



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES  
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 2/2016, de 3 de març,  
sobre el Reial decret 1058/2015, de 20 de novembre, pel qual es  
regulen les característiques generals de les proves de l'avaluació  
final d'educació primària que estableix la Llei orgànica 2/2006, de 3  
de maig, d'educació**

---

El Consell de Garanties Estatutàries, amb l'assistència del president Joan Egea Fernández, del vicepresident Pere Jover Presa, dels consellers Eliseo Aja, Marc Carrillo i Jaume Vernet Llobet, del conseller secretari Àlex Bas Vilafranca, i dels consellers Francesc de Paula Caminal Badia, Joan Ridao Martín i Carles Jaume Fernández ha acordat emetre el següent

**D I C T A M E N**

Sol·licitat pel Govern de la Generalitat, sobre el Reial decret 1058/2015, de 20 de novembre, pel qual es regulen les característiques generals de les proves de l'avaluació final d'educació primària que estableix la Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'educació (BOE núm. 285, de 28 de novembre de 2015).

## ANTECEDENTS

1. El dia 17 de febrer de 2016 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit del conseller d'Affers Exteriors, Relacions Institucionals i Transparència, del dia 16 de febrer (Reg. núm. 5201), pel qual, en compliment del que preveuen els articles 16.2.b i 31.2 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, es comunicava al Consell l'Acord del Govern de la Generalitat, de 9 de febrer de 2016, de sol·licitud d'emissió de dictamen sobre l'adequació a la Constitució espanyola i a l'Estatut d'autonomia de Catalunya dels articles 4 i 7 del Reial decret 1058/2015, de 20 de novembre, pel qual es regulen les característiques generals de les proves de l'avaluació final d'educació primària que estableix la Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'educació.

Amb anterioritat, el Govern de la Generalitat, en data 26 de gener de 2016, havia formulat el requeriment previ d'incompetència al Govern de l'Estat amb relació al Reial decret esmentat. El text del requeriment s'adjunta com a annex a la sol·licitud de dictamen.

L'òrgan sol·licitant demana d'aquest Consell el dictamen, que té caràcter preceptiu segons l'article 76.3 EAC, per al cas que s'acordés plantejar un conflicte de competència.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 18 de febrer de 2016, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud, la va admetre a tràmit i es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent, d'acord amb els articles 23 a 25 de la seva Llei reguladora. Se'n va designar ponent el conseller senyor Eliseo Aja.

3. En la mateixa sessió, d'acord amb l'article 25, apartat 5, de la seva Llei reguladora, el Consell va acordar adreçar-se al Govern a fi de sol·licitar-li la informació i la documentació complementàries de què disposés amb relació a la matèria sotmesa a dictamen.

4. En data 29 de febrer de 2016, es va rebre en el Registre del Consell (Reg. núm. 5221) un escrit tramès per la directora del Gabinet Jurídic de la Generalitat de Catalunya, de la mateixa data, que adjuntava, com a documentació complementària, la resposta donada pel Govern de l'Estat al requeriment d'incompetència.

5. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, es va fixar com a data per a la votació i per a l'aprovació del Dictamen el dia 3 de març de 2016.

## FONAMENTS JURÍDICS

### ***Primer. L'objecte del Dictamen***

Tal com es desprèn dels antecedents, el Govern, a l'empara dels articles 16.2.b i 31.2 de la Llei 2/2009, sol·licita el parer d'aquest Consell, amb caràcter preceptiu i previ al plantejament del conflicte de competència davant el Tribunal Constitucional, en relació amb el Reial decret 1058/2015, de 20 de novembre, pel qual es regulen les característiques generals de les proves de l'avaluació final d'educació primària que estableix la Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'educació (en endavant, RD 1058/2015 o Reial decret); en concret, respecte dels articles 4 i 7, apartats 3, 4 i 5, de l'esmentada norma reglamentària.

En aquest fonament jurídic delimitarem l'objecte del Dictamen, de manera que, primerament, efectuarem una breu descripció del contingut i la finalitat principals del Reial decret 1058/2015, com també dels antecedents més immediats i del context normatiu on se situa. Seguidament, indicarem el que disposen els preceptes sol·licitats, així com els dubtes que susciten al peticionari. A l'últim, avançarem quina és l'estructura que adoptarà la nostra opinió consultiva per donar complida resposta a les qüestions plantejades.

1. El Reial decret 1058/2015, com en el seu títol indica, té per objecte regular les característiques generals de les proves de l'avaluació final d'educació primària que estableix la Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'educació (en endavant, LOE). Aquest tipus d'avaluació externa, individualitzada i de final de l'esmentada etapa educativa està prevista actualment a l'article 21 de la Llei esmentada, el qual va ser modificat en aquest aspecte per la Llei orgànica 8/2013, de 9 de desembre, per a la millora de la qualitat educativa (en endavant, LOMCE).

Així, anteriorment a aquesta reforma legislativa, l'antecedent article 21 establia i definia l'anomenada «avaluació de diagnòstic» per al final del segon cicle de primària; disposava que era competència de les comunitats autònomes, i articulava un model cooperatiu, mitjançant la intervenció de la Conferència Sectorial d'Educació, que tenia la funció de vetllar per uns criteris mínims d'homogeneïtat (anterior art. 144.1 LOE).

La redacció actualment vigent d'aquest mateix article 21, declarat bàsic per la disposició final cinquena LOE, modifica l'anterior avaluació, que ara té lloc al final de l'etapa de l'educació primària. Així, determina quines són les competències que s'han d'avaluar obligatòriament, estableix els efectes que es deriven dels resultats obtinguts, que han de constar en un informe dirigit als pares, les mares o els tutors legals, i disposa el seu caràcter informatiu i orientador per als centres. Pel que ara interessa, cal destacar que l'apartat 2

d'aquest article 21 comporta un canvi de model en la configuració d'aquesta prova, ja que remet al Govern de l'Estat, amb la consulta prèvia a les comunitats autònomes, l'establiment, per a tot el sistema educatiu espanyol, dels criteris d'avaluació i de les seves característiques generals, amb la finalitat d'assegurar que siguin comuns a tot el territori. Aquesta mateixa atribució al Govern de l'Estat es conté a l'article 6 bis LOE, també introduït per la reforma de la LOMCE, que en el seu apartat 2.a.3r declara que li correspon «[d]eterminar els criteris d'avaluació de l'assoliment dels objectius dels ensenyaments i les etapes educatives, i del grau d'adquisició de les competències corresponents, així com les característiques generals de les proves, en relació amb l'avaluació final d'educació primària». Precisament, és a l'empara d'aquestes habilitacions legals que s'ha dictat el Reglament objecte del present Dictamen, el Reial decret 1058/2015. Hem de recordar que les dites remissions varen ser considerades contràries a la Constitució i a l'Estatut en el DCGE 4/2014, de 12 de febrer (FJ 2.3), sobre la LOMCE.

Seguint amb el context normatiu en què se situa el Reial decret, cal citar, a més, l'article 144 LOE, que reitera la idea que els criteris de les avaluacions individualitzades, entre d'altres la que ara ens ocupa, són comuns per a tot l'Estat. Així mateix, declara que la realització material de les proves correspon a les administracions educatives competents; que han de ser aplicades i qualificades per professorat del sistema educatiu extern als respectius centres, i que, reglamentàriament, s'ha de regular el procediment per a la revisió dels resultats que s'obtinguin (apt. 1). A l'últim, reconeix a les administracions educatives la possibilitat d'establir altres avaluacions amb fins de diagnòstic (apt. 2).

D'altra banda, com a complement de l'ordenació de l'etapa de l'educació primària, hem d'esmentar els articles 6 a 20 LOE i el Reial decret 126/2014, de 28 de febrer, pel qual s'estableix el currículum bàsic de l'educació primària.

Finalment, pel que fa a l'àmbit de l'ensenyament a Catalunya, cal indicar que la Llei 12/2009, de 10 de juliol, d'educació, dedica el títol XI (art. 182 a 195) a la regulació de l'avaluació i la prospectiva del sistema educatiu i, en concret, estableix que les avaluacions de diagnòstic formen part de les anomenades avaluacions dels rendiments educatius, que en tot cas han de comprendre la comprovació de les competències bàsiques assolides pels alumnes, els resultats de les quals s'han de tenir en compte per determinar si aquests han assolit els objectius de cada etapa (art. 186). En concret, l'ordenació dels ensenyaments d'educació primària està recollida en el Decret 119/2015, de 23 de juny, que també preveu i regula els trets essencials de la prova d'avaluació de sisè d'educació primària, al mateix temps que atribueix al Departament d'Ensenyament, en el marc de la normativa vigent, la definició de l'estructura, el contingut, la implementació, la correcció i l'explotació dels resultats de l'avaluació final d'etapa (art. 18).

