**STC 88/1983, de 27 de octubre de 1983**

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Manuel García-Pelayo y Alonso, Presidente, y don Jerónimo Arozamena Sierra, don Angel Latorre Segura, don Manuel Díez de Velasco Vallejo, don Francisco Rubio Llorente, doña Gloria Begué Cantón, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, don Francisco Tomás y Valiente, don Rafael Gómez-Ferrer Morant, don Angel Escudero del Corral, don Antonio Truyol Serra y don Francisco Pera Verdaguer, Magistrados, ha pronunciado

**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

**S E N T E N C I A**

En el conflicto positivo de competencia núm. 178/1983, promovido por el Gobierno vasco representado por doña Margarita Uría Echevarría, Abogada, en relación con el Real Decreto 3087/1982, de 12 de noviembre, sobre fijación de enseñanzas mínimas para el ciclo superior de Educación General Básica. En el conflicto ha comparecido el Abogado del Estado en representación del Gobierno y ha sido Ponente el Magistrado don Rafael Gómez-Ferrer Morant, quien expresa el parecer del Tribunal.

**I. Antecedentes**

1. En 22 de marzo de 1983, el Gobierno vasco plantea conflicto positivo de competencia frente al Gobierno del Estado, por entender que el Real Decreto 3087/1982, de 12 de noviembre («Boletín Oficial del Estado» de 22 de noviembre), sobre fijación de enseñanzas mínimas para el ciclo superior de Educación General Básica, no respeta el orden de competencias establecido en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía del País Vasco, con la súplica de que así se declare y, en consecuencia, se acuerde su anulación.

Después de aludir a otros conflictos planteados ante este Tribunal en relación a las enseñanzas mínimas en la Educación General Básica (números 392/1982 y 443/1982), la representación del Gobierno vasco se refiere a la delimitación de competencias en materia educativa, señalando sobre la base de los arts. 149.1.30, 149.1.1 y 149.1.3 de la Constitución, art. 16 del Estatuto, y disposición adicional segunda b) de la Ley Orgánica 5/1980, de 18 de junio, reguladora del Estatuto de Centros Escolares (LOECE), así como de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 22 de febrero de 1982, que la Educación es una materia compartida, que la competencia de la Comunidad es plena con la única salvedad de todo aquello que constitucionalmente está reservado al Estado, y que la competencia del mismo se limita a la regulación de las condiciones básicas para garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales; al establecimiento de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales; y a las normas básicas para el desarrollo del art. 27 de la Constitución a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia.

A continuación, la representación del Gobierno vasco se refiere a la fijación de enseñanzas mínimas, que corresponde al Estado, por lo que la discrepancia se centra en el alcance del concepto de enseñanzas mínimas en cuanto atributo de un área competencial, alcance que a su juicio ha sido desbordado por el Real Decreto objeto de conflicto, en cuanto lleva a cabo una pormenorización de los contenidos y tiempos de las distintas materias. Después de señalar que la expresión enseñanzas mínimas aparece en la Disposición Adicional segunda del Estatuto de Centros Escolares y de aludir al Real Decreto 3195/1980, de 30 de diciembre, por el que se completa el traspaso de Servicios del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de Enseñanza (en especial al Anexo, Apartado B, punto e), llega a la conclusión de que las «enseñanzas mínimas» se refieren a disciplinas o asignaturas de imposición obligatoria en cada nivel educativo y al contenido genérico de las mismas, mientras que el detalle concreto de los bloques temáticos y la distribución de horario quedarían integrados en el concepto de «planes y programas de estudio y orientaciones pedagógicas».

