

ENSENYAMENT I ESTAT DE LES AUTONOMIES

Iñaki Lasagabaster Herrarte

Catedràtic de Dret administratiu
de la Universitat del País Basc

La matèria ensenyament constitueix un dels sectors més complexos de l'ordenament jurídic. La seva necessitat de modernització després de la dictadura i la ideologització que va patir en un primer moment —no hem d'oblidar que va constituir un dels aspectes que va suscitar els debats més vius en el període constituent¹ (i també posteriorment)— el van fer encara més complex. Les lleis reguladores de l'ensenyament no foren impugnades únicament per motius competencials. Es debatia el tema de l'ideari del centre, la llibertat de càtedra en l'ensenyament no universitari, el finançament, els consells escolars, etc. Juntament amb els aspectes anteriors cal tenir en compte la dificultat tècnica de la matèria, en part deguda a l'herència del règim anterior i, en part, deguda a l'augment important de la població amb accés a l'educació i la previsible disminució del nombre d'estudiants a conseqüència del descens de la natalitat, la manca de professors en un primer moment i els excessos de plantilla no gaire més tard.

Aquests aspectes de la realitat educativa han fet més complexa l'organització d'aquest sector competencial, unit a la lentitud o la deixadesa, segons com es vulgui valorar, de l'Estat a l'hora d'operar el repartiment competencial.² El reconeixement de competències en aquesta matèria a totes les comunitats autònomes s'ha realitzat amb la Llei 9/1992, de 23 de desembre, de transferència de competències a les comunitats autònomes³ que van accedir a aquesta condició per la via de l'art. 143 de la Constitució. No obstant això, encara no s'ha desenvolupat de forma definitiva el dibuix que tindrà l'organització de l'ensenyament.

Per estudiar la distribució competencial en aquesta matèria partirem de la consideració dels textos constitucionals i estatutaris que s'hi refereixen.

I. Ensenyament i comunitats autònomes: el punt de partida

L'ensenyament com a matèria de competència estatal està recollit en l'art. 149.1.30 de la Constitució. Aquest precepte reconeix com a competència estatal la «regulació de les condicions d'obtenció, expedició i homologació de títols acadèmics i professionals i normes bàsiques per al desplaçament de l'art. 27 de la Constitució, a fi

1. Embid Irujo, Antonio, *Las libertades en la enseñanza*, Tecnos, Madrid, 1983, pàg. 180.

2. Sobre això, vegeu López Guerra, Luis, «La distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas en materia de educación», *REDC* núm. 7 (1983), pàg. 293 i ss.

3. Vegeu els art. 19 i 20 de la Llei 9/1992.

de garantir el compliment de les obligacions dels poders públics en aquesta matèria». La competència en matèria educativa només la podien assumir les comunitats autònomes de primer grau. Les altres havien d'esperar el transcurs dels cinc anys necessaris per a l'ampliació de competències, tal com prescriu l'art. 148.2 de la Constitució i ha posat en pràctica la Llei orgànica 9/1992.

Els preceptes estatutaris recullen, amb una dicció similar, les seves competències en matèria educativa. El principi dispositiu, a més, sembla que està perdent pes en la interpretació del Tribunal Constitucional i de la doctrina.⁴ Malgrat que les competències de les comunitats autònomes estan enunciades d'una manera diferent en cada un dels estatuts, es tendeix a donar-hi la mateixa interpretació, per realitzar, així, un repartiment de competències homogeni, que permeti una organització racional de l'Estat. No seria factible un sistema de distribució de competències en què cada comunitat autònoma disposés d'un àmbit competencial diferent. I això tampoc no pot dur a l'afirmació contrària: que necessàriament totes i cada una de les comunitats autònomes hagin de tenir el mateix àmbit competencial.⁵ Hi ha preceptes estatutaris que necessàriament han de ser interpretats conformement a la seva dicció, i no es pot substituir la voluntat de l'estatuent per la de l'interpret.

La competència de l'Estat és una competència de les que es podrien denominar compartides, en virtut de la qual l'Estat pot dictar les «normes bàsiques» per al desplegament de l'art. 27 CE. El concepte de normes bàsiques remet al de bases i regulació bàsica, i permet que l'Estat, segons la jurisprudència constitucional, dicti no solament normes sinó també actes administratius, en el supòsit que aquests actes es puguin conceptuar com a bàsics. Independentment del mèrit que mereixi aquesta concepció, es remet a la jurisprudència del Tribunal Constitucional i a l'abundant doctrina que ha tractat aquesta matèria.

