autonómica en aquellas Comunidades Autónomas que posean dicha lengua cooficial, si bien podrán estar exentos de cursar o de ser evaluados de dicha materia en las condiciones establecidas en la normativa autonómica correspondiente. La materia Lengua Cooficial y Literatura recibirá un tratamiento análogo al de la materia Lengua Castellana y Literatura.

Además, en función de la regulación y de la programación de la oferta educativa que establezca cada Administración educativa y en su caso de la oferta de los centros docentes, los alumnos y alumnas podrán cursar alguna materia más en el bloque de asignaturas de libre configuración autonómica, que podrán ser materias del bloque de asignaturas específicas no cursadas, materias de ampliación de los contenidos de alguna de las materias de los bloques de asignaturas troncales o específicas, o materias a determinar.

8. Sin perjuicio de su tratamiento específico en algunas de las materias de este curso, la comprensión lectora, la expresión oral y escrita, la comunicación audiovisual, las Tecnologías de la Información y la Comunicación, el emprendimiento y la educación cívica y constitucional se trabajarán en todas las materias.

9. Las Administraciones educativas y, en su caso, los centros podrán elaborar itinerarios para orientar a los alumnos y alumnas en la elección de las materias troncales de opción.

10. El alumnado deberá poder lograr los objetivos de la etapa y alcanzar el grado de adquisición de las competencias correspondientes tanto por la opción de enseñanzas académicas como por la de enseñanzas aplicadas.»

Es dispar el carácter de los preceptos transcritos: los apartados 1, 2, 3, 4 y 6 del artículo 18 y los artículos 24 y 25 tienen el carácter de ley orgánica de acuerdo con la disposición final séptima de la LOE y el artículo 18.5 se califica con carácter básico por el apartado 1 de la disposición final quinta de la LOE.

Como se ha indicado, a la vista de los concretos preceptos objeto de la presente consulta, dos son las novedades que se introducen: de un lado, las materias o áreas de aprendizaje de Educación Primaria, de Educación Secundaria Obligatoria y de Bachillerato se clasifican en tres bloques de asignaturas troncales, asignaturas específicas y asignaturas de libre configuración; y, de otro, se prevé una asignatura específica llamada "valores culturales y sociales" en cada curso de Educación Primaria [artículo 18.3.b) LOE] y "valores éticos" en cada curso del primer ciclo de Enseñanza Secundaria Obligatoria [artículo 24.4.b) LOE], con el carácter de optativa o alternativa con la asignatura de Religión. Frente a la regulación anterior, desaparece la asignatura antes obligatoria de "Educación para la ciudadanía".

La clasificación tripartita de las asignaturas obedece a una concreta opción del legislador, que no se atisba contraria a ningún precepto constitucional. Pudiera considerarse que tal clasificación pretende concentrar el esfuerzo de los alumnos en el estudio de aquellas disciplinas que se consideran fundamentales (las denominadas "troncales") y, en particular, atiende al alcance de las competencias estatales para regularlas, ya que se atribuye al Estado fijar los contenidos comunes, los estándares de

aprendizaje evaluables y el horario mínimo aplicable a las asignaturas troncales [nuevo artículo 6 bis.2.a).1º LOE] y, en cambio, corresponde a las Comunidades Autónomas determinar los contenidos y los horarios de las asignaturas específicas y de libre configuración autonómica [artículo 6 bis.2.c).2º y 5º].

Según se indica en el informe de los Servicios Jurídicos del Parlamento de Navarra, «la tacha de constitucionalidad es que la opción entre cursar la asignatura de religión por la de valores éticos vulnera algún precepto constitucional». Así pues, la cuestión que se nos plantea es solo la referida al carácter optativo entre la asignatura de religión y la de valores éticos, que puede perfilarse, a la vista de la situación precedente, en el carácter optativo y no obligatorio de una asignatura de formación cívico-ética.

La LOE incorporó la materia de “Educación para la ciudadanía” a la Educación Primaria (artículo 18.3 -Educación para la ciudadanía y los derechos humanos-) y a la Educación Secundaria Obligatoria (artículos 24.3 -Educación para la ciudadanía y los derechos humanos- y 25.1 -Educación ético-cívica-), «cuyos contenidos no pueden considerarse en ningún caso alternativos o sustitutorios de la enseñanza religiosa» (según expresó el preámbulo de la LOE). En su desarrollo, los aspectos básicos de la materia fueron fijados por el Real Decreto 1513/2006, de 7 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas de la Educación Primaria, y por el Real Decreto 1631/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación Secundaria Obligatoria. Ambas normas reglamentarias apelan, en relación con la Educación para la ciudadanía, a que «la Unión Europea incluye como objetivo de los sistemas educativos velar por que se promueva realmente, entre la comunidad escolar, el aprendizaje de los valores democráticos y de la participación democrática con el fin de preparar a las personas para la ciudadanía activa, en sintonía con la Recomendación (2002)12 del Consejo de Ministros del Consejo de Europa».

Frente a tales disposiciones reglamentarias y a la implantación obligatoria de esta asignatura, se suscitaron distintos recursos jurisdiccionales por padres de alumnos solicitando el reconocimiento de la

objeción de conciencia para que sus hijos no cursasen la asignatura Educación para la ciudadanía, por considerar que se vulneraban los artículos 16.1 y 27.3 de la CE, que garantizan la libertad ideológica y religiosa y el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

Tras diversas resoluciones judiciales contradictorias, tres Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Pleno) del Tribunal Supremo de 11 de febrero de 2009 (recursos de casación 905/2008, 948/2008 y 1013/2008) -que cuentan con votos particulares- desestimaron los recursos interpuestos confirmando los actos denegatorios del derecho de los demandantes a ejercer la objeción de conciencia frente a la asignatura Educación para la Ciudadanía. En ellas se sienta la doctrina siguiente, que tomamos de la correspondiente al primer recurso; a saber:

- Tiene presentes como antecedentes inmediatos de la materia la Recomendación (2002) 12 del Comité de Ministros del Consejo de Europa y la Recomendación Conjunta del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las competencias clave para el aprendizaje permanente, de 18 de diciembre de 2006.

