

TRIBUNAL SUPREMO
Sala de lo Contencioso-Administrativo
Sección Cuarta
Sentencia núm. 1.790/2024

Fecha de sentencia: 07/11/2024

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 2486/2023

Fallo/Acuerdo: Sentencia Estimatoria

Fecha de Vista: 15/10/2024

Ponente: Excmo. Sr. D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva

Procedencia: T.S.J.CATALUÑA CON/AD SEC.5

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Pilar Molina
López

Transcrito por: MTP

Nota:

Resumen

Instrucciones del Departamento de Educación. Las cuestionadas en este proceso son susceptibles de impugnación contencioso-administrativa porque producen efectos fuera de la Administración y su naturaleza no es meramente informativa u orientadora.

R. CASACION núm.: 2486/2023

Ponente: Excmo. Sr. D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Pilar Molina

López

TRIBUNAL SUPREMO
Sala de lo Contencioso-Administrativo
Sección Cuarta
Sentencia núm. 1790/2024

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva, presidente

D. Luis María Díez-Picazo Giménez

D.^a María del Pilar Teso Gamella

D. Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo

D. José Luis Requero Ibáñez

En Madrid, a 7 de noviembre de 2024.

Esta Sala ha visto el recurso de casación n.º 2486/2023, seguido por el procedimiento especial para la protección jurisdiccional de los derechos fundamentales, interpuesto por la asociación Asamblea por una Escuela Bilingüe de Cataluña, representada por el procurador don José Luis Aguado Baños, bajo la dirección jurídica de don José Luis Ferrer Galvé, contra el auto de 30 de noviembre de 2022, confirmado en reposición por otro de 16 de enero de 2023, de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, recaídos en el recurso n.º 183/2022, seguido contra determinados contenidos de los documentos para la organización y la gestión de los centros escolares correspondientes al curso 2022-2023.

Se ha personado, como recurrida, la Generalidad de Cataluña, representada y defendida por el Abogado de dicha Generalidad.

Ha comparecido el Ministerio Fiscal.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En el procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona n.º 183/2022, seguido en la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, el 30 de noviembre de 2022 se dictó el auto n.º 1093/2022 cuya parte dispositiva es del siguiente tenor literal:

«PART DISPOSITIVA

HEM RESOLT declarar la inadmissió del recurs contenciós administratiu interposat pel procurador Sr. José Luis Aguado Baños, d'acord amb el que preveu l'article 69.c/ de la Llei jurisdiccional».

Notificado a las partes, el procurador don José Luis Aguado Baños, en representación de la asociación Asamblea por una Escuela Bilingüe de Cataluña, interpuso recurso de reposición contra el referido auto y, previo traslado a las partes para alegaciones, fue desestimado por otro de 16 de enero de 2023.

SEGUNDO.- Por escrito de 3 de marzo de 2023 el representante procesal de la asociación recurrente preparó recurso de casación frente al auto de 30 de noviembre de 2022, que la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña tuvo por preparado por auto de 20 de marzo de 2023, ordenando el emplazamiento de

las partes ante esta Sala del Tribunal Supremo y la remisión a la misma de las actuaciones.

TERCERO.- Recibidas las traducciones requeridas, se sometió a la deliberación de la Sala la resolución sobre la admisibilidad o inadmisibilidad del recurso.

CUARTO.- Por auto de 21 de febrero de 2024 la Sección de Admisión acordó:

«1.º) Admitir el recurso de casación n.º 2486/2023 preparado por la representación procesal de la Asamblea por una Escuela Bilingüe de Cataluña contra el auto de 16 de enero de 2023, dictado por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en el procedimiento de derechos fundamentales n.º 183/2022, por el que se desestima el recurso de reposición presentado contra el auto de 30 de noviembre de 2022 por el que se inadmite el procedimiento indicado.

2.º) Declarar que la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en:

Si al efecto de garantizar el derecho a la educación, las Instrucciones emitidas por el Departamento educativo de una Comunidad Autónoma sobre el proyecto educativo de los centros, deben considerarse meramente informativas, o generan efectos *ad extra* y, por tanto, gozan de naturaleza normativa pudiendo ser impugnadas ante la vía jurisdiccional contenciosaadministrativa.

3.º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, habrán de ser objeto de interpretación los artículos 25 y 69 c) de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa- Administrativa, los artículos 24 y 53 de la Constitución Española, y los artículos 117 y 121 de la citada Ley jurisdiccional. Ello sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex artículo 90.4 LJCA.

4.º) Ordenar la publicación de este auto en la página web del Tribunal Supremo.