La matèria ensenyament té un contingut que es podria dissecar en d'altres diversos. Cal diferenciar les competències en ensenyament no universitari, ensenyament universitari, títols acadèmics i professionals i investigació i ciència.⁶ Posteriorment els analitzarem amb deteniment. Ara només cal dir que l'abast de la «matèria ensenyament» només s'ha vist interferit pel dictat de l'art. 149.1.1 de la Constitució.⁷

Les competències autonòmiques s'han anat decantant al llarg d'un procés evolutiu que seguia les reformes legislatives a nivell estatal i els pronunciaments constitucionals que provocaven aquestes reformes. Algunes qüestions d'una importància teòrica indubtable, com les relacions entre drets fonamentals, competències autonòmiques i reserva de llei orgànica, s'han «resolt» precisament a la llum dels conflictes que hi ha hagut en matèria educativa.⁸ Per aquest motiu, realitzarem un breu repàs d'aquesta evolució legislativa i jurisprudencial.

4. Diversos autors, *Informe Comunidades Autónomas*, Barcelona, 1993, pàg. 422.

5. Aja, Eliseo, «Desarrollo del modelo autonómico: un balance», dins diversos autors, *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco*, HAEE/IVAP, Oñati, 1991, vol. I, pàg. 52 i ss.

6. Una anàlisi molt completa de la jurisprudència del Tribunal Constitucional en matèria educativa es troba a Martí i Torres, Roser, *La conflictividad competencial. En l'àmbit de l'ensenyament*. Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1993.

7. Barceló, Mercè, *Derechos y deberes constitucionales en el Estado autonómico*, Civitas, Madrid, 1991, pàg. 103 i ss.

8. Llevar de la STC 25/1981, de 14 de juliol, sobre el Centre de Contracció de Càrregues.

II. Evolució legislativa i jurisprudencial

L'evolució legislativa en l'ensenyament no universitari es caracteritza per tres punts legislatius decisius, la Llei orgànica 5/1980, de 19 de juny, per la qual es regula l'Estatut dels centres escolars (LOECE), la Llei orgànica 8/1985, de 13 de juliol, reguladora del dret a l'educació (LODE) i la Llei orgànica 1/1990, de 3 d'octubre, d'ordenació general del sistema educatiu (LOGSE). Aquestes normes van donar lloc a diferents pronunciaments constitucionals, que van situar en un primer moment les claus fonamentals que presidien el repartiment competencial en aquesta matèria. Ens interessa detenir-nos en dues qüestions. Una primera és la relació de drets fonamentals, competències autonòmiques i reserva de llei orgànica. La segona és la determinació dels títols competencials que entren en joc, especialment dels art. 149.1.1 i 149.1.30 de la Constitució.

1. Drets fonamentals, competències autonòmiques i reserva de llei orgànica

El primer pronunciament del Tribunal Constitucional es realitza a conseqüència de la impugnació de la LOECE. La STC 5/1981, de 13 de febrer, no pot ser més desafortunada. El seu fonament jurídic 22 estableix rotundament que els drets i els deures dels ciutadans, entre ells els educatius, són els mateixos en tot el territori de l'Estat, per la qual cosa les possibilitats d'intervenció de les comunitats autònomes són mínimes. A més, els drets fonamentals han de ser regulats mitjançant llei orgànica, cosa que exclou la possibilitat d'intervenció del legislador autonòmic.⁹ La STC sobre la LODE no aporta grans coses en aquesta matèria.¹⁰ Caldrà esperar a la STC 137/1986, de 6 de novembre, dictada com a conseqüència de la Llei 15/1983, de 27 de juny, per la qual es va crear l'Euskal Ikastolen Erakundea (Institut Basc d'Ikastolas). El Tribunal Constitucional donarà un tomb a la interpretació d'aquesta matèria, encara que es mantindran importants problemes interpretatius.

El Tribunal Constitucional assenyalava en aquesta Sentència que l'Estat no és competent per dictar totes les normes que es puguin considerar desplegament de l'art. 27 de la CE (art. 81.1 CE), sinó només les normes bàsiques, tal com estableix l'art. 149.1.30 CE. Més endavant afegeix que la interpretació sistemàtica exigeix que un precepte constitucional no sigui anul·lat per un altre, de la qual cosa deduïm que la reserva de llei orgànica no és una norma atributiva de competències a un ens. És a dir, que l'entronització d'una reserva no significa l'assignació de competències.