- En cuanto al alcance de los derechos fundamentales alegados, el derecho a la libertad ideológica y religiosa del artículo 16.1 de la CE «está constituido básicamente por la posibilidad reconocida a toda persona de elegir libremente sus concepciones morales o ideológicas y de exteriorizarlas, con la garantía de no poder ser perseguido o sancionado por ellas. Este derecho no es necesariamente incompatible con una enseñanza del pluralismo que transmita la realidad social de la existencia de concepciones diferentes. La compatibilidad será de apreciar siempre que la exposición de esa diversidad se haga con neutralidad y sin adoctrinamiento». Y, «vinculado a lo anterior, aparece en el art. 27.3 CE el derecho de los padres a elegir la orientación moral y religiosa que debe estar presente en la formación de sus hijos. Está referido al mundo de las creencias y de los modelos de conducta individual que, con independencia del deber de respetar esa moral común subyacente en los derechos

fundamentales, cada persona es libre de elegir para sí y de transmitir a sus hijos». «Estos derechos mencionados en los arts. 16.1 y 27.3 significan, por eso, un límite a la actividad educativa del Estado. En efecto, el Estado, en el ámbito correspondiente a los principios y la moral común subyacente en los derechos fundamentales, tiene la potestad y el deber de impartirlos, y lo puede hacer, como ya se ha dicho, incluso, en términos de su promoción. Sin embargo, dentro del espacio propio de lo que sean planteamientos ideológicos, religiosos y morales individuales, en los que existan diferencias y debates sociales, la enseñanza se debe limitar a exponerlos e informar sobre ellos con neutralidad, sin ningún adoctrinamiento, para, de esta forma, respetar el espacio de libertad consustancial a la convivencia constitucional.»

- «La existencia de la materia de Educación para la ciudadanía es ajustada a derecho» y «el deber jurídico de cursar la materia de Educación para la Ciudadanía es un deber jurídico válido». Ahora bien, «Como complemento a lo que se acaba de decir, no es ocioso observar que nada impide al legislador ordinario, siempre que respete las exigencias derivadas del principio de igualdad ante la ley, reconocer la posibilidad de dispensa por razones de conciencia a determinados deberes jurídicos. Lo que ocurre es que se trataría de un derecho a la objeción de conciencia de rango puramente legislativo -no constitucional- y, por consiguiente, existente sólo en virtud de la libertad de configuración del ordenamiento de que dispone el legislador democrático; esto es, podría crear, modificar o suprimir dicho derecho según lo estimase oportuno».

- El artículo 16.1 de la CE no da base para afirmar la existencia de un derecho a la objeción de conciencia de alcance general, ni tampoco la jurisprudencia constitucional. Tras referirse a la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, tampoco el artículo 27.3 de la CE permite afirmar que los padres tengan un derecho a la objeción de conciencia sobre las materias como Educación para la Ciudadanía.

- Finalmente, dice que: «Es preciso insistir en un extremo de indudable importancia: el hecho de que la materia Educación para la Ciudadanía sea ajustada a derecho y que el deber jurídico de cursarla sea válido no autoriza

a la Administración educativa -ni tampoco a los centros docentes, ni a los concretos profesores- a imponer o inculcar, ni siquiera de manera indirecta, puntos de vista determinados sobre cuestiones morales que en la sociedad española son controvertidas. Ello es consecuencia del pluralismo, consagrado como valor superior de nuestro ordenamiento jurídico, y del deber de neutralidad ideológica del Estado, que prohíbe a éste incurrir en cualquier forma de proselitismo».

En relación con estos procesos, según indica el Consejo de Estado, en la actualidad están pendientes de resolución ante el Tribunal Constitucional y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos diversos recursos de amparo y demandas contra el Reino de España (dictamen 649/2012, de 19 de julio).

Expuestos estos antecedentes, el parámetro de contraste a tener en cuenta es primordialmente el artículo 27 de la CE, a cuyo tenor –en lo que ahora interesa- la educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales (apartado 2), así como que los poderes públicos garantizan el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones (apartado 3).

El preámbulo de la LOMCE (apartado XIV) justifica esta reforma del modo siguiente:

«La Recomendación (2002)¹² del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros sobre la Educación para la Ciudadanía Democrática, de fecha 16 de octubre de 2002, señala que la educación para la ciudadanía democrática es esencial para promover una sociedad libre, tolerante y justa y que contribuye a defender los valores y principios de la libertad, el pluralismo, los derechos humanos y el imperio de la ley, que son los fundamentos de la democracia.

Uno de los principios en los que se inspira el Sistema Educativo Español es la transmisión y puesta en práctica de valores que favorezcan la libertad personal, la responsabilidad, la ciudadanía democrática, la solidaridad, la tolerancia, la igualdad, el respeto y la justicia, así como que ayuden a superar cualquier tipo de discriminación. Se contempla también como fin a cuya consecución se orienta el Sistema Educativo Español la preparación para el ejercicio de la ciudadanía y para la participación activa en la vida económica,

social y cultural, con actitud crítica y responsable y con capacidad de adaptación a las situaciones cambiantes de la sociedad del conocimiento.

Esta Ley Orgánica considera esencial la preparación para la ciudadanía activa y la adquisición de las competencias sociales y cívicas, recogidas en la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de diciembre de 2006 sobre las competencias clave para el aprendizaje permanente. En el contexto del cambio metodológico que esta Ley Orgánica propugna se aborda esta necesidad de forma transversal al incorporar la educación cívica y constitucional a todas las asignaturas durante la educación básica, de forma que la adquisición de competencias sociales y cívicas se incluya en la dinámica cotidiana de los procesos de enseñanza y aprendizaje y se potencie de esa forma, a través de un planteamiento conjunto, su posibilidad de transferencia y su carácter orientador.»

Así pues, la LOMCE, a decir de su preámbulo, pretende satisfacer también la previsión del artículo 27.2 de la CE, si bien con una metodología diferente. En efecto, de un lado, la LOE recoge como principios del sistema educativo (artículo 1): la transmisión y puesta en práctica de valores que favorezcan la libertad personal, la responsabilidad, la ciudadanía democrática, la solidaridad, la tolerancia, la igualdad, el respeto y la justicia, así como que ayuden a superar cualquier tipo de discriminación [letra c)]; la educación para la prevención de conflictos y la resolución pacífica de los mismos, así como para la no violencia en todos los ámbitos de la vida personal, familiar y social, y en especial en el del acoso escolar [letra k) en la redacción dada por la LOMCE]; el desarrollo, en la escuela, de los valores que fomenten la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, así como la prevención de la violencia de género [letra l) en la redacción dada por la LOMCE].

Y, de otro, la LOMCE se inclina por una metodología distinta, de carácter transversal, al incorporar la educación cívica y constitucional a todas las asignaturas durante la educación básica, de forma que la adquisición de competencias sociales y cívicas se incluya en la dinámica cotidiana de los procesos de enseñanza y aprendizaje y se potencie de esa forma, a través de un planteamiento conjunto, su posibilidad de transferencia y su carácter orientador. Así resulta de los reformados artículos 18.6, 24.6 y 25 de la LOE, a cuyo tenor la educación cívico constitucional se trabajará en

todas las materias, sin perjuicio de su tratamiento específico en algunas de las áreas o materias de la etapa, curso o ciclo.

