

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

15088 *Pleno. Sentencia 207/2012, de 14 de noviembre de 2012. Conflicto positivo de competencia 1037-2000. Planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos del Real Decreto 1640/1999, de 22 de octubre, por el que se regula la prueba de acceso a estudios universitarios. Competencias sobre educación: preceptos reglamentarios estatales que vulneran las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña al regular, con excesivo grado de detalle, el desarrollo de la prueba de acceso a los estudios universitarios.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré y don Juan José González Rivas, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 1037-2000 interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra diversos preceptos del Real Decreto 1640/1999, de 22 de octubre, por el que se regula la prueba de acceso a estudios universitarios. Ha formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Luis Ignacio Ortega Álvarez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 24 de febrero de 2000 la Letrada de la Generalitat de Cataluña, en la representación que ostenta, promueve conflicto positivo de competencias frente al Gobierno de la Nación contra diversos preceptos del Real Decreto 1640/1999, de 22 de octubre, por el que se regula la prueba de acceso a estudios universitarios.

El conflicto se fundamenta en los motivos que, resumidamente, se exponen a continuación:

Tras delimitar el objeto del conflicto a los arts. 5.1; 6, apartados 1 y 2; 7; 8, apartados 1, 4, 5, 6 y 7; 10; 11; 12; 14, apartados 2 a 4; 15; 16 y disposición final primera del Real Decreto 1640/1999, de 22 de octubre y hacer referencia al cumplimiento de los presupuestos procesales exigidos por la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC) para la promoción de un conflicto positivo de competencia, señala que el mismo versa sobre un punto muy importante del sistema educativo como es el relativo a la obligatoria prueba que han de realizar los estudiantes para acceder a los estudios universitarios, prueba en la que se reclama la intervención normativa y ejecutiva de la Generalitat de Cataluña, en tanto que Administración educativa competente. Por otra parte, en ejercicio de sus competencias en materia de coordinación universitaria, destaca que la Generalitat ha ordenado la intervención de las universidades en este proceso, especialmente a través del Decreto 334/1996, de 29 de octubre, por el que se crea la oficina de coordinación de la supervisión del curso de orientación universitaria y de organización de las pruebas de

acceso a la universidad de Cataluña. En dicho marco, la representación procesal de la Generalitat estima que la regulación estatal derivada del art. 29.2 de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de ordenación general del sistema educativo (LOGSE) debería limitarse a los que estrictamente pueda considerarse la prueba de acceso como un elemento abstracto de «ordenación general del sistema educativo» sistema establecido en la LOGSE y en la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de reforma universitaria (LRU) y ya desarrollado por normas autonómicas de manera que el reglamento estatal de la prueba, de existir, debería ser mínimo y dejar espacio suficiente a las administraciones educativas más próximas para que, junto con las universidades, completaran el ciclo formativo de la educación secundaria. Por el contrario, estima la Letrada de la Generalitat que el Real Decreto 1640/1999 implanta un esquema rígido que obvia la existencia de distintas Administraciones educativas con competencias.

El escrito de interposición se refiere seguidamente al reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de educación, señalando que, en esta materia, corresponde al Estado ex art. 149.1.30 CE la competencia para establecer la ordenación general del sistema educativo en la que se ampara el Real Decreto 1640/1999, conforme a su disposición final primera. A este respecto indica que, como se desprende del contenido material de lo que se impugna, la habilitación competencial que fundamentaría la intervención estatal sería la de «normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE» materia que ha sido objeto de diversas leyes orgánicas que realizan la delimitación de lo que ha de ser considerado básico e incardinándose en el bloque de la constitucionalidad de conformidad con el art. 28 LOTC. Al respecto considera la representación procesal de la Generalitat que la norma impugnada parte de una consideración amplísima de lo que deba entenderse por «ordenación general del sistema educativo» al que se refiere la Ley Orgánica 8/1985 reguladora del derecho a la educación, cuando la concurrencia de competencias estatales y autonómicas en el sistema educativo requiere una precisión de los que deba considerarse básico impidiendo al reglamento invocar tal calificación más allá de lo previsto en la previa ley habilitante y evitando que las competencias autonómicas queden vacías de contenido. Así considera que la regulación estatal de la prueba de acceso va más allá de lo que pueda derivarse del art. 29.2 LOGSE, vaciando de contenido la competencia autonómica ejercida a través de diversas disposiciones legislativas que han tenido su correspondiente desarrollo reglamentario conformando un sistema educativo determinado en el que ha de encajar con naturalidad la prueba de acceso a la universidad, lo cual solamente será posible si se deja a la Administración educativa competente su regulación y ejecución, aplicando a tal efecto las previsiones de la Ley de ordenación general del sistema educativo y de la Ley de reforma universitaria. En cuanto a la primera de las citadas señala que menciona la prueba de acceso en su art. 29.2 vinculándola estrechamente a los estudios de bachillerato así como, dada su finalidad de acceso a los estudios universitarios, estableciendo la necesaria participación de las universidades en la organización de la misma. Desde ambos aspectos la competente para regular la prueba de acceso sería la Generalitat de Cataluña.

Así, por lo que respecta al bachillerato y a partir de las bases estatales, la Comunidad Autónoma ha establecido los contenidos y la forma de evaluación del bachillerato cuya superación constituye también un requisito para el acceso a la Universidad hasta el punto de que pesa más la evaluación realizada conforme a las normas autonómicas que la nota obtenida en la prueba de acceso. De esta manera la Letrada de la Generalitat entiende que si la competencia plena autonómica en materia de educación le permite determinar como evaluar el bachillerato, otro tanto debe ocurrir con la prueba de acceso que versa sobre los conocimientos y la madurez adquiridos en esa etapa educativa, sin que, por lo demás, exista en la Ley de ordenación general del sistema educativo atribución expresa al Gobierno para establecerla o regularla sino que, para justificar esa regulación de detalle, se remite a un concepto jurídico indeterminado, el de «ordenación general del sistema educativo», contemplado con carácter general en la Ley Orgánica 8/1985 reguladora del derecho a la educación y concretado, como señala la STC 147/1992, de

16 de octubre, en la LOGSE. Es por ello que la regulación estatal debería consistir en el establecimiento de la existencia de la prueba de acceso y una estructura mínima que permita asegurar la evaluación de los contenidos del bachillerato fijados por el Estado así como los aspectos reglamentarios que pudieran derivar de las previsiones del art. 26.1 LRU. Tampoco consideraciones basadas en la movilidad de los estudiantes pueden servir para justificar la existencia de una prueba como la prevista pues tal posibilidad solamente requiere la existencia de pruebas equivalentes en la misma medida que se ha cursado un bachillerato equivalente en todo el territorio. De todo ello resulta que el Real Decreto 1640/1999 vulnera la doctrina constitucional respecto a la noción de bases (SSTC 103/1997, de 20 de mayo, o 50/1999, de 6 de abril) pues no respeta el espacio normativo autonómico, sin que pueda inferirse su carácter básico del art. 29.2 LOGSE ni conecte con las competencias estatales previstas en el art. 149.1.30 CE.

En cuanto a la regulación de la Ley de reforma universitaria, destaca que la misma remite la regulación de los requisitos necesarios para el acceso a la universidad a lo que disponga una ley de las Cortes Generales, correspondiendo al Gobierno el establecimiento de los procedimientos de selección para el ingreso en centros universitarios. Así, el Gobierno ha regulado separadamente la prueba de acceso, prevista en el Real Decreto 1640/1999, objeto del presente conflicto, mientras que, en el Real Decreto 69/2000, se regulan los procedimientos de selección para el ingreso en los centros universitarios de los estudiantes que reúnan los requisitos legales necesarios para el acceso a la universidad. Esta diversa habilitación legal que apunta a la presencia activa de las universidades en el proceso no ha de operar en detrimento de las competencias autonómicas pues, de hecho, la Administración de la Generalitat ha sido siempre muy consciente de la presencia y protagonismo universitarios en las pruebas de acceso y así el Decreto 334/1996, de 29 de octubre, crea la oficina de coordinación de la supervisión del curso de orientación universitaria y de organización de las pruebas de acceso a la universidad dependiente del Consejo Interuniversitario de Cataluña estableciendo una detallada regulación al respecto que se completa con diversas resoluciones administrativas. De esta manera, la prueba de acceso a la universidad se establece y organiza en Cataluña por la Generalitat y las universidades coordinando todos los aspectos para conseguir el máximo grado de efectividad y objetividad, respetando tanto la autonomía de las universidades como el ejercicio de las competencias estatales y autonómicas.

Por todo lo expuesto, la Letrada de la Generalitat de Cataluña, entiende que, como ha señalado la propia doctrina constitucional [STC 26/1987, de 27 de febrero, FJ 10 a)], el esquema a seguir en la prueba de acceso no puede ser otro que el de bases mínimas estatales con el necesario desarrollo y ejecución autonómica sin que el real decreto impugnado se ajuste en absoluto a ese orden de reparto competencial pues el detalle de su regulación impide el desarrollo reglamentario autonómico en especial en los cuatro aspectos que cuestiona.

