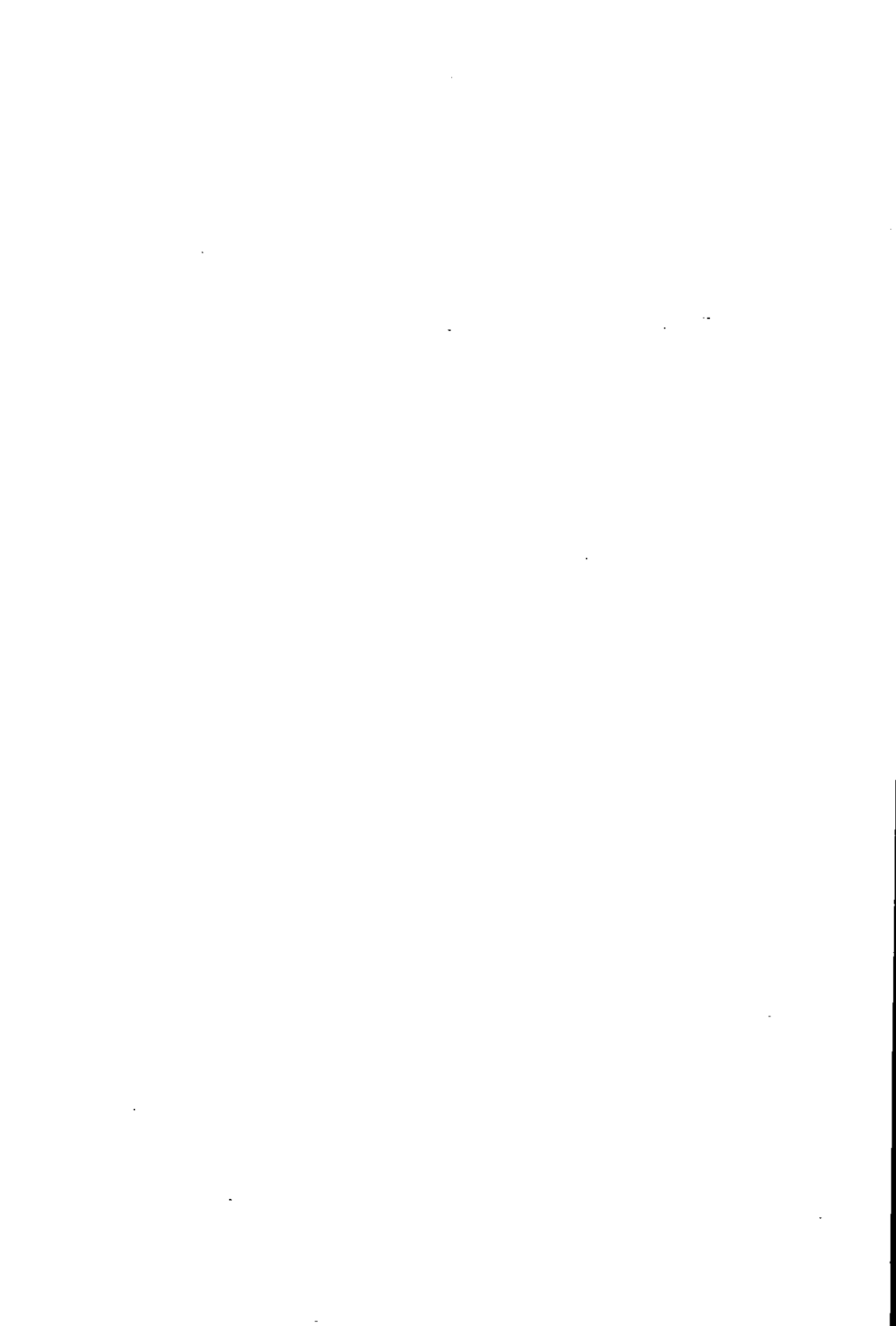


COMENTARIOS Y NOTAS



LA COMPETENCIA EN MATERIA EDUCATIVA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA

Francisco Fernández Segado
Catedrático de Derecho Constitucional
de la Universidad de Santiago

I. Al abordar la cuestión de la competencia en materia educativa de la Comunidad Autónoma de Galicia, la primera precisión que nos parece de interés hacer es la de que, en atención a este ámbito competencial, se pueden diferenciar dos tipos de comunidades autónomas: de un lado, aquellas que han asumido una competencia plena en materia de enseñanza y educación, bien por virtud de las previsiones de sus estatutos de autonomía —cual sería el caso del País Vasco,¹ Cataluña,² la propia Galicia y Andalucía,³— bien a través de la técnica del art. 150.2 de nuestra *lex legum*, de transferencia o delegación en las comunidades autónomas, mediante ley orgánica, de facultades correspondientes a materias de titularidad estatal —cual acontece en los casos de la Comunidad valenciana⁴ y de la Comunidad Autónoma de Canarias—,⁵ bien, finalmente, en el caso de Navarra, por medio de la reintegración y mejoramiento de su régimen foral,⁶ y de otro lado, aquellas otras comunidades que contienen en sus textos estatutarios una mera declaración de aspiraciones, que se harán efectivas mediante la reforma estatutaria, transcurridos los cinco años previstos en el art. 148.3 de la Constitución, o por medio de los procedimientos establecidos en el art. 150.1 y 2 de la *lex superior*.^{7,8}

1. Artículo 16 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco.

2. Artículo 15 del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

3. Artículo 19 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

4. Artículo 35 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, complementado por la Ley Orgánica 12/1982, de 10 de agosto, de transferencia a esta comunidad de competencias en materia de titularidad estatal.