Además, debe recordarse «que “la supuesta contradicción de los tratados por las leyes o por otras disposiciones normativas posteriores no es cuestión que afecte a la constitucionalidad de éstas, y que, por tanto, deba ser resuelto por el Tribunal Constitucional” (STC 28/1991, de 14 de febrero, FJ 5), sino que “como puro problema de selección del Derecho aplicable al caso concreto, debe ser resuelto por los órganos judiciales en los litigios de que conozcan” (SSC 180/1993, de 31 de mayo, FJ 3; y en sentido similar, STC 102/2000, de 10 de abril, FJ 7), “en el ejercicio de la función jurisdiccional que, con carácter exclusivo, les atribuye el art. 117.3 de la Constitución” (SSTC 87/2000, de 27 de marzo, FJ 5; y 292/2005, de 10 de noviembre, FJ 3), razón por la cual, desde esta perspectiva, “no puede considerarse vulnerado el art. 96.1 de la Constitución” (STC 49/1988, de 22 de marzo, FJ 14)» (STC 207/2013, de 5 de diciembre, FJ 4). Por tanto, los textos internacional y comunitario citados, amén de tener el carácter de “Recomendaciones”, no constituyen parámetro de constitucionalidad. Y, en último término, a decir de su preámbulo, la LOMCE tiene en cuenta y satisface los criterios de las dos Recomendaciones que cita desde una metodología transversal.

Asimismo, debe indicarse que tanto la citada jurisprudencia del Tribunal Supremo, como la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en supuestos similares (entre otras, Sentencias caso Folgero y otros contra Noruega de 29 de junio de 2007 y caso Hasan y Eylem Zengin contra Turquía de 9 octubre 2007; y Decisiones caso Alejandro Jiménez Alonso y Pilar Jiménez Merino contra España de 25 de mayo de 2000 y caso Appel Irrgang y Otros contra Alemania de 6 de octubre de 2009), abordan asuntos planteados desde la perspectiva de una injerencia en los derechos fundamentales o humanos de las personas y no de obligaciones positivas del Estado de impartir determinadas materias en el sistema educativo.

Por otra parte, tampoco se aprecia inconstitucionalidad en cuanto a la materia o asignatura de religión, ya que tanto su inclusión en la enseñanza como su carácter opcional o electivo a elección de los padres, madres o

tutores legales o en su caso del alumno o alumna se ajustan a la libertad religiosa (artículo 16 CE) y al derecho reconocido a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones (artículo 27.3 CE).

Con carácter general, ha de recordarse que «en un sistema jurídico político basado en el pluralismo, la libertad ideológica y religiosa de los individuos y la aconfesionalidad del Estado, todas las instituciones públicas y muy especialmente los centros docentes, han de ser, en efecto, ideológicamente neutrales. Esta neutralidad, que no impide la organización en los centros públicos de enseñanzas de seguimiento libre para hacer posible el derecho de los padres a elegir para sus hijos la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones (art. 27.3 de la Constitución)» (STC 5/1981, FJ 9). La libertad religiosa tiene una doble dimensión individual y colectiva, habiendo acuñado el Tribunal Constitucional el término de "laicidad positiva" para reflejar el sentido del deber de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones establecido en el artículo 16.3 de la CE, que se traduciría en la exigencia a los poderes públicos de «una actitud positiva, desde una perspectiva que pudiéramos llamar asistencial o prestacional» y «como especial expresión de tal actitud positiva respecto del ejercicio colectivo de la libertad religiosa, en sus plurales manifestaciones o conductas, el art. 16.3 de la Constitución, tras formular una declaración de neutralidad (SSTC 340/1993, de 16 de noviembre, y 177/1996, de 11 de noviembre), considera el componente religioso perceptible en la sociedad española y ordena a los poderes públicos mantener "las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones", introduciendo de este modo una idea de aconfesionalidad o laicidad positiva que "veda cualquier tipo de confusión entre fines religiosos y estatales" (STC 177/1996)» (STC 46/2001, de 15 de febrero, FJ 4). De ahí que la previsión del artículo 27.3 de la CE ofrezca una doble dimensión, negativa y positiva, de inmunidad de coacción frente a pretensiones de adoctrinamiento incompatibles con los principios de no confesionalidad y neutralidad ideológica y religiosa que constitucionalmente obligan a los poderes públicos, y de prestación en la medida en que resulta compatible con los mencionados principios y con

otros bienes jurídicos en la forma y alcance que al legislador corresponde determinar.

En tal sentido, la STC 187/1991, 3 de octubre, desestimó los recursos de amparo contra sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo que había declarado la obligación de la Universidad Autónoma de Madrid de incluir, en los planes de estudio de la Escuela Universitaria de Profesores de EGB Santa María, la asignatura «Doctrina y Moral Católicas y su Pedagogía», como optativa, declarando que (FJ 4):

«La justificación de incluir dicha asignatura puede encontrar apoyo en el art. 27.3 de la Constitución, según el cual «los poderes públicos garantizan el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones», lo que a juicio del Estado requiere que en los planes de estudio de las Escuelas Universitarias de Formación de los Profesores de Educación General Básica se incluya, como optativa, la asignatura de Religión. Se trata de la regulación, en un Tratado Internacional, de las condiciones para asegurar la igualdad en el ejercicio del derecho fundamental a la educación religiosa en el ámbito escolar. El hecho de que se trate de la Religión Católica es fruto de un compromiso que el Estado ha querido asumir con la Santa Sede y que tiene respaldo en el art. 16.3 de la C.E. que dispone que los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones.»

