

COMENTARIS I NOTES



LA COMPETÈNCIA EN MATÈRIA EDUCATIVA DE LA COMUNITAT AUTÒNOMA DE GALÍCIA

Francisco Fernández Segado
Catedràtic de Dret Constitucional
de la Universitat de Santiago

I. En abordar la qüestió de la competència en matèria educativa de la comunitat autònoma de Galícia, la primera precisió que ens sembla interessant de fer és que, en atenció a aquest àmbit competencial, es poden diferenciar dos tipus de comunitats autònomes: d'una banda, les que han assumit una competència plena en matèria d'ensenyament i d'educació, bé en virtut de les previsions dels seus estatuts d'autonomia —com seria el cas del País Basc,¹ Catalunya,² la mateixa Galícia i Andalusia³—, bé mitjançant la tècnica de l'article 150.2 de la nostra *lex legum*, de transferència o delegació en les comunitats autònomes, mitjançant llei orgànica, de facultats corresponents a matèries de titularitat estatal —com s'esdevé en els casos de la comunitat valenciana⁴ i de la comunitat autònoma de les Canàries⁵—, bé, finalment, en el cas de Navarra, mitjançant la reintegració i el millorament del seu règim foral⁶ i d'una altra banda, aquelles altres comunitats que contenen en llurs textos estatutaris una mera declaració d'aspiracions, les quals es faran efectives mitjançant la reforma estatutària, un cop transcorreguts els cinc anys establerts per l'article 148.3 de la Constitució, o mitjançant els procediments establerts per l'article 150.1 i 2 de la *lex superior*.^{7, 8}

1. Article 16 de l'Estatut d'Autonomia del País Basc.

2. Article 15 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya.

3. Article 19 de l'Estatut d'Autonomia per a Andalusia.

4. Article 35 de l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana, completat per la Llei Orgànica 12/1982, de 10 d'agost, de transferència a aquesta comunitat de competències en matèria de titularitat estatal.

5. Article 34.A.6 de l'Estatut d'Autonomia de Canàries, completat per la Llei Orgànica 11/1982, de 10 d'agost, de transferències complementàries a Canàries.

6. Article 47 de la Llei Orgànica 13/1982, de 10 d'agost, de Reintegració i Millorament del Règim Foral de Navarra.

7. Articles 13.1.f) i 18 de l'Estatut d'Autonomia per a Astúries; articles 25.1.A) i 26 de l'Estatut d'Autonomia per a Cantàbria; articles 11.1.c) i 12 de l'Estatut d'Autonomia de la Rioja; articles 13.1.f) i 16 de l'Estatut d'Autonomia per a la regió de Múrcia; articles 37.1.a) i 41 de l'Estatut d'Autonomia d'Aragó; articles 35.1.11) i 37 de l'Estatut d'Autonomia de Castella-La Manxa; articles 10.1.a) i 113 de l'Estatut d'Autonomia d'Extremadura; article 30 de l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat de Madrid, i article 29.1.14 de l'Estatut d'Autonomia de Castella i Lleó.

8. Una situació peculiar sembla que correspon a les Balears, perquè, a tenor de l'article 11.10 de l'Estatut d'Autonomia per a les Illes Balears s'atribueix a aquesta comunitat autònoma, en el marc de la legislació bàsica de l'Estat i, si escau, en els termes que ella mateixa estableixi, el desenvolupament legislatiu i l'execució de l'ensenyament en tota l'extensió, nivells i graus, modalitats i especialitats, i l'assumpció d'aquesta competència, a diferència d'aquelles altres que el mateix Estatut enumera en l'article 16, no es fa dependre de la reforma estatutària ni de la posada en marxa dels procediments de l'article 150.1 i 2 CE.

No cal advertir que Galícia se situa en el primer d'aquests dos blocs de comunitats. L'article 31 del seu Estatut d'Autonomia (d'ara endavant EAG) atribueix a la comunitat gallega la *competència plena* per a la regulació i l'administració de l'ensenyament. Amb això, aquesta comunitat transcendeix clarament l'àmbit competencial definit per l'article 148.1.17 de la Constitució (d'ara endavant CE),⁹ únic article al qual la nostra norma suprema permet d'accedir des del primer moment a totes les comunitats autònomes en matèria docent.

II. L'Estat, certament, disposa de funcions preeminents en el terreny de l'educació;¹⁰ no en va l'article 149.1.30 CE li atribueix la competència exclusiva sobre la: «Regulació de les condicions d'obtenció, expedició i homologació de títols acadèmics i professionals, i normes bàsiques per al desenvolupament de l'article 27 de la Constitució, a fi de garantir el compliment de les obligacions dels poders públics en aquesta matèria»; no obstant això, no és menys cert que dins de l'article 149.1 cal diferenciar diversos graus d'exclusivitat.¹¹

La necessitat admesa constitucionalment (art. 27.8 CE) que el sistema educatiu del país estigui homologat en tot el territori de l'Estat, i la igualtat de drets que l'article 139 CE reconeix a tots els espanyols expliquen, com el mateix Tribunal Constitucional ha destacat,¹² que sigui competència exclusiva de l'Estat «la regulació de les condicions bàsiques» que garanteixin a tots els espanyols la igualtat en l'exercici dels seus drets constitucionals (art. 149.1.1a. CE), i, ja en el camp educatiu, la regulació de les «normes bàsiques per al desenvolupament de l'article 27 de la Constitució» (art. 149.1.30 CE).

