

BASE DE DATOS DE Norma DEF.-

Referencia: NCJ060743

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia 271/2015, de 17 de diciembre de 2015

Pleno

Cuestión de inconstitucionalidad núm. 6424/2014

(BOE de 22 de enero de 2016)

SUMARIO:

Protección de la maternidad, de la infancia y del nasciturus. Inconstitucionalidad mediata o indirecta. Legislación autonómica que modifica los criterios de puntuación en los procesos de admisión de alumnos en centros docentes no universitarios sostenidos con fondos públicos en el territorio de esa Comunidad Autónoma, al considerar al nasciturus como ya nacido a la hora de baremar la petición de plaza del hermano ya nacido. La aplicación de la regla autonómica no supone vulneración de la legislación básica estatal en materia de educación y, por tanto, no es inconstitucional, dados los propios términos abiertos en los que están concretadas las bases estatales, que permiten su desarrollo y, sobre todo, una ampliación de criterios, así como que lo que produce realmente es el efecto de una puntuación adicional, aunque no comporte esa adición de manera autónoma, sino a través de otros criterios estatales, cuya aplicación respeta; y, finalmente, su valor moderado de la puntuación adicional que esta regla de valoración puede añadir sobre los criterios estatales prioritarios.

PRECEPTOS:

Constitución Española, art. 149.1.30.

Ley 6/2009, de las Cortes Valencianas (Protección de la maternidad), art. 22.

Decreto de la Generalitat Valenciana 42/2013 (Modificación del Decreto 33/2007 por el que se regula el acceso a los centros docentes públicos y privados concertados que imparten enseñanzas en régimen general), arts. 16.2 y 28.

Ley Orgánica 2/2006 (de educación), art. 84.2.

PONENTE:

Don Pedro José González-Trevijano Sánchez.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 6424-2014, promovida por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana respecto al art. 22 de la Ley de las Cortes Valencianas 6/2009, de 30 de junio, de protección de la maternidad. Han comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado, la Abogada de la Generalitat Valenciana, en representación del Consell, el Letrado de las Cortes Valencianas, en representación de la Cámara, y la Fiscal General del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Pedro José González-Trevijano Sánchez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 28 de octubre de 2014 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal escrito de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, al que se acompaña, además del testimonio del procedimiento correspondiente, el Auto de 30 de septiembre de 2014, por

el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 22 de la Ley 6/2009, de 30 de junio, de las Cortes Valencianas, de protección de la maternidad, por presunta vulneración del art. 149.1.30 CE.

2. Los antecedentes de hecho de la presente cuestión de inconstitucionalidad son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) La Abogada del Estado interpuso recurso contencioso-administrativo ordinario 237-2013, contra el Decreto de la Generalitat Valenciana 42/2013, de 22 de marzo, de modificación del Decreto 33/2007, de 30 de marzo, por el que se regula el acceso a los centros docentes públicos y privados concertados que imparten enseñanzas en régimen general («Diario Oficial de la Comunidad Valenciana» de 26 de marzo de 2013), solicitando la declaración de nulidad de los arts. 16.2 y 28 de la citada disposición, por posible vulneración de lo dispuesto en el art. 84.2 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación (en adelante LOE), que tiene carácter de legislación básica estatal.

Dado que los preceptos reglamentarios impugnados son mera aplicación de lo prescrito por el art. 22 de la Ley 6/2009, de 30 de junio, y por tanto la decisión del recurso contencioso-administrativo interpuesto dependía de la validez de dicha norma legal, el órgano judicial, una vez concluido el procedimiento y dentro del plazo para dictar sentencia, acordó mediante providencia de 16 de julio de 2014, y de conformidad con lo dispuesto en el art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), dar audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal para que en el plazo común e improrrogable de diez días pudieran alegar lo que estimaren conveniente sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el citado precepto legal.

b) El Ministerio Fiscal, despachando el trámite de audiencia, emitió informe en el que considera cumplidos todos los trámites necesarios para el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.

c) La Abogada del Estado consideró procedente asimismo el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, en la medida en que tanto los arts. 16.2 y 28 del Decreto 42/2013, de 22 de marzo, como el art. 22 de la Ley 6/2009, de 30 de junio, del que traen causa por ser mera reproducción, serían inconstitucionales por vulneración del art. 149.1.30 CE, que atribuye en exclusiva al Estado la aprobación de la legislación básica en materia de educación, en relación con el art. 84 LOE, que constituye la normativa básica del Estado en materia de admisión de alumnos en centros educativos no universitarios sostenidos con fondos públicos. Estima, además, que los mencionados preceptos serían también contrarios al art. 2 de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de protección a las familias numerosas, que recoge con detalle la definición de aquéllas.

d) La Abogada de la Generalitat Valenciana, en representación del Consejo de Gobierno, se opuso al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, por entender que la Ley autonómica cuestionada no vulnera las competencias del Estado en materia de educación ni la legislación básica dictada por éste, que el precepto tendría cobertura competencial en los arts. 49.3.9 y 53 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (EAV), y habilitación derivada de la propia disposición adicional sexta LOE, que permite el desarrollo normativo por las Comunidades Autónomas de lo dispuesto en dicha Ley, a excepción de las cuestiones encomendadas al Gobierno de la Nación o que versen sobre aspectos de competencia exclusiva del Estado.

3. A la vista de las alegaciones formuladas, la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana dictó Auto de 30 de septiembre de 2014 en el que acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 22 de la Ley de las Cortes Valencianas 6/2009, de 30 de junio, de protección de la maternidad por posible vulneración del art. 149.1.30 CE. En dicho Auto el órgano jurisdiccional realiza, en síntesis, las siguientes consideraciones:

Los arts. 16.2 y 28 del Decreto 42/2013, de 22 de marzo, del Consell de la Comunidad Valenciana, de modificación del Decreto 33/2007, de 30 de marzo, recurridos en vía contencioso-administrativa ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, fueron dictados en aplicación de lo dispuesto en el art. 22 de la Ley valenciana 6/2009, de protección de la maternidad, de la que son una transcripción prácticamente literal.

El citado art. 22 de la Ley valenciana 6/2009 establece, para los procesos de admisión de alumnos de centros docentes no universitarios mantenidos con fondos públicos, que los alumnos cuya madre se encuentre en estado de gestación, obtendrán la puntuación que les correspondería si ya hubiera nacido su nuevo hermano (o hermanos, en el caso de gestación múltiple); y añade en su segundo párrafo, que para justificar el estado de gestación se tendrá que aportar certificación médica que acredite el embarazo de la madre en el momento de presentación de la solicitud de escolarización.

La Sala pone de manifiesto que el art. 84 LOE no prevé esta regla entre aquellas a tener en cuenta prioritariamente en el proceso de admisión de los alumnos. En consecuencia, entiende que «la cuestión a decidir en la presente litis consiste en determinar si la introducción de dicho criterio de decisión en los mencionados preceptos supone un exceso en el ejercicio de la competencia que la Comunidad Autónoma de Valencia tiene asumida por vía estatutaria, si va más allá que la simple configuración de un aspecto organizativo amparado por dicha competencia autonómica o, por contra, si desactiva la previsión de la normativa básica dictada en desarrollo del artículo 27 CE para garantizar el cumplimiento de los deberes que corresponden al poder público en materia de educación y

enseñanza, incorporando un elemento en la configuración de aquel criterio, que lo desvirtúa en su concepción básica para quebrar la necesaria igualdad que se trata de procurar en el territorio español en el ejercicio del derecho a la educación».