Así, en primer lugar, en relación a los arts. 5, 10, 11, 12, 15 y 16.2 del Real Decreto 1640/1999, la Letrada de la Generalitat considera que la regulación de una comisión organizadora de la prueba y la determinación de sus funciones es competencia de la Administración educativa de suerte que su previsión en la norma estatal, la asignación de funciones y el establecimiento de un informe preceptivo anual al Ministerio de Educación y Cultura vulnerarían las competencias autonómicas en materia de autoorganización reconocidas también por la doctrina constitucional (STC 50/1999, de 6 de abril) en la medida en que la Generalitat ya tiene creada una estructura administrativa en relación con la prueba de acceso y sus funciones que no tienen una coincidencia exacta con lo previsto en la norma objeto del conflicto, como la definición de los criterios para la elaboración de las propuestas de examen o el establecimiento de los criterios generales para la evaluación de las pruebas, que están asignados a otros órganos distintos. Así señala que la Generalitat ha creado un órgano específico para organizar administrativamente las pruebas estableciendo una comisión coordinadora del curso de orientación universitaria y de las pruebas de acceso, de composición mayoritaria de las

universidades, que lleva a cabo la política de definición de criterios, decisiones todas ellas que se ven cercenadas por el real decreto impugnado en cuanto impone una estructura y organización concretas, cercenando y anulando esas competencias. Por último, en cuanto al art. 5.2 respecto al preceptivo informe que ha de elaborar la comisión organizadora, estima que el mismo no se justifica en las funciones de alta inspección asignadas a los órganos estatales.

Por su parte a los arts. 6, 7, 8 y 14 del Real Decreto 1640/1999 les reprocha que su regulación de la estructura de la prueba agota todos los espacios normativos de la misma e impide totalmente su adecuación a las peculiaridades autonómicas. Así la Letrada de la Generalitat de Cataluña considera que exceden de las competencias básicas estatales la regulación de detalle de cada una de las partes de la misma, estableciendo el número de ejercicios y de materias de cada una de ellas (art. 6.1 y 7) así como su duración (art. 6.2), que estos ejercicios hayan de realizarse en una sola propuesta (art. 7.1) y la regulación de la materia, diseño y duración de cada uno de ellos en los apartados 2, 3, 4, 5 y 6 del art. 7. Asimismo, en cuanto se remiten a esa relación exhaustiva de las dos partes de la prueba, invaden las competencias autonómicas los apartados 2, 3 y 4 del art. 14, referidos a las calificaciones y nota media de cada uno de los ejercicios y materias de cada parte de la prueba. De hecho la Letrada de la Generalitat señala que la falta de conexión entre las enseñanzas de secundaria, sus diversas opciones o distintas posibilidades de diseño, diferentes en cada Comunidad Autónoma, no permiten, por su propia naturaleza, la imposición de un modelo único de prueba de forma que ésta solo puede ser jurídica y efectivamente realizada por las Administraciones educativas competentes, puesto que son ellas las que han implantado las enseñanzas en el territorio. Así estima incongruente considerar norma básica los plazos de cada prueba y ejercicio, el tiempo máximo diario y el tiempo total, extremos todos ellos que han de poder ser valorados por la Generalitat de Cataluña. Finalmente, respecto a la segunda parte de la prueba, estima la Letrada de la Generalitat de Cataluña que excede de la competencia básica estatal determinar el número de materias sobre las que debe recaer esta parte de la prueba (arts. 6.1 *in fine*, 8.4 y 7), el número de ejercicios y el número y contenido de propuestas que deben constar en cada uno de ellos (arts. 8.1 y 8.5) así como la duración de los mismos (art. 8.6).

Por otra parte, la Letrada autonómica entiende que el art. 16 del Real Decreto 1640/1999, regulador de las reclamaciones y de la doble corrección, impide los procedimientos más garantistas establecidos por la Generalitat puesto que el plazo de cinco días hábiles anula la posibilidad de realizar el sistema de corrección de los exámenes sometidos a revisión establecido por la Generalitat en el que se preveía la participación de los vocales del centro de procedencia del alumno. Ello pone de manifiesto la contradicción existente entre los preceptos del real decreto impugnado que imponen opciones generales sin tener en cuenta las decisiones autonómicas adoptadas en ejercicio de sus plenas competencias en materia de educación. Por último, el escrito de interposición del conflicto entiende que la disposición final primera del Real Decreto 1640/1999 no respeta el orden competencial al declararlo norma básica en su integridad pues una regulación de detalle como la que realiza la norma impugnada excede lo que pueda considerarse por ordenación general de la educación, concepto jurídico indeterminado que debe ser interpretado en relación al reparto de competencias en esta materia entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

2. Por providencia de la Sección Segunda del Tribunal Constitucional de 14 de marzo de 2000 se acordó admitir a trámite el conflicto positivo de competencia en relación con los arts. 5.1; 6, apartados 1 y 2; 7; 8, apartados 1, 4, 5, 6 y 7; 10; 11; 12; 14, apartados 2 a 4; 15; 16 y disposición final primera del Real Decreto 1640/1999, de 22 de octubre, por el que se regula la prueba de acceso a estudios universitarios, dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno, por conducto de su Presidente, para que en el plazo de veinte días y, por medio de la representación procesal que determina el art. 82.2 LOTC, aporte cuantos documentos y alegaciones considere convenientes. Igualmente se acordó comunicar la incoación del conflicto a la Sala Tercera del Tribunal Supremo, por si ante la misma estuviera impugnado o se impugnare el referido real

decreto, en cuyo caso se suspenderá el curso del proceso hasta la decisión del conflicto, según dispone el art. 61.2 LOTC, así como publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña».

3. El Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, se personó en el proceso por escrito registrado el día 23 de marzo de 2000 solicitando una prórroga del plazo inicialmente concedido para la formulación de alegaciones, prórroga que le fue concedida por providencia de la Sección Segunda de 27 de marzo de 2000. El Abogado del Estado cumplimentó el trámite de alegaciones el día 18 de abril de 2000 instando la desestimación del conflicto conforme a los siguientes argumentos.

El representante del Gobierno alude, en primer lugar, al contenido de los preceptos objeto del conflicto en los que se reclama la declaración de que ha existido una extralimitación de las competencias estatales. Así señala que el art. 5.1 tiene por objeto garantizar la existencia de un órgano administrativo que se encargue, en todas las pruebas de acceso a la universidad, de determinadas cuestiones que constituyen el mínimo organizativo de las mismas sin que persiga la creación de un órgano determinado, estableciendo su composición y su nombre, sino garantizar que, con carácter previo a la celebración del examen, se adopten determinadas decisiones sobre su configuración al objeto de asegurar una mínima estructura formal de la prueba. Los arts. 6.1 y 2; 7 y 8 persiguen establecer un régimen mínimo y básico de la estructura del examen de manera que ha establecido una organización y estructura uniforme en todo el territorio del Estado sin perjuicio de permitir que los contenidos de los ejercicios se adapten por cada administración educativa a sus programas. El art. 10 se limita a establecer una previsión para garantizar que los estudiantes discapacitados puedan examinarse en las condiciones más favorables. El art. 11 persigue garantizar que los tribunales estén formados por especialistas; el art. 12 regula las actuaciones esenciales y mínimas de los tribunales referidas a su constitución, información de los criterios de evaluación, coordinación cuando hay más de un tribunal, criterios de calificación y evaluación del informe sobre resultado e incidencias; el art. 14 se refiere a la regulación uniforme de la calificación de los ejercicios; el art. 15 establece una previsión que persigue evitar desviaciones significativas entre las calificaciones de la prueba de acceso y las del expediente académico del estudiante y el art. 16 establece una regulación del derecho a reclamar que ha de entenderse como mínima en cuanto garantía para el estudiante, de modo que cabe la posibilidad de que la Administración educativa prevea otro más garantista.