Una conseqüència de tot això és la declaració continguda primerament en la Disposició Addicional núm. 2. a) de la Llei Orgànica 5/1980, de juny, per la qual es regulava l'Estatut de Centres Escolars (LOECE), i reiterada, després de la seva derogació, per la disposició addicional 1a.2.a) de la Llei Orgànica 8/1985, de 3 de juliol, reguladora del dret a l'educació (LODE), en la qual es declara que «*en todo caso, y por su propia naturaleza, corresponde al Estado la ordenación general del sistema educativo*». Ara bé, aquestes exigències són compatibles, com el nostre «*intèrpret suprem de la Constitució*» ha matisat,¹³ amb la competència plena de les comunitats autònomes en els plans, no solament legislatiu, sinó també executiu, en els termes enunciats en els respectius estatuts.

9. A tenor d'aquest precepte: «Les Comunitats Autònomes podran assumir competències en les matèries següents: El foment de la cultura, de la investigació i, si escau, de l'ensenyament de la llengua de la comunitat autònoma».

10. Tomás Gozálviz Asenjo «Comentario al artículo 35 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana», a Ramón Martín Mateo (dir.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma Valenciana*, IEAL, Madrid, 1985, pàg. 399.

11. En el mateix sentit es pronuncia Eduardo García de Enterría, *Estudios sobre autonomías territoriales*; Civitas, Madrid, 1985, pàg. 153.

12. Sentència del Tribunal Constitucional (en endavant STC) 5/1981, de 13 de febrer de 1981, fonament jurídic 28.

13. STC 6/1982, de 22 de febrer, fon. jur. 4t. *in fine*.

III. A la vista de l'article 31 EAG es pot deduir amb facilitat que en matèria d'ensenyament correspon a la comunitat gallega una competència àmplia, limitada directament per la de l'Estat, pel que fa a la regulació del dret fonamental a l'educació i a la llibertat d'ensenyament en els diferents aspectes, a la regulació de les condicions d'obtenció, expedició i homologació de títols acadèmics i professionals i a l'alta inspecció necessària per al compliment i la garantia dels drets fonamentals en matèria educativa i de les obligacions dels poders públics en aquesta matèria.

Bé és veritat que el repartiment comercial en matèria educativa ha de tenir en compte també —com va posar de relleu el Tribunal Constitucional en una consideració relativa a la comunitat autònoma del País Basc, tot i que era perfectament extrapolable a Galícia¹⁴— la projecció que sobre aquesta matèria tenen altres títols competencials, més concretament, els relatius a la funció pública (especialment a la vista de l'article 149.1.18a. CE), que permeten, com és obvi, relativitzar l'abast de la competència assumida per la comunitat gallega en aquest article 31 del seu Estatut. Segons l'article 31 EAG citat:

«És competència plena de la comunitat autònoma gallega la regulació i l'administració de l'ensenyament en tota la seva extensió, nivells i graus, modalitats i especialitats, en l'àmbit de les seves competències, sense perjudici del que disposa l'article 27 de la Constitució, i de les lleis orgàniques que, d'acord amb el seu primer apartat de l'article 81, el desenvolupin, de les facultats que atribueix a l'Estat el número 30 de l'apartat 1 de l'article 149 de la Constitució, i de l'alta inspecció necessària per al seu compliment i garantia.»

IV. El precepte que comentem ens mostra dues parts perfectament delimitades per la disjunció «sens perjudici de». En la primera, el legislador enuncia l'àmbit competencial sobre el que es projecta la competència plena de la comunitat autònoma de Galícia, i això ho fa amb una amplitud ben visible. En la segona, el precepte remet a un conjunt de normes que acoten un àmbit material d'indisponibilitat absoluta per la comunitat. Ens referirem separadament a les dues parts de l'article.

Com acabem d'advertir, la fórmula emprada per a l'atribució de competències no pot ésser més àmplia, perquè es confereix a la comunitat gallega la competència sobre l'ensenyament en tota la seva extensió, nivells i graus, modalitats i especialitats, i això, no cal dir-ho, comprèn el nivell universitari, com s'encarregaria de fer precís el Tribunal Constitucional.¹⁵

Per la resta, aquest àmbit competencial abasta tant la funció legislativa com la purament executiva, d'administració o gestió. És inequívoca pel que fa a la dicció del mateix article 31, que parla de «regulació i administració de l'ensenyament», però, per si això no fos suficient, el nostre «intèrpret suprem de la Constitució» no s'ha oblidat de detallar-ho. I així, en la Sentència de 22 de febrer de 1982, recorda¹⁶ que les competències que exclusivament corresponen a l'Estat, pel que fa a l'ensenyament

14. STC 48/1985, de 28 de març, fon. jur. 5è.

15. STC 26/1987, de 27 de febrer, fon. jur. 1r.

16. STC 6/1982, de 22 de febrer, fon. jur. 4t.

—que, bàsicament, enuncia avui la disposició addicional la.2 de la LODE¹⁷—, tenen un contingut de caràcter substancialment normatiu, com s'infereix de la mateixa significació semàntica: «ordenar», «fixar», «regular», «establir», són verbs que al·ludeixen una concreció, per qui pot fer-ho, de propòsits, principis, objectius i mètodes preordenats a una finalitat, expressats en declaracions de caràcter imperatiu. En la mesura que no s'al·ludeix els actes de govern i administració necessaris per fer efectius aquests principis, desenvolupar-los, aplicar-los o imposar-los, tàcitament s'està admetent que l'execució pot, eventualment, ésser atribuïda als poders autonòmics, bé per disposició expressa pel que fa a cada una de les facultats executives, bé perquè hom faci una transferència global de tot allò que, constitucionalment, no està reservat a l'Estat. I al nostre parer, aquest és clarament el cas de la comunitat autònoma gallega a la vista de l'incís primer de l'article 31 del seu Estatut.