4. Mediante providente de 20 de enero de 2015 el Pleno de este Tribunal acordó la admisión a trámite de la cuestión de inconstitucionalidad planteada, publicándose en el «Boletín Oficial del Estado» de 30 de enero de 2015, así como en el «Diario Oficial de la Generalidad Valenciana» de la misma fecha. De conformidad con lo previsto en el art. 37.3 LOTC se dio traslado de las actuaciones al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, a la Fiscal General del Estado, al Gobierno de la Nación, por conducto del Ministro de Justicia, al Consell de la Generalitat Valenciana y a las Cortes Valencianas, también por conducto de sus Presidentes, para que pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen pertinentes. Igualmente, se comunicó la admisión a trámite a la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, a efectos de considerar producida la suspensión de las actuaciones del proceso judicial ordinario del que traía causa, hasta que el Tribunal Constitucional resuelva definitivamente sobre la misma, tal como prevé el art. 35.3 LOTC.

5. El Presidente del Senado, por escrito registrado en este Tribunal el día 4 de febrero de 2015, interesó se tuviera por personada a dicha Cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. En los mismos términos, y mediante escrito registrado el día 6 de febrero de 2015, el Presidente del Congreso comunicó el acuerdo adoptado por la Mesa de la Cámara, que además remitía el asunto a la Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones y a la Asesoría Jurídica de la Secretaría General de la Cámara.

6. El Consell de la Generalitat Valenciana se dio por notificado de la admisión a trámite de la cuestión de inconstitucionalidad mediante escrito registrado el 10 de febrero de 2015, y trasladó la admisión de la cuestión a las Consellerías afectadas. Finalmente, la Mesa de las Cortes Valencianas, mediante escrito de 10 de febrero de 2015, efectuó su personación en el proceso, facultando a los servicios jurídicos de la Cámara para comparecer y realizar las actuaciones procesales que correspondiesen en defensa de la constitucionalidad de la Ley.

7. La Abogada de la Generalitat Valenciana, en representación de la misma, evacuó asimismo el trámite de alegaciones conferido mediante escrito registrado el 16 de febrero de 2015.

Tras reproducir el tenor literal del precepto controvertido, de los artículos que recogen los títulos competenciales implicados (art. 149.1.30 CE, y arts. 49.3.9 y 53 EAV), y de los preceptos de la legislación educativa del Estado de interés en la cuestión planteada (art. 84, apartados 2 y 7, y disposición adicional sexta LOE), se argumenta que el art. 22 de la Ley 6/2009 se inserta en el margen de acción de que disponen las Comunidades Autónomas en las materias en las que el Estado tiene competencia para establecer las normas básicas. Las alegaciones se sustentan pues en el examen sobre el contenido y alcance de la normativa básica del Estado de acuerdo con la jurisprudencia de este Tribunal y de la aplicación hecha de la misma por parte de la jurisdicción ordinaria.

a) En cuanto a la primera, se citan en las SSTC 5/1981, 6/1982, 48/1985, 267/1987, 137/1986, 98/2001, y más en detalle las SSTC 194/2004, de 4 de noviembre, y 214/2012, de 14 de noviembre.

La STC 194/2004 recoge la doctrina de la legislación básica como común denominador normativo necesario para asegurar la unidad fundamental prevista en las normas del bloque de constitucionalidad, a partir del cual cada Comunidad Autónoma puede introducir las peculiaridades que estime convenientes de acuerdo con las competencias que le asigne su Estatuto. Esas bases deben satisfacer unos requisitos formales y materiales, que hacen que la definición de lo básico no quede en manos del legislador estatal.

Por su parte, la STC 214/2012 examina concretamente una cuestión opuesta a la ventilada en la presente cuestión de inconstitucionalidad; es decir, si la legislación básica del Estado sobre criterios de admisión de alumnos en centros financiados con fondos públicos obstaculiza el ejercicio de la competencia autonómica de desarrollo normativo en esa materia. La Sentencia infiere de lo dispuesto en la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de calidad de la educación, objeto entonces de enjuiciamiento, que corresponde a las Administraciones autonómicas la regulación última de los criterios de admisión que, además de incorporar los prioritarios recogidos en esa ley orgánica, «podrá concretar cómo pondera cada uno e, incluso podrá adicionar otros, en el margen de decisión», por lo que la legislación básica no invade competencias autonómicas. El legislador estatal se ha limitado simplemente a la fijación de unos criterios que por voluntad de la propia norma estatal «han de ser concretados por la regulación de la Administración educativa competente. Se cumple así la función de ordenación propia de las bases estatales, por cuanto es su consideración como prioritarios y su carácter objetivo, lo que impide, caso de insuficiencia de plazas, una selección arbitraria de alumnos, correspondiendo la ponderación concreta de los criterios establecidos por el legislador básico a las Administraciones educativas en el ejercicio de sus competencias en la materia».

b) En cuanto a la segunda, se recoge la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de septiembre de 1987, y se reproduce el extenso fundamento jurídico cuarto de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 19 de febrero de 2014. Ambos fallos se pronuncian sobre el régimen jurídico de los criterios de admisión de alumnos en centros docentes públicos, conforme al art. 20.2 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación, hoy derogado, y en centros sostenidos con fondos públicos, conforme al vigente art. 84.2 LOE, respectivamente.

Para el Tribunal Supremo, en la sentencia referenciada, la regulación por el Estado de unos criterios prioritarios en la Ley Orgánica del derecho a la educación «no excluye la posibilidad de que del conjunto del régimen constitucional y legal que rige la enseñanza pública no puedan extraerse otros que tengan un valor tan primordial como el de los anteriormente enunciados». También la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia sostiene que la Administración autonómica (en aquel caso, la Xunta de Galicia) tiene competencia para concretar y ponderar los criterios prioritarios sentados por el Estado, pudiendo añadir otros complementarios en ejercicio de sus facultades de desarrollo normativo en materia de regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión. Para este razonamiento la Sentencia se apoya en la doctrina del Tribunal Constitucional vertida en las SSTC 194/2004, de 4 de noviembre, y 214/2012, de 14 de noviembre, antes citadas.

La propia Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia se remite a un fallo suyo precedente (Sentencia 1296/2010, de 10 de noviembre), en el que se reitera esa doctrina, pero estimando en tal caso el recurso contra un Decreto autonómico sobre admisión de alumnos en centros docentes sostenidos con fondos públicos, pues se había alterado uno de los criterios prioritarios recogidos en el art. 84.2 LOE. Concretamente, se trataba del criterio de existencia de hermanos matriculados en el centro, que se restringía por la normativa autonómica en dos aspectos: en el cómputo de hermanos sólo se consideraban tales a aquéllos que fuesen a continuar escolarizados en ese centro durante el curso escolar para el que se solicitase la admisión; y, en el caso de centros concertados, a aquellos hermanos que estuviesen en un nivel educativo concertado en ese centro. La Sala juzgadora entendió que esos condicionantes constituían un exceso en el ejercicio de la competencia autonómica, al incorporar un límite que desvirtúa la legislación básica estatal.

Concluye la Abogada de la Generalitat que el art. 22 de la Ley 6/2009, de 30 de junio, de protección de la maternidad, no altera ni modifica ninguno de los criterios fijados por la normativa básica del Estado en materia de admisión de alumnos en centros docentes sostenidos con fondos públicos, pues solo viene a contemplar un nuevo supuesto que será baremado con el resto de criterios básicos establecidos. El legislador sólo amplía pues esos criterios, recogiendo uno más de los que puntúan en el acceso a los centros, como ocurre también, por ejemplo, con la condición de deportista de élite, no previsto en la normativa básica estatal. Con ello no se están reconociendo en suma derechos al concebido y no nacido, ni se regula la eficacia de la personalidad jurídica del *nasciturus*, cuestión que se reconoce como competencia exclusiva del Estado ex art. 149.1.8 CE. Se trata, sencillamente, de una medida de política social adoptada por la Comunidad Valenciana en atención a lo dispuesto por el art. 39 CE, que no quiebra la necesaria igualdad de trato que quiere asegurar el art. 84.1 LOE en todo el territorio español.