El Abogado del Estado hace referencia a continuación a la distribución de competencias en materia de educación señalando que la competencia autonómica en la materia vendrá delimitada, en todo caso, por el ámbito competencial estatal que se enmarca en dos campos diferentes: el desarrollo por Ley Orgánica del derecho a la educación y el ejercicio de las competencias previsto en los números 1 y 30 del art. 149.1 CE. De esta manera al Estado le corresponde desarrollar el derecho a la educación, mediante Ley Orgánica, y, por otro lado, establecer las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en su ejercicio (art. 149.1.1 CE) así como dictar las normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia. Este sistema de reparto competencial ha dado lugar a una extensa doctrina constitucional (con cita de las SSTC 137/1986, de 6 de noviembre; 77/1985, de 27 de junio y 26/1987, de 27 de febrero). Conforme a esta doctrina entiende el Abogado del Estado que en esta materia corresponde al Estado, además de desarrollar por ley orgánica los derechos fundamentales previstos en el art. 27 CE, establecer la ordenación del sistema educativo. De este modo la Constitución atribuye al Estado la competencia para configurar un sistema educativo básico dirigido a la finalidad de asegurar la igualdad y la uniformidad en el ejercicio del derecho a la educación de manera que podrá elegir el sistema que considere oportuno siempre que no se exceda o desvíe en el cumplimiento de los objetivos previstos constitucionalmente. En este caso la configuración elegida se ha centrado en la regulación de la prueba de acceso a la universidad para garantizar igualdad de trato a los alumnos que optan a ella. En conclusión, señala el Abogado del Estado, la

regulación objeto del presente conflicto se enmarca en la competencia reconocida al Estado para garantizar que el derecho a la educación, en su vertiente de acceso a la universidad, se ejerza con igualdad y uniformidad en todo el territorio del Estado, objetivo que se hace efectivo mediante la homologación de las pruebas correspondientes en cuanto a su preparación, su celebración y su valoración para evitar que se produzcan discriminaciones o diferencias de trato inconstitucionales como consecuencia de la configuración de las pruebas por cada Administración educativa.

Indica a continuación que del escrito de planteamiento del conflicto se deduce que la Generalitat considera que el instrumento adecuado para ejercer la competencia estatal debe ser una ley orgánica admitiendo que ésta prevea el desarrollo reglamentario pero si no es así el Estado solamente podría establecer su existencia y una estructura que permita asegurar la evaluación de los contenidos mínimos del bachillerato. Por otra parte también se duda, desde el punto de vista formal, de que la regulación objeto del conflicto pueda tener carácter básico por estar aprobada mediante un real decreto. Señala el Abogado del Estado, por un lado, que sobre ambas cuestiones se ha pronunciado la doctrina constitucional, con cita de la STC 131/1996, de 11 de julio, y, por otro, que en este caso existe la atribución expresa al Estado para establecer la ordenación general del sistema educativo en el apartado 2 a) de la disposición adicional primera LOGSE así como la previsión del art. 26 LRU en el sentido de que «corresponde al Gobierno, oído el Consejo de Universidades, establecer los procedimientos de selección para el ingreso en los centros universitarios». Por ello estima que, como en el precedente de la STC 131/1996, ha de declararse la constitucionalidad de los preceptos impugnados en lo que respecta a su rango normativo y su carácter básico.

Examinando ya los concretos preceptos impugnados destaca, respecto a la regulación de la comisión organizadora y sus funciones (art. 5 en relación con los arts. 10, 11, 12, 15 y 16.2), que no se vulnera la competencia autonómica en materia de autoorganización pues los preceptos impugnados no imponen un órgano administrativo a la Comunidad Autónoma sino que se limitan a establecer que las funciones de preparación y valoración de la prueba y las garantías mínimas de los estudiantes se realicen por una comisión con objeto de garantizar que tales funciones se lleven a cabo y puedan ser controladas y revisadas por los interesados con todas las garantías. En cuanto a las funciones, establecidas con carácter mínimo, estima el Abogado del Estado que constituyen las garantías mínimas que han de tener los alumnos para ser tratados con igualdad. Así, el art. 5.1 se refiere a la preparación y valoración del ejercicio con anterioridad a su celebración para evitar actuaciones sorpresivas. El art. 10 establece la obligatoriedad de las medidas para garantizar la adaptación de alumnos discapacitados. El art. 11 garantiza que todos los ejercicios se califiquen por vocales especialistas y plantea la posibilidad de incorporar profesores del centro en el que los alumnos hayan realizado el segundo curso de bachillerato. El art. 12 determina las actuaciones mínimas de los tribunales calificadores como garantía de los estudiantes. El art. 15 establece una medida para corregir posibles desviaciones entre calificaciones medias del estudiante y las de la prueba, lo que resultaría amparado por la competencia de ordenación general del sistema educativo y la alta inspección. Finalmente, el art. 16.2 establece un mínimo de garantía para el estudiante que es compatible con cualquier otro régimen más garantista en materia de corrección y revisión de la prueba. Finalmente, en cuanto al informe previsto en el art. 5.2, el Abogado del Estado entiende que, además de ser constitucional por prever una medida de garantía de objetividad de las pruebas, que la alegación es improcedente por cuanto el art. 5.2 no ha sido objeto de conflicto ni del requerimiento de incompetencia.

En lo que respecta a la regulación de la estructura de la prueba (arts. 6, 7, 8 y 14) argumenta el Abogado del Estado que este grupo de preceptos tiene por objeto la homogeneización de la prueba de acceso para garantizar la igualdad de trato de todos los estudiantes de modo que el resultado pueda homologarse en las diversas Comunidades Autónomas. Para conseguir este objetivo se establece el número y duración de los ejercicios, así como las especialidades educativas a las que deben referirse. Disposiciones que tienen el carácter de condiciones básicas para el ejercicio del derecho a acceder a la

educación universitaria pues pretenden garantizar la uniformidad de las pruebas para verificar los conocimientos mínimos de los estudiantes para pasar al nivel universitario. En cuanto a la calificación, a la que se refiere el art. 14, apartados 2, 3 y 4, no es más que un complemento de lo anterior pues, si no se homologa la forma de calificar, la uniformidad de la estructura de la prueba no podría producir el efecto deseado.

En cuanto a la regulación de las reclamaciones y la doble corrección del art. 16 el Abogado del Estado indica que la Generalitat se limita a señalar que el mismo no se adapta al régimen por ella establecido fundamentalmente por la brevedad del plazo de cinco días para llevar a cabo el procedimiento de revisión, alegación que no tiene ningún efecto en el ámbito competencial ni tampoco responde a la realidad ya que en ese plazo cabe perfectamente cumplir con los requisitos y fórmulas previstas por la Generalitat, además de que el precepto queda, desde el punto de vista competencial, amparado por la competencia del Estado en materia de regulación de las condiciones que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho a acceder a estudios universitarios.

4. Por providencia de 13 de noviembre de 2012 se señaló para deliberación y fallo de la presente Sentencia el día 14 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La presente resolución ha de resolver el conflicto positivo de competencia planteado por la Generalitat de Cataluña contra diversos preceptos del Real Decreto 1640/1999, de 22 de octubre, por el que se regula la prueba de acceso a estudios universitarios.

Como ha quedado expuesto en los antecedentes el Gobierno de la Generalitat de Cataluña considera que determinados preceptos del citado real decreto resultan contrarios al orden constitucional de distribución de competencias pues estima que, conforme al art. 149.1.30 CE y a las previsiones del Estatuto de Autonomía de Cataluña, la regulación estatal contenida en los arts. 5; 6, apartados 1 y 2; 7; 8, apartados 1, 4, 5, 6 y 7; 10; 11; 12; 14, apartados 2 a 4; 15; 16 y disposición final primera del Real Decreto 1640/1999 excedería, por su minuciosidad y detalle, de lo que puede considerarse básico en esta materia ya que agotaría completamente el espacio normativo respecto a la regulación de las pruebas de acceso a la universidad. Al anterior planteamiento se ha opuesto el Abogado del Estado señalando que la regulación objeto del presente conflicto se enmarcaría en la competencia reconocida al Estado para garantizar que el derecho a la educación, en su vertiente de acceso a la universidad, se ejerza con igualdad y uniformidad en cualquier parte del territorio del Estado.

En suma, el conflicto suscitado gira en torno a la delimitación de las competencias del Estado y de la Comunidad Autónoma de Cataluña respecto a la regulación de la prueba de acceso a los estudios universitarios a la que hacía referencia tanto el art. 26.2 de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de ordenación general del sistema educativo (LOGSE) como el art 26.1 de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de reforma universitaria (LRU), preceptos ambos vigentes en el momento de promoverse el presente conflicto.

2. Expuestas las posiciones de las partes en el proceso respecto a la discrepancia puramente competencial que se plantea y antes de resolverla debemos despejar tres órdenes de cuestiones.