La representación del Gobierno vasco considera seguidamente la articulación de la competencia estatal y autonómica, señalando que la reserva de competencia estatal no supone, en modo alguno, la anulación de las competencias de la Comunidad -como ha señalado este Tribunal en su Sentencia de 22 de febrero de 1982-. La compatibilidad entre las competencias del Estado y la Comunidad supone que no existe contradicción entre la Constitución y Estatutos, lo que resulta de la utilización de dos criterios fundamentales como son el de interpretación conjunta en lo que se refiere a la distribución de competencias y el principio de fidelidad al sistema. En definitiva, no puede sostenerse que el art. 16 del Estatuto de Autonomía del País Vasco y el texto del Real Decreto de Transferencia sean preceptos vacíos de significado. Dicho de otra forma, cuando se dice que corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco la elaboración y aprobación de los planes y programas de estudios, respetando las «enseñanzas mínimas» se está indicando que, fijadas éstas por el Estado, es posible una regulación de planes y programas por los órganos comunitarios. Sin embargo, si por «enseñanzas mínimas» se hubiese querido abarcar cuantos aspectos regula el Real Decreto impugnado, tal regulación resulta imposible.

El Real Decreto objeto del conflicto 3087/1982 es objeto de consideración por el Gobierno vasco, en el sentido de señalar que su artículo primero se refiere literalmente a las enseñanzas mínimas como materias a impartir, siendo el artículo segundo el que se refiere al tiempo mínimo dedicado a la enseñanza de las áreas educativas, por lo que resulta sorprenderte la pretensión de que la competencia estatal para fijar las enseñanzas mínimas englobe ambos apartados. En cualquier caso -añade-, resulta insostenible que las competencias que en materia educativa corresponden a la Comunidad, que como el Tribunal tiene reconocido comportan potestades legislativas y ejecutivas, puedan quedar salvaguardadas con la mención contenida en el párrafo 2 del art. 2. Reducir la competencia que corresponde al País Vasco en orden a la elaboración y aprobación de planes y programas de estudios a la «distribución de las restantes horas lectivas», es decir a distribuir siete horas y media del total de veinticinco lectivas, supone evidentemente vaciar de todo contenido las competencias asumidas por la Comunidad.

La representación del Gobierno vasco dedica un apartado final a la fijación de enseñanzas mínimas y objetivos de política lingüística, señalando que la protección del euskera es ante todo una obligación constitucional de las Comunidades Autónomas (art. 149.1.17 de la Constitución y 6.2 del Estatuto de Autonomía), pero también del Estado (art. 3 de la Constitución) y es imposible garantizar el uso del idioma con regulaciones cuales la recurrida que no sólo invaden competencias comunitarias, vaciándolas, sino que, además, en casos como el vasco, dicho vacío se produce al no reconocer el hecho de la identidad lingüística y de los deberes que incumben, en relación a dicha identidad, a todos los poderes públicos. Junto a este resultado objetivo, la regulación recurrida imposibilita, de hecho, el que los planes, programas de estudios y orientaciones pedagógicas se acomoden a la realidad social y cultural del propio país. Por último, dentro de este apartado, la representación del Gobierno vasco se refiere al «Informe sobre la Enseñanza de las lenguas españolas y el bilingüismo», en el que se aconseja, entre otras cosas, y con relación al tema objeto de este recurso, que el número de horas que se destine a enseñar los dos idiomas se establezca con criterios variables, en función de diversos factores.

2. Por providencia de 25 de marzo de 1983 se acordó tener por planteado el conflicto, dar traslado al Gobierno para que en el plazo de veinte días pudiera formular alegaciones, publicar el planteamiento del conflicto en los «Boletines Oficiales» del Estado y del País Vasco y comunicarlo a la Presidencia del Tribunal Supremo para conocimiento de la Sala competente para entender del recurso contencioso-administrativo contra el Real Decreto objeto del conflicto.

3. En 26 de abril de 1983, el Abogado del Estado, en representación del Gobierno, comparece y formula las alegaciones siguientes:

En primer lugar, el Abogado del Estado señala que el Real Decreto 3087/1982, de 12 de noviembre, objeto del conflicto, ha sido dejado en suspenso por el Real Decreto 607/1983, de 16 de marzo, debido, según el Preámbulo, a «la circunstancia de que no haya podido efectuarse una completa y detallada evaluación de los resultados de la implantación de enseñanzas mínimas de los dos primeros ciclos de la Educación General Básica», y «con el fin de poder contar con los elementos de juicio necesarios y de evitar cualquier precipitación en materias de tan acusada relevancia». En estos momentos, a juicio del Abogado del Estado, no hay materia de conflicto, al quedar indefinidamente en suspenso la norma que lo provocó, pues para que pueda existir un conflicto de competencia tiene que haber antes un ejercicio de competencia, y naturalmente éste no se produce si la norma que lo plasmaba ha sido sacada, por una vía o por otra, del ordenamiento jurídico actual, que es lo que ha ocurrido, siendo la técnica de la suspensión sin plazo de rehabilitación muy próxima a la derogación pura y simple. Por otro lado, la circunstancia de que el Real Decreto origen del conflicto estuviera dado para surtir efecto a partir del año académico 1983-84, motiva que tampoco puedan estimarse situaciones de hecho o de derecho creadas a su amparo que pudieran aconsejar un pronunciamiento del Tribunal.

En cuanto al fondo del asunto, el Abogado del Estado parte del art. 149.1.30 de la Constitución, y 16 del Estatuto de Autonomía del País Vasco y disposición adicional segunda de la LOECE, así como de las Sentencias de este Tribunal de 13 de febrero y 22 de diciembre de 1981, y 6/1982, de 22 de febrero, destacando de entre las declaraciones de las mismas las relativas a la unidad del sistema educativo nacional, derecho fundamental a la educación e igualdad, y ordenación general del sistema educativo. Sostiene que la exclusiva competencia estatal de fijación de «enseñanzas mínimas» no es sino una particularización de la competencia estatal general de «ordenación del sistema educativo», que responde asimismo a la competencia del Estado para regular la obtención y exposición de títulos académicos y profesionales (art. 149.1.30 de la Constitución). El establecimiento de un «horario mínimo» para cada materia incluida en las enseñanzas mínimas es un elemento indispensable de su regulación, siendo un componente esencial, necesario o ineludible en la regulación estatal de las enseñanzas mínimas. Sin esa homogeneidad cronológica mínima se frustraría o pondría en grave riesgo la consecución del mínimo de enseñanzas comunes, ya que los instrumentos necesarios para alcanzar tal objetivo deben partir (o al menos es lícito constitucionalmente que partan) de una estimación media del tiempo preciso -dada una estimación media de la eficiencia educativa esperable- para alcanzar un cierto objetivo pedagógico en las enseñanzas mínimas. Las Comunidades Autónomas con competencias educativas suficientes pueden regular las «horas lectivas que superen el horario mínimo», lo que es evidente consecuencia del orden de competencias existente en la materia.

La tesis que defiende el Gobierno vasco -prosigue el Abogado del Estado parte de su competencia para establecer «planes y programas de estudios y orientación pedagógicas», cuya competencia -se supone en el escrito pertenece íntegramente a la Comunidad Autónoma en virtud del Real Decreto 3195/1980, de 20 de diciembre, punto e), apartado B del anexo. En relación con este extremo, además de los razonamientos anteriores, señala el Abogado del Estado, conviene puntualizar que la base normativa invocada lejos de fundamentar una supuesta competencia general de elaboración y aprobación de planes, programas de estudio y orientaciones pedagógicas, nos sitúa ante una competencia rigurosamente condicionada según el tenor literal del mencionado Real Decreto, siendo el objetivo a lograr el cumplimiento de las condiciones de obtención y expedición de títulos académicos y profesionales a que se refiere el art. 149.1.30 de la Constitución.

Por último, el Abogado del Estado se refiere a la invocación por el Gobierno vasco del art. 6.2 del Estatuto de Autonomía, y a la cita del contenido del «Informe sobre la Enseñanza de las lenguas españolas y bilingüismo», señalando que, a su juicio, las afirmaciones son demasiado generales, y no vienen a demostrar nada, y afirmando que no se ha hecho ningún esfuerzo para aclarar en qué medida se ve realmente perjudicado el euskera porque a las enseñanzas mínimas de grado superior se le asigne por el Estado un horario de diecisiete horas y media.