8. El Abogado del Estado evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito registrado el 17 de febrero de 2015, interesando, por contra, la íntegra estimación de la cuestión de inconstitucionalidad.

A su juicio, el art. 22 de la Ley valenciana, al considerar a los hijos en gestación como si ya hubieran nacido a efectos de adjudicación de plazas escolares en los centros docentes sostenidos con fondos públicos, vulnera la competencia exclusiva del Estado para dictar las normas básicas para el desarrollo del art. 27 de la Constitución (art. 149.1.30 CE) –que sería la cuestión principal en este proceso–; la regulación estatal de las familias numerosas, que también constituye legislación básica estatal a respetar por las Comunidades Autónomas; e incide también en el concepto mismo de familia, materia en la que sólo el Estado podría legislar en virtud de su título competencial exclusivo, reconocido en el art. 149.1.8 CE. Esas tres alegaciones se desarrollan del siguiente modo:

a) En primer lugar, el precepto cuestionado incidiría indebidamente en la legislación básica del Estado sobre educación. Con cita de jurisprudencia de este Tribunal (STC 182/2013, de 23 de octubre, que invoca a su vez fallos anteriores), se destaca que, en caso de competencias normativas compartidas, es la legislación autonómica la que debe acomodarse a la básica estatal, siempre que ésta reúna las condiciones materiales y formales exigibles.

Los criterios de prioridad que recoge el art. 84.2 LOE, que tienen carácter básico conforme a la disposición adicional quinta de esa norma, y pueden ser desarrollados por las Comunidades Autónomas en virtud de su disposición adicional sexta, podrán ser ponderados por el legislador autonómico, pero éste no podrá variarlos ni crear otros distintos. De otro modo incurriría en una inconstitucionalidad mediata o indirecta, por infracción del art. 149.1.30 CE, a través de lo que el legislador estatal ha configurado como básico en la materia, ya que el art. 84.2 LOE vendría a integrarse en el conjunto de las normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en materia de educación.

Así, ya la STC 77/1985, de 27 de junio, FJ 5, ratificó la constitucionalidad de la legislación estatal (en ese caso, la Ley Orgánica del derecho a la educación), en la que se fijaban una serie de criterios objetivos de selección de alumnos en caso de insuficiencia de plazas en centros públicos y concertados; y así ha sido corroborado en

recursos de inconstitucionalidad posteriores interpuestos contra el mismo aspecto de la Ley Orgánica 10/2002. Son los casos asimismo de la STC 184/2012, de 17 de octubre, FJ 4, y de la STC 214/2012, de 14 de noviembre, FJ 7, que con idéntica redacción en este punto señalan, que «el legislador estatal se ha limitado a la fijación de unos criterios que, como reza la propia disposición adicional quinta, han de ser concretados por la regulación de la Administración educativa competente. Se cumple así la función de ordenación propia de las bases estatales, por cuanto es su consideración como prioritarios y su carácter objetivo, lo que impide, caso de insuficiencia de plazas, una selección arbitraria de alumnos, correspondiendo la ponderación concreta de los criterios establecidos por el legislador básico a las Administraciones educativas en el ejercicio de sus competencias en la materia». Por tanto, al legislador básico le correspondería la determinación o configuración legal de los criterios de admisión, mientras que a la normativa de desarrollo le compete solo la ponderación de esos criterios. Contar al concebido no nacido como miembro de la familia numerosa vendría a incorporar un elemento nuevo en la configuración legal de uno de los criterios prioritarios de adjudicación de plazas en centros docentes, desvirtuando o desactivando el carácter básico del criterio fijado por el Estado, al quebrar la necesaria igualdad que se trata de procurar en el territorio español en el ejercicio del derecho a la educación.

b) El precepto cuestionado también atentaría contra el carácter básico de la legislación estatal de protección de las familias numerosas, al repercutir sobre el régimen jurídico de los beneficios que le procura la legislación sectorial, especialmente en sus relaciones con las Administraciones públicas. Esa legislación se concreta en la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, que aspira a «promover las condiciones para que la igualdad de los miembros de las familias numerosas sea real y efectiva en el acceso y disfrute de los bienes económicos, sociales y culturales» (art. 1.1). El concepto de familia numerosa viene definido en el art. 2 de la Ley 40/2003, como aquella integrada por uno o dos ascendientes con tres o más hijos, sean o no comunes, si bien esa noción se completa en apartados subsiguientes con supuestos que se integran también en el concepto, a pesar de no alcanzar ese número de miembros, en atención a determinadas circunstancias (como la discapacidad de algún miembro, o las situaciones de tutela o acogimiento familiar). Por su parte, el art. 3 de la Ley 40/2003 concreta las condiciones específicas que deben reunir los hijos para el reconocimiento y mantenimiento como familia numerosa (en cuanto a la edad y estado civil, a la situación de convivencia y de dependencia económica). Ninguno de esos preceptos contempla sin embargo que el nasciturus permita al grupo familiar beneficiarse, individual o colectivamente, de la condición de familia numerosa o de miembro de la misma.

El Abogado del Estado aporta dos argumentos para avalar que la Ley estatal de protección de familias numerosas exige en preceptos de carácter básico que los hijos que la integran hayan nacido. El primero, de carácter sustantivo, es la exigencia de nacionalidad española o de un Estado miembro de la Unión Europea por parte del art. 3.2 de la Ley 40/2003. La nacionalidad es un estado civil de la persona que exige a su vez ostentar personalidad jurídica, la cual sólo se obtiene por el nacimiento en las condiciones establecidas en el art. 30 del Código civil (CC). El segundo, que es de carácter formal, proviene de la exigencia del art. 5 de la Ley 40/2003 de acreditar la condición de familia numerosa mediante el título oficial establecido al efecto. Ese título, exigible como requisito *ad solemnitatem* para el reconocimiento y efectos jurídicos de la existencia de una familia numerosa, no incluye a los hijos concebidos pero no nacidos en el momento de su expedición. Sólo una vez producido el nacimiento podrá modificarse el título, tal como prevé el art. 6 de la Ley 40/2003. Y los beneficios que se conceden a las familias numerosas sólo surten asimismo efectos, tal como indica el artículo 7, a partir de la fecha de la presentación de la solicitud de reconocimiento o renovación del título oficial. Por tanto, solo el nacimiento efectivo puede determinar la adquisición de la condición de miembro de familia numerosa.

En definitiva, el art. 22 de la Ley autonómica 6/2009, de 30 de junio, de protección de la maternidad, amplía el concepto de familia numerosa, aunque sea sólo para la obtención de un beneficio en el acceso a centros docentes sostenidos con fondos públicos, y constituye un desarrollo extra-limitativo de la legislación básica estatal.

c) Por extensión, y como elemento instrumental de su argumentación, el Abogado del Estado entiende que la cuestión suscitada afecta también al concepto legal de familia, a efectos de su proyección jurídico-pública. Por un lado, ese concepto no puede configurarse a voluntad del legislador autonómico de desarrollo, aunque sea para la aplicación de una prescripción sectorial protectora y bienintencionada. Por otro lado, la familia es un concepto legal que forma parte del derecho común, y que es competencia exclusiva del Estado definir, en virtud de la reserva establecida por el art. 149.1.8 CE, sobre el derecho civil.