En primer lugar resulta preciso considerar la incidencia que pueda tener en el proceso el hecho de que el Real Decreto 1640/1999, objeto del conflicto, no se encuentre en vigor en el momento de dictar la presente Sentencia, consecuencia de las diversas modificaciones que la normativa estatal relativa a la regulación del acceso a la universidad ha sufrido desde el planteamiento del presente conflicto. Así, el impugnado Real Decreto 1640/1999, de 22 de octubre, vino a regular, en desarrollo del art. 26.2 LOGSE, el sistema de prueba de acceso, siendo modificado en algunos de sus aspectos por el Real Decreto 990/2000, de 2 de junio. Con posterioridad, la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre,

de calidad de la educación, estableció en su artículo 37.4 un nuevo sistema de acceso a los estudios universitarios, en el que se eliminó la prueba de acceso y se permitió a las universidades establecer procedimientos de admisión, nuevo sistema que, sin embargo, no llegó a ser aplicado. Así el Real Decreto 1742/2003, de 19 de diciembre, que lo desarrolló, se vio afectado, en primer término, por la modificación del calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo derivado de la mencionada Ley Orgánica 10/2002, calendario inicialmente establecido por el Real Decreto 827/2003, de 27 de junio y modificado por Real Decreto 1318/2004, de 28 de mayo. Finalmente, la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación, reintrodujo la prueba de acceso en su art. 38, precepto cuyo apartado 3 atribuye al Gobierno el establecimiento de sus características básicas, previa consulta a las Comunidades Autónomas e informe previo del Consejo de Coordinación Universitaria. Así conforme al art. 17 del Real Decreto 806/2006, de 30 de junio, por el que se establece el calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo, establecida por la Ley Orgánica 2/2006, el Gobierno, antes del comienzo del curso 2008-2009, había de establecer las características básicas de la prueba de acceso a la universidad, a fin que las Administraciones educativas la organizaran a partir del año académico 2009-2010 para los alumnos que hayan cursado las enseñanzas de bachillerato reguladas por la Ley Orgánica 2/2006. Dicha regulación se adoptó por el Real Decreto 1892/2008, de 14 de noviembre, por el que se regulan las condiciones para el acceso a las enseñanzas universitarias oficiales de grado y los procedimientos de admisión a las universidades públicas españolas (modificado por el Real Decreto 558/2010, de 7 de mayo), norma aplicable a partir del año académico 2009-2010, rigiendo hasta esa fecha de forma transitoria lo previsto en el Real Decreto 1640/1999, de 22 de octubre.

Constatada así la pérdida de vigencia de la norma impugnada, la STC 33/2005, de 17 de febrero, FJ 2, recuerda nuestra doctrina respecto a la trascendencia que haya de otorgarse a este hecho en un proceso como el conflicto positivo de competencias, destacando:

«[E]ste Tribunal sólo está llamado a pronunciarse sobre la titularidad de una competencia en la medida en que se trate de una competencia controvertida o de que la disputa esté todavía viva, pero debe inevitablemente resolver los términos de un conflicto mientras la esfera respectiva de competencias no resulte pacífica y aunque la disposición sobre la que se trabó el conflicto resulte luego derogada o modificada.

En efecto, la controversia constitucional no puede quedar automáticamente enervada por la simple modificación de las disposiciones cuya adopción dio origen al conflicto, cuando las partes demanden todavía una determinación jurisdiccional de sus competencias que constate si se verificó o no la extralimitación competencial denunciada. Por tanto, hay que huir de todo automatismo en los efectos que en los procesos conflictuales quepa conceder a las modificaciones sobrevenidas de las disposiciones discutidas, y estar sustancialmente a la persistencia o no de la controversia competencial, esto es, a si la disputa sobre la titularidad competencial sigue o no viva entre las partes (entre otras, STC 147/1998, de 2 de julio, FJ 3).»

Junto al criterio que se acaba de reproducir, hay que tener en cuenta que «en las controversias de alcance competencial es necesario apreciar los efectos que tiene sobre el conflicto la entrada en vigor de nueva normativa reguladora de algunos de los aspectos en discusión, operación que debe realizarse atendiendo en cada caso a las circunstancias concretas y, ante todo, a la pervivencia de la controversia competencial, esto es, a si la disputa sobre la titularidad competencial sigue o no viva entre las partes, de modo que si la normativa en torno a la cual se trabó el conflicto resulta parcialmente modificada por otra que viene a plantear los mismos problemas competenciales la consecuencia necesaria será la no desaparición del conflicto.» (STC 134/2012, de 19 de junio, FJ 2).

En este caso es patente la pervivencia de la *causa petendi* del presente proceso pues la misma se centra en la delimitación de las competencias estatales y autonómicas en

torno a la regulación de la prueba de acceso a los estudios universitarios. Junto a ello el examen del vigente Real Decreto 1892/2008, de 14 de noviembre, por el que se regulan las condiciones para el acceso a las enseñanzas universitarias oficiales de grado y los procedimientos de admisión a las universidades públicas españolas, pone de relieve que el mismo reproduce, aun con algunos matices, las cuestiones objeto de controversia en el presente proceso. Por tanto, ha de alcanzarse la conclusión de que, pese a su derogación, el conflicto de competencias promovido frente al Real Decreto 1640/1999 mantiene vivo su objeto, de manera que, al resolverlo, deberemos apreciar si hubo o no la invasión de las competencias que se denuncia por el promotor del conflicto y declarar la titularidad de las mismas.

Señalado lo anterior hemos de delimitar el objeto del conflicto pues tiene razón el Abogado del Estado al señalar que el art. 5.2 del Real Decreto 1640/1999 no ha de formar parte del presente conflicto en tanto que no ha sido objeto del preceptivo requerimiento de incompetencia, referido, al igual que el suplico del escrito de planteamiento del conflicto, únicamente al apartado 1 del citado precepto reglamentario. Pese a ello en el cuerpo del citado escrito de planteamiento del conflicto se formulan alegaciones en relación con el art. 5.2, alegaciones que, sin embargo, no han de tomarse en consideración pues es reiterada nuestra doctrina según la cual, de acuerdo con el art. 63.3 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, se han de hacer constar con claridad en el requerimiento los preceptos de la disposición viciados de incompetencia, de manera que hay que entender que sobre los preceptos no mencionados en el mismo no se ha planteado un conflicto de competencia. Del mismo modo también ha reiterado nuestra doctrina que el examen que se demanda a este Tribunal debe contraerse exclusivamente a las disposiciones que se contienen en el suplico de la demanda, en la que tampoco aparece mención alguna al art. 5.2 del Real Decreto 1640/1999. Por todo ello hemos de entender que el citado precepto no debe ser enjuiciado en el presente conflicto de competencias.

Finalmente, en tercer lugar, también deberemos tener en cuenta que la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, ha entrado en vigor con posterioridad a la admisión a trámite de este conflicto de competencia, por lo que, nuevamente de acuerdo con nuestra doctrina [STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 2 d)], las cuestiones que se controvierten se decidirán teniendo en cuenta las prescripciones del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña que puedan ser de aplicación.

3. Centrados así los términos del debate procesal hemos de considerar ahora la cuestión relativa al encuadramiento de los preceptos controvertidos en el sistema material de distribución de competencias. En dicha tarea tendremos presente que la caracterización a efectos competenciales de las disposiciones en conflicto se ha de realizar, según doctrina ya reiterada de este Tribunal, atendiendo, sobre todo, al sentido y finalidad propia con que los varios títulos de competencia se han recogido en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía, y teniendo presente, junto a ello, tanto el carácter de las disposiciones y actos traídos al conflicto (STC 87/1987, de 2 de junio, FJ 2) como el objetivo predominante de los mismos (STC 88/1986, de 1 de julio, FJ 4) a fin de determinar la categoría, de entre las referidas en la Constitución y en los Estatutos, a la que primordialmente se reconducen las competencias controvertidas. En tal operación partiremos del examen de la norma reglamentaria de la que forman parte los preceptos impugnados en el presente proceso. Así, el art. 1 del Real Decreto 1640/1999 señalaba que la superación de la prueba prevista en el mismo era requisito necesario para el acceso a los estudios universitarios de aquellos estudiantes que estuvieran en posesión del título de bachiller (art. 2), mientras que los preceptos traídos a este proceso constitucional establecen determinadas previsiones en materia de organización de la referida prueba de acceso (arts. 5, 10, 11, 12 15 y 16.2), regulan su estructura (6, 7, 8 y 14) y fijan el procedimiento para la resolución de las reclamaciones surgidas en el curso de las pruebas (art. 16).

Como resulta del contenido de los preceptos impugnados, la materia competencial en la que debe encuadrarse la regulación cuestionada es, pues, la relativa a la enseñanza

superior o universitaria ya que es indudable que la norma regula uno de los requisitos para poder acceder a este nivel educativo. En esta materia el Estado tiene atribuida, ex art. 149.1.30 CE –además de la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos– la competencia para dictar «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». Por su parte, conforme dispone el Estatuto de Autonomía de Cataluña aprobado en el año 2006, la Generalitat ostenta competencia compartida, conforme al art. 172.2 d), sobre «la regulación del régimen de acceso a las universidades», competencia compartida cuyos términos han de entenderse en el sentido que ya expresamos en la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 60.

