

## Suplemento

### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**2165** *Pleno. Sentencia 15/2013, de 31 de enero de 2013. Conflicto positivo de competencia 6326-2003. Planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos del Real Decreto 830/2003, de 27 de junio, por el que se establecen las enseñanzas comunes de la educación primaria. Competencias sobre educación: validez de las disposiciones reglamentarias relativas a los contenidos y horarios de las áreas lingüísticas con las que se persigue garantizar el conocimiento del castellano sin detrimento de las lenguas cooficiales (STC 87/1983).*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Ramón Rodríguez Arribas, 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 Trias, 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. 6326-2003 interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra los arts. 5, 6, 11, disposición final primera y anexos I y II del Real Decreto 830/2003, de 27 de junio, por el que se establecen las enseñanzas comunes de la educación primaria. Ha formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Francisco José Hernando Santiago, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 24 de octubre de 2003 la Letrada de la Generalitat de Cataluña, en la representación que legalmente ostenta, promueve conflicto positivo de competencia contra los arts. 5, 6, 11, disposición final primera y anexos I y II del Real Decreto 830/2003, de 27 de junio, por el que se establecen las enseñanzas comunes de la educación primaria.

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

La Letrada de la Generalitat de Cataluña, tras hacer referencia al cumplimiento de los trámites preceptivos para el planteamiento del conflicto, comienza señalando que la impugnación del Real Decreto 830/2003 se sustenta en los mismos criterios que determinaron el planteamiento de recurso de inconstitucionalidad frente a la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de calidad de la educación, es decir, en la conversión de las enseñanzas «mínimas» en enseñanzas «comunes», en la fijación por el Estado de todos los currículos de dichas enseñanzas e, incluso, en la identificación de los días en que deben impartirse. El real decreto impugnado, al desarrollar y aplicar la Ley Orgánica de calidad de la educación, incurre en los mismos vicios de inconstitucionalidad que ésta, es decir, vulnera las competencias de la Generalitat de Cataluña en materia de enseñanza (art. 15 del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979). Así, la demanda rechaza que el

Real Decreto 830/2003 pueda sustentarse en los arts. 149.1.1 y 30 CE. En cuanto al art. 149.1.1, no puede configurarse como título aplicable en esta materia (con cita de la STC 188/2001). Respecto al art. 149.1.30 CE, la demanda señala que este título competencial no permite al Estado adoptar una normativa de tanta extensión como la impugnada, pues deja vacías de contenido las competencias de la Generalitat.

A continuación el escrito de interposición del conflicto argumenta que la regulación de las enseñanzas comunes, por su amplitud, impide el desarrollo por las Comunidades Autónomas. Vulneración que se predica de los arts. 5 y 6 y de los anexos I y II del Real Decreto, y que se desprende de dos factores: la regulación tan detallada de los aspectos que configuran el contenido básico de la etapa y la necesidad de que dichos elementos básicos que configuran el currículo se impartan en sus propios términos. Tal cambio es sustantivo, ya que encierra un cambio de concepción y una extensión de lo básico que deja de ser un mínimo común y se convierte en una regulación homogeneizadora que ya no responde a objetivos de formación común sino que se extiende a todo el espacio regulador, de tal manera que la sustitución antes mencionada hace que lo común deje de ser mínimo. En concreto, eso implica que se pasa de un sistema en el que la regla de mínimos marcaba el contenido de la formación común que debía ser impartida a todos los alumnos, a otro en el cual el contenido de esa formación pretende ser determinada unilateralmente por el Estado. Tal situación contrasta, a juicio de la Letrada de la Generalitat, con la que se producía durante la vigencia de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de ordenación general del sistema educativo, en la que la determinación de los contenidos educativos se producía de forma flexible, tal como ponía de manifiesto el Real Decreto 1006/1991, de 14 de junio, por el que se establecían las enseñanzas mínimas de la educación primaria, que permitía a las administraciones educativas la fijación de la totalidad del currículum, frente a la situación actual en la que, debido a la necesidad de que las enseñanzas comunes se incluyan en sus propios términos, la Generalitat solamente puede determinar el 45 por 100 del currículo. Al respecto la Letrada de la Generalitat estima que, en lugar de delimitar los contenidos en cada una de las distintas áreas de conocimiento correspondientes a los tres ciclos que integran esta etapa educativa, el Estado debería haberse circunscrito a establecer las competencias básicas. Por otra parte, el Estado ha ampliado el número de conceptos que integran el contenido de las enseñanzas comunes en esta etapa educativa, sin que ello suponga que se amplíen el número de horas de las enseñanzas mínimas, lo que va a obligar a las Comunidades Autónomas a destinar el número de horas de ampliación de currículum de las que disponen, a impartir el que, como conocimientos mínimos comunes, ha sido fijado por el Estado. Por otro lado, también se ha limitado la capacidad autonómica para ampliar los contenidos, al determinarse con precisión el porcentaje de horas que han de dedicarse a impartir las enseñanzas comunes, el 55 por 100 en las Comunidades que, como Cataluña, tienen otra lengua cooficial, lo que, por otra parte, tiene graves implicaciones en relación al estudio de la lengua propia de la Comunidad Autónoma.