En palabras del representante del Estado, «efectivamente, la familia –numerosa o no– se compone de personas físicas. La persona es persona porque tiene personalidad. La personalidad en derecho quiere decir la posibilidad de ser titular de relaciones y situaciones jurídicas. Desde la perspectiva estrictamente jurídicopositiva, no desde la del derecho natural ni de la del orden moral, la personalidad civil de las personas físicas, como establece el art. 29 CC, se determina por el nacimiento». Esta circunstancia no quedaría desvirtuada por la previsión que añade tal precepto sobre que «el concebido se tiene por nacido para todos los efectos que le sean favorables», pues esta previsión legal se refiere a beneficios propios y no de terceros o de la unidad familiar en su conjunto, como son fundamentalmente los sucesorios, que además sólo serán efectivos cuando se verifique su nacimiento, siendo gestionados hasta entonces por su representante legal. Por ello, la legislación administrativa autonómica, en este caso relativa a la acción protectora en beneficio de las familias numerosas, no puede alterar el concepto jurídico de

familia propio del derecho común, estableciendo la ficción legal de que la personalidad civil surge en un momento anterior al del nacimiento, pues ello contraviene la competencia estatal sobre el derecho civil recogida en el art. 149.1.8 CE.

9. Mediante escrito registrado el 24 de febrero de 2015 el Letrado de las Cortes Valencianas formuló sus alegaciones, en representación de esa Cámara, interesando la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad planteada.

Tras unos sucintos antecedentes se alega, en primer lugar, que la Comunidad Valenciana ostenta conforme al art. 49.1, apartados 24 a 27 EAV, competencias exclusivas en materia de servicios sociales, juventud, promoción de la mujer, instituciones de protección y ayuda a menores, jóvenes, inmigrantes, tercera edad, personas con discapacidad y otros grupos o sectores necesitados de especial protección. En ejercicio de esas competencias se dictó la Ley 12/2008, de 3 de julio, de protección integral de la infancia y la adolescencia de la Comunidad Valenciana, que en su artículo 8 contempla la protección del derecho a la vida en formación, así como de las mujeres gestantes que estén decididas a tener a su hijo, facilitándoles los medios sociales, educativos y sanitarios necesarios para ello. Y en esa misma línea de política legislativa se aprobó la Ley 6/2009, de 30 de junio, de protección de la maternidad, cuyo artículo 22 pretende dar también protección a la mujer gestante.

En segundo lugar, se sostiene que el precepto legal cuestionado no vulnera el art. 149.1.30 CE, pues ha sido dictado en ejercicio de las competencias autonómicas asumidas en materia de educación (arts. 49.3.9 y 53 EAV), y está avalado por la doctrina del Tribunal Constitucional, que reconoce la competencia de las Comunidades Autónomas para introducir peculiaridades en virtud de opciones políticas propias, que respeten los límites de la legislación básica del Estado.

En tercer lugar, se invoca la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia 107/2014, de 19 de febrero, también citada por la Abogada de la Generalitat, que admite que la Comunidad Autónoma pueda concretar y ponderar los criterios prioritarios de admisión de alumnos en centros sostenidos con fondos públicos establecidos por el Estado.

10. Por último, la Fiscal General del Estado, por escrito registrado el 27 de febrero de 2015, presentó su escrito de alegaciones, interesando la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad por las razones que se resumen a continuación.

Destaca que el objeto de debate es la posible inconstitucionalidad mediata de una norma legal autonómica por contradicción con la normativa básica del Estado, recogiendo la doctrina constitucional aplicable a estos supuestos, con cita de la STC 181/2012, de 15 de octubre, FJ 3. Igualmente se expone el marco normativo competencial en materia de educación, tanto estatal como autonómico. A este respecto, se subraya con carácter previo que el art. 84.2 LOE, que constituye la legislación estatal básica aplicable, ha sido modificado por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa, pero sin que tal reforma afecte a la presente cuestión de inconstitucionalidad, por ser de aplicación el bloque constitucional vigente al iniciarse el proceso a quo, que se produjo en mayo de 2013.

El sentido del art. 84.2 LOE es asegurar un mínimo de homogeneidad en el acceso a centros docentes, cuando haya insuficiencia de plazas para atender todas las solicitudes que se planteen. Pero el legislador estatal sólo fija para ello unos criterios que deben tener consideración preferente, y que no impiden el establecimiento de otros complementarios por las Comunidades Autónomas. Además, no hay reparo para que esos otros criterios se contengan en leyes ordinarias, lo cual incluso «deviene imperativo constitucional cuando de articular las competencias estatales con las autonómicas se trata» (STC 137/1986, de 6 de noviembre, FJ 3), tal y como ocurre en el caso del despliegue regulatorio del art. 27 CE. Esa colaboración normativa está prevista pues por el art. 84.1 LOE, que dispone que serán las Administraciones educativas las que regulen el proceso de admisión de alumnos en centros educativos.

En este punto, se recoge la doctrina de este Tribunal sobre los criterios de valoración de las solicitudes de puestos escolares, expresada en las SSTC 184/2012, de 17 de octubre, FJ 4 b), y 214/2012, de 14 de noviembre, FJ 7. Se confirma así que los criterios fijados por el Estado para la admisión en centros sostenidos con fondos públicos constituyen normas básicas que las Comunidades Autónomas deben respetar, pero que la normativa de desarrollo corresponde a las distintas Administraciones educativas, incorporando en todo caso los criterios prioritarios que ha establecido el Estado, tanto adicionando otros criterios distintos, como ponderando y concretando los criterios básicos estatales, siempre que no incurran en arbitrariedad.

Por otro lado, se constata que la normativa autonómica valenciana cuestionada (tanto la Ley 6/2009, de 30 de junio, de protección de la maternidad, como el Decreto 42/2013, de 23 de marzo) responde a un bien constitucional recogido en el art. 39 CE, y se enmarca en la obligación de los poderes públicos allí establecida de asegurar la protección de la familia, previsión incorporada también en el art. 10.3 EAV. La normativa cuestionada no viene por tanto a reconocer derecho alguno al nasciturus, ni es incompatible con la normativa básica estatal al introducir la consideración del estado de gestación de la madre como criterio de adjudicación de plazas escolares. Simplemente establece una ficción legal, al introducir un elemento que el legislador autonómico considera relevante

para proteger la maternidad, en consonancia con uno de los objetivos recogidos en el art. 1 de la Ley 6/2009, de 30 de junio: «el derecho a la vida en formación desde la concepción».

En cuanto a la compatibilidad de la normativa autonómica con la básica estatal, se argumenta que la situación de las madres gestantes se valora en las solicitudes no con una puntuación directa, sino a través de otros criterios recogidos en la normativa estatal y autonómica. Además, los Decretos autonómicos 33/2007, de 30 de marzo, y 42/2013, de 22 de marzo, de modificación del anterior, respetan la legislación básica estatal por incorporar a esa normativa los criterios prioritarios fijados por el Estado, asignándoles la puntuación que les corresponde.

El escrito de la Fiscalía General del Estado presta también especial atención a analizar si la ficción legal de considerar al nasciturus como un hermano más, pudiese vulnerar el mandato estatal de regular los criterios de admisión en condiciones de igualdad. A tal efecto, subraya que el número de hermanos de la familia no es un criterio de admisión en cuanto tal, de manera que la consideración del nasciturus como ya nacido repercute más bien en otros criterios de adjudicación de plazas escolares. En concreto, en los criterios de las rentas anuales de la unidad familiar y la condición de familia numerosa [art. 16.1, letras d) y f) del Decreto autonómico].