2. En desenvolupament, doncs, dels preceptes de la LOE exposats, el preàmbul del Reial decret 1058/2015 reitera que l'avaluació final externa d'educació primària persegueix els següents objectius: «en primer lloc, diagnosticar al més aviat possible les dificultats d'aprenentatge; en segon lloc, orientar i informar l'alumnat, les famílies, els equips docents, els centres i les administracions educatives sobre el progrés del procés d'ensenyament-aprenentatge, l'adequació de la programació educativa i de la metodologia didàctica utilitzada als objectius de l'etapa i les competències que ha d'adquirir l'alumnat, i les necessitats i els aspectes en què cal una intervenció, millora o adaptació curricular per garantir l'evolució adequada de l'alumnat en el sistema educatiu; i, finalment, facilitar la transició entre les etapes educatives educació primària i educació secundària obligatòria».

A aquests efectes, conté deu articles, una disposició addicional, una de transitòria i cinc disposicions finals.

L'article 1 disposa l'objecte de la norma, que, com s'ha dit, és regular les característiques generals de les proves de l'avaluació final d'educació primària, d'acord amb l'article 21 LOE. L'article 2 estableix que l'àmbit d'aplicació d'aquesta avaluació externa i individualitzada són tots els centres docents del sistema educatiu espanyol i tot l'alumnat que hi estigui cursant el sisè curs d'educació primària, i l'article 3 declara que la finalitat de l'avaluació és comprovar el grau d'adquisició de la competència en comunicació lingüística, de la competència matemàtica i de les competències bàsiques en ciència i tecnologia, així com l'assoliment dels objectius de l'etapa.

L'article 4, que regula la configuració de les proves, atribueix en general a les administracions educatives competents el «disseny, l'aplicació i la correcció de les proves» (apt. 1). A continuació, estableix altres previsions de caràcter regulador i criteris competencials d'abast diferent segons es tracti de l'avaluació final de la competència lingüística en «llengua cooficial i literatura» (apt. 2), o de la «competència en comunicació lingüística, competència matemàtica, i competències bàsiques en ciència i tecnologia» (apt. 3).

L'article 5 disposa que els estàndards d'aprenentatge avaluable i els criteris d'avaluació de l'assoliment dels objectius de l'etapa d'educació primària i del grau d'adquisició de les competències corresponents són els que estableixen els annexos I i II del Reial decret 126/2014, i l'article 6 estableix l'obligació de totes les administracions educatives de convocar tot l'alumnat de sisè curs d'educació primària a la realització de l'avaluació final d'etapa en finalitzar el curs.

L'article 7, també relatiu al desenvolupament de les avaluacions finals de l'etapa, es divideix en cinc apartats: el primer es refereix a l'exigència que l'aplicació i la correcció de les proves correspongui al professorat funcionari del sistema educatiu espanyol extern als centres docents; el segon prescriu

la participació i la col·laboració dels equips directius i del professorat dels centres docents on es realitzin les proves amb les administracions educatives; el tercer atribueix als pares, les mares o els tutors legals la facultat de triar la llengua oficial de les proves d'avaluació de competències en relació amb assignatures que no siguin de llengua; el quart conté un mandat a les administracions educatives per tal que adoptin les mesures oportunes per adaptar les condicions de realització de les proves a l'alumnat que presenti necessitats especials de suport educatiu, les quals desenvolupa a continuació. El cinquè i darrer preveu que, simultàniament a la realització de l'avaluació que ens ocupa, s'han d'aplicar qüestionaris de context informatiu sobre les condicions socioeconòmiques i culturals dels centres, que ha d'elaborar el Ministeri d'Educació, Cultura i Esport.

L'article 8 regula com s'han d'expressar i computar els resultats obtinguts, els quals han de constar en un informe individual, que té caràcter informatiu i orientador, i que s'ha de lliurar als pares, les mares o els tutors legals i s'ha de traslladar als centres en què l'alumnat hagi de prosseguir la seva escolaritat (apts. 1 i 2). En funció de com siguin aquests resultats de les avaluacions finals d'etapa (que s'han de posar en coneixement de la comunitat educativa, mitjançant indicadors comuns per a tots els centres docents espanyols, que ha d'establir el Ministeri d'Educació, Cultura i Esport), les administracions educatives poden adoptar plans específics de millora (apts. 3 i 4).

L'article 9 faculta els pares, les mares o els tutors legals per sol·licitar la revisió dels resultats davant l'òrgan competent de cada administració educativa i, finalment, l'article 10, sobre el calendari escolar, qualifica com a dies lectius els dedicats a la realització de les avaluacions finals.

Quant a les disposicions, destaca la final primera, que implanta l'avaluació final per al curs 2015-2016, i la tercera, que declara el Reial decret de



caràcter bàsic a l'empara de l'article 149.1.30 CE, que atribueix a l'Estat competències per regular normes bàsiques per al desplegament de l'article 27 CE.

3. La sol·licitud del Govern planteja els seus dubtes en relació amb els articles 4 i 7 del Reial decret, el contingut dels quals s'ha descrit anteriorment.

Pel que fa a l'apartat 3 de l'article 4, planteja una primera qüestió competencial, en la mesura que el peticionari considera que vulnera les competències de la Generalitat en matèria d'educació (art. 131 EAC), en termes equivalents als del recurs d'inconstitucionalitat plantejat pel Govern contra els articles 6 bis.2.a.3r, 21 i 144 LOE. En aquest sentit, argumenta que les proves d'avaluació final de l'educació primària no condueixen a l'obtenció d'un títol oficial amb validesa en tot el territori de l'Estat, de manera que el Reial decret no pot emparar-se en la competència sobre títols acadèmics sinó en les competències sobre les normes bàsiques de desplegament de l'article 27 CE, que «s'han d'establir amb l'amplitud i flexibilitat suficient per permetre a la Generalitat adoptar una regulació pròpia, així com totes les decisions que li corresponen com a Administració educativa». D'altra banda, considera que, si bé correspon a l'Estat establir uns criteris que garanteixin l'homogeneïtat de les proves, aquesta funció està garantida amb les previsions de l'article 21 LOE, completades mitjançant la regulació estatal del currículum bàsic de l'educació primària, aprovada pel Reial decret 126/2014.

D'aquesta manera, «hauria de ser la Generalitat, com a Administració educativa, que, a partir d'aquells criteris, desenvolupés i procedís a la definició de les proves». Per contra, «apareix com una mera executora material de les proves definides per l'Estat en l'apartat 3 d'aquest precepte, cosa que comporta una extralimitació estatal en la determinació de les bases

i una vulneració de les competències de la Generalitat de Catalunya en matèria educativa».

Aquesta mateixa vulneració es produeix, a parer del Govern, respecte dels apartats 4 i 5 de l'article 7 RD 1058/2015, ja que condicionen com haurà d'executar l'Administració educativa catalana les proves d'avaluació objecte d'aquest Dictamen.

Quant a l'apartat 3 de l'article 7 RD 1058/2015, suscita una segona qüestió competencial, en la mesura que «ve a reconèixer als alumnes d'educació primària a Catalunya el seu dret a fer la prova en la llengua oficial d'elecció dels seus pares, mares o tutors legals, excepte pel que fa a les assignatures de Llengua Castellana i Literatura, Primera i Segona Llengua Estrangera i Llengua Cooficial i Literatura que se sobreentén que s'han de fer en la llengua corresponent». Considera el Govern que «aquest dret no ve establert en l'ordenament vigent i xoca frontalment amb el règim lingüístic de l'ensenyament a Catalunya, de conformitat amb les disposicions de la Constitució Espanyola i l'Estatut d'autonomia de Catalunya, així com amb la reiterada doctrina expressada pel Tribunal Constitucional en aquesta matèria, i envaeix les competències assumides per la Generalitat de Catalunya en matèria de llengua pròpia en virtut del que preveu l'art. 143 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya».

En definitiva, entén que, tot i que les proves d'avaluació final de primària són un instrument per a la valoració del currículum educatiu, l'execució i el control de les quals correspon a les administracions educatives autonòmiques, «a Catalunya no poden tenir un règim lingüístic propi i diferenciat respecte del règim lingüístic del sistema educatiu», de forma que «no es pot pretendre legítimament que les proves es realitzin únicament i exclusivament en una de les dues llengües cooficials, a elecció dels pares,

com també resulta del fet que el dret a l'educació no garanteix el dret de lliure opció lingüística».