Y en la misma línea la STC 38/2007, de 15 de febrero, dice que (FJ 5):

«Centrados, pues, en la perspectiva de los derechos y principios del art. 16 CE, es de advertir que ni el órgano judicial ni quienes han sido parte en este proceso hacen cuestión de la inserción de la enseñanza de la religión católica en el sistema educativo. Dicha inserción -que sólo puede ser, evidentemente, en régimen de seguimiento libre (STC 5/1981, de 13 de febrero, FJ 9)- hace posible tanto el ejercicio del derecho de los padres de los menores a que éstos reciban la enseñanza religiosa y moral acorde con las convicciones de sus padres (art. 27.3 CE), como la efectividad del derecho de las Iglesias y confesiones a la divulgación y expresión públicas de su credo religioso, contenido nuclear de la libertad religiosa en su dimensión comunitaria o colectiva (art. 16.1 CE). El deber de cooperación establecido en el art. 16.3 CE encuentra en la inserción de la religión en el itinerario educativo un cauce posible para la realización de la libertad religiosa en concurrencia con el ejercicio del derecho a una educación conforme

con las propias convicciones religiosas y morales. En este punto es de recordar que el contenido del derecho a la libertad religiosa no se agota en la protección frente a injerencias externas de una esfera de libertad individual o colectiva que permite a los ciudadanos actuar con arreglo al credo que profesen (SSTC 19/1985, de 13 de febrero, 120/1990, de 27 de junio, y 63/1994, de 28 de febrero, entre otras), pues también comporta una dimensión externa que se traduce en la posibilidad de ejercicio, inmune a toda coacción de los poderes públicos, de aquellas actividades que constituyen manifestaciones o expresiones del fenómeno religioso, asumido en este caso por el sujeto colectivo o comunidades, tales como las que enuncia el art. 2 de la Ley Orgánica de libertad religiosa (LOLR) y respecto de las que se exige a los poderes públicos una actitud positiva, de naturaleza asistencial o prestacional, conforme a lo que dispone el apartado 3 del art. 2 LOLR, según el cual “[p]ara la aplicación real y efectiva de estos derechos [los que se enumeran en los dos anteriores apartados del precepto legal], los poderes públicos adoptarán las medidas necesarias para facilitar ... la formación religiosa en centros docentes públicos”.»

Finalmente, tampoco se aprecia inconstitucionalidad en el carácter optativo entre la asignatura o materia de Religión y la de valores sociales y culturales o éticos, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional. Es trasladable aquí la doctrina del ATC 40/1999, de 22 de febrero, que inadmite el recurso de amparo contra la Sentencia de la Sala Tercera (Sección Tercera) del Tribunal Supremo, de 1 de abril de 1998, desestimatoria del recurso contencioso administrativo interpuesto contra el Real Decreto 2.438/1994, de 16 de diciembre, por el que se regula la enseñanza de la religión, en el que se alegaba la infracción de la igualdad en la ley (artículo 14 CE) del artículo 14, declarando que (FJ 2):

«Con la finalidad de integrar esos fines, reiterados en los arts. 2 L.O.D.E. y 1 L.O.G.S.E., con el adecuado cumplimiento de las obligaciones asumidas por el Estado, tanto en la esfera internacional como en el ámbito del Derecho interno, la Disposición adicional segunda de la L.O.G.S.E. prevé que la enseñanza de la religión se impartirá conforme a lo establecido en el Acuerdo sobre enseñanza y asuntos culturales suscrito con la Santa Sede el 3 de enero de 1979 y, en su caso, a lo dispuesto en aquellos otros que pudiera suscribirse con otras confesiones religiosas. En desarrollo de esta previsión, y de conformidad con lo dispuesto en el art. 2 del Acuerdo de 3 de enero de 1979 precitado, el art. 1 del Real Decreto 2.438/1994 establece que la enseñanza de la Religión Católica, de oferta obligatoria para los centros educativos y de carácter voluntario para los alumnos, se llevará

a cabo en condiciones equiparables a las demás disciplinas fundamentales. Del mismo modo, y ajustándose a los Acuerdos de Cooperación aprobados por las Leyes 24, 25 y 26/1992, de 10 de noviembre, el art. 2 del Real Decreto 2.438/1994 garantiza el derecho a recibir enseñanza de otras confesiones religiosas distintas de la Católica. Finalmente, en el art. 3 del citado Real Decreto se regula el ejercicio del derecho de opción en favor de la enseñanza religiosa, ordenándose a los centros educativos que organicen, para los alumnos que no hubieran ejercido esa opción, unas actividades de estudio alternativas, como enseñanzas complementarias, en horario simultáneo a las enseñanzas de Religión.

En primer lugar, debe indicarse que con estas previsiones normativas se persigue garantizar el derecho de todos a la educación, que «se ejerce en el marco de un sistema educativo en el que los poderes públicos determinan los currículos de los distintos niveles, etapas, ciclos y grados de enseñanza, las enseñanzas mínimas y las concretas áreas o materias objeto de aprendizaje, organizando asimismo su desarrollo en los distintos Centros docentes» (SSTC 337/1994, fundamento jurídico 9.º, y 134/1997, fundamento jurídico 4.º) por lo que, en principio y desde esta perspectiva general, ningún reproche de inconstitucionalidad cabe hacer a las mismas. Otro tanto puede afirmarse tras analizar la finalidad y el contenido concreto de esas actividades alternativas y complementarias, que tienen como finalidad «facilitar el conocimiento y la apreciación de determinados aspectos de la vida social y cultural, en su dimensión histórica o actual, a través del análisis y comentario de diferentes manifestaciones literarias, plásticas y musicales, y contribuirán, como actividad educativa, a los objetivos que para cada etapa están establecidos en la Ley Orgánica 1/1990» (art. 3.2 del Real Decreto 2.438/1994). De manera más específica, se dispone que durante dos cursos de la Educación Secundaria Obligatoria y durante otro del Bachillerato, esas actividades «versarán sobre manifestaciones escritas, plásticas y musicales de las diferentes confesiones religiosas, que permitan conocer los hechos, personajes y símbolos más relevantes, así como su influencia en las concepciones filosóficas y en la cultura de las distintas épocas» (art. 3.3 del Real Decreto 2.438/1994).

Con estas actividades paralelas y complementarias se trata de asegurar que los alumnos reciban una formación adecuada para el pleno desarrollo de su personalidad [art. 6. 1 a) L.O.D.E.], proporcionándoles el bagaje cultural necesario para su legítimo y pleno ejercicio de la libertad ideológica, comprensiva de todas las opciones que suscita la vida personal y social, entre las que se incluyen las convicciones que se tengan respecto del fenómeno religioso y del destino último del ser humano (STC 292/1993, fundamento jurídico 5.º), y que está reconocida en el art. 16. 1 C.E. por ser fundamento, justamente con la dignidad de la persona y los derechos inviolables que le son inherentes, según se proclama en el art. 10.1 C.E., de otras

libertades y de derechos fundamentales (STC 20/1990, fundamento Jurídico 4.º). Dicho de otro modo: se persigue educar en la tolerancia y en el respeto a las convicciones ajenas, valores sin los cuales no hay una sociedad democrática (T.E.D.H., caso Handyside, Sentencia de 7 de diciembre de 1976, núm. 65, y SSTC 627/1982, fundamento jurídico 5.º; 107/1988, fundamento jurídico 2.º, y 171/1990, fundamento jurídico 9.º) y para cuya efectiva realización es precisa la maduración intelectual en una mentalidad amplia y abierta.