5.º) Comunicar inmediatamente a la Sala de instancia la decisión adoptada en este auto.

6.º) Remitir las actuaciones para su tramitación y decisión a la Sección Cuarta de esta Sala, competente de conformidad con las normas de reparto.

El presente auto, contra el que no cabe recurso alguno, es firme (artículo 90.5 LJCA).

Así lo acuerdan y firman».

QUINTO.- Por diligencia de ordenación de 8 de marzo de 2024 se dispuso la remisión de las actuaciones a esta Sección Cuarta para su tramitación y decisión, y se confirió a la parte recurrente el plazo de treinta días para presentar la interposición del recurso.

SEXTO.- Recibidas, el procurador don José Luis Aguado Baños, en representación de la asociación Asamblea por una Escuela Bilingüe de Cataluña, formalizó la interposición del recurso por escrito de 19 de abril de 2024, en el que precisó las normas del ordenamiento jurídico y la jurisprudencia infringidas y suplicó a la Sala que, previos los trámites legalmente preceptivos, dicte sentencia por la que:

- «a) Declare que ha lugar al recurso de casación interpuesto.
- b) Acoja como interpretación de los artículos 25, 69.c), 117 y 121 de la LJCA, de acuerdo con lo exigido por los arts. 24 y 53 de la Constitución, que las Instrucciones emitidas por el Departamento educativo de una Comunidad Autónoma sobre el proyecto educativo de los centros generan efectos *ad extra* y, por tanto, gozan de naturaleza normativa y pueden ser impugnadas ante la vía jurisdiccional contenciosa-administrativa.
- c) Revoque el Auto de la Sala de los Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña nº 1093/2022, de 30 de noviembre, que declaró inadmisile el recurso planteado por la Asamblea por una Escuela Bilingüe de Cataluña contra el documento titulado “Proyecto educativo de centro. Curso 2022/2023. 19/07/2002” del Departamento de Educación de la Generalitat de Cataluña.
- d) Estime el recurso contencioso-administrativo, de conformidad con el suplico de la demanda y, por consiguiente, declare contrarios a derecho y anule los incisos impugnados 23 de las instrucciones del Departamento de Educación de la Generalitat a los centros educativos en lo relativo al proyecto educativo de centro».

SÉPTIMO.- El Fiscal, evacuando el traslado conferido por providencia de 1 de abril de 2024, con fundamento en las consideraciones expuestas en su escrito de 7 de junio siguiente, dijo que

«procede la desestimación del recurso en cuanto a la pretensión de que este Tribunal entre directamente a conocer sobre el fondo de la cuestión planteada en la instancia.

Ex art. 93.4 en relación con el 139.1 de la LJCA, consideramos que cada parte debe asumir las costas causadas a su instancia y las comunes por mitad».

Por su parte, el Abogado de la Generalidad de Cataluña, en su representación y defensa, se opuso al recurso por escrito de 11 de junio de 2024 solicitando a la Sala que

«declare que no ha lugar al recurso de casación interpuesto por el recurrente, con expresa imposición de costas. Subsidiariamente, para el caso de estimarse el recurso de casación, se ordene la retroacción de las actuaciones al Tribunal Superior de Justicia de Cataluña para que pueda resolver sobre el fondo del asunto».

Por otrosí, dijo que no considera necesario celebrar vista y por ello solicita que se declare el pleito concluso para sentencia.

OCTAVO.- Concluso el procedimiento, de conformidad con lo previsto en el artículo 92.6 de la Ley de la Jurisdicción, atendiendo a la índole del asunto, por providencia de 19 de julio de 2024 se consideró necesaria la celebración de vista pública y se señaló al efecto el 15 de octubre siguiente a partir de las diez horas, designando ponente al Excmo. Sr. don Pablo Lucas Murillo de la Cueva.

NOVENO.- En la fecha acordada, 15 de octubre de 2024, han tenido lugar la vista y posterior votación y fallo del recurso.

DÉCIMO.- No se ha observado el plazo que la Ley de la Jurisdicción fija para dictar sentencia, debido a la carga de trabajo que pesa sobre este Tribunal.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- *Los términos del litigio y la inadmisión del recurso contencioso-administrativo.*

La Asamblea por una Escuela Bilingüe de Cataluña recurrió ante la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña por el procedimiento de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales contra documentos publicados en la web del Departamento de Educación de la Generalidad de Cataluña relativos a la organización y gestión de los centros educativos para el curso 2022-2023.