En otro orden de cuestiones, la Letrada de la Generalitat de Cataluña expone que la determinación de los contenidos mínimos de las áreas lingüísticas y la fijación de los horarios correspondientes impide el conocimiento de la lengua propia de la Comunidad Autónoma. En este sentido señala que la Ley Orgánica de calidad de la educación reduce, en las Comunidades con lengua cooficial, a un 10 por 100 el porcentaje que ha de dedicarse a las enseñanzas comunes para que se destine al estudio de la lengua y literatura correspondiente a la segunda lengua oficial. El cambio sustancial que afecta a la estructuración de los currículos del área lingüística estriba en que el sistema anterior derivado del Real Decreto 1006/1991 ampliaba en un 10 por 100 con relación al total de la etapa el horario dedicado a las enseñanzas del área lingüística con el único requisito de que se guardara una distribución proporcional de dicho porcentaje entre los horarios correspondientes a las distintas asignaturas. Con el sistema que se implanta en el real decreto impugnado se impide la posibilidad de realizar la distribución coordinada de los currículos correspondientes a las asignaturas del área lingüística de la educación primaria, pues se producen dos cambios importantes. De un lado, se limita el número de

horas que puede dedicarse al conocimiento de la lengua cooficial puesto que sólo puede dedicarse un 10 por 100 del porcentaje de horario escolar total que deriva del anexo, cuando en la anterior regulación el porcentaje establecido se fijaba para las enseñanzas comunes y, por ello, era susceptible de ser desarrollado. De otro lado, se determina el número de horas que ha de dedicarse a la lengua castellana, de forma que se impide una distribución proporcional de las horas dedicadas al área lingüística, afectando a las competencias de la Generalitat de Cataluña, en cuanto que de la misma se deriva una situación de desigualdad entre las dos lenguas oficiales de la Comunidad Autónoma que es contraria a los principios constitucionales que derivan del reconocimiento del castellano y del catalán como lenguas oficiales y de los que deriva la obligación de los poderes públicos con competencias en la materia de educación de garantizar el conocimiento de ambas. Ello supone el reconocimiento del deber de la Generalitat de regular, en el ámbito de la educación, las condiciones para el conocimiento de la lengua catalana, obligación que no puede ser ignorada por la Ley Orgánica de calidad de la educación y que comporta su inclusión en el sistema educativo. No basta, sin embargo, su incorporación como asignatura sino que es necesario que la regulación se realice de forma que se permita una enseñanza eficaz de ambas lenguas, evitando desequilibrios como el que resulta de la regulación impugnada, que relega a la lengua catalana a una posición secundaria dentro del sistema, incompatible con su carácter de lengua oficial.

La nueva regulación tiene, a juicio de la representación procesal de la Generalitat de Cataluña, una única finalidad, que es la de aumentar las horas de lengua castellana en las Comunidades Autónomas con dos lenguas oficiales, pese a que nada demuestra que aquellos alumnos escolarizados en un sistema de equilibrio de las dos lenguas oficiales no alcancen los objetivos fijados como básicos por el Estado para la lengua castellana. Por ello, la exigencia de que el currículum correspondiente a la lengua castellana sea desarrollado en sus propios términos condiciona y limita la determinación del currículum correspondiente a la lengua propia de Cataluña y le impide aplicar métodos adecuados para la enseñanza de las lenguas oficiales ajustados a la realidad sociolingüística de Cataluña.

Por todo ello, la Letrada de la Generalitat estima que la determinación de los elementos básicos del currículo de lenguas castellana y del horario mínimo que efectúan los anexos I y II del Real Decreto 830/2003 impiden no sólo efectuar una estructura coherente e integrada de los currículos correspondientes a las áreas lingüísticas, sino la enseñanza eficaz de la lengua catalana, lo que supone incumplir el mandato que deriva del art. 3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña y comporta, a su vez, la vulneración de las competencias autonómicas en materia de educación.

Finalmente, se argumenta que el art. 11 vulnera las competencias autonómicas, pues la determinación del calendario escolar no puede tener carácter básico. Corresponde al Estado determinar las enseñanzas mínimas y el número de horas necesarias para su impartición, pero el Real Decreto 830/2003 va más allá y determina además el calendario escolar al establecer que comprenderá un mínimo de 175 días lectivos e incluso que, en ningún caso, el inicio del curso escolar se producirá antes del 1 de septiembre, ni el final de las actividades lectivas después del 30 de junio de cada año académico. Ambas decisiones suponen una extralimitación de lo básico, tal como ya se indicó en el recurso interpuesto contra la Ley Orgánica de calidad de la educación, pues la determinación del calendario escolar es una materia típicamente organizativa que se enmarca en la competencia autonómica sobre educación.

2. Por providencia de la Sección Tercera de este Tribunal Constitucional de 2 de diciembre de 2003 se acordó admitir a trámite el conflicto positivo de competencia en relación con los arts. 5, 6, 11, disposición final primera y anexos I y II del Real Decreto 830/2003, de 27 de junio, por el que se establecen las enseñanzas comunes de la educación primaria, 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 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), aporte cuantos documentos y alegaciones considere convenientes.