Evidentment, sembla inequívoc que les funcions estatals en matèria educativa exigeixen i imposen unes competències executives i gestores evidents, ja que el sistema educatiu únic, «supracomunitari», que proclama la Constitució, no és solament un resultat que s'hagi de conservar, sinó «un objectiu que contínuament cal aconseguir». No obstant això, el Tribunal Constitucional entén¹⁸ que es tracta d'un objectiu compartit pels òrgans constitucionals de l'Estat i els de les comunitats autònomes i, per tant, compatible amb la cessió a aquestes de facultats executives, que tendeixen a la realització, a la pràctica, de l'ordenament general.

Ara bé, aquesta atribució competencial plena en matèria educativa resta circumscrita, com el mateix article 31 EAG s'encarrega d'establir, a l'«àmbit de les seves competències», i aquest àmbit podríem considerar que apareix delimitat negativament per tot allò que, constitucionalment, no està reservat a l'Estat.

I què és el que hom reserva a l'Estat? I aquí és on entra en joc la segona part del precepte que analitzem, que bé pot considerar-se veritablement substancial als efectes d'establir l'àmbit competencial de la Comunitat gallega en matèria educativa. Ara passem a referir-nos a aquest segon incís.

V. L'assumpció per la comunitat autònoma gallega d'aquesta competència plena en matèria educativa ho és sens perjudici de:

1. El que disposen l'article 27 CE i les lleis orgàniques que, d'acord amb l'apartat primer de l'article 81 d'aquesta, ho desenvolupin.
2. Les facultats que atribueix a l'Estat el núm. 30 de l'apartat primer de l'article 149 de la Constitució, i
3. L'alta inspecció necessària per al seu compliment i garantia.

17. A tenor del núm. 2 de la disposició addicional primera de la LODE: «*En todo caso, y por la propia naturaleza, corresponde al Estado:*

a) *La ordenación general del sistema educativo.*
 b) *La programación general de la enseñanza en los términos establecidos en el artículo 27 de la presente Ley.*
 c) *La fijación de las enseñanzas mínimas y la regulación de las demás condiciones para la obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales válidos en todo el territorio español.*
 d) *La alta inspección y demás facultades que, conforme al artículo 139.1.30 de la Constitución, le corresponden para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos».*

18. STC 6/1982, de 22 de febrer, fon. jur. 4c.

A la vista d'aquesta triple delimitació, s'imposa una reflexió ponderada sobre cada un dels elements del tríptic.

VI. L'article 27 CE, després de reconèixer el dret a l'educació i a la llibertat d'ensenyament, dissenya els elements essencials que han de configurar el sistema educatiu. A tenor de l'article 81.1 de la mateixa *lex superior*, el desenvolupament del dret que ens ocupa i d'aquella llibertat s'ha de verificar mitjançant llei orgànica, òbviament de l'Estat. Això, en un primer moment, podria fer-nos pensar que exclou de la competència autonòmica tot allò que regula la LODE, en tant que llei orgànica que desenvolupa l'article 27 CE. Ara bé, si ens atenim a la referència de l'article 149.1.30 a les «normes bàsiques» per al desenvolupament de l'article 27 CE, sembla clar que l'abast de la limitació competencial autonòmica ha de ser molt diferent. Com ha constatat el Tribunal Constitucional,¹⁹ en termes generals pot aduir-se que la reserva enunciada en l'article 81.1 CE per al desenvolupament dels drets fonamentals no és incompatible amb la col·laboració internormativa entre la font a favor de la qual la reserva s'estableix i altres fonts de producció reconegudes en la Constitució, per assolir d'aquesta manera una disciplina integral i articulada de l'àmbit que es tracti, en aquest cas, de l'àmbit educatiu. El criteri general amb el qual el Tribunal ha operat,²⁰ que en l'Estat d'autonomies territorials les normes entronitzadores de reserves a determinades fonts no són, només per això, atributives de competències a un cert ens, sembla que ha d'ésser tingut en compte aquí.

Cal entendre, a més, que el concepte del qual la Constitució es val en l'article 149.1.30a («normes bàsiques per al desenvolupament de l'article 27...») no té un abast idèntic al que genèricament enuncia l'article 81.1. Com reconeix el Tribunal Constitucional,²¹ l'enunciat d'aquell precepte imposa a l'interpret de considerar que, pel que fa a les comunitats que tenen competències en aquesta virtut, les institucions generals de l'Estat no retenen, com a competència exclusiva, les normes de tot allò que, pel que fa a l'article 27 CE, pugui considerar-se *desenvolupament* (article 81.1 CE) dels drets fonamentals reconeguts allí,²² o el que és igual, la competència exclusiva de l'Estat no s'estén al desenvolupament global del dret a l'educació, sinó tan sols al que s'han de considerar *normes bàsiques* d'aquest desenvolupament. Per això mateix, la delimitació de competències en aquesta matèria no es pot establir, sense més ni més, prenent com a paràmetre el text formalment aprovat en el desenvolupament dels drets reconeguts per l'article 27 CE, és a dir, la LOECE en un primer moment, o la LODE en un instant ulterior.

Ben al contrari, per portar a terme la delimitació competencial preceptiva caldrà, com adverteix el Tribunal Constitucional,²³ una indagació material que permeti d'i-

19. STC 137/1986, de 6 de novembre, fon. jur. 3è.

20. Així, per exemple, en la Sentència 37/1981, de 16 de novembre, fon. jur. 2.

21. STC 137/1986, de 6 de novembre, fon. jur. 3è.

22. «Ni la unidad de la Constitución —raona el Tribunal en el fon. jur. 3è de la referida Sentència 137/1986)— soleraría que una de las disposiciones (art. 149.1.30) se desvirtuase íntegramente por lo establecido en otra (art. 81.1 CE), ni, de otra parte, un precepto ordenador del sistema de fuentes en el ordenamiento integral del Estado (art. 81.1) puede sobreponerse a la norma que, en un plano del todo diverso, busca articular los ámbitos materiales que corresponden a ordenamientos diversos, por más que obviamente unidos (art. 149.1.30).»