5. Artículo 34.A.6 del Estatuto de Autonomía de Canarias, complementado por la Ley Orgánica 11/1982, de 10 de agosto, de transferencias complementarias a Canarias.

6. Artículo 47 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

7. Artículos 13.1.f) y 18 del Estatuto de Autonomía para Asturias; artículos 25.1.1) y 26 del Estatuto de Autonomía para Cantabria artículos 11.1.c) y 12 del Estatuto de Autonomía de La Rioja; artículos 13.1.f) y 16 del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia; artículos 37.1.a) y 41 del Estatuto de Autonomía de Aragón; artículos 35.1.11) y 37 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha; artículos 10.1.a) y 13 del Estatuto de Autonomía de Extremadura; artículo 30 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, y artículo 29.1.14 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

8. Una situación peculiar parece corresponder a Baleares, pues, a tenor del art. 11.10 del Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares, se atribuye a esta comunidad autónoma, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, el desarrollo legislativo y la ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, y la asunción de esta competencia, a diferencia de aquellas otras que el mismo Estatuto enumera en su art. 16, no se hace depender de la reforma estatutaria, ni de la puesta en marcha de los procedimientos del art. 150.1 y 2 CE.

Es innecesario advertir que Galicia se sitúa en el primero de esos dos bloques de Comunidades. El art. 31 de su Estatuto de Autonomía (en adelante EAG) atribuye a la Comunidad Gallega la competencia plena para la regulación y administración de la enseñanza. Con ello, esta Comunidad trasciende claramente el ámbito competencial definido por el art. 148.1.17 de la Constitución (en adelante CE),⁹ único al que nuestra norma suprema permite acceder desde el primer momento a todas las comunidades autónomas en materia docente.

II. El Estado, ciertamente, dispone de funciones preeminentes en el terreno de la educación;¹⁰ no en vano el art. 149.1.30 CE le atribuye la competencia exclusiva sobre la «regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del art. 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia»; sin embargo, no es menos cierto que dentro del art. 149.1 es preciso diferenciar distintos grados de exclusividad.¹¹

La necesidad constitucionalmente admitida (art. 27.8 CE) de que el sistema educativo del país esté homologado en todo el territorio del Estado, así como la igualdad de derechos que el art. 139 CE reconoce a todos los españoles explican, como el propio Tribunal Constitucional ha significado,¹² que sea competencia exclusiva del Estado «la regulación de las condiciones básicas» que garanticen a todos los españoles la igualdad en el ejercicio de sus derechos constitucionales (art. 149.1.1 CE), así como, ya en el campo educativo, la regulación de las «normas básicas para el desarrollo del art. 27 de la Constitución» (art. 149.1.30 CE).

Consecuencia de todo lo anterior es la declaración contenida primeramente en la disposición adicional 2, a) de la Ley Orgánica 5/1980, de 19 de junio, por la que se regulaba el estatuto de centros escolares (LOECE), y reiterada, tras su derogación, por la disposición adicional 1.^a 2. a) de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación (LODE), en la que se declara que «en todo caso, y por su propia naturaleza, corresponde al Estado la ordenación general del sistema educativo».

Ahora bien, estas exigencias son compatibles, como nuestro «intérprete supremo de la Constitución» ha matizado,¹³ con la competencia plena de las comunidades autónomas en los planos, no sólo legislativo, sino también ejecutivo, en los términos enunciados en sus respectivos estatutos.

III. A la vista del art. 31 EAG puede con facilidad deducirse que en materia de enseñanza corresponde a la Comunidad gallega una amplia competencia limitada directamente por la del Estado en lo que respecta a la regulación del derecho fundamen-

9. A tenor de este precepto: «Las comunidades autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: El fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma».

10. Tomás Gozávez Asenjo: «Comentario al art. 35 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana», en Ramón Martín Mero (dir.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma Valenciana*, IEAL, Madrid, 1985, pág. 399.

11. En análogo sentido se pronuncia Eduardo García de Enterría: *Estudios sobre autonomías territoriales*, Civitas, Madrid, 1985, pág. 153.

12. Sentencia del Tribunal Constitucional (en adelante STC) 5/1981, de 13 de febrero de 1981, fundamento jurídico 28.

13. STC 6/1982, de 22 de febrero, fund. jur. 4.º, *in fine*.

tal a la educación y a la libertad de enseñanza en sus distintos aspectos, a la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y a la alta inspección necesaria para el cumplimiento y garantía de los derechos fundamentales en materia educativa y de las obligaciones de los poderes públicos en la misma.

Bien es verdad que el reparto competencial en materia educativa habrá de tener en cuenta también —como pusiera de relieve el Tribunal Constitucional en una consideración relativa a la Comunidad Autónoma del País Vasco, aun cuando perfectamente extrapolable a Galicia—¹⁴ la proyección que sobre tal materia tienen otros títulos competenciales, y más en concreto, los relativos a la función pública (en especial a la vista del art. 149.1.18 CE), que permiten, como es obvio, relativizar el alcance de la competencia asumida por la Comunidad gallega en este art. 31 de su Estatuto.

A tenor del citado artículo 31 EAG:

«Es de la competencia plena de la Comunidad Autónoma Gallega la regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, en el ámbito de sus competencias sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y en las Leyes Orgánicas que, conforme al apartado primero del artículo 81 de la misma, lo desarrollan, de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución, y de la alta inspección necesaria para su cumplimiento y garantía.»