Así, en cuanto al criterio de la renta familiar, el art. 21 del Decreto autonómico especifica la manera de evaluarlo, otorgando un punto a las rentas familiares iguales o inferiores a 1,5 veces el indicador público de renta de efectos múltiples, de acuerdo con la información que facilite directamente la Agencia Estatal de Administración Tributaria a la Administración autonómica. A estos efectos, como las rentas anuales se calcularán «teniendo en cuenta el número de miembros de la unidad familiar» (artículo 21.2), la consideración del nasciturus como un hermano más repercutirá en el cómputo de las mismas.

Y respecto al criterio de tener la unidad familiar la condición de numerosa, se destaca primero que no era como tal un criterio prioritario según la redacción original del art. 84.2 LOE. En la normativa estatal esa condición sólo tendría virtualidad a través del criterio relativo a la renta anual de la unidad familiar. En cambio, la normativa autonómica sí recoge expresamente como criterio de adjudicación de plazas la condición de familia numerosa [apartado 1 f) del art. 21], asignando 3 puntos a la de carácter general y 5 puntos a la de categoría especial (art. 23). En ese criterio sí repercute la ficción legal de considerar al nasciturus como un hermano más, modificando la puntuación final del futuro alumno cuya madre se encuentre embarazada. Pero no estamos, en realidad, ante un criterio autónomo de valoración, sino ante un elemento que proyecta sus efectos sobre otros criterios fijados por la legislación básica y autonómica.

Finalmente, para valorar si esta regulación supone una disparidad de trato entre familias con madre gestante y familias sin ella, que atente el principio de igualdad, se aplica la doctrina del Tribunal Constitucional (ATC 129/2014, de 5 de mayo), que exige que la diferencia de trato esté justificada, responda a un objetivo legítimo y sea proporcionada a la finalidad que persigue la ley. La Fiscalía General del Estado entiende que la prescripción autonómica supera ese triple test. La medida está justificada en la protección de la maternidad y obedece a un fin constitucionalmente legítimo, como es el recogido en el art. 39 CE. Se trata, además, de una medida proporcionada, pues según sus cálculos entre dos solicitantes que reúnan todos los requisitos del art. 16 del Decreto autonómico, la familia con madre gestante sólo obtendría una puntuación un 13 o 14 por 100 superior a la que no la tuviese, por lo que es un criterio razonable y objetivo, que no aparece como determinante de la asignación de puestos escolares, y que no se opone a los criterios establecidos en la legislación básica estatal. Además, se destaca que estamos ante un criterio transversal, inspirador e informador de la acción pública de la Comunidad Autónoma, como muestra por ejemplo el art. 4.2 de la Ley valenciana 9/2007, de 12 de marzo, de renta garantizada de ciudadanía, que también dispensa a la unidad familiar el beneficio de contar el número de hijos incluyendo al que esté o a los que estén en gestación, siempre que se acredite con certificación médica.

11. Por providencia de 15 de diciembre de 2015 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 17 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana plantea cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 22 de la Ley de las Cortes Valencianas 6/2009, de 30 de junio, de protección de la maternidad. Literalmente, el precepto cuestionado dispone:

«En los procesos de admisión de alumnos de centros docentes no universitarios mantenidos con fondos públicos, los alumnos cuya madre se encuentre en estado de gestación, se beneficiarán de una puntuación idéntica a la que obtendrían si ya hubiera nacido su nuevo hermano o sus hermanos, en el caso de que se trate de gestación múltiple.

Para la justificación de dicho extremo, tendrá que aportarse certificación médica que acredite el embarazo en el momento de la presentación de la solicitud de escolarización.»

Las cuestión de inconstitucionalidad se fundamenta, según señala el Auto de planteamiento, en la posible contradicción de este precepto con lo dispuesto en el art. 84 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación (LOE), que constituye legislación básica del Estado, dictada al amparo de la competencia exclusiva que le atribuye el art. 149.1.30 CE en materia de «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».

En concreto, el órgano judicial estima que el citado artículo de la Ley valenciana, en cuanto modifica los criterios de puntuación en los procesos de admisión de alumnos en centros docentes no universitarios sostenidos con fondos públicos en el territorio de esa Comunidad Autónoma, al considerar al nasciturus como ya nacido a la hora de baremar la petición de plaza del hermano ya nacido, podría colisionar con los criterios preferentes de adjudicación establecidos por el Estado con carácter básico en el citado art. 84.2 LOE.

El Abogado del Estado interesa la estimación de la cuestión de inconstitucionalidad por considerar que en este punto la Ley valenciana vulnera la legislación básica estatal, en la que se establecen una serie de criterios prioritarios para la adjudicación de plazas, cuando no haya suficientes, para dar satisfacción a todos los solicitantes en su primera opción (art. 84.2 LOE). Por su parte, la Fiscal General del Estado no aprecia que esta disposición autonómica contradiga la legislación básica del Estado ni, por tanto, haya invasión de la competencia estatal sobre la normativa básica en materia educativa. Tampoco lo hacen el propio autor de la Ley cuestionada, las Cortes Valencianas, ni el Consell de la Generalitat Valenciana, que están personados en el presente proceso, y que han argumentado en sus escritos de alegaciones sobre la plena constitucionalidad del art. 22 de la Ley valenciana 6/2009.

2. El objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad es pues la posible inconstitucionalidad mediata o indirecta del precepto legal cuestionado, por vulneración de la legislación básica del Estado y, por tanto, de la competencia exclusiva del Estado para dictar las normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en materia educativa (art. 149.1.30 CE).

Con carácter previo al examen de fondo, conviene advertir que la legislación básica estatal de referencia ha sido modificada con posterioridad a la interposición del recurso contencioso-administrativo en el que se suscitó la presente cuestión. En efecto, el art. 84.2 LOE fue modificado por el artículo único.60 de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa, y, posteriormente, por la disposición final sexta de la Ley 26/2015, de 28 de julio, modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, pero sin que esa evolución legislativa haya alterado los términos del juicio de constitucionalidad que nos corresponde efectuar sobre los preceptos impugnados.

3. El análisis de la posible inconstitucionalidad mediata del precepto legal autonómico cuestionado exige, de acuerdo con una doctrina constitucional consolidada, examinar en primer lugar el carácter básico, tanto formal como material, del art. 84.2 LOE, es decir, de la regulación estatal a la que debe ajustarse la normativa autonómica de desarrollo; y, en segundo lugar, si la posible contradicción entre ambas normas, estatal y autonómica es efectiva e insalvable por vía interpretativa.

Desde la primera de las perspectivas mencionadas, el carácter formalmente básico del art. 84 LOE no plantea dificultades, pues la disposición final quinta de la misma norma atribuye esa calificación al conjunto de la ley orgánica, en virtud de las competencias estatales recogidas en las materias 1, 18 y 30 del art. 149.1 CE, a excepción de ciertos preceptos que se enumeran, y entre los cuales no consta el artículo 84.

