

LA LEY ORGÁNICA 1/1990, DE 3 DE OCTUBRE, DE ORDENACIÓN GENERAL DEL SISTEMA EDUCATIVO Y LAS COMPETENCIAS EN MATERIA DE ENSEÑANZA

Francesc Guillén i Lasierra

Profesor ayudante de Derecho constitucional
de la Universidad Autónoma de Barcelona

Esta Ley ha venido a completar la regulación relativa al campo de la enseñanza. Hasta ahora se había tratado de regular el derecho a la enseñanza (LOECE y actual LODE), pero no se habían acabado de configurar los fundamentos del sistema educativo postconstitucional, y estábamos todavía ante un sistema educativo regulado en parte por normas preconstitucionales como la famosa Ley 14/1970, de 4 de agosto, general de educación y de financiación de la reforma educativa. Parecía que se había ido conformando el acuerdo, algunos años después de la aprobación de la Constitución y de los estatutos de autonomía, en el hecho de que la competencia para regular la ordenación general del sistema educativo correspondía al Estado, que finalmente la ha ejercido. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que el desarrollo de muchos de los aspectos previstos en la Ley corresponderá a las comunidades autónomas que han asumido estatutariamente las competencias en materia de enseñanza, como es el caso de la Generalidad de Cataluña (art. 15 del Estatuto). Ello queda suficientemente plasmado en el propio texto de la Ley que, si bien en muchas ocasiones remite el desarrollo de algunos aspectos tratados en la misma al Gobierno estatal, en varias ocasiones remite expresamente otros aspectos al desarrollo por parte de las comunidades autónomas. Deben analizarse estas remisiones detenidamente para saber si se trata de una aplicación concreta y práctica de la distribución de competencias hechas por la Constitución y los estatutos de autonomía (el Estatuto de Autonomía de Cataluña en nuestro caso), o si, en cambio, se está alterando o integrando este reparto competencial, es decir, si se están atribuyendo titularidades competenciales *ex novo*.

1. Las competencias sobre enseñanza en la Constitución española de 1978

Estudiaremos, en primer lugar, cuál era la distribución competencial previa a la Ley objeto de comentario para saber si ésta ha modificado este reparto competencial o si se ha limitado a respetarlo. Se partirá de los aspectos competenciales que quedan reservados al Estado, ya que, tal y como se ha llevado a término por parte de Cataluña la asunción de competencias en esta materia (art. 15 del Estatuto, como veremos), sabiendo cuál es la reserva a favor del Estado, sabremos cuál es la competencia de la Generalidad de Cataluña (todo el resto de la materia de enseñanza).

Empezaremos por ver qué atribución competencial lleva a término la Constitución en materia de enseñanza, aunque ya sabemos, como ya sabemos, la distribución competencial hecha por la Constitución únicamente es determinante por lo que se refiere a las competencias reservadas al Estado que, evidentemente, deberán ser respetadas por los

estatutos de autonomía. Por lo que se refiere a las competencias de las comunidades autónomas, nuestra carta magna se limita a posibilitar su asunción por todas o alguna de ellas, y se debe acudir a los respectivos textos estatutarios para conocer el nivel competencial de cada comunidad en cada materia en concreto.

En materia de enseñanza la Constitución sólo posibilita la asunción por parte de todas las comunidades autónomas de competencias en investigación y en la enseñanza de la lengua de la comunidad autónoma, ya que éstas son las únicas titularidades competenciales relacionadas con la enseñanza (aunque, de hecho, la investigación no es estrictamente enseñanza) que se incluyen en el artículo 148.1 del texto constitucional (en concreto en su apartado 17.º). Así, de entrada, las comunidades autónomas creadas por la vía común u ordinaria de los artículos 143-146 y ss. o por las excepcionales del artículo 144, sólo habrán asumido competencias sobre investigación y, en su caso, sobre la enseñanza de la lengua propia (*vid.*, por ejemplo, el art. 10.21 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares).

Por otro lado, las competencias relacionadas con la enseñanza reservadas constitucionalmente al Estado son:

a) Fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica (art. 149.1.15). El problema radica en determinar el contenido de los conceptos «fomento» y «coordinación». Según el Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña (*vid.* dictámenes 70, vol. III, pág. 233, y 123, vol. V, pág. 178) «el fomento... es aquella actividad que se propone mover en un determinado sentido el comportamiento de los administrados y estimular la realización de actos que se tienen por coadyuvantes a la consecución de objetivos de interés público, sin utilizar la coacción y sin crear servicios públicos», «... Por coordinación general se ha de entender aquella función que consiste en conocer, acordar, armonizar, contabilizar y optimizar la actividad de dos o más sujetos en vistas a un fin y sin sustituirlos» (Dictamen 123, vol. V, pág. 179). Debe remarcar que, como ya se ha dicho más arriba, esta competencia no está estrictamente ligada con la materia de enseñanza, sino que más bien se trata de una competencia colateral a aquélla, sobre todo con la vertiente universitaria de la enseñanza.

b) La regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales (149.1.30). Parece que se reserva todo el aspecto normativo de la materia, ya que, por un lado, se habla de «regulación» que significa elaboración y aprobación de las normas relativas a la materia en cuestión y, por otro lado, no habla de «bases» ni de «normas básicas», ni de «ordenación básica», es decir, no limita la parte de la materia que puede ser regulada. Debe, pues, interpretarse que se trata de la regulación de toda la materia, pero no de la ejecución de la misma que podrá ser asumida por las comunidades autónomas en sus estatutos de autonomía, ya que la ejecución no entra dentro del concepto de «regulación».

c) 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 (149.1.30). Esta competencia ha planteado dos problemáticas concretas:

1. El alcance del concepto «normas básicas». La delimitación de este concepto ha sido (y aún lo es) uno de los aspectos más discutidos en la construcción y desarrollo de

nuestro Estado autonómico, ya que no sólo afectaba a la materia de enseñanza, sino a muchas otras cosas como, por ejemplo, el régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 149.1.18), sanidad (149.1.16) o medio ambiente (149.1.23). El Tribunal Constitucional ha mantenido desde un primer momento (STC 32/1981, de 28 de julio, y 1/1982, de 28 de enero) que el concepto de «bases» era claramente material, es decir, que incluye todos aquellos criterios rectores de una materia que configuran el mínimo de uniformidad necesario en la misma, con independencia de la forma en que estén aprobados y publicados. Así, a pesar de que, como principio general, el Tribunal ha declarado, desde un buen principio, que las bases deben ser establecidas preferentemente por Ley, ha admitido, sin embargo, de forma muy generosa la existencia de bases en normas con valor reglamentario sin que figurase expresamente el carácter de básico de las mismas. Este reiterado posicionamiento del alto tribunal ha comportado dos consecuencias de signo muy diferente:

a) Por un lado, ha posibilitado que las comunidades autónomas que tenían competencia para desarrollar las bases estatales en diferentes materias pudiesen ejercer inmediatamente las mismas, sin necesidad de esperar la elaboración y aprobación de la legislación básica por parte del legislador estatal, lo que habría supuesto dejar en manos de aquél el ejercicio de estas competencias por parte de las comunidades autónomas.

b) Por otro lado, ha dejado a las comunidades autónomas en una precaria situación por lo que se refiere a la seguridad jurídica, ya que cada vez que han querido desarrollar las bases estatales en una materia, han tenido que examinar con detenimiento toda la normativa estatal al respecto e intuir cuáles eran los aspectos básicos de la misma.

Posteriormente (STC 69 y 80/1988, de 19 y 28 de julio, respectivamente) el Tribunal ha empezado a remarcar con más fuerza la necesidad del establecimiento de las bases a través de ley formal, y, en todo caso, la necesidad de que las normas que incluyan aspectos básicos lo digan expresamente. Esta doctrina parece encontrarse en un proceso de consolidación, ya que ha sido reafirmada por algunas sentencias posteriores a las citadas que son las que marcan el cambio de posicionamiento del Tribunal (como, por ejemplo, la STC 13/1989, de 26 de enero), aunque continúa aceptando excepciones a la exigencia de incluir las bases en una ley formal (STC 15/1989, de 26 de enero y STC 54/1990, de 28 de marzo).

2. A partir de esta competencia y, como veremos, con el complemento de los estatutos de autonomía, se ha introducido como competencia del Estado la alta inspección en materia educativa, competencia considerada necesaria o inherente al control del cumplimiento por parte de los poderes públicos del desarrollo básico de los derechos establecidos en el artículo 27 del texto constitucional. El problema ha sido concretar el contenido de esta alta inspección. El Gobierno estatal decidió concretarla unilateralmente a través del Real Decreto 480/1981, de 6 de marzo, sobre funcionamiento en el País Vasco y Cataluña de la alta inspección del Estado en materia de enseñanza no universitaria. Este Real Decreto fue recurrido por los gobiernos de la Generalidad de Cataluña y del País Vasco ante el Tribunal Constitucional a través de sendos conflictos de competencias, lo que provocó una definición al respecto por parte del alto Tribunal en la STC 6/1982, de 22 de febrero; que configuró la alta inspección como un control de carácter jurídico, ya que su ámbito de actuación es la correcta interpretación de las normas estatales y de las autonómicas en su indispensable inte-

relación (FJ 3). Es una función diferente a la inspección técnica que tiene un carácter más plenamente ejecutivo, pero no está absolutamente desprovista de este carácter, ya que puede requerir una intervención directa en los centros (FJ 5) pero no una sanción directa a los mismos en caso de incumplimiento, ya que éste sí es un acto estricto de inspección técnica o ejecutiva y esto es competencia, en el caso del País Vasco y Cataluña, de las comunidades autónomas que serán las que deberán imponer las sanciones correspondientes después de recibir la comunicación correspondiente por parte de los órganos competentes del Estado (FJ 9). Posteriormente (STC 32/1983, de 28 de abril, y 42/1983, de 20 de mayo) el Tribunal Constitucional ha ido acabando de perfilar el contenido de la alta inspección con carácter general, «la alta inspección constituye una competencia estatal de vigilancia, pero no un control genérico e indeterminado que implique dependencia jerárquica de las comunidades autónomas respecto de la Administración del Estado, sino un instrumento de verificación o fiscalización que puede llegar, en su caso, a instar la actuación de los controles constitucionales establecidos en relación con las comunidades autónomas, pero no a sustituirla, convirtiendo a dicha alta inspección en un nuevo y autónomo mecanismo directo de control» (FJ 2 de la STC 32/1983, de 28 de abril), «las funciones de alta inspección que, en modo alguno, suponen un control, tutela o superioridad jerárquica o el ejercicio de una actividad limitadora de alguna competencia de la comunidad, sino tan sólo el desarrollo de una actividad de tipo informativo o de comprobación» (FJ 3 de la misma sentencia), que en ningún caso puede ir más allá de la emisión de informes o actas de conformidad o de infracción, ya que el Tribunal reitera que las sanciones correspondientes han de ser impuestas, en su caso, por las comunidades autónomas, y, sólo en caso de que no lo hagan, se pondrán en marcha los mecanismos constitucionales de control (FJ 3).

2. La competencia de la Generalidad de Cataluña en materia de enseñanza en el Estatuto de Autonomía de Cataluña

El artículo 15 del Estatuto recoge como competencia plena de la Generalidad de Cataluña la regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, dejando, sin embargo, tres campos reservados al Estado:

- a) Normas básicas de desarrollo del artículo 27 de la Constitución.
- b) La regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales.
- c) La alta inspección necesaria para su cumplimiento y garantía.

Además, el artículo 9.8 del Estatuto atribuye competencia a la Generalidad de Cataluña sobre investigación (sin perjuicio de la competencia reservada al Estado por la Constitución sobre esta materia) y sobre academias que tengan su sede en Cataluña.

Dejando aquí de lado la polémica suscitada por la cualificación inédita de la competencia en materia de enseñanza como «plena», podemos ver como, con el añadido explícito de la alta inspección, cuyo alcance acabamos de ver, la regulación estatutaria corresponde fielmente al negativo de la hecha por el texto constitucional con

algunas diferencias, eso sí, en la forma de definir los títulos competenciales. En cualquier caso, se atribuyen a la Generalidad todas aquellas competencias que la Constitución no reserva al Estado y sin duda todas las de carácter ejecutivo (*vid.* en este sentido el Dictamen núm. 126 del Consejo Consultivo, vol. V, año 1986, pág. 203 y ss.). Los problemas que quedaban por resolver eran, como acabamos de examinar más arriba, determinar el alcance que podían tener las normas básicas estatales, cuestión que resultaría determinante para configurar el contenido concreto de la competencia de la Generalidad en esta materia, y delimitar el concepto de alta inspección.