23. STC 137/1986, de 6 de novembre, fon. jur. 3è.

identificar quines, d'entre les disposicions contingudes en la Llei Orgànica, tanquen «normes bàsiques per al desenvolupament de l'article 27», perquè només són aquestes, respecte a aquestes comunitats que han assumit competència plena en matèria educativa, les que marquen el límit infranquejable per a les disposicions autonòmiques.

En definitiva, no tota divergència entre la LODE i les lleis autonòmiques en la matèria serà causa de vici d'inconstitucionalitat en aquestes últimes i sí només l'apartament eventual del contingut d'aquelles «normes bàsiques», la identificació de les quals correspon, en darrera instància, al nostre suprem interèpret de la Constitució.

Des d'aquestes premisses interpretatives cal entendre la previsió de la disposició addicional 1a.1 de la LODE, el tenor de la qual: «*La presente Ley podrá ser desarrollada por las Comunidades Autónomas que tengan reconocida competencia para ello en sus respectivos Estatutos de Autonomía o, en su caso, en las correspondientes Leyes Orgánicas de transferencia de competencias. Se exceptúan, no obstante, aquellas materias cuya regulación encomienda esta Ley al Gobierno*». Per això mateix, és clar que una part de les normes contingudes en la LODE poden ser substituïdes per lleis de la comunitat autònoma gallega sense que això, per si mateix, alteri el que s'ha d'entendre per normes bàsiques.

Si projectem totes aquestes consideracions sobre la literalitat de l'article 31 EAG, haurem de convenir que aquest precepte no permet d'arribar a conclusions diferents de les apuntades. És cert que el precepte estatutari sembla limitar la competència autonòmica per referència, genèricament, a les «Lleis Orgàniques» que desenvolupin el que disposa l'article 27 CE, però no ho és menys que en la mateixa disposició es fa una remissió explícita a «*las facultades que atribuye al Estado el artículo 149.1.30a. de la Constitución*», de manera que, com una vegada més ha puntualitzat el Tribunal Constitucional,²⁴ aquella al·lusió inespecífica sembla que s'ha d'entendre a la llum d'aquesta última, més detallada, sota pena de relativitzar plenament la remissió que l'Estatut fa, a través de la citació del precepte constitucional de referència, a les «*normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución*». Si no fos així, per la resta, l'enunciat íntegre de l'article 31 EAG es buidaria de contingut, perquè, en contra de l'evident *ratio*, les competències autonòmiques, subordinades ja genèricament a tot el que disposa en la normació orgànica, esdevindrien meres facultats executives i aplicadores de les disposicions estatals, i s'inverteix així el sentit de la clàusula «sens perjudici», que es recull en el darrer incís del precepte.

Per la resta, aquesta remissió de l'article 31 EAG a la LODE, en tant que llei de desenvolupament de l'article 27 CE, exigeix que ens atenguem al que el núm. 2 de la Disposició Addicional 1a. d'aquesta Llei descriu.²⁵ L'esmentat precepte atribueix, en tot cas, a l'Estat, per la mateixa naturalesa, *la competència sobre quatre àmbits materials concrets*, que passem tot seguit a analitzar:

A) *L'ordenació general del sistema educatiu*, que entre les principals precisions organitzatives requereix:²⁶ la regulació generalitzada dels diferents nivells educatius, segons condicions uniformes de pas d'un a l'altre;²⁷ la classificació dels centres docents, tant en relació amb el titular, com en funció del nivell de docència que imparteixen;

24. *Ibidem*.

25. Vegeu aquesta disposició en la nota núm. 17.

26. Vegeu STC 5/1981, de 13 de febrer, fon. jur. 28.

27. STC 6/1982, de 22 de febrer, fon. jur. 10.

una denominació genèrica dels centres públics en atenció als nivells educatius; l'obligatorietat d'inscripció en un registre públic dependent de l'Administració educativa competent, que afecta tots els centres docents; l'establiment dels requisits mínims que han de reunir els centres docents; el reconeixement d'una certa autonomia acadèmica pels centres...

B) *La programació general de l'ensenyament* en els termes establerts per l'article 27 de la mateixa LODE, al tenor de la qual, els poders públics han de garantir l'exercici efectiu del dret a l'educació mitjançant una programació general de l'ensenyament que —amb la participació efectiva de tots els sectors afectats— atengui adequadament les necessitats educatives i la creació de centres docents.

A aquests efectes, l'Estat i les comunitats autònomes han de definir les necessitats prioritàries en matèria educativa, i han de fixar els objectius d'actuació del període que es consideri i determinar els recursos necessaris, d'acord amb la planificació econòmica general de l'Estat.

El precepte preveu de manera específica, i això és aplicador a la comunitat autònoma gallega, que la planificació general de l'ensenyament que correspongui a les comunitats autònomes en el seu àmbit territorial ha de comprendre en tot cas una programació específica dels llocs escolars on es determinin les comarques, els municipis i les zones on aquests llocs s'han de crear.

C) *La fixació dels ensenyaments mínims* i la regulació de les altres condicions per a l'obtenció, expedició i homologació de títols acadèmics i professionals vàlids en tot el territori espanyol.