La misma conclusión cabe extraer del análisis del precepto desde una perspectiva material. El artículo 84 establece unas reglas mínimas comunes para el reparto de plazas escolares en el ámbito del sistema público de enseñanza, integrado por los centros docentes públicos y por los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos. El carácter obligatorio y gratuito de la enseñanza básica (art. 27.4 CE) exige a los poderes públicos la organización de una red suficiente de centros sostenidos con fondos públicos con los que atender a toda la población escolar, siendo responsabilidad de las Administraciones educativas abrir una oferta suficiente y diversa para atender las preferencias de los padres sobre el modelo educativo en el que escolarizar a sus hijos, y para garantizar que éstos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones (art. 27.3 CE). Y ante la eventualidad de que la oferta escolar disponible en cada población no sea suficiente para asegurar a todos los interesados una plaza en el centro preferente de su elección, se hace necesario arbitrar un procedimiento equitativo y justo de asignación de los puestos disponibles. En este contexto, el art. 84 LOE parte del reconocimiento a las Administraciones educativas de la responsabilidad de regular en concreto la admisión de alumnos en la red de centros sostenidos con fondos públicos de cada territorio, pero a la vez sienta una serie de reglas y directrices que tratan de garantizar un tratamiento uniforme de la población escolar en todo el territorio nacional.

El carácter materialmente básico de la normativa estatal que contiene criterios específicos a aplicar en los procesos de adjudicación de plazas escolares en la red de centros sostenidos con fondos públicos ha sido puesto de manifiesto en anteriores pronunciamientos de este Tribunal. Y es que las sucesivas versiones de esa regulación básica estatal, han sido objeto de impugnación ante este Tribunal, tanto por supuesta vulneración de derechos

fundamentales como por posible invasión de competencias. Esos pronunciamientos han permitido establecer una doctrina que lógicamente ha de ser tenida en cuenta en este caso.

La regulación de los criterios de admisión de alumnos introducida por los arts. 20.2 (para centros públicos) y 53 (para centros privados concertados, que se remitía al anterior precepto) de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación, fue objeto de recurso previo de inconstitucionalidad, que fue resuelto por la STC 77/1985, de 27 de junio. En aquella ocasión se cuestionaba el ajuste al art. 27.1 CE del establecimiento de unos criterios de selección por parte de la Administración (situación económica familiar, proximidad del domicilio al centro educativo y existencia de otros hermanos matriculados). Es decir, se planteaba la constitucionalidad del propio sistema diseñado por la Ley Orgánica del derecho a la educación, en la medida en que los criterios de selección vendrían a suplantar el derecho de elección de los padres o tutores, y podrían conferir a la Administración, en función de cómo se utilizasen, una suerte de potestad de adscripción forzosa de alumnos a los centros educativos. Particularmente se expresaron reparos al concreto criterio prioritario de la proximidad geográfica, porque supondría subordinar las solicitudes fundadas en la preferencia de los padres o tutores de un modelo o proyecto educativo al criterio menos relevante de la distancia del domicilio al centro. Este Tribunal entendió entonces que el sistema de adjudicación de plazas escolares, organizado a partir de una elección inicial y previa de los padres, no era sustituido por el hecho de introducirse unos criterios de ordenación del conjunto de las peticiones; más bien los criterios de selección, de carácter objetivo, permitirían impedir la selección arbitraria por parte de los centros públicos y concertados.

Más recientemente, este Tribunal se ha pronunciado también sobre si la normativa básica estatal de selección de alumnos invadía las competencias educativas de las Comunidades Autónomas. En efecto, al aprobarse la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de calidad de la educación, se amplió el detalle de las prescripciones básicas del Estado en esta materia, siendo objeto de sendos recursos de inconstitucionalidad presentados por la Diputación General de Aragón y por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, además de otras impugnaciones de aspectos diferentes de la normativa por parte de otros gobiernos autonómicos. Tales recursos fueron resueltos por las SSTC 184/2012, de 17 de octubre, FJ 4, y 214/2012, de 17 de octubre, FJ 7.

En la STC 184/2012 rechazamos la inconstitucionalidad de alguno de los criterios prioritarios introducidos en la disposición adicional quinta de la Ley Orgánica 10/2002, ante la alegación de su excesivo grado de generalidad, sobre todo en relación con la ponderación que tendría que hacerse de esos criterios, «que sería incompatible con su condición de norma básica en materia educativa». El Tribunal, tras constatar que el legislador estatal se había limitado a fijar unos criterios que debían ser concretados por cada Administración educativa, apreció que «se cumple así la función de ordenación propia de las bases estatales, por cuanto es su consideración como prioritarios y su carácter objetivo, lo que impide, caso de insuficiencia de plazas, una selección arbitraria de alumnos, correspondiendo la ponderación concreta de los criterios establecidos por el legislador básico a las Administraciones educativas en el ejercicio de sus competencias en la materia».

Una alegación opuesta a la anterior fue esgrimida en el otro recurso de referencia, el resuelto por la STC 214/2012. En esta ocasión fue la Junta Comunidades de Castilla-La Mancha la que defendió la posible inconstitucionalidad de la misma disposición adicional quinta de la Ley Orgánica 10/2002, pero precisamente por contener una relación tan exhaustiva de criterios que impediría el despliegue de la competencia autonómica de desarrollo legislativo. Este Tribunal manifestó entonces que del precepto estatal se infiere que «la regulación última de los criterios incumbe a la Administración educativa, la cual, si bien tendrá que incorporar aquellos que con carácter prioritario recoge el precepto impugnado, podrá concretar cómo pondera cada uno e, incluso, podrá adicionar otros, en el margen de decisión, lo que nos lleva a descartar que la disposición impugnada impida la competencia autonómica de desarrollo normativo y, en consecuencia, a desestimar el recurso en cuanto a este extremo».

Las anteriores consideraciones permiten afirmar el carácter materialmente básico del art. 84 LOE, y, por tanto, de su apartado 2, en el que se fijan los criterios prioritarios de admisión de alumnos.

4. Confirmado el carácter básico de la normativa estatal de contraste, procede analizar ahora si existe contradicción efectiva entre la misma y la legislación autonómica cuestionada.

El aseguramiento del mínimo común normativo en cada materia requiere del dictado de disposiciones reguladoras que pueden tener distinto alcance, teniendo todas en común la exigencia de dejar margen suficiente para el ejercicio de sus competencias por parte de las Comunidades Autónomas. Como recuerda la STC 206/1997, de 27 de noviembre, FJ 7, siguiendo en este punto a la STC 86/1989, de 11 de mayo, FJ 2, para determinar qué aspectos de una materia son básicos, y cuáles son propios de una legislación de desarrollo, es necesaria la ponderación de diversos elementos como pueden ser la naturaleza de la materia o la mayor o menor necesidad de una regulación uniforme de sus diversas facetas en todo el territorio nacional.

En la materia que nos ocupa, las bases tienen en común la fijación de un núcleo de criterios prioritarios para la ordenación de las solicitudes de puestos escolares en centros públicos y concertados, aplicables cuando la oferta disponible sea insuficiente para atender las preferencias de todos los interesados.

En el supuesto sujeto a consideración, no está en cuestión la omisión o no recepción en la normativa autonómica de los criterios estatales aplicables a los casos de insuficiencia de plazas. Esos criterios están recogidos

formalmente en el art. 16 del Decreto de la Generalitat Valenciana 33/2007, de 30 de marzo, por el que se regula el acceso a los centros docentes públicos y privados concertados que imparten enseñanzas en régimen general, modificado por el Decreto 42/2013, de 22 de marzo, que enumera hasta once criterios aplicables.

Tampoco se ha cuestionado por las partes la ponderación secundaria o insuficiente de los criterios estatales prioritarios, pues lo que se cuestiona es si los criterios autonómicos adicionales, y concretamente el referente al beneficio de tener por nacido al hijo en gestación a efectos de su cómputo como miembro de la unidad familiar, pudiera colisionar con la aplicación de los criterios estatales preferentes en sus propios términos.