Igualmente se acordó comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, por si ante la misma estuvieran impugnados o se impugnaren los citados preceptos, 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 Generalitat de Cataluña».

3. La Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, se personó en el proceso por escrito registrado el día 2 de enero de 2004 instando la desestimación del conflicto conforme a los siguientes argumentos.

La representante del Gobierno alude, en primer lugar, al objeto del presente conflicto, señalando que reitera parcialmente el contenido del recurso de inconstitucionalidad en su día interpuesto contra los preceptos de la Ley Orgánica de calidad de la educación que el real decreto impugnado viene a desarrollar. Siguiendo lo argumentado en el escrito de interposición del conflicto, la Abogacía del Estado da por reproducidas las alegaciones formuladas respecto a la Ley Orgánica de calidad de la educación en lo relativo a la ordenación de las enseñanzas comunes de la educación primaria y a la cobertura competencial tales enseñanzas encuentran en el art. 149.1.1 y 30 CE. Destaca, en todo caso, que, dado que 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, resulta obvio que, conforme al título del art. 149.1.1 CE, el Estado podrá proceder a regular las enseñanzas comunes de la educación primaria. Apunta igualmente que, de apreciarse vicios de incompetencia en los preceptos de la Ley Orgánica de calidad de la educación, la estimación de la impugnación extendería sus efectos a la norma reglamentaria de desarrollo. Por el contrario, la desestimación comportaría la innecesariedad de un nuevo pronunciamiento en sede constitucional, dada la falta de sustantividad de la controversia suscitada en relación a los dos aspectos mencionados.

Examinando ya el alegato relativo a la imposibilidad de desarrollo autonómico de la regulación de las enseñanzas comunes, que se imputa a los arts. 5 y 6, estima la Abogada del Estado que reproduce la suscitada a propósito de la Ley Orgánica de calidad de la educación, en lo tocante a la vulneración de las posibilidades de desarrollo legislativo y ejecución de la Comunidad Autónoma derivadas del cambio terminológico introducido en la legislación estatal por la sustitución de «enseñanzas mínimas» por «enseñanzas comunes». Al respecto indica que lo que se cuestiona es el modo en que el Estado ejerce su competencia sobre enseñanzas mínimas, lo que no es sino una concreta particularización de la competencia estatal general relativa a la «ordenación del sistema educativo», del que se desprende la necesaria unidad del mismo, garantizada mediante la fijación por el Estado de las enseñanzas comunes, las cuales enlazan, a su vez, con otra competencia exclusiva estatal, cual es la de regular la obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales. Indica, además, que las enseñanzas mínimas son justamente no un mínimo de enseñanzas sino las mínimas comunes, cuya finalidad es garantizar una formación común. El mayor peso académico de las enseñanzas comunes se tradujo en la asignación de un porcentaje del horario total superior al porcentaje reservado a las enseñanzas que correspondía determinar a cada administración educativa al establecer el currículum, lo que ahora se refleja en el art. 6.2, al establecer que a las enseñanzas establecidas por las administraciones educativas les ha de estar reservado bien el 45 por 100, en las Comunidades con lengua cooficial o bien el 35 por 100 en el caso de las restantes. Rechaza por ello la tesis defendida por la Generalitat por cuanto los arts. 5 y 6 y los anexos I y II se ajustan a lo que ha de ser su contenido, la delimitación última de unas bases que ya han sido sentadas en la Ley Orgánica de calidad de la educación, pues resulta indiscutible que las enseñanzas comunes han de alcanzar tanta concreción como sea precisa para asegurar la finalidad que constituye la misma razón de ser de la competencia estatal para fijarlas. La presunta minuciosidad de los enunciados correspondientes a las enseñanzas comunes de la educación primaria podría, a lo sumo, fundamentar objeciones de índole didáctica, pero

en ningún caso competencial, dado que no se amplía el horario correspondiente a las enseñanzas comunes, y, por tanto, no se reduce el porcentaje que la Ley Orgánica de calidad de la educación reserva a las enseñanzas que han de determinar las administraciones educativas. Por lo demás la Abogada del Estado estima que no se introduce una previsión nueva o distinta de la que derivaba de la Ley Orgánica de ordenación general del sistema educativo dado que lo que se hace es determinar el alcance de una exigencia anterior y resaltarla.