A partir de ambas previsiones normativas no puede sino concluirse que el Estado, como ya señalamos en la STC 26/1987, de 27 de febrero, FJ 10 a), ostenta competencia para establecer la prueba de acceso de los estudiantes a los centros universitarios, pero dicha competencia ha de entenderse, conforme al marco constitucional y estatutario al que acabamos de aludir, circunscrita al contenido básico de la misma. Así el Estado, desde la competencia reconocida por el art. 149.1.30 CE, puede sin duda establecer condiciones básicas relativas a la prueba de acceso a los estudios universitarios aunque, ciertamente, debe tener presente, a la hora de establecer esas bases, que tales pruebas se refieren o afectan a tres ámbitos diversos: la aludida competencia del Estado para establecer las condiciones o normas básicas de selección para el ingreso en los centros universitarios; las competencias autonómicas en materia de educación para desarrollar las citadas condiciones o normas básicas y, finalmente, éstas deben respetar las atribuciones que corresponden a las universidades ubicadas en su territorio, en tanto que la admisión de los estudiantes y la verificación de sus conocimientos forma parte del contenido esencial de la autonomía universitaria constitucionalmente reconocida (artículo 27.10 CE). Doctrina sobre la extensión de la competencia estatal relativa a los procedimientos para la admisión de alumnos en los centros universitarios que hemos confirmado en la STC 184/2012, de 17 de octubre, [FJ 6 e)], al examinar el art. 37.1 de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de calidad de la educación.

Lo que acabamos de exponer ha de llevarnos ya a descartar los reproches que, relativos al rango de la norma, se han formulado por la Generalitat de Cataluña pues los preceptos objeto del conflicto han sido formalmente declarados básicos por la disposición final primera de la norma cuestionada y, desde la perspectiva material, los mismos constituyen un desarrollo de las previsiones que en esta materia contenían la Ley de ordenación general del sistema educativo y la Ley de reforma universitaria, previsiones que, con un tenor similar pueden encontrarse ahora en las vigentes Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación (art. 38), y Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades (art. 42). Estamos, pues, ante uno de los supuestos en los que, conforme a nuestra doctrina (por todas STC 131/1996, de 11 de junio, FJ 2), resulta posible el recurso a normas reglamentarias para la regulación de cuestiones que, por su carácter, resulten impropias de una disposición legal y que constituyen un complemento necesario de las previsiones legislativas básicas.

También procede ya desechar la impugnación de la disposición final primera del Real Decreto 1640/1999 pues, establecido que el Estado ostenta competencias en relación con la prueba de acceso a los estudios universitarios, ningún reproche puede dirigirse a la referida disposición por el hecho de que afirme el carácter básico de la norma, sin perjuicio, claro está, de la concreta valoración que, desde la perspectiva de su proclamado carácter básico, hayan de merecer los concretos preceptos del Real Decreto 1640/1999 que han sido impugnados en este proceso constitucional.

4. Encuadrados los preceptos objeto de conflicto, y a efectos de completar su canon de enjuiciamiento desde su perspectiva material, debemos partir de la necesidad, ya señalada por nuestra doctrina (STC 5/1981, de 13 de febrero, FJ 28 in fine), de que el sistema educativo esté homologado en cualquier parte del territorio nacional (art. 27.8 CE), homologación en la que se incluyen necesariamente los requisitos básicos del acceso de un nivel educativo a otro y del tránsito de un tipo de enseñanzas a otras.

Resulta así que la educación superior que suponen las enseñanzas universitarias ha de prestarse en condiciones homologables en cualquier parte del territorio nacional lo que, sin duda, incluye la determinación de los requisitos para poder acceder a esa educación superior en el ámbito del sistema universitario nacional, requisitos entre los cuales ocupa un lugar destacado la prueba de acceso cuya estructura ahora se cuestiona. Establecida ya en nuestra doctrina la competencia estatal para regular la prueba de acceso en sus aspectos básicos, es inherente a ese sistema universitario nacional la existencia de un régimen uniforme sobre determinados aspectos de la estructura de la prueba dado que se trata de un proceso selectivo que surte efectos en cualquier parte del territorio nacional, lo que implica que su configuración haya de responder a unas pautas o criterios comunes en atención a las competencias básicas que en esta materia ostenta el Estado, aspectos sin los cuales no se produciría la homologación nacional requerida. Con ello se garantiza la mínima igualdad en el acceso a la enseñanza superior y se evita la producción de disparidades en las posibilidades de los estudiantes en cuanto a su acceso a dicho nivel de enseñanza. Resulta, por tanto, que la homologación del sistema educativo a que se refiere el art. 27.8 CE y la competencia que reserva al Estado el art. 149.1.30 CE son los medios constitucionalmente previstos para obtener la homogeneidad de tratamiento de la prueba de acceso a los estudios universitarios de suerte que quede garantizada la objetividad de trato en la medida en que sus efectos para el acceso a los estudios universitarios en todo el territorio nacional, ha de ser también conciliada, en los términos que antes hemos expuesto, con nuestro sistema de autonomías territoriales, que encomienda a las Comunidades Autónomas la gestión del sistema educativo en tanto que la educación en todos sus niveles es una materia en la que el Estado y las Comunidades Autónomas ostentan competencias así como con la autonomía universitaria que goza, asimismo, de reconocimiento constitucional y tiene plasmación en este concreto ámbito, como ha señalado nuestra doctrina [STC 26/1987, FJ 10 a)].

Esta homogeneidad de tratamiento adopta algunas decisiones esenciales que deben enmarcar nuestro análisis: la exigencia de una prueba de acceso en todo el territorio nacional; la regulación por parte del Estado de los aspectos básicos de la misma, concretadas, en su caso, por las Comunidades Autónomas y la remisión de la realización concreta de las pruebas, con las garantías inherentes de objetividad, a las universidades.

La finalidad de la competencia estatal responde, por tanto, a conseguir, mediante el diseño de una prueba con una estructura común, unos parámetros comunes para la evaluación de todos los estudiantes que persigan el acceso a la universidad. Unidad y homogeneidad de la prueba que justifican su establecimiento por el Estado pero que no implica, ni, por lo demás, ha implicado nunca, identidad absoluta de los contenidos concretos del examen a superar por los estudiantes; cuestión ésta de la diversidad de pruebas concretas que, por lo demás, reconoce implícitamente la norma estatal cuando, entre las funciones de la comisión organizadora de ámbito autonómico definidas en el art. 5, incluye la relativa a la «definición de criterios para la elaboración de las propuestas de examen». Así pues, la aludida finalidad que justifica la competencia estatal determina que hayan de quedar comprendidos en ella todos aquellos aspectos de la estructura de la prueba que resulten necesarios para obtener ese nivel mínimo de homogeneidad necesario para que consiga el objetivo pretendido por la norma básica, esto es, la valoración objetiva de la madurez académica y los conocimientos adquiridos en el bachillerato (art. 1 del Real Decreto 1640/1999 y, en un sentido similar, art. 1 del Real Decreto 1892/2008) teniendo además presente que la prueba en cuestión tiene validez para el acceso a las distintas titulaciones de las universidades españolas, tal como expresamente afirma en la actualidad el art. 38.2 de la vigente Ley Orgánica 2/2006, de 3 mayo, de educación, extremo ratificado por el art. 42.3 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, en la redacción dada a este precepto por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril. Ello sin perjuicio de que el Estado, al establecer el común denominador normativo que encierran las bases en esta materia, haya de tener en cuenta la necesidad de reconocer un margen de actuación autonómico en atención a las competencias que ostenta y a las que ya hemos aludido. Si bien, en aspectos puntuales de la materia objeto

de la competencia estatal, en este caso la educación superior o universitaria, el Estado pudiera agotar su regulación siempre que ello fuese justificado en orden a la salvaguarda, en este caso, de la homogeneidad del sistema educativo nacional.

Así pues, la cuestión planteada en el presente conflicto de competencia se centra primordialmente en determinar si los preceptos cuestionados han ido más allá de lo que, ex art. 149.1.30 CE, puede considerarse básico en el ámbito de la enseñanza universitaria invadiendo con ello la competencia compartida que el Estatuto de Autonomía de Cataluña atribuye a la Generalitat. Es decir, pese a que la Generalitat basa sus argumentos en el carácter excesivamente detallado de la regulación, en realidad, conforme al canon que acabamos de exponer, lo que debemos analizar es si los aspectos controvertidos en este proceso son una exigencia inexcusable para el mantenimiento de un sistema homogéneo en todo el territorio nacional de la realización de las pruebas de acceso a los estudios universitarios.

Para dar respuesta a tal cuestión analizaremos los preceptos traídos a este proceso constitucional agrupándolos en tres bloques ateniéndonos a tales efectos al orden que se contiene en el escrito de interposición del conflicto. Examinaremos en primer lugar los reproches que se formulan a los arts. 5.1, 10, 11, 12, 15 y 16.2, relativos todos ellos a la denominada comisión organizadora de las pruebas de acceso a los estudios universitarios; en segundo lugar enjuiciaremos las tachas de inconstitucionalidad formuladas respecto a la estructura de la prueba, tal como la misma se regula en los arts. 6, 7, 8 y, por referencia a los citados, 14, y, finalmente, examinaremos las quejas deducidas frente a la regulación del régimen de reclamaciones y de doble corrección previsto en el art. 16.