4. Por providencia de 6 de octubre de 1983, el Pleno acordó señalar para la deliberación del conflicto el día 20 siguiente.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. El Gobierno de la nación y el Gobierno vasco coinciden, según consta en los antecedentes, en el reconocimiento de la competencia del Estado para fijar las enseñanzas mínimas en el ciclo superior de la Educación General Básica, por lo que el conflicto se circunscribe a la determinación de si tal competencia ha sido vulnerada por el Real Decreto 3087/1982, tanto al fijar el contenido de tales enseñanzas como el horario mínimo aplicable en cada materia, horario que a juicio del Gobierno vasco no corresponde fijar al Estado -por no quedar comprendido dentro del concepto de enseñanzas mínimas- y que, en todo caso, se ha establecido con un alcance que afecta a las competencias de la Comunidad. Pero, con carácter previo, hemos de referirnos a la alegación del Abogado del Estado acerca de la inexistencia actual del conflicto planteado, por haber sido dejado en suspenso indefinidamente el Real Decreto origen del conflicto en virtud de lo dispuesto por otro posterior de 16 de marzo de 1983.

2. La alegación del Abogado del Estado no puede ser tomada en consideración por este Tribunal. El Gobierno ha ejercido las competencias que estima le corresponden en el Real Decreto 3087/1982, origen del conflicto, cuya validez no ha sido puesta en cuestión por el de 16 de marzo de 1983, que viene a dejarlo en suspenso indefinidamente, sin que jurídicamente pueda equipararse tal suspensión a la derogación. Sin entrar a considerar las razones de la suspensión que expone el Abogado del Estado y el propio Real Decreto, por ser de carácter pedagógico esencialmente, y por tanto ajenas al problema jurídico planteado, es lo cierto que en el momento actual el Real Decreto 3087/1982 forma parte del Ordenamiento jurídico y, en consecuencia, que el Gobierno vasco puede plantear legítimamente el conflicto para obtener que este Tribunal -de acuerdo con el art. 67 de su Ley Orgánica- declare la titularidad de la competencia controvertida y acuerde, en su caso, la anulación del mismo.

3. La cuestión objeto del debate consiste en determinar si la competencia para establecer las enseñanzas mínimas entraña, de una parte, la de fijar el contenido concreto de los bloques temáticos o sólo un contenido genérico de las disciplinas o asignaturas; y, de otra, si incluye en su ámbito la de establecer los horarios mínimos que han de dedicarse a tales enseñanzas.

Para solucionar este problema, es preciso tener en cuenta la finalidad de la competencia estatal relativa a las enseñanzas mínimas, no discutida por las partes, que es con toda evidencia la de conseguir una formación común en un determinado nivel de todos los escolares de Educación General Básica, sea cual sea la Comunidad Autónoma a la que pertenezcan, lo que deriva de los arts. 27 y 149.1.30 de la Constitución. La homologación del sistema educativo a que se refiere el primero de los artículos citados y la competencia exclusiva que reserva al Estado el segundo para la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del art. 27, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia, son los medios que la Constitución prevé para obtener ese nivel mínimo de homogeneidad en la formación de los escolares, debiendo señalarse que la Ley Orgánica del Estatuto de Centros Docentes de 19 de junio de 1980, en conexión directa con este último precepto, establece en su Disposición Adicional segunda, apartado b), que en todo caso y por su propia naturaleza corresponde al Estado la 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.

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.

La conclusión anterior no puede quedar desvirtuada por el Decreto 3195/1980, de 30 de diciembre, sobre transferencia del País Vasco de servicios del Estado en materia de enseñanza, como anexo B, apartado e), invocado expresamente por la Comunidad Autónoma, incluye la elaboración y aprobación de planes, programas de estudio y orientaciones pedagógicas de Enseñanza General Básica, entre los servicios e instituciones que se traspasan, con la mención expresa de que ello se hace respetando la ordenación general del sistema educativo, así como las enseñanzas mínimas, cuya fijación a efectos de cumplir las condiciones de obtención y expedición de títulos académicos y profesionales -se dice expresamente- corresponde al Estado. Y ello no sólo porque el traspaso se hace respetando de forma expresa las competencias del Estado en materia de enseñanzas mínimas, sino, fundamentalmente, porque los Decretos de transferencias no atribuyen ni reconocen competencias, según hemos declarado de forma reiterada, sino que se refieren a los medios necesarios para ejercerlas.