Estos objetivos pueden alcanzarse bien mediante la impartición de unas enseñanzas que respondan a las convicciones religiosas sentidas por los alumnos, bien a través de esas otras actividades paralelas, no pudiendo apreciarse en los preceptos del Real Decreto 2.438/1994 viso alguno de tratamiento desigual carente de razonabilidad o de objetividad. A este respecto conviene recordar que lo que prohíbe el principio de igualdad son las desigualdades que resulten artificiosas o injustificadas, por no venir fundadas en criterios objetivos y razonables según criterios o juicios de valor generalmente aceptados, siendo asimismo necesario para que sea constitucionalmente lícita la diferencia de trato, que las consecuencias jurídicas que deriven de tal distinción sean proporcionadas a la finalidad perseguida, de suerte que se eviten resultados excesivamente gravosos o desmedidos [por todas, SSTC 176/1993, fundamento jurídico 2.º, y 90/1995, fundamento jurídico 4.º b)]. Pues bien, resulta razonable que se establezcan cauces alternativos para el aprendizaje de las materias aquí contempladas, tanto más cuanto que esa alternatividad se articula sobre el respeto a la libertad ideológica y de conciencia. Tampoco puede calificarse al sistema de desproporcionado, puesto que, siendo necesaria la interiorización de los valores de tolerancia y respeto, en el diseño del proceso educativo dispuesto al efecto se ha tratado de garantizar que los alumnos afectados puedan actuar sin ser compelidos por los Poderes públicos (STC 24/1982, fundamento jurídico 1.º), no pudiendo calificarse como discriminatorio el hecho de que, quienes no han ejercido expresamente su derecho de opción en favor de la enseñanza religiosa, reciban unas enseñanzas alternativas y complementarias, que no son objeto de evaluación, y de las que no queda constancia en sus expedientes académicos (art. 3.4 Real Decreto 2.438/1994).

A este respecto, y con independencia de recordar que la falta de constancia en los expedientes académicos puede reputarse consecuencia lógica de la renuncia a ejercer el derecho de opción expresa, amparada por el acotamiento negativo que de las libertades de conciencia y pensamiento se establece en el art. 16.2 C.E. (STC 19/1985, fundamento jurídico 2.º), tampoco cabe apreciar discriminación alguna por el hecho de que en el citado art. 3.4 del Real Decreto 2438/1994 excluya de las materias objeto de calificación las enseñanzas alternativas y complementarias. Si bien es cierto que en los apartados primero y segundo del art. 5 del meritado Real Decreto se dispone que la enseñanza de la religión será objeto de evaluación,

haciéndose constar en los expedientes académicos de los alumnos las calificaciones obtenidas, no lo es menos que en el apartado tercero del indicado precepto reglamentario se establece expresamente que en el Bachillerato, «y con el fin de garantizar el principio de igualdad y la libre concurrencia entre todos los alumnos», esas calificaciones no se computarán para la obtención de la nota media, a los efectos de acceso a la Universidad, así como para la obtención de becas y ayudas al estudio que realicen las Administraciones Públicas. Esta fórmula puede ser calificada, sin necesidad de mayor esfuerzo argumental, de adecuada y razonable para evitar la existencia de situaciones de privilegio en los supuestos contemplados.»

A la vista de todo ello, no se aprecia que los apartados nueve, quince y dieciséis del artículo único de la LOMCE que modifican, respectivamente, los artículos 18, 24 y 25 de la LOE sean contrarios a la Constitución en los en los términos expresados.

II.8ª. El apartado ochenta del artículo único de la LOMCE: modificación y nueva redacción del artículo 127 de la LOE

El apartado ochenta del artículo único de la LOMCE modifica el artículo 127 de la LOE, que queda redactado de la siguiente manera:

«Artículo 127. Competencias del Consejo Escolar.

El Consejo Escolar del centro tendrá las siguientes competencias:

- a) Evaluar los proyectos y las normas a los que se refiere el capítulo II del título V de la presente Ley orgánica.
- b) Evaluar la programación general anual del centro, sin perjuicio de las competencias del Claustro del profesorado, en relación con la planificación y organización docente.
- c) Conocer las candidaturas a la dirección y los proyectos de dirección presentados por los candidatos.
- d) Participar en la selección del director del centro, en los términos que la presente Ley Orgánica establece. Ser informado del nombramiento y cese de los demás miembros del equipo directivo. En su caso, previo acuerdo de sus miembros, adoptado por mayoría de dos tercios, proponer la revocación del nombramiento del director.
- e) Informar sobre la admisión de alumnos y alumnas, con sujeción a lo establecido en esta Ley Orgánica y disposiciones que la desarrollen.
- f) Conocer la resolución de conflictos disciplinarios y velar por que se atengan a la normativa vigente. Cuando las medidas disciplinarias adoptadas por el director correspondan a conductas del alumnado que perjudiquen gravemente la convivencia del centro, el Consejo Escolar,

a instancia de padres, madres o tutores legales, podrá revisar la decisión adoptada y proponer, en su caso, las medidas oportunas.

g) Proponer medidas e iniciativas que favorezcan la convivencia en el centro, la igualdad entre hombres y mujeres, la igualdad de trato y la no discriminación por las causas a que se refiere el artículo 84.3 de la presente Ley Orgánica, la resolución pacífica de conflictos, y la prevención de la violencia de género.

h) Promover la conservación y renovación de las instalaciones y del equipo escolar e informar la obtención de recursos complementarios, de acuerdo con lo establecido en el artículo 122.3.

i) Informar las directrices para la colaboración, con fines educativos y culturales, con las Administraciones locales, con otros centros, entidades y organismos.

j) Analizar y valorar el funcionamiento general del centro, la evolución del rendimiento escolar y los resultados de las evaluaciones internas y externas en las que participe el centro.

k) Elaborar propuestas e informes, a iniciativa propia o a petición de la Administración competente, sobre el funcionamiento del centro y la mejora de la calidad de la gestión, así como sobre aquellos otros aspectos relacionados con la calidad de la misma.

l) Cualesquiera otras que le sean atribuidas por la Administración educativa.»

El precepto transcrito, que tiene el carácter de ley orgánica (disposición final séptima LOE), reforma el régimen jurídico de los centros sostenidos con fondos públicos hacia un modelo ejecutivo o gerencial, con un refuerzo de la posición de la Dirección y el cambio en la anterior configuración del Consejo Escolar que pasa a ser más un órgano de informe, propuesta y evaluación. En concreto, respecto de la regulación anterior se elimina el término “aprobar” en las dos primeras letras y se sustituyen “decidir” por “informar” en la letra e) relativa a la admisión de alumnos y “fijar” por “informar” en la letra i) referida a las directrices.