5. Señalado lo anterior cumple examinar en primer lugar los reproches que la Letrada de la Generalitat de Cataluña dirige a los preceptos que regulan la obligación de constituir, en los respectivos ámbitos de gestión de las administraciones educativas, la denominada comisión organizadora de la pruebas, encargada de las funciones previstas en el impugnado art. 5.1, precepto en el que la recurrente centra las tachas de incompetencia que denuncia dado que los arts. 10, 11, 12, 15 y 16.2 se controvierten solamente en virtud de las menciones que los mismos contienen a la aludida comisión organizadora de la prueba de acceso.

El cuestionado art. 5.1 dispone:

«1. Las Administraciones educativas, sin perjuicio de las competencias propias derivadas de la autonomía universitaria, constituirán en sus respectivos ámbitos de gestión una comisión organizadora de la prueba de acceso a estudios universitarios, a la que, entre otras, se le atribuirán las siguientes funciones:

- a) Definición de los criterios para la elaboración de las propuestas de examen.
- b) Establecimiento de los criterios generales de evaluación de las pruebas.
- c) Adopción de medidas para garantizar el secreto del procedimiento de elaboración y selección de los exámenes, así como el anonimato de los ejercicios realizados por los alumnos.
- d) Adopción de las medidas necesarias para garantizar lo establecido en el artículo 6.3 de este Real Decreto.
- e) Coordinación con los centros en los que se imparta Bachillerato.
- f) Designación y constitución de los tribunales.
- g) Resolución de reclamaciones.»

Para la representación procesal del Gobierno de la Generalitat estas previsiones vulneran la potestad de autoorganización de la Comunidad Autónoma en relación con las competencias educativas autonómicas, competencias que habrían sido además ejercidas, en este caso, mediante la aprobación del Decreto 334/1996, de 29 de octubre, por el que se crea la Oficina de coordinación de la supervisión del curso de orientación universitaria y de organización de las pruebas de acceso a la universidad de Cataluña. Por su parte el Abogado del Estado niega que se produzca vulneración competencial alguna puesto que no se impone ni el nombre ni la organización de la citada comisión y se establecen sus funciones con un carácter de mínimo.

Enjuiciando ya el precepto cuestionado hemos de señalar, en primer lugar, por lo que respecta a la alegada contradicción con lo previsto en disposiciones autonómicas anteriores, que, sin perjuicio de lo que se dirá al examinar los concretos preceptos controvertidos, de la misma forma que las competencias estatales no pueden ejercerse vaciando de contenido las autonómicas que con ellas se relacionen, tampoco puede pretenderse que el previo ejercicio de una competencia autonómica en una materia como la educación, compartida entre el Estado y las Comunidad Autónoma conforme a lo dispuesto en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, impida o limite al Estado el pleno ejercicio de sus competencias, a las cuales se alude, por lo demás, en el art. 172.2 d) EAC al calificar la competencia autonómica como compartida. Competencia autonómica que ha de ejercerse, conforme a lo que dispone el propio precepto estatutario, dentro de las orientaciones básicas que el Estado disponga con plena libertad de configuración [en tal sentido, por referencia a la agricultura, SSTC 158/2011, de 19 de octubre, FJ 8, y 99/2012, de 8 de mayo, FJ 2 b)], siempre que, claro está, la actuación estatal pueda entenderse ajustada al orden constitucional de distribución de competencias, extremo que, precisamente, ha de ser dilucidado en el presente proceso constitucional.

Por otra parte, en cuanto a la vulneración de las potestades autonómicas de autoorganización, resulta que el precepto estatal nada dice con respecto a cuál haya de ser la composición, denominación o incardinación en el aparato administrativo autonómico de la comisión organizadora de las pruebas de acceso, con lo que difícilmente le es reprochable vaciamiento alguno de dicha potestad autonómica en los términos en que dicha potestad se ha entendido por nuestra doctrina, ya que no impide a la Comunidad Autónoma «conformar libremente la estructura orgánica de su aparato administrativo» (STC 165/1986, de 18 de diciembre, FJ 6). Por el contrario, constituye una mínima previsión organizativa relativa a la necesaria existencia de una estructura administrativa para llevar a cabo la organización de la prueba en atención a su carácter de pieza esencial del sistema educativo y con la finalidad de asegurar un tratamiento uniforme en todo el territorio nacional. Con ello se concilia, sin que quede enervada la competencia de la Comunidad Autónoma en materia de autoorganización, la realización de esa prueba en la forma que las Administraciones educativas estimen más conveniente con el respeto al marco predeterminado por las bases estatales para establecer las condiciones para el ingreso en los centros universitarios. Lo mismo cabe decir de las funciones asignadas al órgano encargado de la organización de las pruebas pues, amén de que nada en concreto se alega frente a ellas por la representación procesal de la Generalitat de Cataluña, la norma impugnada las define con un grado de generalidad suficiente para permitir su concreción por las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias en esta materia (así, en el Decreto de la Generalitat de Cataluña 107/2001, de 17 de abril, que crea y regula la Comisión coordinadora de las pruebas de acceso a las universidades de Cataluña), sin que, claro está, nada impida tampoco la asignación a este órgano colegiado de funciones adicionales distintas de las previstas en la norma estatal.

Desechada en los términos que acabamos de exponer la impugnación del art. 5.1 la misma suerte han de correr las de los arts. 10, 11, 12, 15 y 16.2, pues ya hemos indicado que todos ellos han sido cuestionados únicamente en razón de las menciones que los mismos contienen a la referida comisión organizadora de las pruebas de acceso, sin que, además, se hayan formulado por la Letrada de la Generalitat de Cataluña reproches concretos a cada uno de los preceptos citados.

6. Procede ya examinar el segundo grupo de preceptos impugnados, arts. 6, 7 y 8 y, por remisión a los mismos art. 14, apartados 2, 3 y 4, relativos todos ellos a la regulación de los contenidos y estructura de la prueba de acceso a estudios universitarios.

Los impugnados arts. 6, 7 y 8 disponían lo siguiente:

«Artículo 6. *Estructura general de la prueba de acceso.*

1. La prueba de acceso a los estudios universitarios constará de dos partes. La primera, de carácter general, versará sobre las materias comunes del

bachillerato y constará de tres ejercicios. En el caso de que la prueba se celebre en Comunidades Autónomas con otra lengua cooficial, podrá establecerse por la Comunidad Autónoma competente la obligatoriedad de un ejercicio referido a la lengua cooficial. La segunda parte, de carácter específico, versará sobre las materias de modalidad establecidas en el Real Decreto 1700/1991, de 29 de noviembre, y el estudiante realizará examen de tres de estas materias.

2. La prueba de acceso, para cada estudiante, tendrá una duración de tres días, con un máximo de cuatro horas y media diarias. Esta duración deberá ampliarse cuando sea preciso por acceder el estudiante por una segunda vía o cuando por la especial naturaleza de algún ejercicio se acuerde facilitar a los alumnos que la realicen un tiempo superior al establecido con carácter general.

3. Para la realización de los ejercicios, los alumnos podrán utilizar, a su elección, cualquiera de las lenguas oficiales de la Comunidad Autónoma en la que se halle el centro en el que se examinan. No obstante, los ejercicios correspondientes a lengua castellana, lengua cooficial propia de la Comunidad Autónoma e idioma extranjero deberán desarrollarse en las respectivas lenguas.

Artículo 7. *Primera parte de la prueba.*

1. Tendrá como objetivo apreciar la madurez y la formación general del estudiante y estará concebida para evaluar destrezas académicas básicas, como la comprensión de conceptos, el uso del lenguaje, las capacidades para analizar, relacionar, sintetizar, expresar ideas y el conocimiento de una lengua extranjera. Comprenderá tres ejercicios, o cuatro en el caso de que deba incluirse la lengua cooficial propia de la Comunidad Autónoma, y en cada uno de ellos se entregará a los estudiantes una sola propuesta.

2. Primer ejercicio: composición de un texto sobre un tema o cuestión de tipo histórico o filosófico a partir del análisis de diferentes fuentes de información (textos, tablas, gráficos, imágenes y otras similares) incluidas en la propuesta de examen. La composición deberá integrar los conocimientos del alumno y la información facilitada.

3. Segundo ejercicio: análisis de un texto de un idioma extranjero, del lenguaje común, no especializado. A partir del texto propuesto el estudiante realizará un comentario personal y responderá a cuestiones relacionadas con el texto, que serán planteadas y respondidas por escrito en el mismo idioma, sin ayuda de diccionario ni de ningún otro material didáctico.

4. Tercer ejercicio: análisis y comprensión de un texto en lengua castellana. La propuesta constará de tres partes, en las que se medirá:

- a) Capacidad de análisis y síntesis del contenido del texto mediante la elaboración de un resumen y/o esquema del mismo.
- b) Comentario crítico sobre el contenido del texto.
- c) Respuestas a cuestiones de lengua y literatura relacionadas con el texto.

5. En su caso, un cuarto ejercicio sobre la lengua cooficial cuyo contenido será establecido por la Administración educativa competente.