4. Problema distinto del examinado hasta ahora es el de si, aun siendo el Estado titular de la competencia para fijar los horarios mínimos, se excedió en el modo de ejercerla, como también alega el Gobierno vasco. Es cierto que, en casos como el presente, cabe la posibilidad de ese exceso, ya que los horarios mínimos tienen como finalidad, según se ha dicho, asegurar el cumplimiento de las enseñanzas mínimas y ello ha de hacerse en forma que no vacíen de contenido práctico las competencias de las Comunidades Autónomas, que es el caso de la vasca, que las ostenta de acuerdo con el art. 16 de su Estatuto, que dice:

En aplicación de lo dispuesto en la Disposición adicional primera de la Constitución, es de la competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio del art. 27 de la Constitución y Leyes Orgánicas que lo desarrollen, de las facultades que atribuye al Estado el art. 149.1.30 de la misma y de la alta inspección necesaria para su cumplimiento y garantía.

El Gobierno vasco hace particular hincapié en el hecho de la cooficialidad del castellano y euskera. En efecto, todos los habitantes de Euskadi tienen el derecho a conocer y usar ambas lenguas (art. 6.1 del Estatuto). Ello supone, naturalmente, que ambas lenguas han de ser enseñadas en los centros escolares de la Comunidad con la intensidad que permita alcanzar ese objetivo. Y es de observar en este mismo sentido que tal deber no deriva sólo del Estatuto, sino de la misma Constitución, ya que el art. 3 de la misma dice así:

1. El castellano es la lengua española oficial del Estado. Todos los españoles tienen el deber de conocerla y el derecho a usarla.

2. Las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus Estatutos.

3. La riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España es un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección.

De estos preceptos resulta que el Estado en su conjunto (incluidas las Comunidades Autónomas) tiene el deber constitucional de asegurar el conocimiento tanto del castellano como de la lengua propia de la Comunidad, que tiene carácter de lengua oficial (art. 6.1 del Estatuto). Una regulación de los horarios mínimos que no permita una enseñanza eficaz de ambas lenguas incumpliría este deber constitucional. No ocurre así, sin embargo, en el caso presente. El Gobierno ha fijado unos horarios mínimos para todo el territorio nacional y en materia lingüística los ha fijado sólo con relación al castellano, ya que al referirse a enseñanzas mínimas en todo el Estado se ha limitado correctamente a regular la enseñanza de la única lengua que es oficial en todo su territorio, y que por tanto debe enseñarse en todo él con arreglo a unos mismos criterios concernientes tanto a los contenidos como a los horarios mínimos, mientras que la regulación de la enseñanza de otras lenguas oficiales correspondía a las respectivas instituciones autonómicas. Pero de las veinticinco horas semanales lectivas que -según se indica- comprende el horario escolar en el ciclo superior de Enseñanza General Básica, el horario mínimo fijado por el Real Decreto impugnado ocupa diecisiete horas y media. Quedan pues a disposición de la Comunidad, dentro de las veinticinco horas a que alude como lectivas, siete horas y media, es decir un treinta por ciento del conjunto, lo que permite organizar dentro de ese tiempo las enseñanzas del euskera.

Tampoco se aprecia que se vacíe de contenido la competencia que el artículo 16 de su Estatuto atribuye al País Vasco, pues, aparte del citado margen que le deja el horario mínimo, otras muchas cuestiones que afectan a la organización de la enseñanza quedan en su ámbito de acción.

La conclusión es, por tanto, que en este caso el Estado no se ha excedido en el modo de ejercitar su competencia.

### F A L L O

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

Ha decidido

Declarar que la competencia controvertida corresponde al Estado.

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

Dada en Madrid, a veintisiete de octubre de mil novecientos ochenta y tres.