Explicaba la recurrente que el 7 de junio de 2022 el Departamento de Educación aprobó los documentos sobre la organización y gestión de los centros y que el 1 de julio amplió la resolución y dio publicidad en su web a cincuenta y dos documentos con ese objeto y con las directrices correspondientes.

Del capítulo sobre el tratamiento y el uso de las lenguas en el sistema educativo impugnó el apartado 2 sobre el proyecto lingüístico (páginas 50 y 51); el punto 2.1 relativo a los usos lingüísticos del centro (págs. 51 y 52); y el punto 3.4.2. sobre la atención lingüística especializada en la primera enseñanza (pág. 60). Y del capítulo dedicado a los objetivos prioritarios y líneas estratégicas del sistema educativo, impugnó el apartado 1, titulado “Introducció” (página 72); y el apartado 3, relativo a las líneas estratégicas (página 74).

En concreto, las partes controvertidas del “Proyecto educativo del centro” son:

En la página 50,

«Teniendo en cuenta los objetivos prioritarios del sistema educativo, en lo que se refiere a las cuestiones lingüísticas, los centros han de velar para que:

a. El catalán en toda Cataluña, a excepción de Arán, y el occitano (denominado aranés) en Arán, como lenguas propias, sean las lenguas utilizadas normalmente como

lenguas vehiculares y de aprendizaje del sistema educativo, y que la lengua de signos catalana sea la lengua de referencia cuando corresponda».

En las páginas 51 y 52:

«De acuerdo con la legislación educativa, la lengua catalana ha de ser el vehículo de expresión y comunicación normalmente utilizado, tanto en las actividades internas del centro como en las de proyección externa.

La lengua catalana no es únicamente una lengua objeto de aprendizaje. Es la lengua de la institución y, por tanto, la lengua de uso habitual en todos los espacios del centro, en la relación con la comunidad educativa y con todos los estamentos sociales en general.

Así, a partir de lo que establece la normativa lingüística, en el proyecto lingüístico se han de explicitar las actuaciones conducentes a garantizar que:

Se desarrollan en lengua catalana, o en occitano en Arán, y en la lengua de signos catalana, si corresponde, las actividades internas de los centros, tanto orales como escritas (reuniones, actas, informes y comunicaciones); las exposiciones de los profesores, las actividades de aprendizaje y de evaluación; la interacción entre docentes y con los alumnos, y las actividades de formación del profesorado, a excepción de las actividades que tengan como objetivo explícito promover el conocimiento y el uso de otras lenguas».

“se utiliza normalmente la lengua catalana en las actuaciones del centro en que intervengan instituciones y entidades del entorno, con el objetivo de garantizar la continuidad y la coherencia educativa, tanto en lo que se refiere al aprendizaje como al uso, y con la finalidad de contribuir a la cohesión social”.

“se traslada a los profesionales encargados de gestionar las actividades no docentes (comedor escolar, actividades extraescolares, etc.)”.

“la rotulación de los espacios del centro es en lengua catalana; en occitano, en Arán, y en la lengua de signos catalana si corresponde, que ¿son? las lenguas de referencia del sistema educativo. La presencia de otras lenguas en el espacio físico del centro (paredes, rótulos, etc.) se circunscribe a las producciones de los alumnos y de las alumnas”».

En la página 60:

«Cuando una familia lo solicite, los equipos directivos o los titulares de los centros han de adoptar las medidas organizativas pertinentes para prestar atención individualizada en

castellano en la primera enseñanza a que hace referencia el artículo 11.4 de la Ley de Educación, de manera que se haga compatible la pertenencia al grupo clase con la especificidad del aprendizaje de estos alumnos. El director o directora del centro ha de comunicar a los servicios territoriales o, a la ciudad de Barcelona, al Consorcio de Educación las necesidades derivadas de la organización de la atención individualizada en castellano en la primera enseñanza que no puedan ser atendidas con los recursos del centro».

En la página 72:

«Los factores culturales y cívicos están impulsados por la voluntad de conformar una ciudadanía catalana identificada con una cultura común en la que la lengua catalana se convierta en un factor básico de integración social».

En la página 74:

«Consolidar el modelo lingüístico del país, potenciando la lengua catalana como vehicular dentro de un proyecto plurilingüe e intercultural».

La Asamblea recurrente sostenía que estas instrucciones en los aspectos señalados eran recurribles jurisdiccionalmente porque afectaban al conjunto del centro educativo, esto es, a profesores, alumnos, empresas contratadas, padres y madres, sujetos no integrados en la estructura jerárquica del Departamento de Educación. Además, afirmaba que las instrucciones regulaban derechos y obligaciones de sus destinatarios y suponían una modificación del ordenamiento jurídico por imponer la exclusión del castellano como lengua vehicular del sistema educativo. Por eso, sostenía la naturaleza normativa e innovadora de los documentos.