IV. El precepto que comentamos nos muestra dos partes perfectamente delimitadas por la disyunción «sin perjuicio de». En la primera, el legislador enuncia el ámbito competencial sobre el que se proyecta la competencia plena de la Comunidad Autónoma de Galicia, y ello lo hace con una bien visible amplitud. En la segunda, el precepto remite a un conjunto de normas que acotan un ámbito material de absoluta indisponibilidad por parte de la Comunidad. Nos referiremos por separado a las dos partes del artículo.

Como acabamos de advertir, la fórmula empleada para la atribución de competencias no puede ser más amplia, pues a la Comunidad gallega se le confiere la competencia sobre la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, y ello, ocioso es decirlo, comprende el nivel universitario, como se encargaría de precisar el Tribunal Constitucional.¹⁵

Por lo demás, este ámbito competencial abarca tanto la función legislativa como la puramente ejecutiva, de administración o gestión. Es inequívoca al respecto la dicción del propio art. 31, que habla de «regulación y administración de la enseñanza», pero, por si ello no fuera suficiente, nuestro «intérprete supremo de la Constitución» no ha olvidado precisarlo. Y así, en su Sentencia de 22 de febrero de 1982, recuerda¹⁶ que las competencias que exclusivamente corresponden al Estado, en orden a la enseñanza —que, básicamente, enuncia hoy la disposición adicional 1.ª.2 de la

14. STC 48/1985, de 28 de marzo, fund. jur. 5.º.

15. STC 26/1987, de 27 de febrero, fund. jur. 1.º.

16. STC 6/1982, de 22 de febrero, fund. jur. 4.º.

LODE—, ¹⁷ tienen un contenido de carácter sustancialmente normativo, como se infiere de su propia significación semántica: «ordenar», «fijar», «regular», «establecer», son verbos que aluden a una concreción, por quien puede hacerlo, de propósitos, principios, objetivos y métodos preordenados a un fin, expresados en declaraciones de carácter imperativo. En la medida en que no se alude a los actos de gobierno y administración necesarios para hacer efectivos estos principios, desarrollarlos, aplicarlos o imponerlos, tácitamente se está admitiendo que su ejecución puede, eventualmente, ser atribuida a los poderes autonómicos, bien por disposición expresa respecto a cada una de las facultades ejecutivas, bien porque se haga una transferencia global de todo aquello que, constitucionalmente, no está reservado al Estado. Y a nuestro entender, este es claramente el caso de la Comunidad Autónoma gallega a la vista del inciso primero del art. 31 de su Estatuto.

Desde luego, parece inequívoco que las funciones estatales en materia educativa exigen e imponen unas evidentes competencias ejecutivas y gestoras, ya que el sistema educativo único, «supracomunitario», que proclama la Constitución, no es sólo un resultado que haya de conservarse, sino «un objetivo que continuamente hay que lograr». Sin embargo, el Tribunal Constitucional entiende¹⁸ que se trata de un objetivo compartido por los órganos constitucionales del Estado y los de las Comunidades Autónomas y, por tanto, compatible con la cesión a éstas de facultades ejecutivas, tendentes a la realización, en la práctica, del ordenamiento general.

Ahora bien, esta plena atribución competencial en materia educativa queda circunscrita, como el propio art. 31 EAG se encarga de precisar, al «ámbito de sus competencias», y este ámbito bien podríamos considerar que aparece delimitado negativamente: por todo aquello que, constitucionalmente, no está reservado al Estado.

¿Y qué es lo que se reserva al Estado? Y es aquí donde entra en juego la segunda parte del precepto que analizamos, que bien puede considerarse verdaderamente sustancial a efectos de precisar el ámbito competencial de la Comunidad gallega en materia educativa. A este segundo inciso pasamos ahora a referirnos.

V. La asunción por la Comunidad Autónoma gallega de esta plena competencia en materia educativa lo es sin perjuicio de:

1. Lo dispuesto en el art. 27 CE y en las leyes orgánicas que, conforme al apartado primero del art. 81 de la misma, lo desarrollen.
2. Las facultades que atribuye al Estado el núm. 30 del apartado primero del art. 149 de la Constitución, y
3. La alta inspección necesaria para su cumplimiento y garantía.

17. A tenor del núm. 2 de la disposición adicional primera de la LODE:

«En todo caso, y por su 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 art. 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 149.1.30 de la Constitución, le corresponden para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los Poderes públicos».

18. STC 6/1982, de 22 de febrero, fund. jur. 4.º

A la vista de esta triple delimitación, se impone una reflexión ponderada sobre cada uno de los elementos del tríptico.

VI. El art. 27 CE, tras reconocer el derecho a la educación y la libertad de enseñanza, diseña los elementos esenciales que han de configurar el sistema educativo. A tenor del art. 81.1 de la propia *lex superior*, el desarrollo del derecho que nos ocupa y de aquella libertad debe verificarse mediante ley orgánica, obviamente del Estado. Ello, en un primer momento, pudiera hacernos pensar que excluye de la competencia autonómica todo aquello que regula la LODE, en cuanto ley orgánica que ha venido a desarrollar el art. 27 CE. Ahora bien, si atendemos a la referencia del art. 149.1.30 a las «normas básicas» para el desarrollo del art. 27 CE, parece claro que el alcance de la limitación competencial autonómica ha de ser muy distinto. Como ha constatado el Tribunal Constitucional,¹⁹ en términos generales puede aducirse que la reserva enunciada en el art. 81.1 CE para el desarrollo de los derechos fundamentales no es incompatible con la colaboración internormativa entre la fuente a favor de la cual la reserva se establece y otras fuentes de producción reconocidas en la Constitución, para alcanzar de este modo una disciplina integral y articulada del ámbito de que se trate, en este caso, del ámbito educativo. El criterio general con el que el Tribunal ha operado,²⁰ de que en el Estado de autonomías territoriales, las normas entronizadoras de reservas a determinadas fuentes no son, sólo por ello, atributivas de competencias a un cierto ente, parece debe ser tenido en cuenta aquí.