El preámbulo de la LOMCE (apartado VII) justifica esta reforma del modo siguiente:

«El aumento de la autonomía de los centros es una recomendación reiterada de la OCDE para mejorar los resultados de los mismos, necesariamente unida a la exigencia de una mayor transparencia en la rendición de cuentas. Pese a la reiteración formal de la LOE sobre la importancia de la autonomía, las encuestas internacionales siguen marcando este factor como un déficit de nuestro sistema. Es necesario que cada centro tenga la capacidad de identificar cuáles son sus

fortalezas y las necesidades de su entorno, para así poder tomar decisiones sobre cómo mejorar su oferta educativa y metodológica en ese ámbito, en relación directa, cuando corresponda por su naturaleza, con la estrategia de la administración educativa. Esta responsabilidad llevará aparejada la exigencia de demostrar que los recursos públicos se han utilizado de forma eficiente y que han conducido a una mejora real de los resultados. La autonomía de los centros es una puerta abierta a la atención a la diversidad de los alumnos y alumnas, que mantiene la cohesión y unidad del sistema y abre nuevas posibilidades de cooperación entre los centros y de creación de redes de apoyo y aprendizaje compartido.

La reforma contribuirá también a reforzar la capacidad de gestión de la dirección de los centros, confiriendo a los directores, como representantes que son de la Administración educativa en el centro y como responsables del proyecto educativo, la oportunidad de ejercer un mayor liderazgo pedagógico y de gestión. Por otro lado, se potencia la función directiva a través de un sistema de certificación previa para acceder al puesto de director, y se establece un protocolo para rendir cuentas de las decisiones tomadas, de las acciones de calidad y de los resultados obtenidos al implementarlas. Pocas áreas de la administración tienen la complejidad y el tamaño que tiene la red de centros públicos educativos; siendo conscientes de su dificultad y del esfuerzo que supone para sus responsables, mejorar su gestión es un reto ineludible para el sistema.»

De acuerdo con el artículo 27.7 de la CE, «los profesores, los padres y, en su caso, los alumnos intervendrán en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos, en los términos que la ley establezca».

En la interpretación de este precepto constitucional, la STC 5/1981 declaró (FJ 15):

«El art. 27.7 de la Constitución, que es el parámetro a utilizar para resolver sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los preceptos impugnados, atribuye a elementos determinados de la comunidad educativa un derecho a intervenir «en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos, en los términos que la Ley establezca». La fórmula es extremadamente amplia en cuanto deja a la libre apreciación del legislador no sólo la determinación de lo que haya de entenderse por «centros sostenidos con fondos públicos», sino también la definición de los términos, es decir, del alcance, del procedimiento y de las consecuencias que hayan de darse a la intervención «en el control y gestión». En el ejercicio de esa libertad, el legislador no tiene otros

límites que el genérico que le impone el art. 53.1 de la Constitución de respetar el contenido esencial del derecho garantizado, y el que deriva de las reservas de Ley contenidas tanto en dicho precepto como en el del art. 81.1.».

La STC 77/1985 configura el derecho a intervenir en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos, en los términos que la Ley establezca, reconocido en favor de padres, profesores y, en su caso, los alumnos (artículo 27.7 de la CE), en los siguientes términos (FJ 21):

«Pues bien, este derecho a la intervención debe considerarse como una variedad del de participación, como reconoce el comisionado de los recurrentes y el Abogado del Estado, y como se proclama, tanto en el preámbulo del proyecto impugnado -en el que se manifiesta tratarse ésta de una Ley que desarrolla el principio de participación establecido en el art. 27.7 de la C.E.- como en la Sentencia 5/1981 de este T.C. (Sentencia 5/1981, de 13 de febrero, J.C., tomo I, págs. 80-81), se refiere al derecho de participación previsto en el art. 27.5 y 7 de la C.E. Por ello, este derecho puede revestir, en principio, las modalidades propias de toda participación, tanto informativa como consultiva, de iniciativa, incluso decisoria, dentro del ámbito propio del control y gestión, sin que deba limitarse necesariamente a los aspectos secundarios de la administración de los Centros. Se deja así por la C.E. a la libertad de configuración del legislador la extensión de esta participación, con los límites consistentes en el respeto del contenido esencial del derecho garantizado (STC 5/1981, F.J. 15, J.C., tomo I, págs. 78-79) y de otros mandatos constitucionales. Más concretamente, el límite máximo del derecho a la intervención en el control y gestión de los Centros sostenidos con fondos públicos estaría, en lo que aquí nos concierne, en el respeto al contenido esencial de los derechos de los restantes miembros de la comunidad escolar y, en este caso, del derecho del titular a la creación y dirección del Centro docente.»

Y la STC 137/1986 reitera la doctrina anterior, declarando que (FJ 4):

«En orden al desarrollo de los derechos de intervención de la Comunidad escolar en el control y en la gestión de los centros (art. 27.7), es básica la regulación que exprese las dos determinaciones esenciales que, omitidas en este precepto constitucional, han de dar vida a aquellos títulos de intervención: El carácter de la participación que se reconozca a profesores, padres y, en su caso, alumnos y, de otra parte, la determinación genérica y general para todo el territorio del sistema de órganos en que esa participación haya de expresarse.

En cuanto al primer punto, la Constitución no ha prejuzgado nada expresamente, de tal modo que «este derecho puede revestir, en principio, las modalidades propias de toda participación, tanto informativa como consultiva, de iniciativa, incluso decisoria, dentro del ámbito propio del control y gestión (...). Se deja así por la Constitución a la libertad de configuración del legislador, la extensión de esta participación (...)» (STC 77/1985, fundamento jurídico 21). La opción por una u otra modalidad de intervención ha de corresponder al legislador estatal, sin perjuicio de que las competencias concretas en que se articule dicha intervención puedan, sin desfigurar su identidad de conjunto, ser moduladas o ampliadas en virtud de las competencias de la Comunidad Autónoma. La acomodación de las previsiones autonómicas a las así dispuestas en la Ley Orgánica no expresará, en definitiva, sino la necesaria uniformidad básica del régimen de los derechos fundamentales en el conjunto del ordenamiento (art. 149.1.1) y así, por poner un ejemplo, aquella normación autonómica no podría devaluar a intervención meramente «consultiva» un derecho de participación en la decisión o un poder para decidir, establecido en la Ley Orgánica. Si podría modificar el régimen orgánico de adopción de los acuerdos o ampliar a supuestos análogos, previsiones participativas presentes en la norma estatal.