El auto recurrido dice que la Sección Quinta de la Sala de Barcelona planteó el 20 de octubre de 2022 a las partes la inadmisibilidad del recurso conforme al artículo 69 c) de la Ley de la Jurisdicción. Mientras que la recurrente mantuvo que las instrucciones eran recurribles, el Abogado de la Generalidad dijo lo contrario y el Ministerio Fiscal se pronunció en este mismo sentido y la Sala, por auto de 30 de noviembre de 2022, inadmitió el recurso.

Al razonar su decisión comienza con el reconocimiento de que la impugnabilidad de las instrucciones y circulares es una cuestión polémica pero señala que, en tanto, “no afecten de forma directa a derechos u obligaciones de terceros y únicamente ordenen el comportamiento de los servicios subordinados no tienen naturaleza normativa ni constituyen fuente del Derecho”. Cita, al respecto, entre otras, la sentencia de esta Sala n.º 131/2018, de 31 de enero.

Y aunque admite que el derecho a la tutela judicial efectiva impone un criterio favorable a la admisibilidad de los recursos y, por tanto, a la impugnabilidad de las actuaciones administrativas, el examen de las instrucciones cuestionadas, le lleva a concluir que carecen de naturaleza normativa y de efectos *ad extra* y no innovan el marco normativo formalmente vigente. Es más, dice, ni tan siquiera queda clara su condición de instrucciones dirigidas a los centros escolares.

En concreto, el auto apunta que no consta la aprobación formal del instrumento denominado “Documents per a l’organització y la gestió dels centres”, ni tampoco su publicación oficial. Por eso, lo tiene inicialmente como una “orientación a los centros escolares”. No advierte en el mismo carácter imperativo ni una definición precisa del destinatario del mismo.

Y de los apartados cuestionados dice que reproducen el planteamiento del Decreto-ley 6/2022, de 30 de mayo, por el que se fijan los criterios aplicables a la elaboración, la aprobación, la validación y la revisión de los proyectos lingüísticos de los centros educativos, y el de la Ley 8/2022, de 9 de junio, sobre el uso y aprendizaje de las lenguas oficiales en la enseñanza no universitaria, “en el sentido de atribuir solamente al catalán la condición de lengua vehicular y de uso normal en las diversas actividades de los centros, sin perjuicio de la docencia de otras lenguas, de la atención individualizada en la primera enseñanza, cuando lo solicite la familia”. Y contienen “unas consideraciones generales sobre la enseñanza y la condición del catalán como factor básico de integración social, y una referencia a las líneas estratégicas que, en este sentido, despliega el Departamento”.

Advierte en el documento, carácter informativo general pero no un mandato directo a los centros escolares sino un propósito divulgador del perfil del servicio de educación y de sus objetivos, y del comportamiento del Departamento. En lo que afecta a los aspectos lingüísticos, sigue diciendo, “estos documentos reflejan la normativa, incluyendo las dos normas aprobadas este año 2022 antes mencionadas, pero no se constata que introduzcan innovaciones que vayan más allá de la mera aplicación de dichas normas a los diversos aspectos concretos de serie”. Y observa que una cosa es aplicar una nueva normativa retenida inconstitucional por la Sala, tal como apreció en el auto dictado en el recurso n.º 168/2015, y otra muy diferente constatar que el documento impugnado no incluye novedad respecto del marco legislativo vigente.

Añade que, en lo relativo al proyecto educativo, en general, y al lingüístico, en particular, el Departamento de Educación se sitúa en una posición de superioridad jerárquica sobre la actividad de los centros, conforme a los artículos 6 bis, 120 y 121 de la Ley Orgánica 7/2006, de Educación, y en especial al artículo 131 del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Y, reitera, no se puede constatar que los documentos tengan naturaleza normativa ni efectos *ad extra* y tampoco que innoven el marco jurídico. Ni siquiera queda claro, dice, su condición de instrucciones dirigidas a los centros escolares. Otra cosa, advierte, es la impugnabilidad de la aplicación que los centros escolares hagan de la normativa general y de los documentos controvertidos y del control que el Departamento de Educación pueda hacer al respecto.

Por auto de 16 de enero de 2023, la Sección Quinta de la Sala de Barcelona desestimó el recurso de reposición interpuesto por la Asamblea por una Escuela Bilingüe de Cataluña, con lo que confirmó el de 30 de noviembre de 2022.