Aquesta competència estatal suscita la problemàtica de si entranya, d'una banda, la competència de fixar el contingut concret dels blocs temàtics o només un contingut genèric de les disciplines o assignatures; i d'altra banda, si inclou en el seu àmbit la d'establir els horaris mínims que s'han de dedicar a aquests ensenyaments. Com ha posat de manifest el Tribunal Constitucional,²⁸ per solucionar aquest problema, cal tenir en compte la finalitat d'aquesta competència.

Doncs bé, la finalitat que persegueix la competència estatal relativa a la fixació dels ensenyaments mínims —cal entendre els nivells pre-escolar, EGB i ensenyament mitjà o els nivells anàlegs després de la Llei d'ordenació general del sistema educatiu— és amb tota evidència aconseguir una formació comuna en un determinat nivell de tots els escolars d'EGB, sigui quina sigui la comunitat autònoma a què pertanyin, la qual cosa deriva dels articles 27 i 149.1.30 de la Constitució.

L'homologació del sistema educatiu i la regulació de les condicions d'obtenció, expedició i homologació de títols acadèmics i professionals i normes bàsiques per al desenvolupament de l'article 27 CE, a fi de garantir el compliment de les obligacions dels poders públics en aquesta matèria, són els mitjans que la nostra *lex superior* té per a obtenir aquest nivell mínim d'homogeneïtat en la formació dels escolars.

Com bé pot deduir-se de les reflexions precedents, la finalitat pretesa en establir la competència de l'Estat per fixar els ensenyaments mínims, porta que dins d'aquest concepte es comprenguin la fixació d'objectius per blocs temàtics i també dels horaris

28. STC 88/1983, de 27 d'octubre, fon. jur. 3è.

mínims que es considerin necessaris per a l'ensenyament efectiu i complet, atenent el rendiment escolar mitjà.

La conclusió és, per tant, que la competència per fixar els ensenyaments mínims porta aparellada com a mitjà natural per a l'exercici efectiu la concreció del contingut, en la forma exposada, i la fixació d'uns honoraris mínims.

Aquesta conclusió no pot quedar desvirtuada²⁹ pel Reial Decret 1763/1982, de 24 de juliol, sobre traspàs de funcions i serveis de l'Administració de l'Estat a la comunitat autònoma de Galícia en matèria d'educació, l'annex B, apartat g) de la qual inclou l'elaboració, l'aprovació i l'execució de plans, programes, normes i orientacions pedagògiques, bé que aquestes s'han de fer com a desenvolupament i complement dels ensenyaments mínims establerts per l'Estat dins de l'ordenació general del sistema educatiu.

Ara bé, convé precisar que tant la fixació per l'Estat dels ensenyaments mínims, com el seu desenvolupament per la comunitat autònoma de Galícia, s'han de fer sense detriment del que disposa l'article 3 CE i els articles 5 i 27.20 EAG, respecte a l'ús de la llengua gallega en l'ensenyament. Com ha recordat el Tribunal Constitucional,³⁰ l'Estat en el seu conjunt (incloses les comunitats autònomes) té el deure constitucional d'assegurar el coneixement tant del castellà com de les llengües pròpies d'aquelles comunitats autònomes que tinguin una altra llengua com a oficial. Això porta aparellat, entre altres conseqüències, que una regulació dels horaris mínims que no permeti un ensenyament eficaç d'ambdues llengües en aquestes comunitats incompliria l'article 3 de la Constitució. I a la nostra manera de veure, es pot afirmar el mateix pel que fa a la concreció del contingut dels ensenyaments mínims.

D) *L'alta inspecció* i altres facultats que, de conformitat amb l'article 149.1.30 de la norma suprema li corresponen per garantir el compliment de les obligacions dels poders públics. Per desenvolupar aquesta previsió —ja continguda en els mateixos termes al núm. 2.c) de la disposició addicional de la LOECE—, el Reial Decret 480/1981, de 6 de març, sobre el funcionament al País Basc i Catalunya de l'«alta inspecció de l'Estat» en matèria d'ensenyament no universitari (al qual remet l'article 1 del Reial Decret 1982/1983, de 23 de maig, sobre funcionament en les comunitats autònomes de l'alta inspecció de l'Estat en matèria d'ensenyament no universitari), estableix en l'article 2 els objectius de l'alta inspecció, i els preordena a la garantia del compliment de les facultats atribuïdes a l'Estat en matèria d'ensenyament, en les comunitats autònomes, i l'observança dels principis i les normes constitucionals aplicables i de les lleis orgàniques que desenvolupen l'article 27 de la Constitució.

Tot seguit, el paràgraf segon assenyala l'àmbit sobre el qual recau la inspecció, que és el del compliment de les condicions que l'Estat estableixi per a obtenir, expedir i homologar títols acadèmics i professionals, i l'aplicació a les comunitats autònomes

29. Projectem la reflexió que va fer el Tribunal Constitucional (en la Sentència 88/1983, de 27 d'octubre, fon. jur. 3r.) respecte al Reial Decret 3195/1980, de 30 de desembre, pel qual es completa el traspàs de serveis de l'Estat a la Comunitat Autònoma del País Basc en matèria d'ensenyament, l'annex B del qual, apartat e) incloïa l'elaboració i l'aprovació de plans, programes d'estudi i orientacions pedagògiques d'educació pre-escolar, EGB, Educació Permanent d'Adults, Batxillerat i COU, Formació Professional... entre els serveis i les institucions que es traspassaven.

30. Sentències del Tribunal Constitucional 87/1983, de 27 d'octubre, fon. jur. 5è i 88/1983, de 27 d'octubre, fon. jur. 4c.

de l'ordenació general del sistema educatiu i dels ensenyaments mínims la fixació dels quals correspon a l'Estat.