6. La duración de cada uno de los ejercicios será de una hora y media.

Artículo 8. *Segunda parte de la prueba.*

1. Tendrá como objetivo apreciar los conocimientos específicos de las materias propias de modalidad –establecidas en el Real Decreto 1700/1991, de 29 de noviembre– relacionadas con los estudios universitarios posteriores. Evaluará los conocimientos adquiridos en el bachillerato y destrezas básicas de la especialidad, como comprensión de conceptos, el manejo del lenguaje científico, la resolución de problemas y las capacidades de analizar, relacionar y sintetizar. Esta

parte constará de tres ejercicios, en cada uno de los cuales se entregará al alumno dos propuestas diferenciadas, entre las que elegirá una.

2. Para realizar la prueba de acceso, los estudiantes pueden concurrir por alguna de las siguientes vías de acceso: Científico-Tecnológica, Ciencias de la Salud, Humanidades, Ciencias Sociales, Artes.

3. Corresponderá al Ministro de Educación y Cultura, previo informe del Consejo de Universidades, la determinación, revisión y modificación de los títulos universitarios relacionados con cada una de las vías anteriores.

4. Esta segunda parte versará sobre tres materias propias de modalidad. Entre ellas, necesariamente deberán incluirse las dos materias vinculadas a cada vía de acceso; la tercera será elegida libremente por el estudiante entre las propias de modalidad. Las materias vinculadas a las vías de acceso serán las siguientes:

- a) Vía Científico-Tecnológica: Matemáticas y Física.
- b) Vía Ciencias de la Salud: Biología y Química.
- c) Vía Humanidades: Latín e Historia de la Filosofía.
- d) Vía Ciencias Sociales: Matemáticas aplicadas a las Ciencias Sociales y Geografía.
- e) Vía Artes: Dibujo Artístico e Historia del Arte.

5. Las propuestas de examen de cada una de las materias podrán incluir textos, cuestiones, preguntas, repertorios de problemas y análisis de diferentes fuentes de información que permitan al alumno demostrar sus conocimientos.

6. La duración de cada ejercicio será de hora y media. En el caso de que algunas de las materias relacionadas con el dibujo y la expresión plástica requieran una mayor duración, a juicio de la Comisión, ese tiempo podrá ampliarse.

7. Para la superación de la prueba, los estudiantes podrán presentarse por una o dos de las vías de acceso previstas. En este último caso deberán examinarse de las cuatro materias vinculadas a las vías de acceso elegidas y de una sola materia elegida libremente por el estudiante entre las propias de modalidad.»

A tales preceptos les reprocha la Letrada de la Generalitat de Cataluña su carácter excesivamente detallado, de manera que agotaría el espacio normativo en la materia haciendo imposible la adecuación de la norma a las peculiaridades autonómicas con el consiguiente menoscabo de las competencias de la Generalitat. Por su parte el Abogado del Estado considera que estas disposiciones tienen el carácter de condiciones básicas para el ejercicio del derecho a acceder a la educación universitaria pues pretenden garantizar la uniformidad de las pruebas para verificar los conocimientos mínimos de los estudiantes para pasar al nivel universitario.

El enjuiciamiento de estos preceptos debemos realizarlo atendiendo a lo que ya hemos expuesto en relación al carácter y las finalidades que ha de cumplir la prueba de acceso y con el criterio que, respecto a la extensión de las bases estatales en esta materia, ya expresamos en la ya citada STC 26/1987, de 27 de febrero, en cuanto a las condiciones o normas básicas de selección que han de ser establecidas con tal carácter en todo el Estado y respetadas por las Administraciones educativas competentes a las que corresponde organizar la prueba en su respectivo ámbito territorial. De acuerdo con ello podemos considerar ahora que han de tener naturaleza básica todos aquellos aspectos que bien se relacionen directamente con la evaluación de la madurez académica, los conocimientos y la capacidad de los estudiantes para seguir con éxito las enseñanzas universitarias (objetivos que persigue la prueba de acceso vigente) bien persigan garantizar la imprescindible y necesaria homogeneidad de las pruebas. De este modo, en un contexto en el que corresponde a las Administraciones autonómicas y a las Universidades, en sus respectivos ámbitos, la organización y realización de las pruebas, el Estado asegura un tratamiento uniforme de los estudiantes en su acceso a la enseñanza superior evitando así disparidades en la medida en que la norma básica proporciona tanto parámetros que garanticen el cumplimiento de la finalidad pretendida como la objetividad en la valoración.

Es necesario advertir finalmente que debe exigirse a este sistema de acceso una coherencia en su regulación, de forma que se evite que determinados requisitos que puedan tener una pretendida función homogeneizadora se puedan convertir en requisitos de desigualdad al estar combinados con las decisiones que se puedan adoptar por los distintos órganos que concurren en la definición y realización de estas pruebas de acceso. Cumple advertir ahora que, para garantizar la uniformidad de dichas pruebas en el conjunto de la Comunidad Autónoma, confluyen en su organización tanto la administración educativa como las propias universidades de Cataluña. Confluencia que se pone de manifiesto en la existencia de diversos acuerdos del Consejo Interuniversitario de Cataluña sobre la organización de las pruebas de acceso a la universidad, hechos públicos por resolución de 31 de octubre de 1997 («Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña» de 17 de noviembre de 1997), extremos que se confirman en el Decreto 107/2001, ya mencionado y en la propia Ley 1/2003, de 19 de febrero, de universidades de Cataluña, cuyo art. 32 establece que el acceso al sistema universitario público de Cataluña debe respetar los principios de publicidad, igualdad, mérito y capacidad, señalando que corresponde a las universidades, de acuerdo con la normativa vigente, la admisión de los estudiantes (apartado 1); por su parte, conforme al apartado 2, el Departamento competente en materia de universidades debe adoptar las medidas pertinentes para que las universidades puedan actuar coordinadamente en materia de acceso a la universidad, con el fin de garantizar que los estudiantes concurren a los procesos de acceso en igualdad de oportunidades. Con esta finalidad, también según el citado apartado 2, el Consejo Interuniversitario de Cataluña debe ofrecer procesos de acceso para que las universidades se acojan a éstos, los cuales deben ser respetuosos con la autonomía universitaria. Todo ello se traduce en que la organización de las pruebas corresponde a la Comisión coordinadora de las pruebas de acceso a las universidades de Cataluña, a través de la Oficina de organización de pruebas de acceso a la universidad, dependiente del Consejo Interuniversitario de Cataluña, una de cuyas comisiones permanentes es la de acceso y asuntos estudiantiles a la que corresponde entre otras funciones, aprobar y supervisar el proceso de organización de las pruebas de acceso a las universidades de Cataluña así como su calendario y el presupuesto (art. 4.2 de la resolución IUE/1355/2007, de 27 de abril, por la que se regulan las comisiones de carácter permanente del Consejo Interuniversitario de Cataluña, publicada en el «Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña» de 11 de mayo de 2007).

Por tanto, conforme a cuanto acabamos de exponer, procede ahora analizar los reproches dirigidos a los concretos preceptos impugnados.

Así, al art. 6.1, y por conexión con el mismo, a los arts. 7.1 y 8.1, se les imputa que determinan el número de ejercicios o de materias de las que ha de constar cada una de las dos partes en las que se divide la prueba de acceso, determinación que el Estado puede establecer por cuanto se trata de una previsión normativa que tiende a garantizar el carácter único de la prueba en lo que respecta a su estructura. Lo anterior conduce también a desestimar las quejas dirigidas contra el art. 14 pues, correspondiendo al Estado la determinación de la estructura de la prueba, la forma de calificarla se relaciona directamente con la finalidad perseguida por la normación básica en el sentido de establecer una mínima homogeneidad en atención a que va a surtir efectos en la totalidad del sistema universitario nacional. En el artículo 6.2 hay una previsión general de garantía de la dimensión temporal global de las pruebas y de racionalidad y proporcionalidad del esfuerzo exigible a los alumnos en su realización que son predicables de una uniformidad de trato. Igualmente hay una exigencia de alteración de esta uniformidad formal cuando razones concretas, que debe determinar la autoridad docente encargada de la realización de las pruebas, requieren un resultado material que encuentre, en su diferencia de trato, la solución a una desigual dificultad o circunstancia. Alteraciones permitidas por el segundo inciso del precepto, que, en todo caso, consienten un desarrollo normativo por parte de las Comunidades Autónomas en el que se expresen sus peculiaridades u opciones de política educativa. Por lo que no cabe reprochar a este precepto exceso competencial.

Las tachas de incompetencia formuladas al art. 7, que versan sobre la prueba específicamente dirigida a valorar la madurez y formación general, se concretan en la exhaustiva regulación tanto de los contenidos de la primera parte de la prueba de acceso como de la materia, diseño y duración de cada uno de los ejercicios que la integran lo que excedería del contenido material de las bases que puede fijar el Estado.