Lo peculiar de este supuesto está en que el legislador autonómico, en vez de un criterio autónomo de evaluación, añadido en paralelo a los otros marcados por el Estado, ha introducido un criterio adicional de valoración que se aplica transversalmente, afectando a la puntuación que corresponde a varios de los criterios de ordenación de las solicitudes. La previsión establecida por el art. 22 de la Ley valenciana 6/2009 no se configura así como un criterio autonómico propio o independiente, atribuyendo una determinada puntuación a las familias solicitantes de plaza escolar en la que la madre esté embarazada, que se sumaría como un componente más a la obtenida en los otros criterios de valoración de las solicitudes de plaza. El art. 22 de la Ley 6/2009 establece una regla que incide en el cálculo mismo de la puntuación de algunos de los criterios de valoración de los solicitantes de plaza.

En efecto, el estado de gestación de la madre de familia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Valencia puede incidir en la puntuación correspondiente a tres de los criterios de valoración aplicables en los procesos de adjudicación de plazas escolares en enseñanzas no universitarias, de los once que enumera hoy el Decreto de la Generalitat Valenciana 33/2007, tras su reforma por el Decreto 42/2013, que es la disposición autonómica reguladora de esta materia. Con la peculiaridad de que esos tres criterios tienen la condición de prioritarios, pues provienen de los recogidos por el propio art. 84.2 LOE.

A título de ejemplo, la situación de gestación repercute en la aplicación del criterio económico de selección, es decir, en la determinación de las rentas anuales de la unidad familiar [art. 16.1 d) del Decreto], pues implica un miembro más a computar en la misma (o varios, en caso de gestación múltiple). Pero esa afectación no produce alteración de la puntuación de todas las solicitudes de plaza de familias con madre embarazada, sino sólo de aquellas en las que el cómputo de los hijos en gestación como miembros de la misma conlleve que las rentas anuales de la familia sean iguales o inferiores a 1'5 veces el indicador público de renta de efectos múltiples (IPREM). Sólo en ese caso el art. 21 del Decreto valenciano otorga 1 punto al solicitante.

También puede repercutir en el criterio recogido en el art. 16.1 f) del Decreto valenciano, que es tener la condición de familia numerosa. Así ocurrirá sólo en los casos de familias en los que el nuevo nacimiento, o nacimientos, supondrían bien alcanzar la condición de familia numerosa, o bien pasar de ser familia numerosa general a especial. Para ello habrá que estar a las distintas combinaciones y a los requisitos que definen los arts. 2 y 3 de la Ley estatal 40/2003, de 18 de noviembre, de protección a las familias numerosas. En cambio, este criterio no afectará a las familias que, esperando el nacimiento de un nuevo hijo, no vayan a cambiar de categoría (de no ser familia numerosa a serlo, o de ser familia numerosa de carácter general a serlo especial). En cualquier caso, el art. 23 del Decreto valenciano asigna 3 y 5 puntos a las dos categorías de familia numerosa, respectivamente.

En definitiva, el margen de posibilidades es muy amplio, pues habrá casos de familias con la madre en gestación cuya puntuación no sea alterada en absoluto, al no cumplirse por esa circunstancia ninguna variación en la concurrencia o no de los supuestos a valorar (reducida capacidad económica, familia numerosa general o especial, y discapacidad de algún miembro), y habrá supuestos en los que el embarazo de la madre pudiera llevar a obtener una mayor puntuación hasta por tres conceptos distintos.

5. Hechas las consideraciones anteriores, estamos en disposición de afirmar que la aplicación de la regla autonómica cuestionada, en su configuración actual, no supone vulneración de la legislación básica estatal en materia de educación y, por tanto, no es inconstitucional. Las razones para llegar a esta conclusión son los propios términos abiertos en los que están concretadas las bases estatales, que permiten su desarrollo y, sobre todo, una ampliación de criterios; la consideración de que la regla cuestionada lo que produce realmente es el efecto de una puntuación adicional, aunque no comporte esa adición de manera autónoma, sino a través de otros criterios estatales, cuya aplicación respeta; y, finalmente, el valor moderado de la puntuación adicional que esta regla de valoración puede añadir sobre los criterios estatales prioritarios.

a) En efecto, las bases estatales en materia de adjudicación de plazas escolares en el sistema de centros sostenidos con fondos públicos sólo establecen, para el caso de escasez de plazas, unos criterios prioritarios a aplicar. Pero no concretan ni la totalidad de los criterios manejables, ni especifican el modo preciso de baremar los que sí se recogen. Como recuerda la STC 210/2014, de 18 de diciembre, FJ 4, recogiendo doctrina consolidada de este Tribunal sobre la legislación compartida en la STC 50/1999, de 6 de abril, FJ 3, «el Estado, al establecer el común denominador normativo que encierran las bases, y a partir del cual cada Comunidad Autónoma con competencias de desarrollo legislativo puede regular la materia con arreglo a sus peculiaridades e intereses (por todas, SSTC 49/1988, fundamento jurídico 3; 225/1993, fundamento jurídico 3, y 197/1996, fundamento jurídico 5), no puede hacerlo con un grado tal de detalle y de forma tan acabada o completa que prácticamente impida la

adopción por parte de las Comunidades Autónomas de políticas propias en la materia mediante el ejercicio de sus competencias de desarrollo legislativo». Tales políticas propias deben ser posibles, estableciendo las Comunidades Autónomas «los ordenamientos complementarios que satisfagan sus peculiares intereses» (STC 147/1991, de 4 de julio).

Así las cosas, la enumeración completa de los criterios de valoración, su forma de puntuación o peso de cada uno, las reglas procedimentales e instrumentales aplicables, por ejemplo, en caso de eventuales empates de puntuación, deben ser regulados por las Administraciones educativas para cada territorio, siempre con la condición de que los criterios marcados por el Estado como básicos sean prioritarios en la valoración y no la desvirtúen. El legislador autonómico tiene capacidad para crear criterios propios de valoración y establecer el modo de calcular su aplicación –de ellos y de los estatales necesarios–, sin que esté preestablecido cómo deben integrarse entre sí. Lo relevante –el límite que no se puede rebasar– es que los criterios básicos estatales realmente lo sean y no queden desfigurados ni desplazados por una regulación completa y detallada de la materia que los diluya. Y a estos efectos, los tres criterios estatales y prioritarios de la renta familiar, la condición de familia numerosa y la concurrencia de alguna discapacidad en la familia están incorporados en la normativa autonómica, y no dejan de estarlo por el hecho de que se adelante el cómputo del nasciturus como miembro de la unidad familiar cuando la solicitud se presente en los meses de gestación.

b) Si se examina además con detalle la regla autonómica cuestionada, se advierte que en realidad no estamos ante una regla de ponderación de los criterios básicos estatales. En realidad se trata de un criterio adicional de valoración, con la peculiaridad de que éste no tiene carácter autónomo, sino que actúa de manera integrada con otros criterios, añadiendo en positivo una ventaja o puntuación adicional cuando se dan determinadas circunstancias. En este sentido, la modulación autonómica que opera sobre los criterios estatales de selección es coherente con los mismos, y sobre todo no supone una restricción de su aplicación, lo que sería inaceptable en términos constitucionales, sino una ampliación mediante un beneficio adicional que se incorpora en la valoración de las solicitudes de determinadas familias.