L'article 3 del mateix Reial Decret 480/1981 enumera fins a vuit activitats pròpies de l'alta inspecció.³¹ En relació a l'esmentat Reial Decret 480/1981, es manifestaria el Tribunal Constitucional en la seva Sentència de 22 de febrer de 1982, pronunciada en els conflictes de competència plantejats pel consell executiu de la Generalitat de Catalunya i pel govern basc.³²

En aquesta Sentència, el Tribunal parteix de les tres premisses següents:

a) No poden confondre's les finalitats respectives de la «inspecció tècnica» i l'«alta inspecció», ni duplicar-se l'acció administrativa d'aquella, ni tampoc buidar de contingut, excepte pretext d'inspecció, les competències transferides.

b) L'«alta inspecció» garanteix exclusivament el compliment i la garantia d'aquelles facultats atribuïdes a l'Estat.

c) L'«alta inspecció» requereix i ha d'acceptar una col·laboració amb l'administració autonòmica, compatible amb el respecte de les funcions legislatives, executives i de garantia del mateix ordenament autonòmic.³³

Conseqüentment, l'alta inspecció apareix així revestida d'un caràcter jurídic, no solament pel que fa al seu exercici, sinó pel que fa al seu contingut, perquè recau sobre la interpretació correcta de les normes estatals, i de les que emanen de les assemblees comunitàries, en la seva interrelació indispensable.

Per la resta, en un altre moment diferent, el Tribunal ha precisat³⁴ que l'alta inspecció constitueix una competència estatal de vigilància, però no un control genèric i indeterminat que impliqui dependència jeràrquica de les comunitats autònomes pel que fa a l'administració de l'Estat —és doctrina consolidada del Tribunal que aquests controls genèrics i indeterminats no s'ajusten al principi d'autonomia—, sinó un instrument de verificació o fiscalització que pot portar en el seu cas a instar l'actuació dels controls constitucionalment establerts en relació amb les comunitats autònomes, però no a substituir-los, i converteix l'esmentada alta inspecció en un mecanisme directe de control nou i autònom.

31. Ens farem ressò tan sols d'una d'aquestes activitats d'inspecció: vetllar pel compliment de les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici de llurs drets i deures en matèria d'educació, i dels seus drets lingüístics i, en particular, de rebre l'ensenyament de la llengua oficial de l'Estat, d'acord amb les disposicions aplicables.

Traslladant les reflexions fetes pel Tribunal Constitucional en relació amb les comunitats autònomes basca i catalana —que mitjançant el plantejament d'ambdós conflictes de competència, impugnarien l'activitat d'inspecció anterior— a l'àmbit específic de la comunitat gallega, hem de significar que el fet que l'article 5è.3 EAG atorgui als poders públics de Galícia la facultat de garantir l'ús normal i oficial dels idiomes gallec i castellà, no sostreu als òrgans centrals de l'Estat la competència exclusiva per a regular les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals, entre els quals es troba conèixer la llengua de l'Estat. L'exercici d'aquesta competència ha de donar lloc necessàriament a la promulgació per l'Estat de les normes aplicables en la matèria, a les quals el propi precepte de què ara ens ocupem, remet. D'aquí que el Tribunal entengui forços de concloure (STC 6/1982, de 22 de febrer, fon. jur. 10) que «la alta inspección puede ejercerse legítimamente para velar por el respeto a dichas normas estatales y, por consiguiente, también para velar por el respeto a los derechos lingüísticos y en particular al derecho de recibir enseñanza en la lengua del Estado».

32. STC 6/1982, de 22 de febrer.

33. *Ibidem*, fon. jur. 3r.

34. STC 32/1983, de 28 d'abril, fon. jur. 2n.

En tot cas, cal tenir en compte que a tenor de l'article 6 del Reial Decret 480/1981, els funcionaris de l'alta inspecció de l'Estat podran fer totes les comprovacions que siguin necessàries per al desenvolupament de la seva comesa i mantenir sempre les relacions de coordinació degudes amb els òrgans de la comunitat autònoma. I encara que aquesta previsió va ésser objectada en els conflictes de competència esmentats abans per les representacions de la Generalitat i del govern basc, el Tribunal posaria de manifest rotundament³⁵ que «*los actos de comprobación precisos para la específica misión de la alta inspección no pueden ser actuaciones de la función ejecutiva autonómica, por definición*».

VII. El segon aspecte a què s'ha d'acomodar l'assumpció per la comunitat autònoma de Galícia de la plena competència en matèria educativa ens ve donat per les facultats que atribueix a l'Estat el número 30 de l'apartat primer de l'article 149 de la Constitució.

Com ja hem exposat reiteradament, aquest precepte atribueix a l'Estat la competència exclusiva per a la regulació de les condicions d'obtenció, expedició i homologació de títols acadèmics i professionals i normes bàsiques per al desenvolupament de l'article 27 CE, a fi de garantir el compliment de les obligacions dels poders públics en aquesta matèria.

L'incís primer de l'article 149.1.30 comprèn la competència per establir els títols corresponents a cada nivell i cicle educatiu, en les diferents modalitats, amb valor habilitant tant des del punt de vista acadèmic com per a l'exercici de professions titulades, és a dir, d'aquelles l'exercici de les quals exigeix un títol (*ad exemplum*, graduat escolar, batxillerat, diplomata, arquitecte o enginyer, tècnics en l'especialitat corresponent, llicenciat, arquitecte, enginyer i doctor);³⁶ comprèn també la competència per expedir els títols corresponents i per homologar els que no siguin expedits per l'Estat.³⁷ En definitiva, aquesta determinació significa la reserva a l'Estat de tota la funció normativa en relació amb aquest sector.