SEGUNDO.- *La cuestión en que el auto de admisión aprecia interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia.*

Tal como se ha visto en los antecedentes, el auto de 21 de febrero de 2024 que ha admitido a trámite este recurso ha apreciado interés casacional

objetivo para la formación de jurisprudencia en responder a la siguiente cuestión:

«Si al efecto de garantizar el derecho a la educación, las Instrucciones emitidas por el Departamento educativo de una Comunidad Autónoma sobre el proyecto educativo de los centros, deben considerarse meramente informativas, o generan efectos *ad extra* y, por tanto, gozan de naturaleza normativa pudiendo ser impugnadas ante la vía jurisdiccional contenciosa administrativa».

El auto de admisión nos pide que, para alcanzar la respuesta, interpretemos los artículos 25 y 69 c) de la Ley de la Jurisdicción, los artículos 24 y 53 de la Constitución y los artículos 117 y 121, también de la Ley de la Jurisdicción.

En sus razonamientos jurídicos explica que concurren los supuestos del artículo 88.2 c) y j) de la Ley de la Jurisdicción, toda vez que la decisión afecta a los centros educativos de Cataluña y está acreditada la previsible influencia de la doctrina contenida en el auto recurrido en otros muchos casos, toda vez que se ha dictado en el procedimiento de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales, en particular, del derecho a la educación. También considera el auto de admisión que se da la presunción del artículo 88.3 a), siempre de la Ley de la Jurisdicción, pues el alcance de las instrucciones educativas no puede darse por resuelto por la sentencia de esta Sala de 31 de enero de 2018 que invocan los autos de instancia, ya que resuelve sobre un protocolo de actuación respecto de menores extranjeros no acompañados y, por tanto, no guarda relación con lo que se discute aquí.

Al respecto, reproduce fundamentos de la sentencia de 4 de julio de 2023 (casación n.º 4831/2021), en los que se recuerda, de acuerdo con la jurisprudencia, que “lo relevante no es tanto el *nomen iuris* cuanto el contenido”. En particular, si una instrucción interna no se limita a ordenar y regular la actuación de funcionarios o agentes de la Administración sino si “incluye previsiones que pretenden ser de obligado cumplimiento para terceros”. De ahí que concluya que:

«conviene examinar si las Instrucciones emitidas por una Comunidad Autónoma sobre diferentes aspectos del ejercicio de derecho a la educación (artículo 27 de la Constitución) cuando afectan a diferentes colectivos educativos, pueden ser susceptibles de control jurisdiccional o su contenido debe entenderse con efectos *ad intra* y, por tanto, carecen de control en la vía contenciosa- administrativa».

TERCERO.- *Las alegaciones de las partes.*

A) El escrito de interposición de la Asamblea por una Escuela Bilingüe de Cataluña

Combate las tres razones en las que la Sección Quinta de la Sala de Barcelona fundamentó su juicio sobre la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo.

Así, respecto de la recurribilidad de las instrucciones y circulares, insiste, con apoyo en la jurisprudencia, en que lo relevante no es su denominación sino su contenido y si producen o no efectos vinculantes fuera del ámbito de la Administración. Y resalta que no hay ningún precepto que excluya del control jurisdiccional las instrucciones o circulares.

En este caso, afirma que no existe una relación jerárquica entre la Administración catalana y los centros educativos, que son comunidades educativas dotadas de autonomía, y que los documentos impugnados se refieren, además de a alumnos y profesores, a los Consejos Escolares, a los proveedores y a los progenitores respecto de los que regulan derechos y obligaciones. Por tanto, no circunscriben sus efectos a relaciones administrativas internas, sino que tienen una clara proyección externa. Además, no se limitan a reiterar lo dispuesto en el Decreto-Ley 6/2022 y en la Ley 8/2022, pues para estos documentos el castellano desaparece como lengua vehicular y la lengua catalana, salvo en el Valle de Arán, se concibe como factor de integración de una ciudadanía catalana, de manera que la educación pretendida no es la que quiere el artículo 27 de la Constitución: el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales.

En definitiva, reprocha a los autos de la Sección Quinta de la Sala de Barcelona no haber apreciado que estamos ante instrucciones que rebasan la esfera interna de la Administración y producen efectos vinculantes *ad extra* sin limitarse a reiterar las disposiciones de la legislación catalana cuya constitucionalidad ha cuestionado ante el Tribunal Constitucional la propia Sala de instancia.