No contraviene pues las bases estatales la previsión de reglas adicionales, que introduzcan una prima o beneficio de puntuación en alguno de los criterios prioritarios a determinadas personas o grupos de personas en función de criterios objetivos dignos de protección, como ocurre en este caso. Eso es algo que entra dentro del legítimo margen de configuración que se atribuye a las Administraciones educativas. El beneficio adicional pretende atender a una circunstancia objetiva (el embarazo de la madre), en la medida en que comporta una expectativa cierta de aumento del número de miembros de la unidad familiar, y con ello la previsible afectación de algunos de los criterios de valoración en los que repercutirá el futuro nacimiento. El legislador valenciano no contradice así los criterios estatales, sino que modula la valoración que les corresponde en algunos de esos criterios (renta familiar, condición de familia numerosa o discapacidad de algún miembro), cuando se dan ciertas circunstancias (que al computar al concebido como ya nacido se pase a estar por debajo de un umbral de renta familiar, que la unidad familiar alcance un número de miembros suficiente para ser considerada numerosa o pase a serlo de categoría especial, o que el concebido venga con malformaciones determinantes de discapacidad).

c) Finalmente, el grado de repercusión de la regla autonómica de valoración sobre la puntuación global de los solicitantes es razonable, de tal manera que no desfigura ni diluye los criterios básicos estatales. Por un lado, habrá casos de madres en gestación en los que no se verá afectada la puntuación correspondiente a la unidad familiar (así ocurrirá cuando no conste que el nasciturus venga con malformaciones, ni el hecho de su cómputo como hijo ya nacido suponga que la renta familiar sea igual o inferior a 1,5 veces el indicador público de renta de efectos múltiples, ni que la familia pase a tener la condición de numerosa o de numerosa especial). Y por otro lado, cuando sí afecte, el impacto que puede producir la circunstancia de computar al hijo en gestación como ya nacido tiene un alcance limitado en la puntuación final. De manera que, antes y después de la introducción de la regla de valoración sentada por el art. 22 de la Ley valenciana 6/2009, se puede afirmar que los criterios marcados por el art. 84.2 LOE siguen siendo prioritarios en la adjudicación de las plazas.

En virtud de lo expuesto, cabe afirmar que el art. 22 de la Ley valenciana no contradice lo establecido por el art. 84.2 LOE y, por tanto, no vulnera la competencia atribuida al Estado en el art. 149.1.30 CE.

6. Adicionalmente, y con carácter instrumental, el Abogado del Estado plantea también la posible vulneración por parte del art. 22 de la Ley valenciana 6/2009, de la competencia estatal exclusiva sobre la legislación civil (art. 149.1.8 CE), dentro de la cual estaría comprendida la regulación de la familia en general, y de las familias numerosas en particular. A estos efectos, se invoca la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de protección a las familias numerosas, dictada en esa materia, que vendría a ser afectada por la regla introducida por la legislación autonómica. El representante del Estado destaca que en ninguno de los supuestos contemplados por el art. 2 de la Ley como familias numerosas se considera al nasciturus como miembro de la unidad familiar a computar, sino sólo a los ascendientes o descendientes ya nacidos.

El argumento del Abogado del Estado no puede ser aceptado, pues la Ley valenciana 6/2009 contiene diversas medidas sectoriales de orden social, económico, laboral o educativo, que no suponen una regulación jurídico-civil de los vínculos, derechos y obligaciones entre las personas por su relación familiar. Exactamente igual

que lo hace la Ley estatal 40/2003, de familias numerosas, que por esa razón no alude en su disposición final primera al art. 149.1.8 CE como habilitación competencial para su aprobación, sino a los apartados 1 (regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles), 7 (legislación laboral) y 17 (legislación básica sobre Seguridad Social y su régimen económico) del art. 149.1 CE, todo ello en relación con el art. 39 CE (protección de la familia como principio rector de la política social y económica).

La competencia sobre la legislación civil corresponde en exclusiva al Estado, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo de los Derechos civiles, forales o especiales, en los territorios donde existan. Dentro de esa materia, el art. 149.1.8 CE establece una especie de segunda reserva competencial más específica en favor del Estado sobre algunas cuestiones, cuyo sentido es precisamente «delimitar un ámbito dentro del cual nunca podrá estimarse subsistente ni susceptible, por tanto, de conservación, modificación o desarrollo, Derecho civil especial o foral alguno» (STC 88/1993, de 12 de marzo, FJ 1). Una de esas cuestiones son las «relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de matrimonio», cuyo concepto, según la STC 93/2013, de 23 de abril, FJ 5, «se extiende al sistema matrimonial (requisitos materiales y formales y causas de extinción) y al contenido personal del matrimonio, esto es, el régimen de derechos y deberes de los cónyuges con exclusión del régimen económico matrimonial en los territorios con competencias propias en Derecho civil especial o foral».

Sin embargo, como ya se ha indicado, en el presente supuesto, ni el Parlamento valenciano ha invocado competencias para la regulación del régimen jurídico-civil de las personas y de los grupos familiares en los que se integran, ni realmente se está afectando la competencia estatal en la materia. La Ley valenciana 6/2009 establece una serie de medidas transversales de apoyo a la maternidad –que sólo podrán desplegarse en el ámbito de competencias de la Comunidad Autónoma–, entre las cuales hay algunas específicas destinadas a la mujer embarazada. Así ocurre con el art. 22 de esta Ley autonómica, que se limita a fijar un beneficio de alcance concreto y específico en los procesos de elección de centro docente, que pretende ser una medida de apoyo a la maternidad, en sintonía con el propio título de la norma.

El precepto cuestionado no introduce pues una regla general y abstracta sobre el modo de contar los miembros que componen una familia, que venga a modificar los requisitos para tener la condición de familia numerosa. Esos requisitos siguen siendo los marcados por la Ley estatal 40/2003. La Ley autonómica establece una regla particular en los procesos de petición de plazas escolares en atención al mandato constitucional dirigido a todos los poderes públicos, cada uno en su ámbito de actuación, de dar protección social, económica y jurídica a la familia (art. 39.1 CE). Y para dar esa protección la Ley se apoya en las competencias estatutarias que la Generalitat Valenciana ha asumido en distintos ámbitos de política social. Es el caso de los servicios sociales, la juventud, la promoción de la mujer y las instituciones públicas de protección y ayuda de grupos o sectores necesitados de protección especial, como menores, jóvenes, emigrantes, tercera edad, y personas con discapacidad, entre otros, recogidas como competencias exclusivas en el art. 49.1, apartados 24, 25, 26 y 27 del Estatuto de Autonomía para la Comunidad Valenciana (EAV). Por tanto, la Comunidad Valenciana tiene cobertura competencial para adoptar medidas de apoyo a la mujer en general, y a las mujeres embarazadas en particular, en cuanto colectivo que merece una especial protección, así como por extensión a las familias en que se integran.

En este sentido, la medida recogida en el art. 22 de la Ley 6/2009 tiene acomodo competencial preferente en el título recogido en el art. 53.1 EAV, en cuanto atribuye a la Generalitat Valenciana «la regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio de lo que disponen el artículo 27 de la Constitución Española» y la normativa básica estatal que desarrolle ese precepto.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar la presente cuestión de inconstitucionalidad.

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

Dada en Madrid, a diecisiete de diciembre de dos mil quince. Francisco Pérez de los Cobos Orihuel. Adela Asua Batarrita. Encarnación Roca Trías. Andrés Ollero Tassara. Fernando Valdés Dal-Ré. Juan José González Rivas. Santiago Martínez-Vares García. Juan Antonio Xiol Ríos. Pedro José González-Trevijano Sánchez. Ricardo Enríquez Sancho. Antonio Narváez Rodríguez. Firmado y rubricado.