Debe atenderse, además, a que el concepto del que la Constitución se vale en el art. 149.1.30 («normas básicas para el desarrollo del art. 27...») no posee idéntico alcance que el que genéricamente enuncia el art. 81.1 Como reconoce el Tribunal Constitucional,²¹ el enunciado de aquel precepto impone al intérprete considerar que, respecto de las Comunidades que ostenten competencias en su virtud, las instituciones generales del Estado no retienen, como competencia exclusiva, la normación de todo aquello que, en lo relativo al art. 27 CE, pueda considerarse «desarrollo» (art. 81.1 CE) de los derechos fundamentales allí reconocidos,²² o lo que es igual, la competencia exclusiva del Estado no se extiende al desarrollo global del derecho a la educación, sino tan sólo a las que hayan de considerarse «normas básicas» de ese desarrollo. Por ello mismo, la delimitación de competencias en esta materia no puede establecerse, sin más, tomando como parámetro el texto formalmente aprobado en desarrollo de los derechos reconocidos por el art. 27 CE, esto es, la LOECE en un primer momento, o la LODE en un instante ulterior.

Bien al contrario, para llevar a cabo el preceptivo deslinde competencial será necesario, como advierte el Tribunal Constitucional,²³ una indagación material que

19. STC 137/1986, de 6 de noviembre, fund. jur. 3.º

20. Así, por ejemplo, en su Sentencia 37/1981, de 16 de noviembre, fund. jur. 2.º.

21. STC 137/1986, de 6 de noviembre, fund. jur. 3.º.

22. «Ni la unidad de la Constitución», razona el Tribunal en el fund. jur. 3.º de la referida Sentencia 137/1986, «toleraría que una de sus disposiciones (art.º 149.1.30) se desvirtuase íntegramente por lo establecido en otra (art.º 81.1 CE), ni, de otra parte, un precepto ordenador del sistema de fuentes en el ordenamiento integral del Estado (art.º 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.º 149.1.30).

23. STC 137/1986, de 6 de noviembre, fund. jur. 3.º.

permita identificar cuáles, de entre las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica, encierran «normas básicas para el desarrollo del art. 27», porque sólo son ellas, respecto de estas Comunidades que han asumido competencia plena en materia educativa, las que marcan el límite infranqueable para las disposiciones autonómicas.

En definitiva, no toda divergencia entre la LODE y las leyes autonómicas en la materia será causa de vicio de inconstitucionalidad en estas últimas y sí sólo su eventual apartamiento del contenido de aquellas «normas básicas», cuya identificación corresponde, en última instancia, a nuestro supremo intérprete de la Constitución.

Desde estas premisas interpretativas debe entenderse la previsión de la disposición adicional 1.^ª de la LODE, a cuyo tenor: «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». Por ello mismo, es claro que una parte de la normación contenida en la LODE puede ser sustituida por leyes de la Comunidad Autónoma gallega sin que ello, por sí mismo, altere lo que haya de entenderse por normación básica.

Si proyectamos todas estas consideraciones sobre la literalidad del art. 31 EAG, habremos de convenir en que este precepto no permite llegar a conclusiones distintas de las apuntadas. Es cierto que el precepto estatutario parece limitar la competencia autonómica por referencia, genéricamente, a las «Leyes Orgánicas» que desarrollen lo dispuesto en el art. 27 CE, pero no lo es menos que en la misma disposición se hace una remisión explícita a «las facultades que atribuye al Estado el art. 149.1.30 de la Constitución», de tal modo que, como una vez más ha puntualizado el Tribunal Constitucional,²⁴ aquella alusión inespecífica parece ha de entenderse a la luz de esta última, más precisa, so pena de relativizar plenamente la remisión que el Estatuto hace, a través de la cita del precepto constitucional de referencia, a las «normas básicas para el desarrollo del art. 27 de la Constitución». Si así no fuera, por lo demás, el íntegro enunciado del art. 31 EAG vendría a vaciarse de contenido, pues, en contra de su evidente «ratio», las competencias autonómicas, subordinadas ya genéricamente a todo lo dispuesto en la normación orgánica, devendrían meras facultades ejecutivas y aplicadoras de las disposiciones estatales, invirtiéndose así el sentido de la cláusula «sin perjuicio», que se recoge en el último inciso del precepto.

Por lo demás, esa remisión del art. 31 EAG a la LODE, en cuanto ley de desarrollo del art. 27 CE, exige que atendamos a lo que el núm. 2 de la disposición adicional 1.^ª de aquélla prescribe.²⁵ El citado precepto atribuye en todo caso al Estado, por su propia naturaleza, la competencia sobre cuatro ámbitos materiales concretos que pasamos a analizar:

a) La ordenación general del sistema educativo, que entre sus principales precisiones organizativas requiere:²⁶ la regulación generalizada de los distintos niveles educativos, según condiciones uniformes de paso de uno a otro;²⁷ la clasificación de los centros docentes, tanto en relación con su titular, como en función del nivel de

24. *Ibidem*.