Dicha tacha ha de ser examinada en relación con cada uno de los apartados de este precepto. Así, respecto al art. 7.1, apreciamos que no vulnera el orden competencial, en tanto que garantía de la homogeneidad de la prueba, el hecho de que el Estado establezca el número de ejercicios que integran esta primera parte de la prueba así como las materias (en el caso de la norma impugnada historia o filosofía, idioma extranjero y lengua castellana, en todo caso, con posibilidad de incluir la lengua cooficial propia de la Comunidad Autónoma) sobre las que los ejercicios deben versar. Igualmente la determinación del número de propuestas diferenciadas de examen a entregar al alumno es una cuestión que repercute directamente en el nivel de dificultad o exigencia de la prueba de acceso y, por tanto, guarda directa relación con las condiciones de realización que, en atención a la finalidad de la prueba, el Estado puede establecer. Tampoco incurren en infracción competencial alguna las referencias a la finalidad perseguida por el examen en el sentido de que con el mismo se persigue la evaluación de destrezas académicas básicas, pues con ello se está determinando la naturaleza del examen y, en todo caso, la alusión a tales destrezas académicas básicas, conforme al propio tenor literal del precepto, un carácter meramente ejemplificativo. Por el contrario, son contrarios al orden competencial los incisos «a partir del análisis de diferentes fuentes de información (textos, tablas, gráficos, imágenes y otras similares) incluidas en la propuesta de examen» y «La composición deberá integrar los conocimientos del alumno y la información facilitada» del art. 7.2 pues, en ambos casos, se trata de previsiones excesivamente detalladas, incompatibles con su condición básica, sin que tampoco se advierta que se trate de una regulación imprescindible para garantizar la ya aludida homogeneidad en el sistema de acceso a la educación superior. En cuanto al art. 7.3 es contrario al orden competencial el inciso «A partir del texto propuesto el estudiante realizará un comentario personal y responderá a cuestiones relacionadas con el texto, que serán planteadas y respondidas por escrito», ya que, por su carácter excesivamente pormenorizado respecto a la forma del examen, no puede ser calificado como básico. Calificación que ha de otorgarse, por el contrario, al hecho de la prueba en cuestión que haya de realizarse en el mismo idioma y sin la ayuda de diccionario o material didáctico alguno, pues ello afecta a su necesaria homogeneidad en cuanto a su nivel de dificultad. Del art. 7.4 vulnera el orden constitucional de distribución de competencias el inciso «mediante la elaboración de un resumen y/o esquema del mismo» del apartado a), pues la determinación o concreción del modo en que se evalúe la capacidad de análisis y síntesis del texto propuesto no requiere un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un único titular, forzosamente el Estado, de modo que ha de corresponder a las Administraciones educativas competentes. Infracción de las competencias autonómicas que no es achacable al art. 7.5 en la medida en que el mismo únicamente prevé la posible existencia de un cuarto ejercicio que verse sobre la lengua cooficial que, en todo caso, habrá de ser establecido por la Administración educativa competente. Por último, en lo que respecta al apartado 6, el tiempo de duración de la prueba es una cuestión que ha de ser considerada básica en cuanto que con esa previsión se trata de garantizar la mínima igualdad para acceder a la enseñanza superior, así como evitar disparidades en las posibilidades de los estudiantes respecto al citado acceso a los estudios universitarios, garantizando que el resultado pueda homologarse en las diversas Comunidades Autónomas.

Los reproches formulados a los apartados impugnados del art. 8 son similares a los que se formulan al precepto que acabamos de enjuiciar, de manera que similares han de ser las conclusiones. Así, su apartado 1 no es contrario al orden competencial por las razones que ya hemos expuesto en relación con el art. 7.1. Conformes con la distribución constitucional y estatutaria de competencias resultan también los apartados 4 y 7 del art. 8 por cuanto se refieren a aspectos relacionados con la estructura de la prueba que han

de ser considerados básicos. Por su parte, es contrario a las competencias autonómicas el art. 8.5 en cuanto que, conforme a su tenor literal, prevé una serie de opciones para la elaboración de las propuestas de examen cuya concreción corresponde a las distintas administraciones educativas responsables de la organización de las pruebas, resultando, por tanto, una norma que carece de contenido prescriptivo, lo que la hace incompatible con su proclamada condición básica. Por último, con respecto al art. 8.6, no queda sino reiterar las conclusiones ya alcanzadas respecto al art. 7.6, en el sentido de que no se vulneran las competencias autonómicas.

7. Finalmente resta por examinar la controversia trabada en torno al art. 16 del Real Decreto 1640/1999, precepto que establece lo siguiente:

«Artículo 16. *Reclamaciones: doble corrección.*

1. Los alumnos podrán solicitar ante el presidente del tribunal la revisión de la corrección de los ejercicios en los que se considere incorrecta la aplicación de los criterios generales de evaluación y específicos de corrección a los que se refieren los artículos 5.1 y 13 de este Real Decreto.

El plazo de presentación de esta solicitud será de tres días hábiles, contados a partir de la fecha de la publicación de las calificaciones.

Los ejercicios sobre los que se haya solicitado la revisión serán corregidos por un profesor especialista distinto al que realizó la primera corrección. La calificación resultará de la media aritmética de ambas correcciones. En el supuesto de que existiera una diferencia de tres o más puntos entre ambas calificaciones, un tribunal distinto efectuará una tercera corrección, otorgando la calificación que resolverá la revisión solicitada. Este procedimiento deberá efectuarse en el plazo máximo de cinco días hábiles, contados a partir de la fecha de finalización del plazo establecido en el párrafo anterior.

2. Sobre la calificación otorgada por el tribunal, los alumnos podrán presentar reclamación ante la comisión organizadora, en el plazo de tres días hábiles, contados a partir de la fecha de publicación de la resolución del tribunal a la que se refiere el apartado anterior.

La resolución adoptada por la comisión organizadora pondrá fin a la vía administrativa.»

La Letrada de la Generalitat de Cataluña reprocha al precepto que se acaba de transcribir que el plazo de cinco días hábiles en el que ha de realizarse la segunda corrección de los ejercicios impide que pueda ponerse en práctica el sistema establecido por la Comunidad Autónoma en virtud del cual los vocales correspondientes al centro del alumno informaban sobre la corrección de los exámenes sometidos a revisión antes de remitirlos al tribunal correspondiente. Por su parte el Abogado del Estado considera que dicha alegación no tiene ningún efecto o virtualidad desde el punto de vista de la delimitación de competencias, estimando, además, que el precepto queda amparado por la competencia del Estado en materia de regulación de las condiciones que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho a acceder a estudios universitarios siendo la revisión en plazos breves esencial para mejorar la objetividad y el rigor en su resolución.

Centrada la queja formulada en el plazo de cinco días al que alude el párrafo tercero del art. 16.1, pues nada se argumenta sobre el restante contenido del precepto, la misma ha de ser desestimada. Por un lado, ya hemos señalado antes que el hecho de que existan disposiciones autonómicas anteriores a la aprobación de la norma estatal básica no puede impedir al Estado la modificación de las normas reguladoras de esta materia en función de los distintos criterios que lícitamente puede adoptar el Estado. En esos casos, lo que haya de determinarse es si la decisión estatal puede, legítimamente, ser calificada como básica atendiendo a las competencias que sobre esta materia ostenta el Estado. Sobre este último aspecto, al que hemos aquí de ceñirnos, nada se alega por la Generalitat de Cataluña, que se limita a aludir a la imposibilidad de continuar con la práctica administrativa seguida hasta la fecha en relación con el sistema de doble

corrección de los ejercicios, alegación que carece de virtualidad desde el punto de vista de la delimitación de competencias sobre esta cuestión sin que, por otra parte, tampoco haya quedado acreditada la imposibilidad de cumplir con los procedimientos de revisión de los ejercicios a los que alude la Generalitat en el escrito de promoción del conflicto. Además, el plazo de corrección se califica de máximo lo que pone de manifiesto tanto su finalidad de garantía como su posible modificación por las Administraciones educativas en el ámbito de sus competencias.

Por todo lo expuesto la impugnación del art. 16 ha de ser desestimada.

FALLO

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

Ha decidido

1.º Estimar parcialmente el presente conflicto positivo de competencia y, en consecuencia, declarar que vulneran las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña los siguientes artículos o partes de los mismos del Real Decreto 1640/1999, de 22 de octubre, por el que se regula la prueba de acceso a estudios universitarios: 7.2, en los incisos «a partir del análisis de diferentes fuentes de información (textos, tablas, gráficos, imágenes y otras similares) incluidas en la propuesta de examen» y «La composición deberá integrar los conocimientos del alumno y la información facilitada»; 7.3 en el inciso «A partir del texto propuesto el estudiante realizará un comentario personal y responderá a cuestiones relacionadas con el texto, que serán planteadas y respondidas por escrito...»; 7.4 a), en el inciso «mediante la elaboración de un resumen y/o esquema del mismo», y 8.5.

2.º Desestimar el conflicto en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a catorce de noviembre de dos mil doce.—Pascual Sala Sánchez.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Francisco José Hernando Santiago.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Firmado y rubricado.