En cuanto a la alegación relativa a que la determinación de los contenidos mínimos de las áreas lingüísticas y la fijación de los horarios correspondientes impide el conocimiento de la lengua propia de la Comunidad Autónoma, la Abogada del Estado compara la regulación ahora impugnada con la anterior normativa estatal. En tal sentido indica que para responder a la queja formulada ha de partirse de la doctrina constitucional, en particular la contenida en las SSTC 87/1983 y 88/1983, ambas de 27 de octubre, en las que se reconoció la competencia estatal para determinar el contenido y el horario de la lengua oficial común a todo su territorio. Así, el establecimiento de unas horas mínimas para cada materia es un elemento indispensable de su regulación, pues sólo así se garantiza la consecución del mínimo que las enseñanzas comunes representan. Señala también que la limitación horaria que se denuncia en cuanto afecta al conocimiento de la lengua catalana, parte de un presupuesto equivocado, consistente en una interpretación errónea de las disposiciones de desarrollo de la Ley Orgánica de ordenación general del sistema educativo, cuando permitía que la lengua propia dispusiera de un 10 por 100 del horario total y que el mismo se extrajera de las áreas del ámbito lingüístico, lo que, en la práctica, ha significado su sistemática detracción del horario correspondiente a la lengua castellana. En la nueva regulación se conserva la previsión relativa a que la lengua propia disponga del 10 por 100 del horario escolar total, si bien se pretende garantizar que no se pierdan horas de lengua castellana en las Comunidades Autónomas con lengua propia. La Abogada del Estado recalca que en Cataluña el currículo se imparte en catalán e igualmente los libros de texto están redactados en ese idioma por lo que, también de esta forma, se evita que la enseñanza en catalán se vea resentida. Todo ello le lleva a concluir que la redacción del anexo II ni invade la competencia autonómica ni perjudica la enseñanza de la lengua catalana.

Finalmente señala que el impugnado art. 11 se dicta al amparo de la disposición adicional cuarta de la Ley Orgánica de calidad de la educación, limitándose el apartado 1 a atribuir expresamente a las administraciones educativas la competencia para fijar anualmente el calendario escolar, previa la fijación de un mínimo de días lectivos, mientras que el apartado 2 contiene una previsión de fechas tope de carácter abierto y flexible que permite contemplar las variaciones que demanden tanto criterios pedagógicos como sociales. De esta manera el Estado, en ejercicio de su competencia para dictar bases en materia de programación general de la enseñanza, ha establecido unos límites que suponen una mínima homologación en todo el Estado.

4. Por providencia de 29 de enero de 2013 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 31 del mismo mes y año, trámite que ha finalizado en el día de hoy.

## II. Fundamentos jurídicos

1. En la presente Sentencia debemos resolver el conflicto positivo de competencia planteado por la Generalitat de Cataluña contra los arts. 5, 6, 11, disposición final primera y anexos I y II del Real Decreto 830/2003, de 27 de junio, por el que se establecen las enseñanzas comunes de la educación primaria.

Como ha quedado expuesto en los antecedentes, el Gobierno de la Generalitat de Cataluña considera que dichos preceptos vulneran las competencias autonómicas, en cuanto 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 mismos no se ajusta al orden constitucional de distribución de competencias. Así, reproduciendo parcialmente

quejas ya formuladas en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de calidad de la educación, se denuncia la infracción competencial en la que incurrirían los arts. 5 y 6 y los anexos I y II en relación con la regulación de las enseñanzas comunes. A los anexos I y II se les reprocha también que la determinación de los contenidos mínimos de las áreas lingüísticas y la fijación de los horarios correspondientes impidan el conocimiento de la lengua propia de la Comunidad Autónoma. Finalmente se niega el carácter básico del art. 11, relativo a la determinación del calendario escolar. A los anteriores planteamientos se ha opuesto la Abogacía del Estado señalando que el Estado se encuentra competencialmente habilitado, ex art. 149.1.1, 18 y 30 CE, para establecer una regulación como la impugnada, indicando en particular, respecto a los reproches formulados en relación con la enseñanza de la lengua catalana, que la regulación cuestionada persigue únicamente garantizar la enseñanza del castellano en las Comunidades Autónomas con lengua cooficial.

2. Expuestas las posiciones de las partes en el proceso, debemos previamente despejar dos órdenes de cuestiones.

a) En primer lugar resulta preciso considerar la incidencia que pueda tener en el proceso el hecho de que el Real Decreto 830/2003, objeto del conflicto, no se encuentre en vigor en el momento de dictar la presente Sentencia, pues el mismo fue, en primer lugar, derogado expresamente por el Real Decreto 806/2006, de 30 de junio, por el que se fija el calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo, establecida por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación; y, en segundo lugar, su regulación fue materialmente sustituida por la incluida en el Real Decreto 1513/2006, de 7 de diciembre, por el que, en desarrollo de lo previsto en la Ley Orgánica 2/2006, se establecen las enseñanzas mínimas de la educación primaria. Constatado así que la norma impugnada ha sido derogada debemos plantearnos los efectos que dicha circunstancia tiene en relación con lo señalado por nuestra doctrina sobre la pérdida de objeto en los procesos constitucionales, en particular, en aquellos en los que, como en el presente, se ventilan discrepancias puramente competenciales.

En ese sentido, como recuerda la STC 194/2012, de 31 de octubre, FJ 2, con cita de la STC 99/2012, de 8 de mayo, FJ 2 c): «Hay que tener en cuenta que en las controversias de alcance competencial como la que nos ocupa, 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, aunque no se haya impugnado. Esta operación valorativa deberemos hacerla de acuerdo con lo que nuestra doctrina reitera, esto es, “hay que huir de todo automatismo, siendo necesario atender a las circunstancias concurrentes en cada caso, 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” (STC 147/1998, FJ 3, y jurisprudencia allí citada).»