En la definición de un esquema básico de órganos de participación hay que considerar como «básica», la normación que perfile, en sus líneas fundamentales, el «sistema de gobierno» escolar, esto es, la previsión de órganos unipersonales y colegiados, el modo de integración de estos últimos (su composición o no trimembre y los mínimos de participación respecto de los diferentes componentes de la comunidad escolar) y sus atribuciones esenciales. Más allá de esto, la alteración concreta en el modo de composición de un órgano determinado o de designación de sus integrantes, e incluso, la previsión de órganos de participación adicionales, pueden considerarse hipótesis constitucionalmente correctas siempre que, en unos casos y en otros, no se dé lugar a una conformación radicalmente distinta del modelo participativo establecido en la legislación estatal.»

Así pues, el artículo 27.7 de la CE «consagra una fórmula extremadamente amplia en cuanto deja a la libre apreciación del legislador no sólo la determinación de lo que haya de entenderse por "centros sostenidos con fondos públicos", sino también la definición de los términos, es decir, del alcance, del procedimiento y de las consecuencias que hayan de darse a la intervención en el control y gestión (STC 5/1981). Esta singular remisión a la Ley que se contiene en el art. 27.7 C.E. es distinta y más estricta que la que incorpora el art. 23.2 C.E., pues, tratándose de un derecho sustantivo y no de la garantía de una situación jurídica de igualdad,

es claro que corresponda al legislador, a tenor de lo dispuesto en el art. 53.1 C.E., regular su ejercicio (STC 47/1990)» (SSTC 212/1993, de 28 de junio, FJ 5; y 80/1994, de 14 de marzo, FJ 4).

Por otra parte, en cuanto al significado del sintagma “contenido esencial” de los derechos fundamentales del artículo 53.1 de la CE, existe una consolidada doctrina constitucional acuñada en la STC 11/1981, de 8 de abril, y reiterada con posterioridad (entre otras, en la STC 77/1985), a cuyo tenor (FJ 8):

«Para tratar de aproximarse de algún modo a la idea de «contenido esencial», que en el art. 53 de la Constitución se refiere a la totalidad de los derechos fundamentales y que puede referirse a cualesquiera derechos subjetivos, sean o no constitucionales, cabe seguir dos caminos. El primero es tratar de acudir a lo que se suele llamar la naturaleza jurídica o el modo de concebir o de configurar cada derecho. Según esta idea hay que tratar de establecer una relación entre el lenguaje que utilizan las disposiciones normativas y lo que algunos autores han llamado el metalenguaje o ideas generalizadas y convicciones generalmente admitidas entre los juristas, los jueces y, en general, los especialistas en Derecho. Muchas veces el nomen y el alcance de un derecho subjetivo son previos al momento en que tal derecho resulta recogido y regulado por un legislador concreto. El tipo abstracto del derecho preexiste conceptualmente al momento legislativo y en este sentido se puede hablar de una reconocibilidad de ese tipo abstracto en la regulación concreta. Los especialistas en Derecho pueden responder si lo que el legislador ha regulado se ajusta o no a lo que generalmente se entiende por un derecho de tal tipo. Constituyen el contenido esencial de un derecho subjetivo aquellas facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como pertinente al tipo descrito y sin las cuales deja de pertenecer a ese tipo y tiene que pasar a quedar comprendido en otro desnaturalizándose, por decirlo así. Todo ello referido al momento histórico de que en cada caso se trata y a las condiciones inherentes en las sociedades democráticas, cuando se trate de derechos constitucionales.

El segundo posible camino para definir el contenido esencial de un derecho consiste en tratar de buscar lo que una importante tradición ha llamado los intereses jurídicamente protegidos como núcleo y médula de los derechos subjetivos. Se puede entonces hablar de una esencialidad del contenido del derecho para hacer referencia a aquella parte del contenido del derecho que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegibles, que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos. De este modo, se

rebasa o se desconoce el contenido esencial cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección. Los dos caminos propuestos para tratar de definir lo que puede entenderse por «contenido esencial» de un derecho subjetivo no son alternativos, ni menos todavía antitéticos, sino que, por el contrario, se pueden considerar como complementarios, de modo que, al enfrentarse con la determinación del contenido esencial de cada concreto derecho pueden ser conjuntamente utilizados para contrastar los resultados a los que por una u otra vía pueda llegarse. De este modo, en nuestro caso lo que habrá que decidir es la medida en que la normativa contenida en el Real Decreto-Ley 17/77 permite que las situaciones de derecho que allí se regulan puedan ser reconocidas como un derecho de huelga en el sentido que actualmente se atribuye con carácter general a esta expresión, decidiendo al mismo tiempo si con las normas en cuestión se garantiza suficientemente la debida protección de los intereses que a través del otorgamiento de un derecho de huelga se trata de satisfacer.»

Pasando al examen de la constitucionalidad del transcrito artículo 127 de la LOE, es evidente que cumple, en razón de su contenido o densidad normativa, la reserva al legislador para regular el ejercicio del derecho del artículo 27.7 de la CE. La cuestión ha de centrarse, por tanto, en verificar si el precepto considerado respeta el contenido esencial del citado precepto constitucional.

A tal fin, ha de partirse de la amplia libertad, con opciones políticas diversas, conferida al legislador orgánico en el desarrollo de este derecho fundamental. El artículo 27.7 de la CE contiene una fórmula muy abierta que deja a la libre apreciación del legislador la definición de los términos, es decir, del alcance, del procedimiento y de las consecuencias que hayan de darse a la intervención en el control y gestión. Este derecho de “intervención” puede revestir las modalidades propias de toda participación, tanto informativa como consultiva, de iniciativa, incluso decisoria, dentro del ámbito propio del control y gestión. Corresponde al legislador, en uso de esa libertad de configuración, determinar la extensión de esta participación, si bien respetando el contenido esencial del derecho garantizado.

Pues bien, aplicando los dos caminos señalados por la jurisprudencia constitucional, puede entenderse que el artículo 127 de la LOE, en razón de

las funciones que se asignan al Consejo Escolar, respeta el contenido esencial del derecho a “intervenir” del artículo 27.7 de la CE. En primer lugar, es reconocible tal derecho en cuanto el Consejo Escolar debe intervenir o participar mediante el ejercicio de un amplio elenco de funciones que legalmente se le confieren, como son, entre otras, la evaluación de los proyectos y las normas de organización y funcionamiento, la evaluación de la programación general anual del centro, el conocimiento de las candidaturas a la dirección y los proyectos de dirección, la participación en la selección del director del centro pudiendo proponer su revocación, el informe sobre la admisión de alumnos y alumnas, el conocimiento de la resolución de conflictos disciplinarios, la proposición de medidas e iniciativas que favorezcan la convivencia en el centro, la igualdad entre hombres y mujeres, la igualdad de trato y la no discriminación por las causas a que se refiere el artículo 84.3 de la presente Ley Orgánica, la resolución pacífica de conflictos, y la prevención de la violencia de género, el análisis y valoración del funcionamiento general del centro, de la evolución del rendimiento escolar y de los resultados de las evaluaciones internas y externas en las que participe el centro.