Aquesta reserva va portar el Tribunal Constitucional a declarar de titularitat estatal³⁸ la competència exercida per l'article 8.3 del Decret 252/1983, de 15 de desembre, pel qual es regulen els centres experimentals, de la Xunta de Galícia, en el sentit de declarar l'equivalència dels estudis realitzats en centres experimentals d'ensenyament amb els realitzats en els que no tinguin aquesta condició.³⁹

35. STC 6/1982, de 22 de febrer, fon. jur. 11, *in fine*.

36. Projectant aquesta doctrina, el Tribunal —en la Sentència 82/1986, de 26 de juny, fon. jur. 12— va declarar la inconstitucionalitat de l'article 12.1 de la Llei 10/1982, de 24 de novembre, del Parlament Basc, «básica de normalización del uso del euskera», en la mesura que permetia al govern basc d'establir la titulació oficial de traductor jurat i regular les condicions bàsiques per a obtenir aquest títol. «Res no impedeix al govern basc —sostenia el Tribunal— d'organitzar ensenyaments de traducció entre l'euskera i el castellà, d'acord amb les normes que les regulen i atorgar el certificat corresponent.» No obstant això, cal derivar d'això la competència per a establir i regular una titulació oficial, com la de traductor jurat.

37. STC 42/1981, de 22 de desembre, fon. jur. 3r.

38. STC 93/1985, de 24 de juliol, fon. jur. 1r.

39. En una fonamentació parcialment convergent es basaria el nostre intèrpret suprem de la Constitució per declarar la titularitat exclusiva de l'Estat pel que fa a la creació i l'habilitació a l'estranger de centres col·laboradors d'institucions públiques d'educació a distància, la qual cosa no exclouia, natural-

Pel que fa a l'incís segon del mateix article 149.1.30, cal dir, també reiterant idees ja exposades, que atribueix a l'Estat —en la seva accepció d'«Estat central»— la funció de definir els principis normatius, generals i uniformes, d'ordenació de les matèries enunciades a l'article 27 CE,⁴⁰ amb el benentès que aquests principis normatius han d'afectar les normes bàsiques de desenvolupament del precepte anterior.

Partint d'aquesta premissa, el Tribunal Constitucional ha reconegut un marge de normació autonòmica en l'àmbit de l'article 27.7 CE (precepte que estableix la participació de professors, pares i, si escau, alumnes, en el control i la gestió de tots els centres sostinguts per l'administració amb fons públics).

Res no sembla que hagi d'impedir —aduirà l'òrgan titular de la Jurisdicció Constitucional⁴¹— la consideració que, tret i respectat el contingut bàsic, les comunitats autònomes, sense introduir divergències «radicals» en l'organització dels centres sobre els quals tenen competències, disciplinin —integrant d'aquesta manera la normació estatal— els camins de participació que facin possible adequar les exigències establertes per l'article 27.7 CE i en la mateixa Llei Orgànica (avui la LODE) a les seves peculiaritats específiques.

La Llei Orgànica de desenvolupament de l'article 27 CE (la LODE) pot, certament, disposar una regulació plena dels modes i òrgans de participació de la comunitat escolar en el govern del centre, però, encara en aquest cas, una part d'aquesta normació haurà de tenir caràcter merament supletori respecte a les comunitats autònomes que, a l'empara del que estableix l'article 149.1.30, hagin recapat per a si les competències que «a contrari» aquest precepte permet que siguin assumides en els estatuts (art. 149.3 CE).

A l'empara de la doctrina, la comunitat autònoma de Galícia ha procedit a desenvolupar el dret constitucional a la participació en la programació general de l'ensenyament, la qual cosa ha portat a efecte mitjançant la Llei 3/1986, de 18 de desembre, de consells escolars de Galícia, l'article 2 de la qual prescriu que els sectors interessats en l'ensenyament no universitari participaran en la programació general a través dels òrgans següents: consell escolar de Galícia, consells escolars territorials i consells escolars municipals.

La doctrina referida anteriorment s'ha projectat així mateix, aquesta vegada dins del marc universitari, en els «procediments de selecció» a què es refereix l'article 26 de la Llei Orgànica 11/1983, de 25 d'agost, de reforma universitària, l'establiment de la qual s'atribueix al Govern, escoltat el Consell d'Universitats. Doncs bé, el Tribunal Constitucional ha entès⁴² que aquests procediments, d'acord amb les competències que exerceix l'Estat, hauran d'establir exclusivament les condicions o les normes bàsi-

ment, possibles acords de col·laboració de l'Estat amb les comunitats autònomes perquè òrgans d'aquestes utilitzin, si escau, les facilitats i les instal·lacions creades o habilitades així, tenint en compte també les peculiaritats lingüístiques i culturals dels diversos pobles d'Espanya, reconegudes expressament en la Constitució en els articles 3r.3 i 149.2, en l'últim dels quals el terme «cultura» comprèn, sens dubte, les peculiaritats culturals presents a l'Estat.

En el cas de Galícia, aquesta col·laboració està, a més, emparada pels articles 7è. (reconeixement de la galleguitat de les comunitats gallegues assentades fora de Galícia i possibilitat que la comunitat autònoma sol·liciti de l'Estat que tingui els tractats i els convenis oportuns amb els estats on hi hagi aquestes comunitats) i 32 (foment dels valors culturals del poble galleg).

40. STC 77/1985, de 27 de juny, fon. jur. 15.

41. STC 137/1986, de 6 de novembre, fon. jur. 3r.

42. STC 26/1987, de 27 de febrer, fon. jur. 10è. a).

ques de selecció per a l'ingrés en els centres universitaris, i llur desenvolupament correspondrà a les comunitats autònomes amb competència plena en matèria d'educació.