Per la seva banda, en l'escrit de resposta al requeriment d'incompetència, el Govern de l'Estat justifica la constitucionalitat dels preceptes objecte de la sol·licitud sobre la base de diversos arguments que, a continuació, s'indiquen de forma soma. A saber, respecte de l'article 4.3 RD 1058/2015, considera que es respecta la competència de les comunitats autònomes perquè s'estableix l'obligació de consultar-les amb caràcter previ a la determinació dels criteris d'avaluació i les característiques generals de les proves, al mateix temps que es confia al seu àmbit decisor el disseny, l'aplicació i la correcció. A això anterior afegeix que també els pertoca concretar els criteris d'avaluació, els estàndards d'aprenentatge i el disseny de les proves sobre la competència lingüística en llengua cooficial i literatura.

Pel que fa a l'apartat 4 de l'article 7, entén que constitueix un punt d'inici en comú que ofereix la informació pertinent sobre les necessitats de cadascun dels alumnes amb necessitats especials i, amb relació a l'apartat 5, al·lega que la finalitat de la norma és que, mitjançant l'elaboració dels qüestionaris, l'Estat compti amb criteris homogenis per efectuar les valoracions oportunes, que han de partir de variables de context mesurades d'igual forma en tot el territori.

A l'últim, respecte de l'apartat 3 de l'article 7, el Govern de l'Estat considera que «no impone el uso de lengua alguna en la realización de estas pruebas sino que establece una habilitación para que sean los padres, madres o tutores de los estudiantes quienes ejerzan tal opción» i també que «estas pruebas de evaluación son externas y diferenciadas de la actividad de los centros docentes».

4. Un cop hem exposat quin és el contingut i la finalitat del Reial decret i els

preceptes d'aquesta norma reglamentària que són objecte de la sol·licitud, com també precisats els dubtes que susciten al Govern i els arguments del Govern de l'Estat en resposta al requeriment, ara ens pertoca avançar l'estructura formal d'aquest Dictamen per donar adequada resposta a totes aquestes qüestions. Així, en el fonament jurídic segon examinarem el marc constitucional i estatutari de distribució de competències en matèria d'educació, més concretament, respecte dels ensenyaments obligatoris de l'etapa d'educació primària, el qual es projectarà sobre l'apartat 3 de l'article 4 i els apartats 4 i 5 de l'article 7 del Reial decret, a fi de determinar si s'hi adequen o no. I, en el darrer i tercer fonament jurídic, analitzarem el règim constitucional i estatutari de les llengües a l'ensenyament, principalment amb relació amb la llengua vehicular de l'aprenentatge, per aplicar-lo seguidament a l'apartat 3 de l'article 7 del Reial decret i determinar si la previsió normativa que s'hi conté el respecta.

***Segon. El marc constitucional i estatutari relatiu a l'educació i la seva aplicació als articles 4.3 i 7.4 i .5 RD 1058/2015***

1. L'objectiu de l'article 4 RD 1058/2015 consisteix, com s'acaba de veure, en la regulació de les característiques generals de les proves d'avaluació externa individualitzada a l'alumnat de tots els centres docents del sistema educatiu espanyol, realitzada al final de l'educació primària, i el Govern s'hi oposa perquè, com hem avançat, considera que la dita regulació comporta una invasió de les seves competències. Davant aquest conflicte, hem de començar, doncs, per enquadrar competencialment la norma de l'Estat d'acord amb el seu contingut i la seva finalitat, que ens condueixen de manera natural a la seva ubicació en la competència d'educació i, més concretament, en l'àmbit de l'ordenació dels ensenyaments obligatoris que constitueixen l'etapa educativa de primària que, com se sap, comprèn sis

cursos acadèmics, ordinàriament entre els sis i els dotze anys d'edat (art. 16.1 LOE).

El mateix enquadrament és aplicable a l'article 7 RD 1058/2015, apartats 4 i 5, que desenvolupa altres aspectes de l'aplicació de les avaluacions finals de l'etapa de primària, com més endavant exposarem.

La disposició final tercera del Reial decret 1058/2015 qualifica tota la norma com a bàsica, i la fonamenta competencialment en l'article 149.1.30 CE, en particular, en les competències de l'Estat per a la regulació de les normes bàsiques per al desenvolupament de l'article 27 CE. Així mateix, la sol·licitud de dictamen considera que es tracta d'aquesta mateixa competència, si bé nega el caràcter bàsic d'alguns dels seus preceptes. Aquesta competència educativa ha estat objecte recentment de diverses sentències constitucionals que ens ajudaran a centrar la qüestió, i també dels nostres dictàmens consultius i, en especial, dels DCGE 3/2014, de 28 de gener, i 4/2014, ja citat, ambdós sobre la LOMCE, on tractàvem alguns aspectes competencials que torna a suscitar aquest Reglament.

Respecte de la distribució competencial que deriva de l'article 149.1.30 CE, la doctrina constitucional i també la nostra doctrina consultiva exposen, com a criteris destacats, la doble competència que conté l'article esmentat, el caràcter de llei orgànica que deriva de la remissió a l'article 27 CE i la naturalesa bàsica de les normes estatals que desenvolupen el darrer precepte constitucional, així com l'espai que correspon a les comunitats autònomes. Aquests seran també els criteris principals que fonamentaran el nostre pronunciament.

Però, abans de tractar-los, convé esmentar algunes qüestions que, malgrat tenir un caràcter descriptiu, permeten entendre millor el raonament que seguirem. Així, ens referirem a continuació als canvis introduïts en la LOE a

partir de la reforma operada per la LOMCE, quant a la configuració de la prova d'avaluació prevista per a l'etapa de l'ensenyament primari.

Com ja hem apuntat, l'article 21 LOE de 2006 preveia una avaluació al final del segon cicle de primària que era «competència de les administracions educatives» i, consegüentment, de les comunitats autònomes, a qui pertocava el desenvolupament legislatiu i l'execució de les normes educatives bàsiques. En canvi, la Llei orgànica vigent i el Reglament desenvolupat pel Reial decret 1058/2015, com es desprèn del que s'ha indicat en el fonament jurídic anterior, recentralitzen la competència sobre el desenvolupament normatiu d'aquesta avaluació, atès que els articles 6 bis.2.a.3r i 21.2 LOE atorguen al Govern de l'Estat l'establiment dels criteris de la prova, així com les seves característiques principals.

2. Com es deia a l'inici de l'apartat anterior, el punt de partida per definir la competència en educació és que l'article 149.1.30 CE conté dues competències diverses, diferenciades per la matèria i per la funció: una primera és la «[r]egulació de les condicions d'obtenció, expedició i homologació de títols acadèmics i professionals», matèria de la qual tota la regulació normativa correspon a l'Estat, de manera que queda per a les comunitats autònomes la seva execució. I una segona, que atribueix a l'Estat les «normes bàsiques per al desenvolupament de l'article 27 de la Constitució» i, per tant, li correspon fixar-ne la legislació bàsica i a les comunitats autònomes el desenvolupament normatiu i l'execució de la normativa bàsica estatal. De les dues competències, aquesta darrera és la que resulta ara aplicable al nostre cas, com reconeix la mateixa disposició final tercera del Reial decret, perquè es tracta d'una avaluació diagnòstica sobre el procés d'aprenentatge en l'educació primària, que té caràcter informatiu per als centres sobre el grau d'adquisició de determinades capacitats i habilitats del seu alumnat, i no és una prova-condició per a l'obtenció de cap títol acadèmic.

En la seva doctrina, el Tribunal Constitucional ha establert la necessitat de precisar l'àmbit de l'ensenyament que va lligat als «títols acadèmics i professionals» per evitar una interpretació extensiva que orienti tota l'educació com a condició per obtenir una titulació, acadèmica o professional. La diferència de competències a l'article 149.1.30 CE està recollida amb claredat per les darreres sentències emeses en aquest àmbit, com ara a la STC 24/2014, de 13 de febrer (FJ 2) que resumeix la doctrina anterior:

«en lo que atañe a las competencias estatales, el Tribunal señala que deben considerarse dos competencias diferenciadas: por un lado, la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos académicos y profesionales, ex art. 149.1.30 CE, implica que se reserva al Estado "toda la función normativa en relación con dicho sector", mientras que la competencia para dictar las normas básicas para el desarrollo del artículo 27 CE, igualmente ex art. 149.1.30 CE, habilita al Estado para dictar principios normativos generales y uniformes relativos a la ordenación de las materias recogidas en dicho precepto.»