Además, en la vista de este recurso insistió en que no es procedente justificar la inadmisión con la posibilidad de recurrir los actos que en el futuro se dicten en aplicación de los criterios sentados en estos documentos.

Por último, como quiera que el recurso, dice, se tramitó ante la Sala de Barcelona y lo impugnado son documentos relativos al curso 2022-2023 ya concluido, pide que, además de estimar el recurso de casación y anular las resoluciones dictadas en la instancia, resolvamos sobre el fondo pues, a su entender, disponemos de todos los elementos necesarios para hacerlo y de ese modo no habrá ulteriores retrasos.

B) El escrito de oposición del Abogado de la Generalidad de Cataluña

Defiende la conformidad a Derecho de los autos de la Sección Quinta de la Sala de Barcelona dictados en el presente proceso.

Antes de exponer los argumentos que le llevan a esa posición, manifiesta su sorpresa porque la Sección Primera haya apreciado interés casacional objetivo en este recurso, pues, a su parecer, no busca que el Tribunal Supremo cumpla su función nomofiláctica sino que solamente muestra la discrepancia de la recurrente con el auto de inadmisión y se plantea como una segunda instancia de revisión judicial. De ahí que insista en que el recurso de casación debió ser inadmitido ya que el recurrente no pretende que reiteremos, confirmemos o precisemos nuestra jurisprudencia sobre el alcance de las instrucciones, sino únicamente la revisión de su caso concreto.

Por lo demás, subraya el carácter no normativo de los documentos, su virtualidad meramente interna y no innovadora, sino meramente informativa, orientadora y plenamente ajustada a la Ley 8/2022 y al Decreto-Ley 6/2022, además de al Estatuto de Autonomía. Y en el curso de la vista destacó que, como ya había dicho en las alegaciones a la demanda, la falta de mención al castellano no significa su exclusión, del mismo modo que la virtualidad de la lengua catalana como factor de integración de la ciudadanía catalana tampoco excluye los objetivos educativos del artículo 27 de la Constitución.

En definitiva, insiste, los documentos cuestionados se ajustan a la doctrina fijada por nuestra sentencia de 19 de diciembre de 2018 (recurso n.º 31/2018), además de carecer de efectividad jurídica e innovadora, solamente rigen en la vertiente interna, por lo que no son susceptibles de recurso contencioso-administrativo.

Con carácter subsidiario, para el caso de que casemos el auto impugnado, afirma que no podemos estimar el recurso contencioso-administrativo pues la Sala de Barcelona no se pronunció sobre el fondo del asunto. De ahí que defienda, para tal supuesto, la retroacción de las actuaciones para que lo resuelva el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, pretensión subsidiaria que apoya en la sentencia n.º 1675/2023, de 13 de diciembre (casación n.º 6098/2022).

C) La posición del Ministerio Fiscal

Propugna la estimación del recurso de casación y la devolución de las actuaciones a la Sección Quinta de la Sala de Barcelona para que se pronuncie sobre el fondo del litigio ya que, ni el auto de 30 de noviembre de 2022, ni el de 16 de enero de 2023 hacen ninguna manifestación sobre el mismo.

Explica el Ministerio Fiscal que el Departamento de Educación es la autoridad competente en la materia. También considera que los documentos impugnados tienen una clara proyección externa y que no se limitan a reproducir lo establecido por los preceptos legales que rigen sobre la educativa

en Cataluña. Así, precisa que la Ley 6/2022 define roles diferenciados para el catalán y para el castellano en los proyectos lingüísticos, educativos y en los currículos pronunciándose sobre la presencia de las lenguas oficiales en la enseñanza. Y que el Decreto-Ley 8/2022 se centra en la elaboración, aprobación, validación y revisión de los proyectos lingüísticos para la enseñanza y el uso de las lenguas oficiales en cada centro, predicando un atributo de normalidad y vehicularidad para la lengua catalana con la pretensión de que se alcance el dominio sobre ambas lenguas cooficiales al final de la enseñanza obligatoria.

Recuerda el Ministerio Fiscal que sobre estos posicionamientos generales se han suscitado dudas de constitucionalidad que resolverá el órgano competente. Ahora bien, explica, los aspectos identificados por la recurrente, “en la forma en que se plasman en los documentos recurridos, van más allá del marco legal referencial porque: (i) se dirigen a definir el ecosistema en que están presentes o ausentes las lenguas cooficiales en el entorno educativo; (ii) determinan esa presencia o ausencia con parámetros de normalidad y habitualidad definiendo lo que es normal y habitual y lo que no lo es; (iii) llevan a cabo una regulación totalizadora de los escenarios relacionales educativos desde el primer contacto entre el profesor y el alumno hasta lo más accesorio y alejado: la relación con terceros y el espacio físico.