Y, en segundo lugar, la intervención del Consejo Escolar mediante el ejercicio de tales funciones permite la protección de los intereses jurídicamente protegibles de los profesores, padres y alumnos en el control y gestión del centro.

Como se ha indicado, tal intervención puede revestir modalidades participativas diversas, cuya concreción se remite al legislador, que tiene una amplia discrecionalidad limitada por el respeto al contenido esencial del derecho. La propia jurisprudencia constitucional se refiere, entre esas modalidades de intervención, a la participación tanto informativa como consultiva, de iniciativa, incluso decisoria, dentro del ámbito propio del control y gestión (STC 77/1985, FJ 21), a lo que se ajusta el precepto aquí examinado.

Por todo ello, el artículo 127 de la LOE, en la redacción dada por el apartado ochenta del artículo único de la LOMCE, no es contrario a la Constitución.

II.9ª. El apartado noventa y ocho del artículo único de la LOMCE: nueva disposición adicional trigésimo séptima de la LOE

El apartado noventa y ocho del artículo único de la LOMCE añade una nueva disposición adicional trigésimo séptima a la LOE con el tenor siguiente:

«Disposición adicional trigésima séptima. Expertos con dominio de lenguas extranjeras.

Para cada curso escolar, las Administraciones educativas podrán excepcionalmente, mientras exista insuficiencia de personal docente con competencias lingüísticas suficientes, incorporar expertos con dominio de lenguas extranjeras, nacionales o extranjeros, como profesorado en programas bilingües o plurilingües, atendiendo a las necesidades de programación de la enseñanza para el desarrollo del plurilingüismo a que se refiere la disposición final séptima bis de esta Ley Orgánica. Dichos expertos deberán ser habilitados por las Administraciones educativas, que determinarán los requisitos formativos y, en su caso, la experiencia que se consideren necesarios. En cualquier caso, los expertos deberán estar en posesión del título de Doctor, Licenciado, Ingeniero, Arquitecto o el título de Grado correspondiente u otro título equivalente a efectos de docencia.»

El precepto transcrito no tiene carácter básico de acuerdo con el apartado 1 de la disposición final quinta de la LOE en la redacción dada por la LOMCE. Así pues, a la vista de ese carácter no básico, no puede formularse objeción de constitucionalidad contra este precepto, ya que no afecta ni vulnera las competencias de la Comunidad Foral de Navarra.

A mayor abundamiento, ha de indicarse que el precepto está justificado en razón de la apuesta de la LOMCE por el plurilingüismo. En tal sentido el preámbulo de la LOMCE (apartado XII) señala que:

«El dominio de una segunda o, incluso, una tercera lengua extranjeras se ha convertido en una prioridad en la educación como consecuencia del proceso de globalización en que vivimos, a la vez que se muestra como una de las principales carencias de nuestro sistema educativo. La Unión Europea fija el fomento del plurilingüismo como un objetivo irrenunciable para la construcción de un proyecto europeo. La Ley apoya decididamente el plurilingüismo, redoblando los esfuerzos para conseguir que los estudiantes se desenvuelvan con fluidez al menos en una primera lengua extranjera, cuyo nivel de comprensión oral y

lectora y de expresión oral y escrita resulta decisivo para favorecer la empleabilidad y las ambiciones profesionales, y por ello apuesta decididamente por la incorporación curricular de una segunda lengua extranjera.»

Además, esta disposición adicional trigésimo séptima se limita a habilitar una posibilidad a las Administraciones educativas, que éstas podrán o no ejercitar.

Y, finalmente, la exigencia de una determinada titulación ha de entenderse correcta en cuanto pretende asegurar acreditar que los funcionarios docentes poseen los conocimientos necesarios para impartir determinadas áreas y materias (por todas, STC 17/2014, FJ 8).

En consecuencia, la disposición adicional trigésimo séptima de la LOE en la redacción dada por el apartado noventa y ocho del artículo único de la LOMCE no vulnera las competencias de Navarra.

III. CONCLUSIONES

El Consejo de Navarra, en los términos del presente dictamen, considera que:

1ª.- El apartado cinco en cuanto afecta al artículo 6 bis.2.b).3º de la LOE, el apartado veinte respecto al inciso final «y las diseñará y establecerá su contenido para cada convocatoria» del artículo 29.4 de la LOE, el apartado veintinueve en lo relativo al inciso final «y las diseñará y establecerá su contenido para cada convocatoria» del artículo 36 bis.3 de la LOE y el apartado ochenta y nueve en cuanto al párrafo segundo del artículo 144.1 de la LOE, todos ellos del artículo único de la LOMCE, son inconstitucionales y no respetan el ámbito competencial de Navarra.

Y, por conexión, ha de entenderse inconstitucional el apartado ciento siete del artículo único de la LOMCE que modifica la disposición final quinta de la LOE en cuanto a la justificación competencial de los anteriores preceptos, pues no encuentran amparo en el artículo 149.1.30ª de la CE.

2ª.- El apartado cinco que añade un nuevo artículo 6 bis a la LOE - excepto el número 3º del apartado 2.b)-, el apartado nueve que modifica el artículo 18 de la LOE, el apartado doce en cuanto modifica el artículo 20.3 de la LOE, el apartado trece que modifica el artículo 21 de la LOE, el apartado quince que modifica el artículo 24 de la LOE, el apartado dieciséis que modifica el artículo 25 de la LOE, el apartado veinte que modifica el artículo 29 de la LOE -con la salvedad del inciso final «y las diseñará y establecerá su contenido para cada convocatoria» de su apartado 4-, el apartado veintinueve que añade el artículo 36 bis a la LOE -con la salvedad del inciso final «y las diseñará y establecerá su contenido para cada convocatoria» de su apartado 3-, el apartado sesenta y uno que modifica el artículo 84.3 de la LOE, el apartado ochenta que modifica el artículo 127 de la LOE, el apartado ochenta y nueve que modifica el artículo 144 de la LOE - con la salvedad del párrafo segundo de su apartado 1- y el apartado noventa y ocho que añade una nueva disposición adicional trigésimo séptima a la LOE, todos ellos del artículo único de la LOMCE, no son contrarios a la Constitución y no vulneran las competencias de la Comunidad Foral de Navarra.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.