25. Véase esta disposición en la nota núm. 17.

26. Véase STC 5/1981, de 13 de febrero, fund. jur. 28.

27. STC 6/1982, de 22 de febrero, fund. jur. 10.

docencia que imparten; una denominación genérica de los centros públicos en atención a los niveles educativos; la obligatoriedad de inscripción en un registro público dependiente de la Administración educativa competente, que afecta a todos los centros docentes; el establecimiento de los requisitos mínimos que han de reunir los centros docentes; el reconocimiento de una cierta autonomía académica por parte de los centros; etc.

b) La programación general de la enseñanza en los términos establecidos por el art. 27 de la misma LODE, a cuyo tenor los poderes públicos garantizarán el ejercicio efectivo del derecho a la educación mediante una programación general de la enseñanza que —con la participación efectiva de todos los sectores afectados— atienda adecuadamente las necesidades educativas y la creación de centros docentes.

A tales efectos, el Estado y las comunidades autónomas han de definir las necesidades prioritarias en materia educativa, fijando los objetivos de actuación del período que se considere y determinando los recursos necesarios, de acuerdo con la planificación económica general del Estado.

Prevé el precepto de modo específico, y ello es de aplicación a la Comunidad Autónoma gallega, que la planificación general de la enseñanza que corresponda a las comunidades autónomas en su ámbito territorial comprenderá en todo caso una programación específica de los puestos escolares en la que se determinarán las comarcas, municipios y zonas donde dichos puestos hayan de crearse.

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.

Esta competencia estatal suscita la problemática de si entraña, de un lado, la competencia de fijar el contenido concreto de los bloques temáticos o sólo un contenido genérico de las disciplinas o asignaturas; y de otro, si incluye en su ámbito la de establecer los horarios mínimos que han de dedicarse a tales enseñanzas. Como ha puesto de manifiesto el Tribunal Constitucional,²⁸ para solucionar este problema, es preciso tener en cuenta la finalidad de tal competencia.

Pues bien, el fin perseguido por la competencia estatal relativa a la fijación de las enseñanzas mínimas —entiéndase de los niveles preescolares, EGB y enseñanzas medias o niveles análogos tras la Ley de ordenación general del sistema educativo— es con toda evidencia conseguir una formación común en un determinado nivel de todos los escolares de EGB, sea cual sea la comunidad autónoma a que pertenezcan, lo que a su vez deriva de los artículos 27 y 149.1.30 de la Constitución.

La homologación del sistema educativo y la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia, son los medios que nuestra *lex superior* prevé para obtener ese nivel mínimo de homogeneidad en la formación de los escolares.

Como bien puede deducirse de las precedentes reflexiones, la finalidad pretendida al establecer la competencia del Estado para fijar las enseñanzas mínimas, lleva el que dentro de este concepto se comprendan la fijación de objetivos por bloques temáticos,

28. STC 88/1983, de 27 de octubre, fund. jur. 3.º

así como también de los horarios mínimos que se consideren necesarios para su enseñanza efectiva y completa, atendiendo al rendimiento escolar medio.

La conclusión es, por tanto, que la competencia para fijar las enseñanzas mínimas lleva aparejada como medio natural para su ejercicio efectivo la concreción de su contenido, en la forma expuesta, y la fijación de unos horarios mínimos.

Esta conclusión no puede quedar desvirtuada²⁹ por el Real Decreto 1763/1982, de 24 de julio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de educación, cuyo anexo B, apartado g), incluye la elaboración, aprobación y ejecución de planes, programas, normas y orientaciones pedagógicas, bien que las mismas se han de hacer en desarrollo y complemento de las enseñanzas mínimas establecidas por el Estado dentro de la ordenación general del sistema educativo.

Ahora bien, conviene precisar que tanto la fijación por el Estado de las enseñanzas mínimas, como su desarrollo por la Comunidad Autónoma de Galicia, deben hacerse sin menoscabo de lo dispuesto en el art. 3.º CE y en los artículos 5.º y 27.20 EAG, respecto al uso de la lengua gallega en la enseñanza. Como ha recordado el Tribunal Constitucional,³⁰ el Estado en su conjunto (incluidas las comunidades autónomas) tiene el deber constitucional de asegurar el conocimiento tanto del castellano como de las lenguas propias de aquellas comunidades autónomas que tengan otra lengua como oficial. Ello lleva aparejado, entre otras consecuencias, que una regulación de los horarios mínimos que no permita una enseñanza eficaz de ambas lenguas en esas comunidades incumpliría el art. 3.º de la Constitución. Y a nuestro modo de ver, otro tanto puede afirmarse respecto de la concreción del contenido de las enseñanzas mínimas.

d) La alta inspección y demás facultades que, de conformidad con el art. 149.1.30 de la norma suprema le corresponden para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos. En desarrollo de esta previsión —ya contenida en sus mismos términos en el núm. 2, c) de la disposición adicional de la LOE-CE—, el Real Decreto 480/1981, de 6 de marzo, sobre el funcionamiento en el País Vasco y Cataluña de la «alta inspección del Estado» en materia de enseñanza no universitaria (al que remite el art. 1.º del Real Decreto 1982/1983, de 23 de mayo, sobre funcionamiento en las comunidades autónomas de la alta inspección del Estado en materia de enseñanza no universitaria), establece en su art. 2.º los objetivos de la alta inspección, preordenándolos a la garantía del cumplimiento de las facultades atribuidas al Estado en materia de enseñanza, en las comunidades autónomas, y a la observancia de los principios y normas constitucionales aplicables y de las leyes orgánicas que desarrollen el art. 27 de la Constitución.