3. El desarrollo de la competencia estatal en materia de enseñanza

Con cierta rapidez el legislador estatal comenzó el desarrollo del artículo 27 de la Constitución aprobando la Ley Orgánica 5/1980, de 19 de junio, del Estatuto de Centros Escolares (conocida como LOECE), valiéndose de la habilitación competencial en favor del Estado hecha por el citado artículo 149.1.30 de la Constitución a fin de dictar las normas básicas para el desarrollo del artículo 27. La disposición adicional recogía, en su apartado 2.º, las competencias que correspondían indefectiblemente al Estado. Eran las siguientes:

- a) La ordenación general del sistema educativo.
- b) La fijación de la enseñanza mínima y la regulación del resto de condiciones para la obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales en todo el territorio español.
- c) La alta inspección y el resto de facultades que, conforme al artículo 149.1.30 de la Constitución, corresponden al Estado para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos.

Estas atribuciones competenciales en favor del Estado las podemos considerar, sin demasiados problemas, incluidas en la reserva del artículo 149.1.30 de la Constitución, bien sea dentro de las condiciones para la obtención, expedición y homologación de títulos académicos, bien dentro de las normas básicas para el desarrollo del artículo 27, o bien dentro de la alta inspección.

La LOECE fue recurrida por sesenta y cuatro senadores que alegaron la vulneración del texto constitucional por parte de un gran número de preceptos de la Ley. El punto del recurso de más interés desde el punto de vista de la distribución competencial hacía referencia a la inconstitucionalidad del apartado tercero de la disposición adicional, porque establecía que algunos artículos de la Ley podían ser modificados o sustituidos por las comunidades autónomas. Este hecho, según los recurrentes, infringía la regulación constitucional de las leyes orgánicas al permitir un procedimiento de reforma de éstas diferente al previsto en la carta magna. La STC 5/1981, de 13 de febrero, declaró la constitucionalidad de la intervención de las comunidades autónomas en aquellas materias reguladas por la Ley en cuestión, que no estuviesen sometidas a reserva de ley orgánica y sobre las que, obviamente, las comunidades autónomas tuviesen competencia (FJ 20 a 26), con un voto particular de los magistrados Jerónimo Arozamena Sierra y Francisco Rubio Llorente de gran interés por la delimitación que hacen de la reserva de ley orgánica así como los criterios generales de

distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas que pretende establecer.

Posteriormente, una vez producido el cambio de mayoría parlamentaria en las Cortes en el año 1982, se procedió a elaborar y aprobar la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria (LRU en adelante) que pretendía regular de manera consistente y perdurable el ámbito universitario de la enseñanza después de algunos intentos fracasados como el del Proyecto de Ley de autonomía universitaria. Esta ley establece una doble vía para la creación de universidades públicas (art. 5.1):

a) A través de ley del Parlamento de la comunidad autónoma en cuyo territorio se hayan de establecer (en el caso de las comunidades que hayan asumido competencias sobre la materia, como, por ejemplo, Cataluña), o

b) A través de Ley de las Cortes Generales, a propuesta del Gobierno, de acuerdo con el Consejo de Gobierno de la comunidad autónoma en cuyo territorio hayan de establecerse (en aquellas comunidades que no han asumido competencias sobre la materia, las que han accedido a la autonomía por las vías de los artículos 143-146 y 144, como, por ejemplo, Madrid).

En cualquier caso será preciso un informe previo y motivado del Consejo de Universidades (art. 5.2).

Por otro lado, la Ley atribuye competencia al Gobierno estatal para llevar a término las siguientes actividades:

a) Establecer, escuchando previamente al Consejo de Universidades, los procedimientos de selección para el ingreso en los centros universitarios (art. 26.1).

b) Establecer, a propuesta del Consejo de Universidades, los títulos que tengan carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, así como las directrices generales de los planes de estudios que hayan de cursarse para su obtención y homologación. Estos títulos serán expedidos en nombre del rey por el rector de la Universidad en que se hubiesen obtenido (art. 28.1 y 2).

c) Regular, previo informe del Consejo de Universidades, las condiciones de homologación de títulos extranjeros (art. 32.2).

d) Determinar con carácter general, previo informe del Consejo de Universidades, el número de centros y las exigencias materiales y de personal mínimo necesario que deberán reunir las universidades privadas para su reconocimiento (art. 58.2), aunque el reconocimiento de las mismas se puede llevar a cabo por dos vías diferentes (al igual que la creación de universidades públicas):

1. Por una ley del Parlamento de la comunidad autónoma en cuyo ámbito territorial tengan que establecerse (en aquellas comunidades, como Cataluña, con competencia en materia de enseñanza universitaria) (art. 58.1.a), o

2. Por una ley de las Cortes Generales, a propuesta del Gobierno, de acuerdo con el Consejo Ejecutivo de la comunidad autónoma donde tengan que establecerse (en aquellas comunidades sin competencia en materia de enseñanza universitaria) (art. 58.1.b).

Es decir, en cualquier caso, se tiene en cuenta la voluntad de algún órgano de la comunidad autónoma donde se establecen las universidades privadas. Además, el reconocimiento de nuevos centros dentro de estas universidades también se remite a la

aprobación de la comunidad autónoma donde se encuentren ubicadas, previo informe, eso sí, del Consejo de Universidades (art. 58.3).

e) Homologar los títulos expedidos por las universidades privadas, de acuerdo con las condiciones generales establecidas, previo informe del Consejo de Universidades (art. 58.4).

f) El Gobierno establecerá el régimen retributivo del personal universitario que tendrá carácter uniforme en todas las universidades (aunque las universidades podrán acordar con carácter individual la asignación de otros conceptos retributivos en atención a exigencias docentes y de investigación o a méritos relevantes, art. 46.1 y 2).

g) En relación a la UNED, en atención a sus especiales características, las Cortes Generales y el Gobierno asumen las competencias que la Ley atribuye a los parlamentos y gobiernos autonómicos (disposición adicional 1.^a).

h) Las Cortes determinarán el régimen jurídico de la Universidad Internacional Menéndez y Pelayo (disposición adicional 2.^a).

i) El Gobierno, a propuesta de los Ministerios de Educación y Ciencia y de Sanidad y Consumo, previo informe del Consejo de Universidades, establecerá las bases generales del régimen de conciertos entre las universidades y las instituciones sanitarias en las que hayan de impartir enseñanza universitaria, a efectos de garantizar la docencia práctica de la medicina y enfermería y otras enseñanzas que así lo requieran. Estas bases deben prever la participación de los consejos de gobierno de la comunidad autónoma en los conciertos que, de acuerdo con ellas, se suscribirán entre universidades e instituciones sanitarias (disposición adicional 7.^a).

j) El Gobierno, a propuesta del Consejo de Universidades, dictará las disposiciones necesarias para coordinar las actividades deportivas de las universidades españolas con la finalidad de asegurar su proyección internacional (disposición adicional 7.^a).