El DCGE 3/2014 recull aquesta mateixa distinció entre ambdues competències, tot subratllant la necessitat d'efectuar una interpretació i una aplicació restrictives de la competència sobre títols acadèmics, en la mesura que permet a l'Estat la regulació plena, no limitada a allò que és bàsic, dels aspectes que en formen part (FJ 2.2).

En virtut d'aquesta doctrina, constitucional i consultiva, resulta clar que l'avaluació del final de primària, que examinem, forma part de l'inexcusable procés d'aprenentatge i de superació del conjunt dels ensenyaments teoricopràctics que conformen el cicle formatiu, de manera que la seva regulació no està connectada amb l'obtenció directa d'un títol acadèmic. Afirmació que, d'altra banda, resulta avalada pel fet que tant la LOE com el Reglament que es dictamina atorguen a la prova un caràcter diagnòstic i

informatiu, tant per als centres docents com per a les administracions educatives les quals, si escau, poden establir plans específics de millora en funció dels resultats obtinguts per l'alumnat (art. 21.3 LOE).

Per tant, el nostre paràmetre per pronunciar-nos sobre els dubtes plantejats és la competència estatal relativa a les «normes bàsiques per al desenvolupament de l'article 27 de la Constitució», que té la seva correspondència amb l'article 131.3 EAC. Sobre això, hem de recordar que la regulació del dret fonamental a l'educació no desplaça aquest règim competencial, llevat de les matèries que estiguin estrictament sotmeses a reserva de llei orgànica, cosa que no succeeix en el supòsit que és objecte d'aquest Dictamen.

3. Una de les qüestions principals que planteja la matèria competencial sobre educació, com en altres sectors on les competències són compartides, és la delimitació de l'abast de les bases estatals, en el seu doble vessant, material i formal. És coneguda l'evolució doctrinal del concepte que, a grans trets, considera que la legislació de l'Estat ha de limitar-se a fixar unes línies generals, un denominador comú per a tots els ciutadans (element material), sense estendre's en detalls i deixant un àmbit normatiu a les comunitats autònomes. A més, la normativa estatal ha de ser fixada per llei (element formal), com a regla general, i solament s'admet la regulació per reglament en determinats supòsits.

Aquesta doctrina, amb moltes oscil·lacions, s'ha estès als diferents àmbits competencials i, entre aquests, al de l'educació, en el qual el Tribunal Constitucional, des d'una perspectiva material, ha mantingut que el caràcter nuclear d'allò que són les normes bàsiques dictades en l'àmbit educatiu és «"[...] definir los principios normativos y generales y uniformes de ordenación de las materias enunciadas en tal art. 27 CE"», cosa que és plenament coherent amb la finalitat material de les bases en el sentit d'assegurar «"[...]



una orientación unitaria y dotada de cierta estabilidad en todo aquello que el legislador considera en cada momento aspectos esenciales de dicho sector material"» (STC 184/2012, de 17 d'octubre, FJ 3, i 24/2014, FJ 3, ambdues recollint i fent citació d'una consolidada doctrina anterior).

No obstant això, paral·lelament, el Tribunal Constitucional ha admès, també en l'àmbit de l'ensenyament, la «variabilidad» de les bases estatals i la «intensidad y extensión variables» que poden presentar (STC 24/2014, FJ 6 i 3, respectivament). Precisament, com vàrem recordar en el Dictamen 3/2014, «[p]el que fa a la noció material del que és bàsic, el Tribunal utilitza fórmules obertes no subjectes a una tècnica uniforme» (FJ 2), de manera que ens caldrà determinar fins a on arriben els esmentats principis normatius, generals i uniformes de l'ordenació dels diversos apartats de l'article 27 CE i quan les normes estatals s'han excedit de la funció que és pròpia de les bases en aquest sector. En aquest sentit, entre d'altres, cal recórrer al criteri incorporat a l'incís del mateix article 111 EAC, dedicat a les competències compartides, quan declara que: «[e]n exercici d'aquestes competències, la Generalitat pot establir polítiques pròpies».

En la matèria d'educació, el Tribunal Constitucional subratlla igualment que l'Estat «ciertamente, debe establecer esas bases de forma suficientemente amplia y flexible como para permitir que las Comunidades Autónomas con competencias normativas en la materia puedan adoptar sus propias alternativas políticas en función de sus circunstancias específicas» (STC 131/1996, d'11 de juliol, FJ 3). I, també, que en la configuració del sistema educatiu «han de participar necesariamente los niveles de gobierno estatal y autonómico, de acuerdo con sus competencias» (STC 111/2012, de 24 de maig, FJ 5).

Precisament, amb ocasió de l'examen de la regulació de les proves

d'avaluació del final de l'etapa de primària a la LOE (art. 21), en el DCGE 4/2014 (FJ 2) vàrem declarar que «les competències de l'Estat s'han d'exercir de forma suficientment oberta i flexible perquè les comunitats autònomes puguin adoptar les seves pròpies alternatives polítiques en funció de les seves circumstàncies específiques» (fent citació de la STC 25/2013, de 31 de gener, FJ 3). Tenint en compte això anterior, en l'examen que efectuarem més endavant caldrà determinar si les previsions reglamentàries objecte de dictamen, referides a aquest procés de comprovació i avaluació del nivell d'adquisició de coneixements per part de l'alumnat de l'esmentada etapa educativa, de caràcter orientador i informatiu, són essencials per garantir els principis generals comuns i uniformes del model bàsic que vol establir l'Estat a l'empara de les seves competències i si s'estableixen amb la flexibilitat suficient per permetre polítiques educatives autonòmiques pròpies.

Quant a l'element formal de les normes bàsiques, ja hem dit que la jurisprudència constitucional en matèria d'educació considera que la regla general és la regulació mitjançant norma amb rang de llei, ja que només a partir d'aquest instrument normatiu es pot assolir una determinació certa i estable dels àmbits d'ordenació de les matèries en què concorren i s'articulen les competències bàsiques estatals i reglamentàries autonòmiques (per totes, STC 24/2013, FJ 4).

Però, com vàrem posar de manifest en el DCGE 3/2014 (FJ 2), la mateixa doctrina n'admet també l'excepció, de forma que el Govern de l'Estat pot fer ús de la potestat reglamentària quan hi hagi una habilitació legal prèvia i quan aquella resulti un complement necessari per garantir la finalitat a què respon la competència sobre les bases. Així, en casos de matèries que, per la seva naturalesa i les seves característiques, en particular pel seu caràcter tècnic, conjuntural o canviant, exigeixen un tractament per al qual les normes legals resulten inadequades.

Així, explícitament i recollint doctrina anterior, el Tribunal Constitucional ha declarat que: «"[...] [t]ambién precisamos que, como excepción a dicho principio de ley formal, el Gobierno puede hacer uso de la potestad reglamentaria para regular por Decreto alguno de los preceptos básicos de una materia, cuando resulten, por la competencia de ésta, complemento necesario para garantizar el fin a que responde la competencia sobre las bases"». I ha afegit que: «[p]or último, y haciendo hincapié en la materia educación, se recordaba la especial relevancia de las normas reglamentarias en este particular cuando concurre, de un lado, la inadecuación de la ley formal para regular una materia por su naturaleza y características concretas (como pueda ser su necesaria y frecuente puesta al día) y, de otro, la expresa habilitación legal (STC 77/1985, de 27 de junio, FJ 16)» (STC 24/2014, FJ 3).

Val a dir que el Dictamen del Consell Consultiu núm. 234, de 10 de febrer de 2003, elaborat sobre la Llei orgànica 10/2002, de 23 de desembre, de qualitat de l'educació ja recollia la necessitat de respectar aquests requisits (habilitació legal, caràcter tècnic i conjuntural de la matèria i naturalesa completiva i no delimitativa de la competència), en un pronunciament molt crític sobre les nombroses remissions que la dita Llei orgànica efectuava a la potestat reglamentària del Govern (F III.A.d).

Per finalitzar, amb la mateixa orientació, hem de recordar el Dictamen 4/2014, d'aquest Consell, on es va concloure la inconstitucionalitat de l'habilitació al Govern de l'article 21.2 LOE per regular «els criteris d'avaluació i les característiques generals de les proves per a tot el sistema educatiu espanyol amb la finalitat d'assegurar uns criteris i unes característiques d'avaluació comuns a tot el territori», com també s'arriba a la mateixa conclusió respecte de la remissió continguda a l'article 6 bis.2.a.3r LOE, que conté una atribució idèntica. D'altra banda, vam argumentar que el fet que en el primer precepte esmentat es prevegi la consulta prèvia a les

comunitats no porta a una conclusió diferent ja que, si bé aquesta consulta pot ser entesa en clau de cooperació, no permet substituir l'exercici de les competències que són indisponibles i irrenunciables i que han d'exercir, precisament, les comunitats autònomes (en aquest sentit, STC 111/2012, FJ 10).