A renglón seguido, el párrafo segundo desciende a señalar el ámbito sobre el que recae la inspección, que es el del cumplimiento de las condiciones que el Estado

29. Proyectamos la reflexión que hiciera el Tribunal Constitucional (en su Sentencia 88/1983, de 27 de octubre, fund. jur. 3.º respecto al Real Decreto 3195/1980, de 30 de diciembre, por el que se completa al traspaso de servicios del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de enseñanza, cuyo Anexo B, apartado e), incluía la elaboración y aprobación de planes, programas de estudio y orientaciones pedagógicas de educación preescolar, EGB, educación permanente de adultos, bachillerato y COU, formación profesional... etc., entre los servicios e instituciones que se traspasaban.

30. Sentencias del Tribunal Constitucional 87/1983, de 27 de octubre, fund. jur. 5.º y 88/1983, de 27 de octubre, fund. jur. 4.º.

establezca para la obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales, así como la aplicación en las comunidades autónomas de la ordenación general del sistema educativo y de las enseñanzas mínimas cuya fijación corresponde al Estado.

El art. 3.º del mismo Real Decreto 480/1981 enumera hasta ocho actividades propias de la Alta Inspección.³¹

En relación al citado Real Decreto 480/1981, se manifestaría el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 22 de febrero de 1982, pronunciada en los conflictos de competencia planteados por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y por el Gobierno Vasco.³²

En ella, el Tribunal parte de las tres siguientes premisas:

a) No pueden confundirse los respectivos fines de la «inspección técnica» y la «alta inspección», ni duplicarse la acción administrativa de aquélla, así como tampoco vaciar de contenido, so pretexto de inspección, las competencias transferidas.

b) La «Alta Inspección» garantiza exclusivamente el cumplimiento y garantía de aquellas facultades atribuidas al Estado.

c) La «Alta Inspección» requiere y debe aceptar una colaboración con la Administración autonómica, compatible con el respeto de las funciones legislativas, ejecutivas y de garantía del propio ordenamiento autonómico.³³

Consecuentemente, la Alta Inspección aparece así revestida de un carácter jurídico, no sólo en lo concerniente a su ejercicio, sino en cuanto a su contenido, pues recae sobre la correcta interpretación de las normas estatales, así como de las que emanan de las asambleas comunitarias, en su indispensable interrelación.

Por lo demás, en otro momento diferente, el Tribunal ha precisado³⁴ que 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 a la Administración del Estado —es doctrina consolidada del Tribunal

31. Nos haremos eco tan sólo de una de esas actividades de inspección: la de velar por el cumplimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y deberes en materia de educación, así como de sus derechos lingüísticos y, en particular, el de recibir enseñanza en la lengua oficial del Estado, de acuerdo con las disposiciones aplicables.

Trasladando las reflexiones efectuadas por el Tribunal Constitucional en relación a las comunidades autónomas vasca y catalana —que mediante el planteamiento de sendos conflictos de competencia, impugnarían la anterior actividad de inspección— al ámbito específico de la Comunidad gallega, habremos de significar que el hecho de que el art.º 5.º.3 EAG otorgue a los poderes públicos de Galicia la facultad de garantizar el uso normal y oficial de los idiomas gallego y castellano, no sustrae a los órganos centrales del Estado la competencia exclusiva para regular 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 entre los cuales se encuentra el de conocer la lengua del Estado. El ejercicio de esta competencia ha de dar lugar necesariamente a la promulgación por el Estado de las normas aplicables en la materia, a las que el propio precepto de que ahora nos ocupamos remite. De ahí que el Tribunal entienda forzoso concluir (STC 6/1982, de 22 de febrero, fund. 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 el de recibir enseñanza en la lengua del Estado».

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

33. *Ibidem.* fund. jur. 3.º.

34. STC 32/1983, de 28 de abril, fund. jur. 2.º.

que tales controles genéricos e indeterminados no se ajustan al principio de autonomía—, sino un instrumento de verificación o fiscalización que puede llevar en su caso a instar la actuación de los controles constitucionalmente establecidos en relación con las comunidades autónomas, pero no a sustituirlos, convirtiendo a dicha Alta Inspección en un nuevo y autónomo mecanismo directo de control.

En todo caso, es preciso tener en cuenta que, a tenor del art. 6.º del Real Decreto 480/1981, los funcionarios de la Alta Inspección del Estado podrán efectuar cuantas comprobaciones sean necesarias para el desempeño de sus cometidos, manteniendo en todo momento las debidas relaciones de coordinación con los órganos de la comunidad autónoma. Y aunque esta previsión fue objetada en los conflictos de competencia antes aludidos por las representaciones de la Generalidad y del Gobierno Vasco, el Tribunal pondría de manifiesto rotundamente³⁵ 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 segundo de los aspectos a que debe acomodarse la asunción por la Comunidad Autónoma de Galicia de la plena competencia en materia educativa nos viene dado por las facultades que atribuye al Estado el núm. 30 del apartado primero del art. 149 de la Constitución.

Como ya hemos reiteradamente expuesto, este precepto atribuye al Estado la competencia exclusiva para la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los Poderes públicos en esta materia.

El inciso primero del art. 149.1.30 comprende la competencia para establecer los títulos correspondientes a cada nivel y ciclo educativo, en sus distintas modalidades, con valor habilitante tanto desde el punto de vista académico como para el ejercicio de profesiones tituladas, es decir, de aquellas cuyo ejercicio exige un título (*ad exemplum* graduado escolar, bachiller, diplomado, arquitecto o ingeniero técnicos en la especialidad correspondiente, licenciado, arquitecto, ingeniero y doctor);³⁶ comprende también la competencia para expedir los títulos correspondientes y para homologar los que no sean expedidos por el Estado.³⁷ En definitiva, esta determinación viene a suponer la reserva al Estado de toda la función normativa en relación con dicho sector.