Se debe dejar constancia de que se hace participar a las comunidades autónomas que hayan asumido competencias en materia de enseñanza universitaria en el citado Consejo de Universidades, estableciendo que sus consejeros responsables de la materia formarán parte de aquél (art. 24.3.a).

En cualquier caso, se debe tener en cuenta que, en materia de enseñanza universitaria, se introduce un tercer elemento que desestabiliza el dualismo competencial Estado-comunidades autónomas (con alguna incursión de los entes locales, como veremos en el caso de la LOGSE), la autonomía universitaria reconocida en el artículo 27.10 del texto constitucional hace que un número considerable de competencias en esta materia tengan que quedar reservadas a las propias universidades, normalmente aquellas que por su naturaleza tendrían que ir a parar a la competencia de las comunidades autónomas que quedan con un abanico competencial reducido en relación a otros niveles de la enseñanza. Así, muchos preceptos de la LRU a las que están atribuyendo competencias es a las universidades (como, por ejemplo, la de establecer su plantilla de profesores, adaptándose, eso sí, a los mínimos establecidos por la propia Ley —art. 47.1—, o la de aprobar su presupuesto —art. 54.1), aunque en muchas ocasiones (*vid. supra*) delimitan las competencias del Estado y también las de las comunidades autónomas en la materia (que, por ejemplo, tendrán que dar una sub-

vinción global con carácter anual a las universidades ubicadas en su territorio —art. 54.3.a). Esta situación la explica con cierta claridad la STC 26/1987, de 27 de febrero, que resolvía el recurso presentado por el Gobierno vasco contra la LRU (*vid.* FJ 4, 5 y 11) y ha sido reiterada últimamente por la STC 146/1989, de 21 de septiembre (FJ 1). Resumiendo, es preciso tener en cuenta que, en este caso nos falla el planteamiento inicial, es decir, las competencias de la Generalidad no serán el negativo de las estatales, sino el negativo de éstas menos las competencias de las propias universidades establecidas por la LRU.

Después de llevar a cabo la regulación de la enseñanza universitaria, la nueva mayoría parlamentaria quiso reconfigurar todos los aspectos fundamentales del derecho a la educación en virtud de su propia filosofía y así relegar la LOECE que, por otro lado, no había superado con demasiado éxito el control de constitucionalidad. Con estas pretensiones se aprobó la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación (LODE en adelante). Ésta fue recurrida a través del desaparecido recurso previo de inconstitucionalidad contra las leyes orgánicas por cincuenta y tres diputados del Congreso. El Tribunal Constitucional (STC 77/1985, de 27 de junio) declaró la constitucionalidad de casi todos los preceptos impugnados (a excepción del apartado segundo del artículo 22 y de la disposición transitoria cuarta). Las referencias de la LODE a la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas son las siguientes:

a) Una referencia global a la disposición adicional primera, que posibilita su desarrollo por parte de las comunidades autónomas que tengan reconocida competencia para hacerlo en sus estatutos de autonomía (siguiendo la citada jurisprudencia del Tribunal Constitucional). Se exceptúan las materias cuya regulación es atribuida por la Ley al Gobierno y, en todo caso, se declaran como competencias del Estado:

1. La ordenación general del sistema educativo.
2. La programación general de la enseñanza, quedando, sin embargo, potestades importantes como competencia de las comunidades autónomas entre las que se incluye la programación específica de la enseñanza en su territorio y la participación de la Conferencia de Consejeros Titulares de Educación de los consejos de Gobierno de las comunidades autónomas en la coordinación de la planificación general supracomunitaria (*vid.* arts. 27 y 28 de la LODE).

3. La fijación de las enseñanzas mínimas y la regulación del resto de condiciones para la obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales válidos en todo el territorio español.

4. La alta inspección y el resto de facultades que, de acuerdo con el artículo 149.1.30 de la Constitución, le corresponden para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos.

b) Varias referencias específicas a lo largo del articulado. Son las siguientes:

1. El Gobierno estatal determinará reglamentariamente las condiciones a las que se han de ajustar los centros extranjeros en España (art. 12.2).

2. Existirá un registro general de centros docentes en el Ministerio de Educación y Ciencia al que las administraciones educativas competentes, la Generalidad en nuestro caso, tendrán que comunicar los asentamientos hechos en sus registros propios (art. 13).

3. El Gobierno estatal establecerá reglamentariamente los requisitos mínimos que tendrán que reunir todos los centros docentes para impartir las enseñanzas con garantía de calidad (art. 14).

4. El Gobierno estatal establecerá las normas básicas a las que se deberán someter los conciertos entre las administraciones y los centros privados (art. 47.2). Esta competencia ha sido desarrollada por el Real Decreto 2377/1985, de 18 de diciembre, que ha sido modificado por el Real Decreto 139/1989, de 10 de febrero.

5. El Gobierno estatal podrá adaptar la regulación de la LODE a las peculiaridades de los centros docentes de carácter singular que estén acogidos a convenios entre el Ministerio de Educación y Ciencia y otros ministerios, o a las de los centros cuyo carácter específico esté reconocido por acuerdos internacionales de carácter bilateral (disposición final 2.^a).

En general, también en el caso de esta Ley se debe decir que se respeta el cuadro competencial que hemos tomado como punto de partida a partir de la reserva constitucional y estatutaria en favor del Estado.