Asimismo, junto al criterio que se acaba de reproducir, procede recordar que, en este tipo de procesos promovidos por causa de vulneración del orden constitucional de competencias, tenemos establecido que si «la normativa en relación con la cual se trabó el conflicto no es simplemente derogada, sino parcialmente sustituida por otra que viene a plantear en esencia los mismos problemas competenciales, la doctrina de este Tribunal avala la conclusión de la no desaparición del objeto del conflicto» [STC 194/2012, de 31 de octubre, FJ 2, con cita de la STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 2 b)].

Es decir, conforme a la doctrina que se acaba de exponer debemos ahora plantearnos las consecuencias que la nueva normativa reguladora de las enseñanzas mínimas de la educación primaria tiene respecto a la pervivencia del objeto del presente proceso constitucional. En esa ponderación que, conforme a esta doctrina, exige la valoración sobre la pérdida de objeto, puede, sin duda, deducirse que los cambios normativos antes mencionados han supuesto la desaparición sobrevenida de parte del objeto del proceso.

En efecto, como se acaba exponer, la Generalitat de Cataluña ha formulado tres quejas respecto al Real Decreto 830/2003, pues la que se dirige contra la disposición final primera no es autónoma en cuanto que con ella se pone de manifiesto la falta de cobertura

competencial que se reprocha a los restantes contenidos del Real Decreto 830/2003 que han sido impugnados. Las citadas quejas son las relativas a la falta de carácter básico tanto de la regulación de las enseñanzas comunes, que se imputa a los arts. 5 y 6 y a los anexos I y II, como de la fijación del calendario escolar establecida en el art. 11. Junto a ello también se ha cuestionado la determinación de los contenidos mínimos de las áreas lingüísticas y los horarios correspondientes, esencialmente contenida en el anexo II.

Pues bien, respecto a las dos primeras es de advertir que la regulación actualmente vigente, el ya mencionado Real Decreto 1513/2006, no hace referencia, en su art. 5, a las denominadas «enseñanzas comunes» y a la necesidad de que consten en el currículo en sus propios términos; y tampoco se encuentra en el contenido de la indicada norma mención alguna a la determinación del calendario escolar. Procede entonces considerar que la controversia trabada en torno a esos dos aspectos ha desaparecido en la medida en que el Estado ya no mantiene su voluntad de determinar tales cuestiones (en el mismo sentido, STC 99/2012, de 8 de mayo, FJ 8). Todo ello sin perjuicio de advertir que ambas están estrechamente relacionadas con el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Generalitat de Cataluña contra la Ley Orgánica de calidad de la educación, objeto de la STC 212/2012, de 14 de noviembre, y ya hallaron allí respuesta, por lo que tampoco subsiste aquí necesidad alguna de preservar los ámbitos respectivos de competencia. Tampoco es óbice para alcanzar tal conclusión el hecho de que el mencionado Real Decreto 1513/2006 haya sido, a su vez, objeto de un conflicto positivo de competencia planteado por la Generalitat de Cataluña, dado que, en dicho conflicto, no se suscitan las dos cuestiones a las que venimos haciendo referencia, así como que nuestra valoración se realiza exclusivamente a efectos de analizar la pervivencia del conflicto planteado contra el Real Decreto 830/2003.

No sucede lo mismo, sin embargo, con la tercera de las quejas formuladas, relativa a lo que se estima como una indebida determinación de los contenidos y horarios de las áreas lingüísticas, en cuanto que la demandante entiende que con ellos se impide o dificulta el conocimiento de la lengua propia de la Comunidad Autónoma pues, bien que formuladas de un modo distinto, tales reglas subsisten en el vigente Real Decreto 1513/2006, con lo que, de conformidad con nuestra doctrina, forzoso es concluir que el objeto del conflicto no ha desaparecido en este último punto.

Por tanto, ha de alcanzarse la conclusión de que, pese a su derogación, el conflicto de competencias promovido frente al Real Decreto 803/2003 mantiene vivo su objeto respecto de la última de las quejas, la cual, formulada a sus anexos I y II, descansa en la consideración de que la determinación de los contenidos mínimos de las áreas lingüísticas y la fijación de los horarios que de los mismos deriva impide o dificulta el conocimiento de la lengua propia de la Comunidad Autónoma.

b) En segundo lugar, también deberemos tener en cuenta que la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (en adelante, EAC) 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 [por todas, 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 la cuestión controvertida en el sistema material de distribución de competencias. Al respecto es patente que su ámbito natural de encuadramiento es, como coinciden ambas partes procesales, la materia educación, en concreto en su vertiente no universitaria.

En cuanto se refiere a las competencias estatales en esta materia baste ahora con remitirse al fundamento jurídico 3 de la STC 184/2012, de 17 de octubre, en la que sintetizamos nuestra doctrina respecto a las competencias estatales en materia de educación, en su doble contenido relativo a la competencia exclusiva para la «[r]egulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y

profesionales», y a la competencia sobre las «normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia».