4. Un cop exposats els trets principals del paràmetre sobre l'abast material i formal de les bases estatals en l'àmbit de l'ensenyament, examinarem si les previsions de l'article 4 RD 1058/2015 s'hi adequen. Així, sens perjudici que centrarem la nostra anàlisi en el seu apartat tercer, que és objecte específic de la petició de Dictamen, a continuació efectuarem una soma descripció del contingut de tot el precepte, per tal de contextualitzar-lo correctament.

Així, l'article 4, dedicat a la «[c]onfiguració general de les proves», s'encapçala amb l'atribució general a les administracions educatives competents de la competència per al disseny, l'aplicació i la correcció de les proves d'avaluació final d'educació primària, tot indicant, expressament, que, en aquesta tasca, han de garantir les condicions adequades per a la seva aplicació i qualificació (apt. 1). De fet, aquesta atribució competencial té el seu antecedent a l'article 144.1 LOE, que prescriu que les proves d'avaluació d'altres etapes educatives, com ara l'educació secundària obligatòria i el batxillerat, han de ser estandarditzades i dissenyades per l'Administració educativa estatal, excloent, implícitament, d'aquesta exigència, l'educació primària.

A continuació, aquest mateix article 4, en els seus apartats 2 i 3, conté dues previsions d'abast competencial diferent, segons si es tracta de les proves d'avaluació de la competència lingüística en llengua cooficial i literatura o bé de les proves d'avaluació en els altres tres àmbits que han de ser obligatòriament avaluats, segons prescriu l'article 21.1 LOE i recull la mateixa norma objecte de dictamen (la competència de comunicació

lingüística, la competència matemàtica i les competències bàsiques en ciència i tecnologia). En el primer supòsit, l'apartat 2 assigna a les administracions educatives competents, a més de les competències indicades anteriorment (disseny, aplicació i correcció), la concreció dels criteris d'avaluació i els estàndards d'aprenentatge avaluable.

En canvi, el mateix apartat 3 prescriu, per a cadascun dels tres àmbits esmentats, quins són els criteris d'avaluació i els estàndards d'aprenentatge avaluable, al mateix temps que regula altres característiques generals de les proves corresponents. D'aquesta manera, quant a la comunicació lingüística, determina quines destreses s'han d'avaluar obligatòriament (comprensió escrita i oral i expressió escrita), quines optativament (expressió oral) i quins aspectes d'aquestes destreses i capacitats han de ser objecte de valoració (així, la capacitat per dur a terme processos cognitius relatius a la localització i obtenció d'informació, la integració i interpretació, la reflexió i la valoració; la coherència, la cohesió i l'adequació i presentació de les produccions lingüístiques; la fluïdesa i la interacció oral). Així mateix, enumera els diversos tipus i formats que poden adoptar els textos d'aquest tipus de proves, com ara que es podrà fer una única prova integrada o proves diferents i que els textos podran ser narratius, descriptius, expositius, instructius i/o argumentatius, continus, discontinus o mixtos (lletra a). Respecte dels altres dos àmbits objecte d'aquesta avaluació final, prescriu les habilitats i les capacitats que s'han de valorar, com és el cas, entre d'altres, de la resolució de problemes en contextos funcionals relacionats amb la vida quotidiana, la capacitat per dur a terme processos cognitius de reproducció de definicions, conceptes i procediments matemàtics, l'aplicació i anàlisi de coneixements per a la resolució de problemes, o el raonament i la reflexió sobre estratègies i les habilitats per generar coneixement científic mitjançant la recol·lecció, el plantejament d'hipòtesis i la presa de decisions basades en arguments i proves (lletres b i c). I, a l'últim, de forma comuna per a totes les proves previstes en aquest apartat tercer, reitera que «les unitats

d'avaluació es contextualitzen en entorns propers a la vida de l'alumnat, i inclouen situacions personals i familiars, escolars, socials i científiques i humanístiques».

Per tant, en vista d'aquesta regulació reglamentària, completada per altres normes bàsiques que s'han exposat en el fonament jurídic primer, i llevat del cas de la competència lingüística en llengua cooficial i literatura, correspon únicament a les comunitats autònomes el disseny, l'aplicació i la correcció de les proves d'avaluació de les altres tres competències; potestats totes elles que podem qualificar com de gestió o d'execució.

És aquest apartat 3 de l'article 4 el que suscita els dubtes al sol·licitant, tal com han quedats exposats en el fonament jurídic primer d'aquest Dictamen, i el que, com hem assenyalat, deriva directament de les habilitacions reglamentàries contingudes als articles 6 bis.2.a.3r i 21.2 LOE, que vàrem considerar inconstitucionals en el precitat DCGE 4/2014.

Per al seu examen d'adequació al bloc constitucional de competències, hem de reprendre el diferent abast que ja hem dit que tenen la competència estatal sobre títols acadèmics i la de normes bàsiques de desenvolupament de l'article 27 CE, pel fet que la primera atribueix a l'Estat un espai regulador més ampli, que comprèn la capacitat legislativa i la reglamentària, i la segona, l'establiment d'unes normes legals bàsiques, excepcionalment mitjançant reglaments, que han de deixar prou marge de desenvolupament legislatiu a les comunitats autònomes perquè estableixin les seves polítiques educatives pròpies. Per tant, la intervenció de l'Estat, a l'empara d'una i altra, ha de tenir una intensitat diferent i, en el segon cas, per la seva naturalesa mateixa, ha de ser més limitada.

Així, amb ocasió de l'examen de les competències estatals sobre l'avaluació general del sistema educatiu, previstes a la Llei orgànica 10/2002, de

qualitat de l'educació, el Tribunal Constitucional, va recordar, sigui dit de passada, que en el cas de les avaluacions de diagnòstic de les assignatures i matèries de les etapes educatives, com ara de l'educació primària, correspon a les comunitats autònomes «[s]u desarrollo, ejecución y control [...] en el marco normativo básico que establezca el Gobierno, a los efectos de que se produzcan con criterios de homogeneidad» (STC 212/2012, de 14 de novembre, FJ 7). I, certament, aquest desenvolupament no és factible si, sota l'aixopluc d'uns principis normatius generals i uniformes i un ús excessiu de remissions reglamentàries, s'empren les competències bàsiques per regular els aspectes normatius d'una matèria que correspon establir a les comunitats autònomes en l'exercici de les competències de desplegament que s'hi projecten legítimament.

En el cas que ens ocupa, resulta palès que l'article 4 RD 1058/2015 conté un desenvolupament normatiu de les proves de l'avaluació final de l'educació primària que, al nostre parer, es correspon amb una matèria que s'insereix plenament en l'àmbit de l'article 131.3.c EAC, que recull una de les competències basilars del sistema educatiu català, des de l'inici del règim constitucional, com és l'ordenació dels ensenyaments i els plans d'estudi, incloent-hi l'ordenació curricular, que comprèn les formes d'avaluació dels seus continguts. El mateix es pot dir respecte de la competència exclusiva sobre l'avaluació general del sistema educatiu que, en part, es nodreix de la informació i l'orientació que proporcionen aquestes avaluacions individualitzades però comprensives de tots els alumnes d'una etapa educativa (art. 131.3.a EAC). Cal assenyalar que l'exercici d'aquestes competències permet al Parlament de Catalunya, a l'hora d'aprovar les lleis educatives, establir polítiques pròpies en l'àmbit de l'educació, tal com hem dit que requereix l'article 111 EAC.

Certament, l'Estat pot preveure una prova d'avaluació com la que ara ens ocupa, per a tot l'alumnat del darrer curs d'educació primària de tots els

centres del sistema educatiu espanyol, amb finalitat orientadora, com també, per garantir la seva homogeneïtat, pot determinar que aquesta prova es refereixi, almenys, als tres àmbits de competències bàsiques abans esmentats. Però, ultra això, l'assoliment d'una mínima uniformitat de la prova, del grau de dificultat o de l'exigència d'aquesta no requereix l'atribució de la seva regulació a l'Estat, atès que les normes estatals sobre el currículum bàsic de l'educació primària (RD 126/2014) ja contenen, per expressa previsió de la Llei orgànica, l'establiment dels criteris d'avaluació i dels estàndards d'aprenentatge que s'han d'avaluar, com també dels objectius que s'han d'assolir en aquesta etapa (art. 6 bis.2.a.1r i 2n LOE).