Esta reserva condujo al Tribunal Constitucional a declarar de titularidad estatal³⁸ la competencia ejercida en el art. 8.º.3 del Decreto 252/1983, de 15 de diciembre, por el que se regulan los Centros experimentales, de la Xunta de Galicia, en el sentido

35. STC 6/1982, de 22 de febrero, fund. jur. 11, *in fine*.

36. Proyectando esta doctrina, el Tribunal —en su Sentencia 82/1986, de 26 de junio, fund. jur. 12— declaró la inconstitucionalidad del art.º 12.1 de la Ley 10/1982, de 24 de noviembre, del Parlamento Vasco, básica de normalización del uso del euskera, en la medida en que permitía al gobierno Vasco establecer la titulación oficial de traductor jurado, regulando las condiciones básicas para la obtención de tal título. Nada impide al Gobierno Vasco —sostendría el Tribunal— organizar enseñanzas de traducción entre el euskera y el castellano conforme a las normas que las regulen y otorgar el correspondiente certificado. Sin embargo, no cabe derivar de ello la competencia para establecer y regular una titulación oficial, como la de traductor jurado.

37. STC 42/1981, de 22 de diciembre, fund. jur. 3.º.

38. STC 93/1985, de 24 de julio, fund. jur. 1.º.

de declarar la equivalencia de los estudios realizados en Centros experimentales de enseñanza con los realizados en los que no tengan esta condición.³⁹

En cuanto al inciso segundo del mismo art. 149.1.30, cabe decir, también reiterando ideas ya expuestas, que atribuye al Estado —en su acepción de «Estado central»— la función de definir los principios normativos, generales y uniformes, de ordenación de las materias enunciadas en el art. 27 CE,⁴⁰ en el bien entendido de que esos principios normativos han de afectar a las normas básicas de desarrollo del precepto anterior.

Partiendo de esta premisa, el Tribunal Constitucional ha reconocido un margen de normación autonómica en el ámbito del art. 27.7 CE (precepto que establece la participación de profesores, padres y, en su caso, alumnos, en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos).

Nada parece impedir —aducirá el órgano titular de la Jurisdicción Constitucional—⁴¹ la consideración de que, salvado y respetado el contenido básico, las comunidades autónomas, sin introducir divergencias «radicales» en la organización de los centros sobre los que ostentan competencias, disciplinen —integrando de este modo la normación estatal— los cauces de participación que hagan posible adecuar las exigencias establecidas en el art. 27.7 CE y en la misma Ley Orgánica (hoy la LODE) a sus peculiaridades específicas.

La Ley Orgánica de desarrollo del art. 27 CE (la LODE) puede, ciertamente, disponer una regulación plena de los modos y órganos de participación de la comunidad escolar en el gobierno del centro, pero, aun en tal caso, una parte de esa normación habrá de tener carácter meramente supletorio respecto de las comunidades autónomas que, al amparo de lo prevenido en el art. 149.1.30, hayan recabado para sí las competencias que, *a contrario*, ese precepto permite sean asumidas en los Estatutos (art. 149.3 CE).

Al amparo de esta doctrina, la Comunidad Autónoma de Galicia ha procedido a desarrollar el derecho constitucional a la participación en la programación general de la enseñanza, lo que ha llevado a efecto a través de la Ley 3/1986, de 18 de diciembre, de consejos escolares de Galicia, cuyo art. 2.º prescribe que los sectores interesados en la enseñanza no universitaria participarán en su programación general a través de los órganos siguientes: Consejo Escolar de Galicia, consejos escolares territoriales y consejos escolares municipales.

La doctrina anteriormente referida se ha proyectado asimismo, esta vez dentro del

39. En una fundamentación parcialmente convergente se apoyaría nuestro intérprete supremo de la Constitución para declarar la titularidad exclusiva del Estado en orden a la creación y habilitación en el extranjero de centros colaboradores de instituciones públicas de educación a distancia, lo que no excluía, naturalmente, posibles acuerdos de colaboración del Estado con las comunidades autónomas para que órganos de éstas utilizaran, en su caso, las facilidades e instalaciones así creadas o habilitadas, teniendo en cuenta también las peculiaridades lingüísticas y culturales de los diversos pueblos de España, reconocidas expresamente en la Constitución en sus artículos 3.º 3 y 149.2, en el último de los cuales el término «cultura» comprende, sin duda, las peculiaridades culturales presentes en el Estado.

En el caso de Galicia, esta colaboración está, además, amparada por los art. 7.º (reconocimiento de la galleguidad de las comunidades gallegas asentadas fuera de Galicia y posibilidad de que la Comunidad Autónoma solicite del Estado que celebre los oportunos tratados y convenios con los Estados en que existan tales comunidades) y 32 (fomento de los valores culturales del pueblo gallego).

40. STC 77/1985, de 27 de junio, fund. jur. 15.

41. STC 137/1986, de 6 de noviembre, fund. jur. 3.º

marco universitario, en los «procedimientos de selección» a que se refiere el art. 26 de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de reforma universitaria, cuyo establecimiento se atribuye al Gobierno, oído el Consejo de Universidades. Pues bien, el Tribunal Constitucional ha entendido⁴² que tales procedimientos, de conformidad con las competencias que ejerce el Estado, habrán de establecer exclusivamente las condiciones o normas básicas de selección para el ingreso en los centros universitarios, correspondiendo su desarrollo a las comunidades autónomas con competencia plena en materia de educación.