El siguiente paso fue regular la competencia atribuida al Estado por el artículo 149.1.15 con la elaboración y aprobación de la Ley 13/1986, de 14 de abril, de fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica. Según el Consejo Consultivo (*vid.* el citado Dictamen núm. 123, vol. V, año 1986, pág. 123 y ss.), esta Ley se ajustaba con suficiente rigor a la competencia estatal sobre el fomento y coordinación general de la investigación. Otra cosa es el uso que se pueda hacer de los mecanismos e instituciones creados por la Ley. De todos modos, el Parlamento de Cataluña recurrió la Ley ante el Tribunal Constitucional (recurso de inconstitucionalidad núm. 825/1986, admitido a trámite por el Tribunal el 23 de julio —*vid.* DOGC núm. 729, de 20 de agosto, pág. 2796), encontrándose el recurso todavía pendiente de la sentencia del alto Tribunal.

Finalmente existía un cierto acuerdo en que, una vez aprobadas y aplicadas las normas anteriores, era precisa la regulación de una parte de la materia de enseñanza por llevar a cabo, a la que las dos leyes reguladoras de los derechos del artículo 27 de la Constitución citadas hasta ahora atribuían competencia al Estado directamente relacionada con la reserva hecha en favor de aquél por el artículo 149.1.30 de la carta magna, la ordenación general del sistema educativo. Y así sucedió, en virtud de este título competencial, las Cortes aprobaron la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de ordenación general del sistema educativo. Las referencias a la distribución de competencias hechas por esta Ley son las siguientes:

1. Una referencia genérica donde se recuerda que las comunidades autónomas que tengan reconocidas competencias al respecto en sus estatutos de autonomía podrán desarrollar la Ley, exceptuando las materias que ésta reserva al Gobierno y las que la disposición adicional 1.^a de la LODE reserva al Estado (disposición final 1.^a.2).

2. Una serie de preceptos donde se atribuyen competencias concretas al Gobierno o a otros órganos del Estado. Son las siguientes:

a) El Gobierno, previa consulta a las comunidades autónomas, podrá establecer nuevas enseñanzas de régimen especial si así lo aconseja la evolución de la demanda social o las necesidades educativas (art. 3.4).

b) El Gobierno fijará los aspectos básicos del «currículo» que constituirán las enseñanzas mínimas. Estos contenidos básicos del «currículo» en ningún caso podrán ir más allá del 55 % de los horarios escolares para las comunidades autónomas, como Cataluña, con lengua oficial propia, y del 65 % para aquellas que no la tengan. La razón expresamente manifestada de este precepto es garantizar una formación común y la validez de los títulos correspondientes (art. 4.2). A partir de estos aspectos básicos (y, lógicamente, respetándolos) las administraciones educativas competentes, la Generalidad en nuestro caso, establecerán el «currículo» concreto de los diferentes niveles, etapas, ciclos, grados y modalidades del sistema educativo.

c) Los títulos académicos y profesionales serán homologados por el Estado (no se especifica el órgano, aunque, lógicamente, parece que ha de ser el Ministerio de Educación) aunque expedidos por las comunidades autónomas, en las condiciones previstas en esta Ley y por las normas básicas y específicas que se dicten a estos efectos (art. 4.4).

d) El Gobierno establecerá, de acuerdo con las comunidades autónomas, las limitaciones y condiciones en que podrán permanecer los alumnos un curso más en el mismo ciclo educativo de la enseñanza primaria (art. 15.2).

e) El Gobierno, previa consulta a las comunidades autónomas, establecerá las materias propias de cada modalidad del bachillerato adaptándolas a las necesidades de la sociedad y del sistema educativo (art. 27.6).

f) El Gobierno, de acuerdo con las comunidades autónomas, podrá establecer nuevas modalidades de bachillerato o modificar las definidas en esta Ley (art. 27.7).

g) El Gobierno, previa consulta a las comunidades autónomas, establecerá los títulos correspondientes a los estudios de formación profesional, así como las enseñanzas mínimas de cada uno de ellos. Estas enseñanzas mínimas tendrán que permitir que los estudios se puedan adaptar a las características socioeconómicas de las diferentes comunidades autónomas (art. 35.1).

h) El Gobierno establecerá la prueba específica de acceso al grado superior de la enseñanza de música (art. 40.3.c).

i) El Gobierno establecerá la prueba específica que tendrán que superar los alumnos que quieran acceder a la enseñanza de arte dramático (art. 44.1.b).

j) El Gobierno establecerá la prueba de acceso que tendrán que superar los aspirantes a cursar los estudios superiores previstos en el artículo 49 (art. 49.4).

k) El Estado (no se especifica el órgano) ejercerá la alta inspección que le corresponde a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en materia de educación (art. 61.4).

l) El Gobierno, previa consulta a las comunidades autónomas, determinará la organización del Instituto Nacional de Calidad y Evaluación y proveerá los medios de toda clase que tengan que adscribirse al mismo. La función de este órgano será la de hacer la evaluación general del sistema educativo (art. 62.3 y 4).

m) El Estado (no se especifica el órgano) podrá proponer a las comunidades autónomas programas específicos de carácter compensatorio. Estos programas se llevarán a término mediante convenio entre el Estado y las comunidades autónomas, correspondiendo a éstas su ejecución (art. 67).

n) El Gobierno, previo informe de las comunidades autónomas, aprobará el calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo (disposición adicional 1.^ª).

o) El Gobierno podrá determinar las circunstancias en las que la experiencia previa se considerará equivalente a la posesión del título de especialización didáctica (disposición adicional 4.ª.5).

p) El Gobierno desarrollará reglamentariamente las bases reguladas por esta Ley en aquellos aspectos que sean necesarios para garantizar el marco común básico de la función pública docente (disposición adicional 9.ª.1).

q) El Gobierno, previa consulta a las comunidades autónomas, determinará las especialidades a que se tienen que adscribir los profesores de las enseñanzas del régimen general como consecuencia de las alteraciones previstas por la Ley y las necesarias derivadas de la nueva ordenación académica (disposición adicional 10.ª.8).

r) El Gobierno, de acuerdo con las comunidades autónomas, podrá determinar la equivalencia de determinadas titulaciones de ingeniero técnico, arquitecto técnico o diplomado universitario con las titulaciones de doctor, ingeniero, arquitecto o licenciado a efectos de docencia en la enseñanza secundaria (disposición adicional 11.ª.2).

s) El Gobierno, de acuerdo con las comunidades autónomas, podrá establecer para la docencia de determinadas áreas o materias de formación profesional la equivalencia de titulaciones diferentes a las de diplomado, arquitecto o ingeniero técnicos, siempre y cuando aquéllas garanticen los conocimientos adecuados (disposición adicional 11.ª.3).