El fet d'afegir a tota aquesta regulació estatal una altra norma reglamentària bàsica, amb el contingut que hem descrit, restringeix il·legítimament la competència de la Generalitat per desenvolupar els aspectes normatius i instrumentals de les avaluacions de les competències que integren el currículum bàsic de l'educació primària del mateix sistema educatiu català, com també per establir altres condicions generals de les proves, com ara el format i el tipus de textos que han d'adoptar les proves o les unitats d'avaluació. No oblidem, a més, que, per expressa disposició de la LOE, es tracta d'una prova orientativa i de caràcter informatiu per als centres docents (i, si escau, per a les administracions educatives) que, com hem reiterat, forma part del procés mateix d'aprenentatge i no condueix a l'obtenció de cap títol acadèmic o professional.

D'acord amb això, resulta evident que la competència de la Generalitat, com a administració educativa principal de Catalunya, segons la configuració de l'Estatut ex article 131, ha de disposar del marge suficient, en una etapa com l'educació primària, per desenvolupar metodològicament —inclosos els aspectes de desenvolupament normatiu, com són els criteris d'avaluació i els estàndards d'aprenentatge— el model d'avaluació dels objectius i de les capacitats i habilitats adquirides al llarg d'aquesta etapa de l'ensenyament.



Segons aquest esquema competencial, les bases estatals queden garantides, alhora que completades, mitjançant l'exhaustiva regulació dels corresponents currículums i competències que en formen part, així com per l'exigència obligatòria d'una prova d'avaluació final, homogènia, que no necessàriament idèntica o uniforme, i comparable en el conjunt del sistema estatal. I, per tant, la Generalitat ha de poder exercir l'espai propi de les seves polítiques a partir de la facultat de configuració normativa i d'implantació, des del vessant de la regulació instrumental i l'execució, del model d'avaluació, en el marc de les prescripcions dels continguts i de les competències curriculars establertes per la legislació estatal, que assegurin un resultat equivalent i homologable a escala territorial.

Altrament, des d'un punt de vista formal, la utilització del reglament és també il·legítima, ja que, com hem vist, no estem davant d'una matèria la regulació de la qual sigui complement indispensable per garantir la finalitat que persegueix l'establiment d'una prova de les característiques que té la que ara s'examina.

Dit això, resulta clar que l'article 4.3 RD 1058/2015 té un contingut clarament regulador i instrumental per al desenvolupament de les proves d'avaluació final d'aquesta etapa de l'ensenyament, que correspon establir a la Generalitat en exercici de les seves competències sobre desenvolupament de les normes bàsiques i que, per tant, condiciona indegudament les seves polítiques educatives en aquest àmbit, al mateix temps que redueix el seu paper al caràcter de mera executora material de les proves. Ho confirma, a més, el fet que l'article 4.1 del Reglament, llevat que es tracti dels coneixements de llengua cooficial i literatura, li atribueix únicament la potestat de gestió de les proves.

En conseqüència, l'apartat 3 de l'article 4 RD 1058/2015 vulnera les competències de la Generalitat previstes a l'article 131.3 EAC.

5. La sol·licitud de dictamen qüestiona també els apartats 4 i 5 de l'article 7 RD 1058/2015 per les mateixes raons que les al·legades respecte de l'article 4.3, en el sentit que comporten una extralimitació estatal en la determinació de les bases i una vulneració de les competències de la Generalitat en matèria d'educació, «ja que condiona com hauran d'executar aquestes proves les administracions educatives autonòmiques». En particular, quant a l'apartat 4, el Govern critica que el precepte «concreta que per a l'adopció d'aquestes adaptacions les Administracions educatives hauran d'actuar condicionades per l'informe que respecte de cada alumne estableixin els centres educatius». Pel que fa a l'apartat 5, objecta que atribueixi a l'Administració estatal l'elaboració d'uns qüestionaris de context destinats a tots els alumnes per tal d'obtenir informació sobre les condicions socioeconòmiques i culturals dels centres.

Ambdues normes mereixen un tractament en part separat i en part conjunt, perquè són supòsits diferents, malgrat que s'acabaran valorant d'acord amb el mateix paràmetre de les competències bàsiques de l'Estat, és a dir, el derivat de l'article 149.1.30 CE, en relació amb les bases de l'article 27 CE.

Així, reprenent el que s'ha exposat a l'inici d'aquest fonament jurídic, es pot recordar que, a partir d'una consolidada jurisprudència (per totes, STC 24/2014, FJ 2) sobre el concepte de normes bàsiques, aquestes han de complir dos tipus de condicions, materials i formals. Des la perspectiva material, ja hem dit que les normes bàsiques que desenvolupa l'article 27 CE han de constituir un denominador comú per a tot l'Estat i han de permetre polítiques educatives diferenciades de la Generalitat i de la resta de comunitats autònomes, cosa que inclou un desenvolupament legislatiu i una activitat executiva. Des la perspectiva formal, també hem assenyalat que l'establiment de les bases s'ha de fer per llei, si bé excepcionalment s'admet la seva delimitació per reglament, sempre que hi hagi la corresponent

habilitació legal i sigui complement indispensable per assolir la finalitat perseguida per les bases, es compleixi el caràcter tècnic de la norma (per la qual cosa no sigui idònia la llei) i la seva naturalesa sigui conjuntural o canviant, diferent de l'estabilitat superior de les lleis.

A) L'apartat 4 de l'article 7 RD 1058/2015 al·ludeix als principis d'igualtat d'oportunitats, no-discriminació i accessibilitat universal per introduir un mandat a les administracions educatives per tal que adoptin les mesures oportunes per adaptar les condicions de realització de les proves a l'alumnat que presenti necessitats específiques de suport educatiu. A aquest efecte, detalla en una llista oberta les mesures que poden ser adoptades (com ara adaptació de temps, formats especials o disponibilitat de mitjans materials, humans i tècnics), i determina que aquestes adaptacions no computen de forma negativa en la nota final obtinguda a les proves.

Val a dir que un mandat general per adoptar les mesures adequades per adaptar la realització de les avaluacions individualitzades a les necessitats educatives especials ja està previst actualment a l'article 144.3 LOE. De fet, aquesta idea fou introduïda per la LOGSE l'any 1990, i reforçada per les lleis posteriors, tant estatals com autonòmiques. Així, a Catalunya, la Llei 12/2009, d'educació, i el Decret 299/1997, de 25 de novembre, sobre atenció educativa a l'alumnat amb necessitats educatives especials. Es tracta d'un procés d'integració pel qual les escoles presten suport als alumnes amb dificultats d'aprenentatge que, en constituir un principi general del sistema educatiu, forma part de la legislació bàsica de l'Estat, que correspon desenvolupar a les comunitats autònomes. A la mateixa conclusió s'arriba respecte de la previsió del segon paràgraf d'aquest mateix apartat 4, que exigeix que les adaptacions no computin de forma negativa en la nota final obtinguda en les proves, cosa que es pot qualificar com un altre principi pedagògic, que complementa l'anterior.

Per tant, el primer incís de l'apartat 4 és, com a mínim, una mala tècnica normativa, perquè reproduïx un mandat contingut en la Llei orgànica, i el segon incís, redactat en termes potestatis, ofereix un marc genèric de mesures possibles, que no condiciona les que correspongui adoptar a les comunitats autònomes en compliment i desenvolupament d'aquest principi i en exercici de les seves competències sobre educació.

En canvi, mereix el nostre retret el darrer incís del primer paràgraf de l'article 7.4, que estableix l'obligatorietat que els responsables de l'orientació de cada centre elaborin un informe individualitzat per cadascun dels alumnes amb necessitats especials als quals sigui aplicable aquesta norma, en els termes següents:

«Els responsables de l'orientació en cada centre educatiu han de fer un informe per cada alumne o alumna a què es refereix aquest apartat, que s'ha de tenir en compte a l'hora d'establir les adaptacions que siguin procedents.»

Quant als efectes que pugui produir l'emissió de l'esmentat informe, el precepte diu explícitament que ha de constituir un referent a «tenir en compte» a l'hora d'establir les adaptacions que siguin procedents. D'acord amb això, si ens fixem en els termes en què s'expressa, no es pot interpretar que el seu contingut hagi de tenir un caràcter necessàriament vinculant, en el sentit que condicioni de manera concreta l'actuació de l'administració educativa competent. Així, més aviat, constitueix una informació o valoració que ha de ser presa en consideració amb caràcter previ a l'adopció de les mesures corresponents.