El ejercicio de estas competencias por las comunidades autónomas deberá llevarse a cabo respetando las que corresponden a las Universidades de su territorio en virtud de su autonomía y a que se hace referencia expresa de ello en el art. 3.º 2. h) de la LRU (admisión, régimen de permanencia y verificación de conocimientos de los estudiantes, son algunos de los aspectos que comprende la autonomía de las universidades).

VIII. El tercer y último aspecto a que debe acomodarse la asunción por la Comunidad Autónoma de Galicia de plena competencia en materia educativa, siempre de conformidad con el tenor literal del art. 31 EAG, nos viene dado por la atribución al Estado «de la alta inspección necesaria para su cumplimiento y garantía», esto es, para el cumplimiento y garantía de las facultades atribuidas al Estado en materia de enseñanza en las comunidades autónomas, así como para la observancia de los principios y normas constitucionales aplicables y de las leyes orgánicas que desarrollen el art. 27 CE. Ya hemos contemplado con detenimiento cuanto se refiere a la Alta Inspección que, como ya dijimos y previene la propia LODE (disposición adicional 1.ª 2,d), se encamina a garantizar el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legalmente asumidas por los poderes públicos, todo ello, en los términos expuestos.

IX. Comentadas ya las que hemos considerado cuestiones centrales del art. 31 EAG, sólo nos resta hacer una breve referencia al Real Decreto 1763/1982, de 24 de julio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del estado a la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de educación.

Quizá convenga comenzar recordando que aunque la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas viene establecida en la Constitución y en los respectivos estatutos de autonomía, de modo que los Decretos de traspaso de servicios se limitan a transferir éstos y no transfieren competencias, como puede considerarse reiterada jurisprudencia constitucional,⁴³ no debe olvidarse, sin embargo, como el mismo Tribunal nos recuerda,⁴⁴ el valor interpretativo —que, naturalmente, no puede prevalecer sobre las previsiones constitucionales y estatutarias ni vincular al Tribunal— de tales decretos de transferencia, que suelen contener con mayor o menor detalle una especificación de las funciones que recibe la comunidad autónoma y las que retiene el Estado.

Este es el caso del Real Decreto 1763/1982, de 24 de julio, en cuyos apartados b),

42. STC 26/1987, de 27 de febrero, fund. jur. 10.º, a).

43. «Los Decretos de transferencias —advierde el Tribunal en su Sentencia 88/1983, de 27 de octubre, fund. jur. 3.º, *in fine*— no atribuyen ni reconocen competencias, según hemos declarado de forma reiterada, sino que se refieren a los medios necesarios para ejercerlas».

44. STC 48/1985, de 28 de marzo, fund. jur. 5.º.

c) y d) de su Anexo, se contemplan, respectivamente, las competencias y funciones que asume la Comunidad Autónoma, a la par que la identificación de los servicios que se traspasan; las competencias, servicios y funciones que se reserva la Administración del Estado y las funciones en que han de concurrir la Administración del Estado y la de la Comunidad Autónoma y la forma de cooperación.

Destacaremos por último que la Comunidad Autónoma gallega asume, entre otras, las siguientes competencias.

a) Las competencias, funciones y servicios, así como el personal adscrito a los mismos, ejercidas por las direcciones provinciales del Ministerio de Educación y Ciencia.

b) Las inspecciones provinciales de Educación Básica del Estado en las cuatro provincias gallegas, incluidos los servicios de orientación escolar y vocacional adscritos funcionalmente a las mismas.

c) La elaboración, aprobación y ejecución de los planes, programas y orientaciones pedagógicas para la enseñanza del idioma gallego.

d) La elaboración, aprobación y ejecución de programas de inversiones en la enseñanza, en íntima conexión con la problemática peculiar y específica de Galicia, de acuerdo con la planificación económica general del Estado.

e) La inscripción de todos los centros públicos y privados en el ámbito territorial de Galicia, a cuyo fin la Junta establecerá su propio registro.

De los anexos del referido Real Decreto se infiere con nitidez que la consecución de los principios que rigen nuestro sistema educativo exige una conjunción en la actuación de los órganos constitucionales del Estado y los de la Comunidad Autónoma gallega, que, por lo demás, es compatible con la cesión a ésta de facultades ejecutivas, tendentes a la realización, en la práctica, del ordenamiento general, todo ello con sujeción a la premisa esencial de que es de la competencia exclusiva de la Administración del Estado la ordenación general del sistema educativo, y en concreto: a) la determinación de la duración de la escolaridad obligatoria; b) la regulación de niveles, grados, especialidades, ciclos y modalidades de enseñanza, así como el número de cursos que en cada caso corresponda y los requisitos de acceso de un nivel de enseñanza a otro, y c) el establecimiento de las características básicas del Libro de Escolaridad que se establezcan con carácter obligatorio y general para cada nivel de enseñanza.

A todo ello habrá que añadir: la fijación de las enseñanzas mínimas; la aprobación de los libros de texto y demás material didáctico en que se concreten los planes, programas de estudio y orientaciones pedagógicas de las enseñanzas mínimas; el establecimiento de la normativa básica y la determinación de los requisitos mínimos que deban reunir los centros docentes, y la regulación de las condiciones básicas que garanticen el derecho y el deber de conocer la lengua castellana, sin perjuicio de la competencia autonómica para la elaboración de normas y adopción de cuantas medidas sean necesarias para garantizar el derecho de los ciudadanos de Galicia al uso y conocimiento de las dos lenguas oficiales.