t) El Gobierno y las universidades, en el ámbito de sus respectivas competencias, aprobarán las directrices generales y los planes de estudio correspondientes al título de maestro (disposición adicional 12.ª.2).

u) El Gobierno, previa consulta a las comunidades autónomas, determinará las especialidades a que han de ser adscritos los maestros especializados y establecerá las materias que tendrán que impartir (disposición adicional 14.ª.4).

v) El Gobierno, de acuerdo con las comunidades autónomas, podrá determinar la equivalencia de titulaciones diferentes a las exigidas en principio para el ingreso en los cuerpos de maestros y de profesores de talleres de artes plásticas y diseño, siempre que aquéllas garanticen los conocimientos adecuados (disposición adicional 15.ª.2).

w) El Gobierno establecerá la figura de profesor emérito para las enseñanzas superiores de música y artes escénicas (disposición adicional 15.ª.7).

x) El Gobierno, de acuerdo con las comunidades autónomas competentes, establecerá las condiciones para permitir el ingreso en el cuerpo de catedráticos de música y artes escénicas, mediante concurso de méritos, a personalidades de reconocido prestigio en sus campos profesionales (disposición adicional 16.ª.5).

y) El Gobierno aprobará un plan nacional de prospección de necesidades del mercado de trabajo para conocer las necesidades cualitativas y cuantitativas de formación (disposición adicional 18.ª).

Finalmente, debe hacerse referencia al hecho de que la LOGSE también atribuye algunas titularidades competenciales a los entes locales, fundamentalmente a los municipios. En primer lugar, debe recordarse que la legislación de régimen local atribuyó a los municipios el siguiente tipo de competencia en materia de enseñanza que era calificada como propia de los mismos: la participación en la programación de la enseñanza y la cooperación con la administración educativa en la creación, construcción y mantenimiento de los centros docentes públicos; la intervención en los órganos de gestión de los centros docentes, y la participación en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria (*vid.* art. 25.2.n de la Ley 7/1985, de 2 de abril, regula-

dora de las bases de régimen local, y 63.2.o de la Ley 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local de Catalunya). Actualmente, las atribuciones hechas por la LOGSE son las siguientes:

a) La Administración local (aquí también se incluyen las comarcas y las provincias) podrá colaborar con las administraciones educativas en el desarrollo de los programas específicos para los alumnos que no consigan los objetivos de la enseñanza secundaria obligatoria (art. 23.2).

b) La conservación, el mantenimiento y la vigilancia de los edificios destinados a centros de enseñanza infantil de segundo ciclo, primario o especial, dependientes de las administraciones educativas corresponderán al municipio respectivo (disposición adicional 17.^a. 1).

c) Los municipios cooperarán con las administraciones educativas correspondientes en la obtención de los terrenos necesarios para la construcción de centros docentes (disposición adicional 17.^a. 3).

Como se puede ver se ha respetado la delimitación competencial en esta materia hecha por la legislación de régimen local, y se continúan configurando los municipios como entes auxiliares de las administraciones educativas competentes, fundamentalmente en asuntos que hacen referencia a la infraestructura de la enseñanza. Es decir, más que atribuir competencias en esta materia se les obliga a contribuir en la ejecución de la misma, no conservando, en cambio, un ámbito importante de decisión en sus manos.

4. La incidencia de la LOGSE en el sistema de reparto entre el Estado y las comunidades autónomas

Cuando se plantea el problema de la función de algunas leyes estatales (orgánicas o no) constitucionalmente previstas en el reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, siempre aparece el problema del papel o la función de éstas en nuestro sistema de reparto competencial. La cuestión central o nuclear radica en saber si estas leyes tienen, o pueden tener, carácter atributivo de competencias o si, simplemente, delimitan o concretan las competencias asumidas estatutariamente. En materia de enseñanza el hecho es que el Estatuto de Autonomía de Cataluña (en el artículo 15 que hemos visto *supra*) parece introducir la posibilidad de algún tipo de afectación competencial en esta materia a través de las leyes orgánicas estatales que desarrollen el artículo 27 de la Constitución, cuando, después de atribuir competencia «plena» a la Generalidad en materia de enseñanza, dice «sin perjuicio de aquello que disponen el artículo 27 de la Constitución y las leyes orgánicas que, conforme al apartado primero del artículo 81 de aquélla, lo desarrollen, de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución...». ¿Qué significa esto? ¿Quiere decir que estas leyes orgánicas pueden atribuir competencias *ex novo* al Estado o a la Generalidad como podría desprenderse de la STC 5/1981, de 13 de febrero? ¿O quiere decir que se han de limitar, pura y estrictamente, a repetir o seguir la distribución competencial hecha por la Constitución y el Estatuto limitándose a una concreción de la misma, sin influir en modo alguno en esta distribución como afirmaba uno de los votos particulares, citado más arriba, de la misma sentencia?

Bien, se debe partir de la idea de que, según la Constitución (*vid.* art. 147.2.d), efectivamente, las normas que atribuyen competencias a las comunidades autónomas

son los estatutos de autonomía (lógicamente, de acuerdo con la Constitución) y cuando en éstos se asuman algunas competencias remitiendo a normas estatales, como en este caso, es preciso dar una solución que respete la idea de la asunción competencial a través de los estatutos y justifique, de una manera seria, la propia referencia constitucional y estatutaria a las leyes estatales. Quizás la solución más realista y que mejor se adapta a nuestro sistema de reparto de competencias es afirmar que las comunidades autónomas asumen sus competencias, evidentemente, a través de sus estatutos de autonomía, pero que, en casos como el presente, la delimitación final de las mismas vendrá dada por las respectivas leyes estatales. Ello significa, por un lado, negar la posibilidad de que estas leyes desconozcan competencias estatutariamente asumidas, y, por otro lado, aceptar que tienen alguna influencia en la delimitación de las competencias de las comunidades autónomas. Es evidente que el legislador estatal puede, dentro de los márgenes constitucional y estatutario, introducir diferentes contenidos en estas leyes y dejar un margen más o menos amplio a las comunidades autónomas para su desarrollo. Pero, en cualquier caso, el margen ha de existir ya que la función que tienen estas leyes es limitativa de competencias, no, como estamos repitiendo, atributiva de las mismas. En esta línea se ha movido, por norma general, el Tribunal Constitucional con posterioridad a la citada Sentencia 5/1981, de 13 de febrero (*vid.*, por ejemplo, y entre otras, la STC 5/1982, de 8 de febrero y la STC 137/1986, de 6 de noviembre, FJ 2 y 3).