Tanmateix, l'aspecte rellevant d'aquesta norma, des de la perspectiva competencial, resideix en el fet que l'obligació d'elaborar un informe, per part dels responsables de l'orientació de cada centre educatiu, s'estableix com una disposició estatal imperativa de caràcter organitzatiu, que incideix

directament en l'organització i la implantació de la política educativa de la Generalitat. La dita norma, quant al seu contingut material, no compleix el caràcter de bàsica, perquè es tracta d'una previsió eminentment instrumental que, per la seva naturalesa, s'ha de situar dins de l'espai propi del desplegament normatiu que correspon a la Generalitat, en virtut de l'esquema competencial compartit, previst a l'article 149.1.30 CE i, pel que fa al desenvolupament de l'article 27 CE, a l'article 131 EAC.

Així, les bases estatals, materialment parlant, s'esgotarien en l'establiment del principi recollit en els incisos previs de l'apartat i en l'incís final, tal com acabem d'indicar, i, per contra, la metodologia i el procediment pel qual s'ha de diagnosticar la necessitat especial, així com la identificació de les mesures o les accions concretes que afavoreixin la integració de l'alumne, han de ser responsabilitat de la Generalitat, atès que és l'Administració educativa principal i responsable de l'organització dels recursos humans i materials dels centres en els quals cursen els ensenyaments els infants afectats.

Per tant, l'incís «[e]ls responsables de l'orientació en cada centre educatiu han de fer un informe per cada alumne o alumna a què es refereix aquest apartat, que s'ha de tenir en compte a l'hora d'establir les adaptacions que siguin procedents» del primer paràgraf de l'article 7.4 RD 1058/2015 vulnera les competències de la Generalitat en matèria d'ensenyament previstes a l'article 131.3 EAC.

B) L'apartat 5 de l'article 7 RD 1058/2015 preveu que, simultàniament a la realització de l'avaluació que ens ocupa, s'han d'aplicar qüestionaris de context, que ha d'elaborar el Ministeri d'Educació, Cultura i Esport, per tal d'obtenir informació sobre les condicions socioeconòmiques i culturals dels centres per a la contextualització dels resultats obtinguts en les proves d'avaluació de final d'etapa.

Sens dubte, l'Estat pot demanar les dades socioeconòmiques i culturals que consideri oportunes amb vista a contextualitzar els resultats obtinguts de l'avaluació respecte del sistema general educatiu espanyol i, per fer-ho, disposa de nombrosos mitjans de col·laboració, com és el deure d'informació entre les administracions públiques (art. 4 LRJPAC), ampliat ara per la properament vigent Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic (art. 142 i 144).

No obstant això, la norma que ara es dictamina imposa a l'Administració educativa catalana una actuació executiva, com és l'aplicació d'un qüestionari de context concret i elaborat pel Ministeri, que els alumnes han de completar materialment en els centres docents radicats a Catalunya, amb ocasió de la realització de l'avaluació esmentada. D'aquesta manera, l'article 7.5 RD 1058/2015 atribueix, a un òrgan de l'Estat, una funció eminentment executiva, que en tot cas correspondria efectuar a la Generalitat. I això és així atès que la facultat qüestionada s'inscriu en un règim competencial de compartició on l'execució, en un sentit ampli, que inclou la regulació instrumental i funcional, així com la gestió administrativa, pertoca a la Generalitat.

Per tant, res no impedeix que, mitjançant els corresponents mecanismes de cooperació i de col·laboració, la Generalitat pugui dissenyar un qüestionari que satisfaci els requeriments d'informació de naturalesa socioeconòmica que demana l'Estat i que, alhora, compti amb els requisits de comparabilitat i integració amb la resta de dades que s'obtinguin per part d'altres administracions educatives competents en altres nivells i territoris.

En conseqüència, l'article 7.5 RD 1058/2015 desborda les bases atribuïdes constitucionalment a l'Estat i vulnera les competències de la Generalitat previstes a l'article 131.3 EAC.

***Tercer. El marc constitucional i estatutari de la llengua a l'ensenyament i la seva aplicació a l'article 7.3 RD 1058/2015***

1. En aquest fonament jurídic examinarem els aspectes de l'article 7 RD 1058/2015 relacionats amb l'ús de la llengua a les proves de les avaluacions finals de l'etapa de primària i, per tant, allò que es disposa en el seu apartat 3, quan diu que:

«La evaluación de las competencias en relación con las asignaturas distintas de Lengua Castellana y Literatura, Primera y Segunda Lengua Extranjera y Lengua Cooficial y Literatura se podrá realizar en lengua castellana o en la lengua cooficial correspondiente, a elección de los padres, madres o tutores legales.»

El precepte reglamentari que ara s'examina pretén crear un dret d'opció lingüística en l'àmbit del sistema educatiu espanyol pel qual s'atribueix als representants legals dels menors la facultat d'escollir la llengua en què s'han de realitzar les proves d'avaluació abans esmentades. Més concretament, els atorga la facultat de triar entre la llengua castellana o l'altra llengua oficial de la comunitat autònoma quan es tracti de comprovar el grau d'adquisició de les competències en assignatures que no siguin lingüístiques, en particular, de la competència matemàtica i les competències bàsiques en ciència i tecnologia. Per tant, es tracta d'una norma aplicable únicament als centres docents radicats en comunitats autònomes amb un règim lingüístic de doble oficialitat i, de fet, presumiblement, destinada a les que hagin optat per un model de conjunció lingüística, com és el cas, entre d'altres, de Catalunya.

Així, d'acord amb el seu contingut i la seva finalitat, l'article 7.3, en la mesura que regula quina és la llengua en la qual s'han de realitzar les proves per a la comprovació del nivell d'adquisició de determinades capacitats i habilitats, s'enquadra en el paràmetre competencial constitucional i estatutari

relatiu a la regulació de les llengües oficials a l'ensenyament, si bé des de la perspectiva de l'organització de la llengua docent en el centre escolar, més que no pas com a assignatura curricular objecte d'aprenentatge.

Per tant, tot i l'estreta relació que existeix entre el coneixement de la llengua com a matèria curricular i d'estudi i el seu ús com a llengua docent, atès que aquest segon potencia ineludiblement el primer (STC 337/1994, de 23 de desembre, FJ 10), centrarem principalment la nostra anàlisi en els aspectes competencials de la regulació de la llengua vehicular.

Per dur a terme aquesta tasca, farem referència a alguns continguts dels articles 3.1 i 27 CE i als articles 6.1, 35 i 131 EAC, que van ser objecte d'una anàlisi exhaustiva al DCGE 3/2014, ja citat en ocasions anteriors, al qual ens remetem en termes generals (FJ 4).

Malgrat tot, no resulta sobrer recordar que, des d'un principi, el Tribunal Constitucional ha declarat que el model de conjunció lingüística implementat en el sistema educatiu català (inicialment desenvolupat per la Llei 7/1983, de 18 d'abril, de normalització lingüística a Catalunya, i regulat després per les lleis 1/1998, de 7 de gener, de política lingüística, i 12/2009, de 10 de juliol, d'educació) és respectuós amb la Constitució, entenent que s'ha establert dins del marc de l'article 149.1.30 CE i que deriva d'una opció legítima del legislador català, que respon a un propòsit d'integració i cohesió social en la comunitat autònoma, sigui quina sigui la llengua habitual de cada ciutadà.

Aquesta afirmació s'ha fonamentat en dos criteris principals: en primer lloc, perquè es garanteix el compliment de la previsió constitucional de l'article 3 CE, en el sentit que parteix de l'exigència de conèixer suficientment i de poder usar correctament les dues llengües cooficials en finalitzar l'etapa d'ensenyament obligatori (art. 35.2 EAC). I, en segon lloc, s'ha considerat respectuós amb el bloc constitucional que la llengua catalana, en atenció a



l'objectiu de la normalització lingüística, constitueix el centre de gravetat del model de bilingüisme establert i que sigui la llengua normalment emprada com a vehicular i d'aprenentatge (art. 6.1 i 35.1 EAC), sempre que no suposi l'exclusió del castellà com a llengua docent, de forma que en quedi garantit el coneixement i l'ús en el territori de la comunitat autònoma (STC 337/1994, FJ 10; 31/2010, de 28 de juny, FJ 24, i 15/2013, de 31 de gener, FJ 4).

Així mateix, al DCGE 4/2014, recordàvem que «a partir de la STC 31/2010, que va afirmar que no es podia prescriure normativament un desequilibri entre dues llengües oficials (FJ 12.a), es pot sostenir que les dues llengües oficials, des de la perspectiva del seu caràcter de llengua curricular, és a dir, des de l'òptica que són ensenyades i avaluades dins d'unes assignatures de llengua o literatura concretes, rebran un tractament equivalent; això no obsta que, des de la perspectiva docent o de llengua vehicular o de comunicació, el criteri no sigui el de la igualtat, sinó el d'apreciar una proporció raonable entre les llengües declarades oficials» (FJ 3).