A las competencias educativas autonómicas alude la STC 212/2012, de 14 de noviembre, FJ 3, en los términos siguientes: «En esta materia, el art. 131 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) aprobado en el año 2006, bajo la rúbrica “Educación”, atribuye determinadas competencias a la Generalitat de Cataluña en el ámbito de la enseñanza no universitaria. En particular de acuerdo con el apartado 2 del art. 131 EAC, corresponde a la Generalitat, en materia de enseñanza no universitaria, la competencia exclusiva respecto de “las enseñanzas obligatorias y no obligatorias que conducen a la obtención de un título académico o profesional con validez en todo el Estado y a las enseñanzas de educación infantil”. Competencia exclusiva que, en virtud del mismo precepto, incluye una serie de potestades especificadas en ocho subapartados y sobre la que, como recuerda la STC 111/2012, de 24 de mayo, ya señalamos en la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 77, que “[s]e trata, en efecto, a diferencia de lo que sucede con el art. 131.1 EAC, de materias claramente encuadradas en el ámbito de la ‘educación’ y, por tanto, directamente afectadas por los arts. 27, 81.1 y 149.1.30 CE, determinantes de una serie de reservas a favor del Estado que, como tenemos repetido, no quedan desvirtuadas por la calificación estatutaria de determinadas competencias autonómicas como exclusivas”. Por último, el apartado 3 del mismo precepto atribuye a la Generalitat una competencia compartida “[e]n lo no regulado en el apartado 2 y en relación con las enseñanzas que en él se contemplan”, y “respetando los aspectos esenciales del derecho a la educación y a la libertad de enseñanza en materia de enseñanza no universitaria y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 149.1.30 de la Constitución”. Esta competencia también incluye en una decena de subapartados la enunciación de una serie de facultades concretas que corresponden a la Generalitat que han de ser entendidas en el sentido que ya expresamos en la STC 31/2010 (FJ 60).»

Finalmente, ya que lo discutido es el régimen previsto por el Estado para la enseñanza de la lengua castellana en relación con el de la lengua cooficial de la Comunidad Autónoma, cumple ahora recordar, a fin de completar el canon de enjuiciamiento, nuestra doctrina en torno a la utilización de las lenguas oficiales en la enseñanza.

Doctrina esta última que, como recuerda la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 24, descarta desde un principio toda pretensión de exclusividad de una de las lenguas oficiales en materia de enseñanza, pues tal enseñanza de las lenguas oficiales es una de las consecuencias inherentes a la cooficialidad (STC 87/1983, de 27 de octubre, FJ 5). Así, hemos señalado que «corresponde a los poderes públicos competentes, en atención a los objetivos de la normalización lingüística en Cataluña y a los propios objetivos de la educación, organizar la enseñanza que ha de recibirse en una y otra lengua en relación con las distintas áreas de conocimiento obligatorio en los diferentes niveles educativos para alcanzar un resultado proporcionado con estas finalidades; y ello al objeto de garantizar el derecho de los ciudadanos a recibir, durante los estudios básicos en los Centros docentes de Cataluña, enseñanza en catalán y en castellano. Derecho que se deriva no sólo de los arts. 3 y 27 CE sino del art. 3 del EAC» (STC 337/1994, de 23 de diciembre, FJ 10).

Como resalta la STC 31/2010, de 28 de junio, con cita de la STC 337/1994, de 23 de diciembre, FJ 9, «también desde la perspectiva del art. 27 CE ha de llegarse a la conclusión de que ni del contenido del derecho constitucional a la educación reconocido en dicho precepto ni tampoco, en particular, de sus apartados 2, 5 y 7, se desprende el derecho a recibir la enseñanza en sólo una de las dos lenguas cooficiales en la Comunidad Autónoma, a elección de los interesados. El derecho de todos a la educación, no cabe olvidarlo, se ejerce en el marco de un sistema educativo en el que los poderes públicos –esto es, el Estado a través de la legislación básica y las Comunidades Autónomas en el marco de sus competencias en esta materia– determinan los currículos de los distintos niveles, etapas, ciclos y grados de enseñanza, las enseñanzas mínimas y las concretas áreas o materias objeto de aprendizaje, organizando asimismo su desarrollo en los



distintos Centros docentes; por lo que la educación constituye, en términos generales, una actividad reglada. De este modo, el derecho a la educación que la Constitución garantiza no conlleva que la actividad prestacional de los poderes públicos en esta materia pueda estar condicionada por la libre opción de los interesados de la lengua docente. Y por ello los poderes públicos –el Estado y la Comunidad Autónoma– están facultados para determinar el empleo de las dos lenguas que son cooficiales en una Comunidad Autónoma como lenguas de comunicación en la enseñanza, de conformidad con el reparto competencial en materia de educación».