Todo lo que se acaba de exponer implica en el caso de la enseñanza que la LOGSE puede limitar (de hecho es lo que hace) la competencia de la Generalidad en materia de enseñanza, pero no modificarla sustancialmente. Vamos a ver si realmente ha sido así y, por eso, estudiaremos si las atribuciones competenciales que hace la Ley en favor del Estado se adaptan a los puntos, señalados más arriba, que la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Cataluña reservan al mismo:

A. Las atribuciones de los artículos 4.2, 4.4, 27.6 y 7, 35.1, 40.3.c, 44.1.b, 49.4, DA 4.^ª.5, DA 11.^ª.2 y 3, DA 12.^ª.2, DA 15.^ª.2, DA 16.^ª.5 y DA 18.^ª se pueden incluir dentro de la competencia estatal para regular las condiciones para la obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales sin demasiados problemas. Quizás, lo que se debería objetar es el hecho de que cualquier decisión relacionada con esta competencia, por pequeña y concreta que sea, se atribuye al Gobierno, lo que hace pensar en una interpretación muy restrictiva del reparto competencial. Deben tenerse en cuenta, sin embargo, algunas cuestiones como, por ejemplo, que, al fin y al cabo, se pueden considerar como aspectos reguladores, en ningún caso ejecutivos, y en los casos en que se podrían acercar a estos últimos por su concreción, la competencia estatal se condiciona al acuerdo con las comunidades autónomas, con lo que quedan configuradas como competencias de cooperación de difícil calificación que precisan de la concurrencia de dos voluntades, la estatal y la autonómica (así, por ejemplo, el Gobierno estatal para establecer nuevas modalidades de bachillerato necesita el acuerdo de las comunidades autónomas —art. 27.7 de la Ley). Por otro lado, estos tipos de competencia demuestran la trascendencia y la necesidad de la colaboración en un Estado descentralizado como el nuestro y la imposibilidad de configurar el reparto competencial de manera que cada ente con capacidad de decisión política tenga una serie de titularidades competenciales que puedan ser ejercidas como si se tratase de parcelas independientes y cerradas en relación a las de los demás entes

dotados de poder de decisión. Así, por ejemplo, en esta misma Ley, además de las competencias que se atribuyen al Gobierno de acuerdo con las comunidades autónomas, hay un conjunto de atribuciones competenciales que, antes de ser ejercidas por el Gobierno, exigen un informe o una consulta donde se constate la voluntad de las comunidades autónomas (como, por ejemplo, para aprobar el calendario de aplicación de la propia Ley —disposición adicional 1.^a). Si bien es cierto que no se exige en estos casos una vinculación del Gobierno a la voluntad expresada por las comunidades autónomas en los citados informes o consultas, parece obvio que no es recomendable que el Gobierno rechace por sistema las propuestas que le hagan las comunidades en sus informes, ya que, en muchos casos, serán las propias comunidades las que tendrán que ejecutar las normas aprobadas por el Gobierno. Otra vez nos encontramos ante la necesidad de colaboración entre las diferentes instancias territoriales del poder público si queremos un sistema que funcione con un mínimo de racionalidad y eficacia. En caso contrario, el sistema no podrá funcionar ni a nivel global ni a nivel de cada comunidad autónoma en concreto. La necesidad de arbitrar unos mecanismos de colaboración Estado-comunidades autónomas es evidente, pero, claro, ello ha de ir unido a una fuerte voluntad de solucionar problemas de forma conjunta y olvidar cualquier tentación de «taifización» del Estado, es decir, la conversión de éste en un reino de taifas. Estos mecanismos pueden ser del carácter más diverso pero tampoco se deben intentar experimentos demasiado sofisticados. Quizás una importante vía de cooperación podría ser la profundización en la Conferencia de Consejeros de Enseñanza de las diferentes comunidades autónomas y del Ministerio de Educación y Ciencia prevista en el artículo 28 de la LODE (*vid. supra*) a efectos de programación general de la enseñanza, como también, probablemente, se tengan que crear nuevas, pero, en cualquier caso, solucionar el problema de la colaboración intersubjetiva es sin duda uno de los retos más importantes y urgentes que tiene ante sí el Estado de las autonomías.

B. Las atribuciones de los artículos 3.4, 4.2, 15.2, 27.6 y 7, 35.1, 40.3.c, 44.1.b, 49.4, 61.4, 62.3 y 4, DA 1.^a, DA 4.^a 5, DA 10.^a 8, DA 11.^a 2, DA 11.^a 3, DA 12.^a, apartado 2.^o, DA 14.^a 4, DA 15.^a 2 y DA 18.^a pueden incluirse en la competencia estatal para elaborar las normas básicas de desarrollo del artículo 27 de la Constitución, así como la alta inspección necesaria para garantizar el cumplimiento de las obligaciones por parte de los poderes públicos (aunque, como se puede observar, muchos de éstos también tienen legitimación competencial en el apartado anterior, lo cual es lógico por las obvias relaciones entre aquél y éste y por la dificultad de acotar campos materiales tan íntimamente relacionados).

C. La atribución hecha por la disposición adicional 1.^a en favor del Gobierno, para desarrollar reglamentariamente los aspectos de la Ley que sean necesarios para garantizar el marco básico de la función pública docente, se incluye dentro de la competencia estatal para desarrollar las bases del régimen estatutario de los funcionarios de las administraciones públicas prevista en el artículo 149.1.18 de la Constitución. Sería preciso, eso sí, comentar el hecho de que las Cortes parecen aprovechar la clásica posición del Tribunal Constitucional (aunque, como hemos visto, últimamente muestra algunos indicios de cambio) que considera las bases como un concepto material, ya que califican directamente de básico el desarrollo reglamentario que el Gobierno pueda realizar en este campo.