D'aquesta manera, els poders públics estan facultats per determinar la utilització de les dues llengües que són oficials en una comunitat autònoma com a llengües de comunicació de l'ensenyament, de conformitat amb el repartiment competencial en matèria d'educació, pel fet que el dret de tothom a l'educació constitueix una activitat eminentment reglada i de caràcter prestacional (STC 337/1994, FJ 9; 31/2010, FJ 24).

Quant a Catalunya, resulta clar que, d'acord amb les prescripcions estatutàries sobre la llengua pròpia (art. 6.1 EAC) i amb el reconeixement dels drets lingüístics a l'ensenyament (art. 35 EAC), entre els quals s'inclouen el dret dels alumnes a rebre l'ensenyament en català i a no ser separats en centres ni en grups classe diferents per raó de llur llengua habitual (apts. 2 i 3), les competències de la Generalitat en matèria

d'educació (art. 131 EAC) i de normalització lingüística (art. 143 EAC) l'habiliten per configurar el model educatiu des d'aquesta perspectiva de la utilització de la llengua vehicular.

Com ha argumentat el Tribunal Constitucional, les decisions dels poders públics relatives a l'ensenyament en una llengua determinada han de considerar-se en estreta connexió amb les mesures de política educativa dirigides a assegurar el coneixement d'aquesta llengua (STC 337/1994, FJ 10). I, d'acord amb això, en el DCGE 3/2014 hem afirmat que ha de ser la comunitat autònoma corresponent, en el nostre cas la Generalitat, qui ha de determinar el sentit que s'ha de donar a l'expressió «proporció raonable» referida a la llengua docent, la qual pot variar en funció de les finalitats que es pretengui assolir en l'organització del sistema educatiu i d'altres factors materials com el territori, el nivell o l'etapa educativa i, fins i tot, les característiques del centre docent, perquè constitucionalment és l'única habilitada per fer-ho en funció de les seves competències (FJ 3).

En el mateix Dictamen i fonament jurídic vàrem assenyalar també que, des de l'inici del règim constitucional actual, han estat les comunitats autònomes les que han regulat aquesta qüestió, optant per diferents models lingüístics, com també reconeix el mateix Tribunal Constitucional quan declara que «corresponde a los poderes públicos competentes, en atención a los objetivos de 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, FJ 10).

Pel que ara interessa, hem de recordar que aquesta mateixa doctrina constitucional ha reiterat que ni del contingut del dret constitucional a l'educació previst a l'article 27 CE ni, en particular, dels seus apartats 2, 5 i 7 es desprèn un dret a rebre l'ensenyament en només una de les dues llengües oficials en la comunitat autònoma, a elecció dels interessats; per tant, tampoc no hi ha un dret a l'elecció de la llengua per a la realització de les proves. Això anterior significa que no existeix un dret d'opció lingüística que els fills rebin educació en la llengua de preferència dels seus progenitors en el centre docent públic de la seva elecció (STC 195/1989, de 27 de novembre, FJ 3), com tampoc a la lliure elecció de la llengua vehicular a l'ensenyament, ja sigui el castellà o el català, pel fet que, entre altres raons, aquest dret «entrañaría la exclusión voluntaria de una de las dos lenguas cooficiales como lengua docente» (STC 337/1994, FJ 9.A).

2. En el cas que ara ens ocupa, el Reial decret pretén atribuir un dret d'opció lingüística als pares, les mares o els tutors legals dels alumnes respecte de la llengua oficial en la qual poden realitzar les proves d'avaluació del final de l'etapa de l'educació primària. Ja s'ha dit que el Tribunal Constitucional no considera emparat en la Constitució un dret dels representants legals a elegir la llengua oficial de la comunitat autònoma en la qual han de rebre els seus fills els ensenyaments (STC 195/1989, FJ 5). Aquesta conclusió és perfectament traslladable a la situació concreta que ara s'examina, en tant que es tracta de la projecció d'un inexistent dret constitucional a un aspecte concret de l'ensenyament, això és, l'avaluació dels coneixements adquirits per l'alumnat al final d'una de les etapes educatives. D'altra banda, la mateixa jurisprudència ha indicat que el deure general de conèixer el castellà no pot derivar en el dret a excloure la utilització del català com a llengua docent (STC 337/1994, FJ 9). Igualment, també s'ha dit que el model lingüístic que s'apliqui a l'educació, en particular pel que fa a la llengua docent, correspon regular-lo a la Generalitat (art. 148.1.17 CE i 131 i 143 EAC).

Certament, amb l'opció lingüística que crea el Reial decret, se supedita l'actuació de l'Administració educativa catalana a les decisions dels particulars interessats, amb la qual cosa queda a la seva lliure decisió l'exclusió de la llengua catalana com a llengua d'ensenyament, en especial per a la comprovació del nivell d'adquisició de determinades competències. Així mateix, s'altera el règim general de la llengua vehicular a l'etapa de l'educació primària i, en definitiva, el model mateix de conjunció lingüística del sistema educatiu català, que correspon establir a la Generalitat a l'empara de les seves competències (STC 337/1994, FJ 10).

Ultra això, podem fer alguna consideració més respecte de l'aplicació de l'article 7.3 RD 1058/2015, ja que, si bé la dita norma es refereix al règim general de la llengua de realització de les proves d'avaluació, sense distingir cap tipologia d'alumnat, hom podria intentar justificar la seva validesa per al supòsit d'estudiants d'incorporació tardana que tinguin dificultats per a la comprensió de les llengües oficials. Ara bé, l'esmentada interpretació en cap cas pot ser acceptada, atès que el tractament d'aquest fenomen, d'acord amb el paràmetre competencial que s'ha exposat, correspon també a la Generalitat. De fet, aquestes situacions particulars ja estan previstes expressament a l'article 35.4 EAC, quan disposa que «[e]ls alumnes que s'incorporen més tard de l'edat corresponent al sistema escolar de Catalunya gaudeixen del dret a rebre un suport lingüístic especial si la manca de comprensió els dificulta seguir amb normalitat l'ensenyament». En compliment d'aquest mandat, i per tal de preservar que els rendiments escolars de l'alumnat que es trobi en aquesta situació, o en d'altres equivalents, no siguin inferiors quan no hagin adquirit un coneixement elemental d'una de les dues llengües oficials, l'Administració educativa catalana ha d'adoptar les mesures normatives, organitzatives i de suport pedagògic que siguin necessàries en cada cas. D'aquesta manera, a títol il·lustratiu, podem fer esment de l'article 10.2 de la Llei 12/2009, de 10 de

juliol, d'educació que, recollint aquest mandat estatutari, preveu, entre d'altres aspectes, una acollida personalitzada per als alumnes nouvinguts i, en particular, una atenció lingüística que els permeti iniciar l'aprenentatge en català. I, també, de l'article 11, relatiu al català com a llengua vehicular i d'aprenentatge, que explicita que les activitats d'avaluació de les àrees, les matèries i els mòduls del currículum han d'ésser normalment en català (aquesta regulació va ser examinada en el DCC núm. 294, de 10 de juny, F II i IV.3 i .4).

En conclusió, l'apartat 3 de l'article 7 del Reial decret 1058/2015 vulnera els articles 6.1 i 35 EAC, com també les competències estatutàries previstes a l'article 131.3 EAC.

Atesos els raonaments continguts en els fonaments jurídics precedents, formulem les següents

## CONCLUSIONS

**Primera.** L'apartat 3 de l'article 4 del Reial decret 1058/2015, de 20 de novembre, pel qual es regulen les característiques generals de les proves de l'avaluació final d'educació primària que estableix la Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'educació, vulnera les competències de la Generalitat previstes a l'article 131.3 EAC i no troba empara en l'article 149.1.30 CE.

*Adoptada per unanimitat.*

**Segona.** L'apartat 3 de l'article 7 del Reial decret 1058/2015, de 20 de novembre, vulnera les competències de la Generalitat previstes a l'article 131.3 EAC, com també és contrari als articles 6.1 i 35 EAC.

*Adoptada per unanimitat.*

**Tercera.** Els apartats 4 i 5 de l'article 7 del Reial decret 1058/2015, de 20 de novembre, vulneren les competències de la Generalitat previstes a l'article 131.3 EAC i no troben empara en l'article 149.1.30 CE.

*Adoptada per majoria de vuit vots a favor i un en contra.*

Aquest és el nostre Dictamen, que pronunciem, emetem i signem al Palau Centelles en la data indicada a l'encapçalament.