L'exercici d'aquestes competències per les comunitats autònomes s'haurà de portar a terme respectant les que corresponguin a les universitats del seu territori en virtut de la seva autonomia i al qual es fa referència expressa en l'article 3.2.b) de la LRU (admissió, règim de permanència i verificació de coneixements dels estudiants, són alguns dels aspectes que comprèn l'autonomia de les universitats).

VIII. El tercer i darrer aspecte a què s'ha d'acomodar l'assumpció per la comunitat autònoma de Galícia de la plena competència en matèria educativa, sempre d'acord amb el tenor literal de l'article 31 EAG, ens ve donat per l'atribució a l'Estat «de l'alta inspecció necessària per al compliment i garantia», això és, per al compliment i garantia de les facultats atribuïdes a l'Estat en matèria d'ensenyament en les comunitats autònomes, així com per a l'observança dels principis i les normes constitucionals aplicables i de les lleis orgàniques que desenvolupen l'article 27 CE. Ja hem considerat detingudament tot el que fa referència a l'alta inspecció la qual, com ja vam dir i com estableix la mateixa LODE (disposició addicional 1a.2.d), s'encamina a garantir el compliment de les obligacions constitucionals i legalment assumides pels poders públics, tot això, en els termes exposats.

IX. Comentades ja les que hem considerat qüestions centrals de l'article 31 EAG, només ens resta fer una referència breu al Reial Decret 1763/1982, de 24 de juliol, sobre traspàs de funcions i serveis de l'administració de l'Estat a la comunitat autònoma de Galícia, en matèria d'educació.

Potser convindria començar recordant que encara que la distribució de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes és establerta en la Constitució i en els respectius estatuts d'autonomia, de manera que els decrets de traspàs de serveis es limiten a transferir aquests i no transfereixen competències, com es pot considerar reiterada jurisprudència constitucional,⁴³ cal no oblidar, no obstant això, com el mateix Tribunal ens recorda,⁴⁴ el valor interpretatiu —que, naturalment, no pot prevaler sobre les previsions constitucionals i estatutàries ni vincular el Tribunal— d'aquests decrets de transferència, que acostumen a contenir amb més o menys detall una especificació de les funcions que rep la comunitat autònoma i les que reté l'Estat.

Aquest és el cas del Reial Decret 1763/1982, de 24 de juliol, en els apartats B), C) i D) de l'annex del qual es consideren, respectivament, les competències i funcions que assumeix la comunitat autònoma, alhora que la identificació dels serveis que es traspassen; les competències, els serveis i les funcions que es reserva l'administració de l'Estat i les funcions en què han de concórrer l'administració de l'Estat i la de la comunitat autònoma i la forma de cooperació.

43. «Los decretos de transferencias —adverteix el Tribunal en la Sentència 88/1983, de 27 d'octubre, fon. jur. 3r. in fine— no atribuyen ni reconocen competencias, según hemos declarado de forma reiterada, sino que se refieren a los medios necesarios para ejercerlos.»

44. STC 48/1985, de 28 de març, fon. jur. 5è.

Destacarem, finalment, que la comunitat autònoma gallega assumeix, entre altres, les competències següents:

- a) Les competències, les funcions i els serveis, i el personal adscrit a aquests, que exerceixen les direccions provincials del Ministeri d'Educació i Ciència.
- b) Les inspeccions provincials d'educació bàsica de l'Estat en les quatre províncies gallegues, inclosos els serveis d'orientació escolar i vocacional que hi són adscrits funcionalment.
- c) L'elaboració, l'aprovació i l'execució dels plans, els programes i les orientacions pedagògiques per a l'ensenyament de l'idioma gallec.
- d) L'elaboració, l'aprovació i l'execució de programes d'inversions en l'ensenyament, en íntima connexió amb la problemàtica peculiar i específica de Galícia, d'acord amb la planificació econòmica general de l'Estat.
- e) La inscripció de tots els centres públics i privats en l'àmbit territorial de Galícia, amb la qual finalitat la Junta establirà el seu propi registre.

Dels annexos de l'esmentat Reial Decret s'infereix netament que la consecució dels principis que regeixen el nostre sistema educatiu exigeix una conjunció en l'actuació dels òrgans constitucionals de l'Estat i els de la comunitat autònoma gallega, que, per la resta, és compatible amb la cessió a aquesta de facultats executives, tendents a la realització, a la pràctica, de l'ordenament general, tot això amb subjecció a la premissa essencial que és de la competència exclusiva de l'administració de l'Estat l'ordenació general del sistema educatiu, i en concret: a) La determinació de la durada de l'escolaritat obligatòria; b) La regulació de nivells, graus, especialitats, cicles i modalitats d'ensenyament, i el nombre de cursos que en cada cas correspongui i els requisits d'accés d'un nivell d'ensenyament a un altre, i c) L'establiment de les característiques bàsiques del Llibre d'Escolaritat que s'estableixin amb caràcter obligatori i general per a cada nivell d'ensenyament.

A tot això caldrà afegir la fixació dels ensenyaments mínims; l'aprovació dels llibres de text i, a més, el material didàctic en què es concretin els plans, els programes d'estudi i les orientacions pedagògiques dels ensenyaments mínims; l'establiment de la normativa bàsica i la determinació dels requisits mínims que hagin de reunir els centres docents, i la regulació de les condicions bàsiques que garanteixin el dret i el deure de conèixer la llengua castellana, sens perjudici de la competència autonòmica per a l'elaboració de normes i l'adopció de totes les mesures que siguin necessàries per a garantir el dret dels ciutadans de Galícia a l'ús i al coneixement de les dues llengües oficials.