También podríamos ubicar en este apartado la atribución competencial hecha en

favor del Gobierno para establecer la figura del profesor emérito para las enseñanzas superiores de música y artes escénicas (disposición adicional 15.ª.7), aunque también puede tener un ligamen con el apartado *b* y con el artículo 149.1.1 de la Constitución, que establece que el Estado tiene competencia exclusiva para «la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales». Por cierto que este artículo se está utilizando de manera excesiva para legitimar la actuación del Estado en muchos campos. Así, por ejemplo, la mayoría de las leyes del año 1990 citan este precepto para legitimar competencialmente la actuación legislativa de las Cortes (la propia LOGSE lo hace en la disposición final 1.ª.1), y, por otro lado, es frecuente que el Tribunal Constitucional utilice también el precepto como un título competencial en favor del Estado (*vid.* STC 15/1989, de 26 de enero, 64/1989, de 6 de abril, 146/1989, de 21 de septiembre, 154/1989, de 5 de octubre y 189/1989, de 16 de noviembre). Probablemente tenemos que reconocer que el precepto constitucional en cuestión parece estar articulado de manera que otorga algún tipo de competencia al Estado. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que un uso habitual y reiterado de este principio nos puede llevar a un cierto vaciado de las competencias autonómicas y que es obligado hacer una interpretación sistemática y replantearnos (¿por qué no?) la viabilidad (bastante negada últimamente por el Tribunal Constitucional, eso sí) de la interpretación del precepto hecha, entre otros, por el desaparecido Ignacio de Otto, en el sentido de que había que calificarlo como un criterio de interpretación de todo el resto de competencias reservadas al Estado por el propio texto constitucional (*vid.* Otto, Ignacio de, en «Los derechos fundamentales y la potestad normativa de las Comunidades Autónomas en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 10, año 1984, pág. 53 y ss.). Parece más razonable y más de acuerdo con la idea del Estado de las autonomías esta interpretación del precepto en cuestión que su uso y abuso como cláusula de atribución de competencias en cualquier tipo de materia en favor del Estado.

5. Algunos apuntes de técnica legislativa en relación a la parte final de la LOGSE

Dejando de lado algunos problemas que podría suscitar el articulado de la Ley, debe hacerse un pequeño análisis sobre la parte final de la Ley en términos de técnica legislativa.

Un simple vistazo nos hace pensar que alguna cosa no ha funcionado del todo bien. Aunque hay que reconocer que la enseñanza es una materia terriblemente compleja y que existen muchos aspectos colaterales relacionados con ella, resulta exagerado que la extensión de la parte final se aproxime bastante a la del articulado (éste integraría, aproximadamente, un 60 % del total de la Ley y aquélla el 40 % restante). La primera impresión es que a la Ley le falta algún título (o títulos) que integre una buena parte del contenido actual de la parte final, o bien, simplemente, que se han incluido en aquélla cuestiones que se tenían que incluir en el articulado actual de la Ley. Pero dejemos las primeras impresiones y vayamos a estudiar con un mínimo de detenimiento el contenido de esta parte final.

Es en las disposiciones adicionales donde encontramos más problemas, ya que han sido utilizadas como un verdadero «cajón de sastre» incluyendo todo aquello que

parece que se había olvidado al hacer el articulado, pues no se puede decir que se haya seguido el criterio de poner todo aquello que no estaba directa y estrictamente relacionado con el articulado, ya que en algunos casos la relación entre lo que se regula en las disposiciones adicionales y la regulación de la parte articulada guardan una relación lo suficientemente clara. Así, por ejemplo, la disposición adicional 11.^a.2 hace referencia a los requisitos necesarios para ingresar en el cuerpo de profesores de enseñanza secundaria, a la vez que se habilita al Gobierno para determinar titulaciones equivalentes para casos específicos. Pues bien, el artículo 24 de la Ley (al que remite en un punto la citada disposición adicional) establece la titulación necesaria para impartir clases en la enseñanza secundaria obligatoria, cuando lo más lógico habría sido ligar el contenido de ambos preceptos de algún modo que podría haber sido muy simple (habría que añadir al artículo 24 algo parecido a esto «Las titulaciones citadas serán necesarias para acceder al cuerpo de Profesores de Enseñanza Secundaria», añadiendo la habilitación al Gobierno). Es cierto que se puede argumentar que se trata de diferentes aspectos de la cuestión, que en el artículo 24 se está regulando el ordenamiento general del sistema educativo (art. 149.1.30) y que en la disposición adicional 11.^a se está regulando desde la perspectiva de la función pública docente (art. 149.1.18). Aunque ello puede ser cierto, continúa habiendo suficiente similitud como para incluir el contenido de ambos preceptos en el artículo 24. Pero junto a la referencia a la función pública docente nos aparece otro de los aspectos negativos de la parte final de esta Ley: la amplitud de las disposiciones adicionales dedicadas a aspectos relacionados con la función pública docente (desde la 9.^a a la 16.^a). Lo que habría parecido más razonable, en virtud de la entidad tanto cualitativa como cuantitativa de las disposiciones en cuestión, habría sido incluir un título dentro del propio articulado dedicado a esta materia.

Por otro lado, algunas disposiciones adicionales (5.^a y 6.^a) hacen referencia a la relación entre la Ley y el resto del ordenamiento jurídico: concretamente, en los casos citados, modifican la LODE. Teniendo en cuenta que el propio legislador parece haber seguido el criterio de incluir en las disposiciones finales todo lo que hace referencia a las relaciones de la Ley con el ordenamiento jurídico, tendría que haber incluido en las disposiciones finales las citadas modificaciones de la LODE (como ya se hace en la disposición final 4.^a.3).

Por lo que se refiere a las disposiciones transitorias y a las finales se ha de decir que, aunque presentan algunos problemas, se adaptan mejor a sus funciones. Quizás hay alguna disposición transitoria que, al no regular conflictos de leyes en el tiempo, habría estado mejor ubicada entre las adicionales o en un título dedicado a la función pública docente en el caso de que se hubiese incluido dentro del articulado. Por su parte, el único problema importante que, presentan las disposiciones finales es la enumeración de los preceptos de la Ley que tienen el carácter de ley orgánica. Lo que resulta negativo no es, evidentemente, el hecho de que se explicita en la Ley cuáles de sus preceptos tienen el carácter orgánico, sino que se haga en el «final de la parte final» de la Ley. Habría que pedir una mayor relevancia en el texto legal de la calificación de los artículos como ley orgánica (en este sentido se manifiesta Viver Pi-Sunyer, C., en «La parte final de las leyes», en *Curso de Técnica Legislativa*, Grupo de Estudios de Técnica Legislativa —GRETEL—, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989, pág. 135 y ss.) a fin y efecto de aumentar el grado de seguridad jurídica de nuestro ordenamiento jurídico.