Por otro lado, no tiene claro que esta amplísima serie de documentos “se encuadre inequívocamente en el ejercicio de la potestad autoorganizativa” ya que se proyectan al entorno “con vocación de regir” y trascender, incluso hasta ciudadanos que ni siquiera están ubicados en la primera línea de la relación educativa.

En consecuencia, pide que respondamos a la cuestión de interés casacional diciendo que “con el fin de garantizar el derecho a la educación, las instrucciones emitidas por el departamento de educación de una Comunidad Autónoma sobre el proyecto educativo de los centros pueden generar efectos *ad extra* y por ello gozar de naturaleza normativa, pudiendo ser impugnadas ante la vía jurisdiccional contencioso-administrativa”. Que es, concluye, lo que sucede en este caso.

En consecuencia, entiende que se dan los presupuestos precisos para tener por recurribles estos documentos.

CUARTO.- *El juicio de la Sala. La estimación del recurso de casación y la devolución de las actuaciones a la instancia.*

Vamos a estimar el recurso de casación contra los autos de la Sección Quinta de la Sala de Barcelona que impugna, que seguidamente, anularemos y le devolveremos las actuaciones para que se pronuncie sobre la cuestión de fondo.

A) Sobre el interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia.

Las citas que las partes y el Ministerio Fiscal han hecho en sus escritos y en sus alegaciones en la vista celebrada el día 15 de octubre de 2024 son correctas, como lo son los antecedentes jurisprudenciales considerados por la Sección Quinta de la Sala de Barcelona. Es decir, existe una jurisprudencia suficientemente clara sobre las instrucciones y circulares y, es verdad, en principio, no las tiene por susceptibles de recurso contencioso-administrativo. No obstante, esa misma jurisprudencia advierte de que el nombre no hace a la cosa y que bajo la denominación de instrucciones de servicio y circulares u otros semejantes pueden encontrarse actuaciones administrativas que van más allá del cometido meramente interno y no innovador que distingue a dichas instrucciones y circulares.

Sin perjuicio de que no quepa revisar ahora la procedencia de la admisión del recurso de casación, sí conviene precisar, vistas las alegaciones del Abogado de la Generalidad de Cataluña, que la Sección Primera apreció interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, no en la revisión de la existente sobre tales instrucciones y circulares sino en establecer si las instrucciones que nos ocupan son meramente informativas y *ad intra* o si se extienden *ad extra* y entrañan naturaleza normativa.

Es verdad que, de este modo se introduce un elemento de concreción en el litigio, pero la determinación del interés casacional no opera en el vacío sino en las singulares circunstancias del proceso. Por eso, es frecuente que las sentencias dictadas en estos recursos precisen que la doctrina que declaran se circunscribe a supuestos como el examinado en el particular litigio que resuelven. Además, no por casualidad el artículo 88.2 de la Ley de la Jurisdicción considera en su apartado i) como circunstancia que permite al Tribunal de casación advertir ese interés el que la resolución impugnada “haya sido dictada en el procedimiento especial de protección de los derechos fundamentales”. Y, si atendemos a las cuestiones debatidas por las partes, es difícil negar su trascendencia ni la conveniencia de que sobre ellas se pronuncie el Tribunal Supremo pues está afectado el derecho a la educación y en una materia tan sensible como el uso de las lenguas en ella.

B) La proyección de los documentos del Departamento de Educación

La razón que nos lleva a estimar el recurso de casación no es otra que la comprobación de que las previsiones de los documentos impugnados por la Asamblea por una Escuela bilingüe de Cataluña avanzan sobre la regulación legal del uso de las lenguas en la enseñanza y, por tanto, apuntan una virtualidad normativa que se impone a un amplio ámbito de sujetos, no limitado a la relación educativa en sentido estricto, sino más extenso.

Destacan la recurrente y el Ministerio Fiscal la ausencia de toda mención al castellano que es lengua oficial también en Cataluña, ausencia que el Abogado de la Generalidad nos dice que no ha de entenderse como exclusión. No obstante, los términos de estos documentos, de los que el Ministerio Fiscal resalta su vocación de regir y de trascender, no parecen cohonestarse con la presencia junto a la lengua catalana de la castellana. Así lo ponen de manifiesto los textos recogidos en el escrito de interposición y antes en la demanda sobre “El proyecto educativo del centro” cuya literalidad no ha sido puesta en duda en ningún momento del proceso por la representación de la Generalidad de Cataluña.