En particular, por lo que respecta a la enseñanza del castellano «ha de tenerse presente que en la STC 6/1982, fundamento jurídico 10, hemos dicho tempranamente que corresponde al Estado velar por el respeto de los derechos lingüísticos en el sistema educativo y, en particular, “el de recibir enseñanza en la lengua oficial del Estado”; pues no cabe olvidar que el deber constitucional de conocer el castellano (art. 3.1 CE) presupone la satisfacción del derecho de los ciudadanos a conocerlo a través de las enseñanzas recibidas en los estudios básicos» (STC 337/1994, de 23 de diciembre, FJ 10). Finalmente, en las SSTC 87/1983 y 88/1983, ambas de 27 de octubre, ya sentamos el criterio de 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», lo que, en el caso de Comunidades Autónomas con lengua cooficial, supone naturalmente que ambas lenguas han de ser enseñadas en los centros escolares de la Comunidad con la intensidad que permita alcanzar el objetivo, exigido por el art. 3 CE, de garantizar el derecho de conocer y usar ambas lenguas, de suerte que «el Estado en su conjunto (incluidas las Comunidades Autónomas) tiene el deber constitucional de asegurar el conocimiento tanto del castellano como de las lenguas propias de aquellas comunidades que tengan otra lengua como oficial. Una regulación de los horarios mínimos que no permita una enseñanza eficaz de ambas lenguas en esas comunidades incumpliría el art. 3 de la Constitución» (SSTC 87/1983, de 27 de octubre, FJ 5; y 88/1983, de 27 de octubre, FJ 4).

4. Señalado todo lo anterior estamos ya en condiciones de responder a la queja competencial que se nos plantea, si bien, dado el planteamiento formulado por la Generalitat de Cataluña, es preciso advertir, en primer lugar, que no corresponde a este Tribunal Constitucional determinar cuál sea la opción didáctica o pedagógica más adecuada para que el sistema educativo garantice el conocimiento de las dos lenguas cooficiales, sino tan solo confrontar la norma cuestionada con el orden constitucional y estatutario de distribución de competencias, razón por la cual no podemos entrar a examinar los reproches que se dirigen al anexo I, en cuanto a la determinación de los elementos básicos del currículo de educación primaria en el área correspondiente a la enseñanza de la lengua castellana. La queja queda así centrada en la consideración de que la regulación del anexo II en cuanto que dispone que «de acuerdo con lo establecido en el artículo 8.2 de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación, las Comunidades Autónomas que tengan, junto con la lengua castellana, otra lengua oficial dispondrán para la organización de las enseñanzas de dicha lengua del 10 por 100 del horario escolar total que se deriva de este anexo. En todo caso, el horario escolar correspondiente a las enseñanzas comunes de la Lengua castellana será, como mínimo, de 275 horas para cada uno de los ciclos». Tal regulación afectaría al conocimiento de la lengua propia de la Comunidad Autónoma, a la que colocaría en una situación de desigualdad derivada del hecho de que se limita el número de horas que puede destinarse a la enseñanza de la lengua catalana al 10 por 100 del horario escolar total que deriva del mencionado anexo II, así como por la determinación del número mínimo de horas que ha de dedicarse a la enseñanza de la lengua castellana.

El reproche competencial ha sido formulado por la Generalitat de Cataluña a partir de la comparación de la regulación cuestionada con la del anexo II del Real Decreto 1006/1991, a la que aquella ha venido a remplazar. Es evidente, sin embargo, que el citado Real Decreto 1006/1991 no puede constituir parámetro de enjuiciamiento del Real Decreto 830/2003, el cual únicamente puede venir constituido por las disposiciones

constitucionales y estatutarias que resulten de aplicación. Igualmente procede advertir que la posible variabilidad de las bases estatales en el ámbito educativo ya se ha reconocido por la doctrina constitucional, de manera que «no resulta ocioso recordar al respecto que, sin alterar el orden constitucional y estatutario de distribución de competencias y con observancia de las garantías de certidumbre jurídica necesarias para asegurar que las Comunidades Autónomas puedan conocer cuál es el marco básico al que deben someter su competencia de desarrollo legislativo, la concreción de lo básico corresponde realizarla en cada momento al legislador estatal, quien, respetando aquel orden y estas garantías, goza de libertad para establecer con carácter general las bases de una determinada materia, sin que su acción legislativa en este extremo, plasmación de una legítima opción política, pueda ser fiscalizada por este Tribunal Constitucional, que no es un juez de la oportunidad, salvo que traspase los límites que para esa acción legislativa resulten del bloque de la constitucionalidad» (STC 184/2012, de 17 de octubre, FJ 3).

Conforme a lo que se ha expuesto resulta que las quejas denunciadas, vinculadas a lo que se entiende como una situación de desigualdad en la enseñanza de las dos lenguas cooficiales, son dos. La primera se relaciona con la posibilidad de disponer del 10 por 100 del horario escolar total que deriva del anexo II para la organización de las enseñanzas de la lengua oficial distinta del castellano; y la segunda es la relativa al establecimiento del horario escolar correspondiente a las enseñanzas comunes de lengua castellana. Ninguna de las dos quejas puede prosperar, pues no es posible apreciar la situación de desigualdad denunciada respecto de la enseñanza de la lengua cooficial.