Nos dice el Ministerio Fiscal que entrañan un ecosistema, un planteamiento totalizador que excede de las previsiones legales, precisamente por su “voluntad de conformar una ciudadanía catalana identificada con una cultura común en la que la lengua catalana sea un factor básico de integración social”.

Vistas desde la perspectiva que ofrecen el artículo 2 c) del Decreto-Ley 6/2022, y el artículo 2.2 de la Ley 8/2022, es decir desde la garantía de que el alumnado alcance el dominio oral y escrito del catalán y el castellano al final de la enseñanza obligatoria, objetivo perseguido por el artículo 35.2 del Estatuto de Autonomía, que recaba la presencia adecuada de ambas lenguas en los planes de estudio en coherencia con el artículo 3 de la Constitución, estas previsiones no parecen orientarse en ese sentido. Muestran, pues, una disonancia con las prescripciones normativas que no se nos ha dicho que se vean compensadas por otras determinaciones de estos documentos, distintas de la reiteración de la finalidad estatutaria y legal de la enseñanza de ambas lenguas.

La conclusión a la que conduce todo lo dicho, es la de que, efectivamente, el Departamento de Educación ha introducido mediante los documentos impugnados elementos distintos de los que contienen los preceptos referidos y que pretenden vincular a todos los ámbitos sobre los que se proyectan, los cuales van más allá del propiamente interno de la Administración.

No parece, por tanto, que la actuación controvertida sea una mera instrucción de servicio o circular de consumo doméstico, sino algo más, de manera que no está justificado considerar que no es recurrible.

Por lo demás, su impugnabilidad no se puede excluir porque, como apunta el auto de 30 de noviembre de 2022, siempre quepa recurrir las actuaciones singulares que apliquen las determinaciones de estos documentos. Esa posibilidad no debe impedir que se impugnen jurisdiccionalmente cuando, como es el caso, la Administración, cualquiera que sea la denominación de la que se sirva, adopte en ellos determinaciones

susceptibles de incidir en la esfera de derechos e intereses de los administrados.

C) La estimación del recurso de casación y sus efectos

En consecuencia, tal como hemos anticipado, debemos estimar el recurso de casación y anular los autos dictados por la Sección Quinta de la Sala de Barcelona. También debemos declarar la admisibilidad del recurso contencioso-administrativo y acordar la retroacción de las actuaciones para que dicha Sección Quinta se pronuncie sobre el fondo del litigio.

Es verdad que la Asamblea por una Escuela Bilingüe de Cataluña nos pide que resolvamos nosotros, ya que --dice-- disponemos de todos los elementos necesarios para ello y los documentos recurridos se referían al curso 2022-2023, ya concluido. Sin embargo, esa misma circunstancia, que determina el carácter meramente declarativo del pronunciamiento que se deba dictar, hace más conveniente que a él se llegue una vez que haya resuelto, en primer lugar, la Sala de Barcelona y, solamente después, si su decisión fuere impugnada debidamente y presentare el eventual recurso interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, por nosotros.

QUINTO.- *La respuesta a la cuestión planteada por el auto de admisión.*

Las razones que hemos expuesto imponen que la respuesta a la cuestión que nos ha sometido el auto de admisión sea la siguiente: las instrucciones de las autoridades educativas sobre el proyecto educativo de los centros docentes que trasciendan el ámbito interno de la propia Administración y contengan elementos que excedan de la mera información, son susceptibles de recurso contencioso-administrativo.

SEXTO.- *Costas.*

A tenor de lo establecido por el artículo 93.4 de la Ley de la Jurisdicción, cada parte correrá con las costas causadas a su instancia y con las comunes por mitad en el recurso de casación. No se hace imposición de

las de instancia por devolverse las actuaciones a la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido , de acuerdo con la interpretación que se ha efectuado en el fundamento cuarto,

(1.º) Dar lugar al recurso de casación n.º 2486/2023, interpuesto por la Asamblea por una Escuela Bilingüe de Cataluña contra el auto n.º 1093/2022, de 30 de noviembre, confirmado en reposición por el auto de 16 de enero de 2023, dictados ambos por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña y recaídos en el recurso n.º 183/2022 y anularlos.

(2.º) Declarar admisible dicho recurso.

(3.º) Devolver las actuaciones a la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña a fin de que se pronuncie sobre las cuestiones de fondo.

(4.º) Estar respecto de las costas a los términos del último de los fundamentos.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.