En efecto, por lo que hace a la posibilidad de dedicar un 10 por 100 del horario escolar total a la enseñanza de la lengua cooficial es de apreciar que ese porcentaje es el mismo que el establecido en el Real Decreto 1006/1991, sin que el mismo haya suscitado problemas competenciales, y guarda directa relación con idéntica reducción del porcentaje del horario escolar que corresponde a los contenidos de las enseñanzas mínimas en las Comunidades Autónomas que tengan, junto con la castellana, otra lengua propia cooficial, pues en ese caso requieren el 55 por 100 de los horarios escolares frente al 65 por 100 previsto para aquellas que no la tengan (art. 6.3 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación y, en el mismo sentido, art. 8.2 de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de calidad de la educación en relación con las denominadas enseñanzas comunes). Como ya señalamos (STC 212/2012, de 14 de noviembre, FJ 4), dichas previsiones otorgan a las Administraciones educativas un margen suficiente «dentro del cual pueden prever enseñanzas específicas que respondan a su particularidad dentro del Estado autonómico», entre las cuales se cuenta, sin duda, la relativa a la lengua cooficial. En realidad la queja formulada parece tener más que ver con la imposibilidad de que el total de ese 10 por 100 destinado a la enseñanza de la lengua cooficial se extraiga en su totalidad de las materias correspondientes al ámbito lingüístico que con el porcentaje del horario escolar total destinado a la enseñanza de la lengua cooficial, lo que, en todo caso, responde a una opción estatal que no puede ser considerada contraria al orden competencial, sin que, como hemos advertido, corresponda a este Tribunal entrar a valorar cuestiones vinculadas a la programación didáctica de la impartición de las diferentes enseñanzas que componen el currículo de esta etapa educativa.

Por otra parte, la determinación del número mínimo de horas que ha de dedicarse a la enseñanza en castellano reviste con naturalidad carácter básico, pues responde a la ya aludida obligación estatal de garantizar el conocimiento del castellano en tanto que lengua oficial del Estado, sin que, por lo demás, haya quedado demostrado que dicha regulación impida una enseñanza eficaz de ambas lenguas contraria a la garantía de conocimiento suficiente de las lenguas catalana y castellana, que es lo que sería inconstitucional en los términos de nuestra doctrina.

A este respecto cumple advertir que el Real Decreto 830/2003 de ningún modo entraña la exclusión de una de las dos lenguas cooficiales pues, además de la reserva expresa de un porcentaje del horario escolar total para la enseñanza de la lengua cooficial, no hace referencia alguna a la lengua de impartición de las enseñanzas que regula, de manera que corresponde a los poderes públicos competentes organizar la

enseñanza que ha de recibirse en una y otra lengua en relación con las distintas áreas de conocimiento y ello al objeto de garantizar el derecho de los ciudadanos a recibir enseñanza en catalán y en castellano. Por ello, no debe olvidarse que en la queja que se nos ha formulado se obvia «la íntima relación existente entre el conocimiento de la lengua como materia objeto de estudio, de un lado, y, de otro, su uso como lengua docente, ya que lo segundo, indudablemente, potencia lo primero» (STC 337/1994, de 23 de diciembre, FJ 10). Por ello, como concluimos en la mencionada STC 337/1994, de 23 de diciembre, FJ 10, y reiteramos en la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 24, «resulta perfectamente “legítimo que el catalán, en atención al objetivo de la normalización lingüística en Cataluña, sea el centro de gravedad de este modelo de bilingüismo”, aunque siempre con el límite de que “ello no determine la exclusión del castellano como lengua docente de forma que quede garantizado su conocimiento y uso en el territorio de la Comunidad Autónoma”», tal como, por otra parte, expresa el propio Estatuto de Autonomía de Cataluña cuando, en su art. 35.2, alude, tanto a la necesidad de conocer ambas lenguas, el catalán y el castellano, al finalizar la enseñanza obligatoria como a su presencia adecuada en los planes de estudios.

Por tanto, en la medida en que las previsiones cuestionadas se dirigen a garantizar el conocimiento del castellano sin detrimento de la lengua cooficial, forzoso es concluir que, al igual que en los casos resueltos en las SSTC 87/1983, de 27 de octubre, FJ 5, y 88/1983, de 27 de octubre, FJ 4, «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 de unos mismos criterios concernientes tanto al contenido como a los horarios mínimos; mientras que la regulación de la enseñanza de otras lenguas oficiales corresponde a las respectivas instituciones autonómicas».

La desestimación de la anterior impugnación lleva consigo necesariamente la de la disposición final primera, pues ya hemos apreciado que la misma no era autónoma, sino que la demanda funda ese reproche simplemente en la conexión que ésta tiene con el resto de los contenidos del Real Decreto 830/2003 que han sido examinados en los términos expuestos.

## FALLO

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

Ha decidido

1.º Declarar extinguido, por desaparición sobrevenida de su objeto, el presente conflicto positivo de competencias en lo que respecta a los arts. 5, 6 y 11 del Real Decreto 830/2003, de 27 de junio, por el que se establecen las enseñanzas comunes de la educación primaria.

2.º Desestimar el conflicto en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a treinta y uno de enero de dos mil trece.—Pascual Sala Sánchez.—Ramón Rodríguez Arribas.—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.