9. STC 5/1981, de 13 de febrer, FJ 22, on diu: «En matèria de drets fonamentals la Constitució no s'ha limitat a reservar el seu desplegament normatiu a lleis orgàniques, sinó que ha disposat, a més, que tots els espanyols tinguin els mateixos drets i obligacions en qualsevol part del territori de l'Estat (art. 139 CE) i per assegurar que sigui així ha reservat com a competència exclusiva de l'Estat "la regulació de les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals (art. 149.1.1 CE), com també, més concretament i en relació amb l'art. 27 de la Constitució, la regulació de les matèries a què fa referència l'art. 149.1.30 de la nostra norma suprema". Això significa que els preceptes de la Constitució esmentats (139, 149.1.1 i 149.1.30 CE) exclouen que sobre les matèries que s'hi defineixen puguin legislar els òrgans legislatius de les comunitats autònomes.»

10. Aurrenetaxe Goiriena, José Luis, «El sistema de distribución de competencias en materia de enseñanza: estudio de su situación actual», dins diversos autors, *Estudios sobre...*, op. cit., vol. II, pàg. 599.

Aquesta argumentació del Tribunal Constitucional no és compartida. I no ho és perquè el que fan les reserves és precisament això, reconèixer implícitament la competència a un ens o a diversos, que és o són els que poden dictar aquest tipus de norma. Històricament, la reserva de llei va tenir aquest fonament, el repartiment de l'exercici de potestats normatives entre el Parlament i el rei. Actualment, entre el Parlament i el Govern, pensem en aquest sentit en la reserva reglamentària. La reserva de llei orgànica significa el repartiment de competències entre el legislador ordinari i un legislador qualificat, quasiconstituent. El problema és determinar l'abast exacte de la reserva per poder conèixer, així, l'àmbit en què poden actuar les competències de cada ens o òrgan. Però tornem al tema que analitzem. La Constitució estableix en l'art. 81.1 que són lleis orgàniques les relatives al «desplegament dels drets fonamentals». Les lleis orgàniques necessiten la majoria absoluta del Congrés per ser aprovades, en una votació final sobre el conjunt del projecte. Si aquesta és la definició de llei orgànica, lògicament només podrà dictar aquest tipus de normes el Parlament de l'Estat.

Les posicions possibles davant d'aquesta interpretació són dues. Considerar que la reserva no té conseqüències en l'àmbit competencial, la qual cosa significaria que l'Estat hauria de regular certes matèries mitjançant llei orgànica i les comunitats ho podrien fer mitjançant llei ordinària.¹¹ No obstant això, la segona interpretació plantejaria que la reserva de llei orgànica és reserva de competència a l'ens o òrgan que pot dictar aquesta norma i que, per tant, el reconeixement de la competència autonòmica comporta necessàriament l'afebliment de la reserva de llei orgànica. En altres termes, si existeix competència autonòmica no hi pot haver reserva de llei orgànica i al revés. Mitjançant la reserva de llei orgànica el constituent pretenia que no actués el legislador ordinari, tant si aquest era l'estatal com l'autonòmic. Això exigeix que l'abast de la reserva de llei orgànica es concreti tenint en compte la competència autonòmica, de manera que aquesta actuï com a element definidor de la reserva. Pel que fa al tema educatiu, el problema es planteja precisament per la dicció dels articles 81 i 149.1.30. El primer parla de reserva del «desplegament» i l'art. 149.1.30 parla de «normes bàsiques de desplegament».

La utilització del terme «desplegament» en l'art. 149.1.30 no es pot equiparar a aquest mateix terme en l'art. 81.1. En el primer també es podria haver dit normes bàsiques relatives a la matèria regulada en l'art. 27 de la CE. En l'art. 81.1 el terme desplegament té una funció restrictiva. No s'ha d'adoptar qualsevol norma dictada en matèria educativa mitjançant llei orgànica, sinó solament les dictades en «desplegament». Què és aquest «desplegament» és una altra qüestió. En l'art. 149.1.30 el terme desplegament només és referencial. No obstant això, l'art. 81.1 pretén que el «desplegament» delimiti el contingut del que s'hagi de regular mitjançant llei orgànica. L'abast de la reserva de llei orgànica, que exclou l'actuació del legislador autonòmic, s'ha d'interpretar sistemàticament, és a dir, que en utilitzar un precepte constitucional no es pugui fer taula rasa d'un altre. La reserva de llei orgànica no pot desconèixer el fet autonòmic. Dit d'una altra manera, és tan constitucional el dret a l'autonomia com la reserva de l'art. 81.1 o, més ben dit, de la seva col·locació en el text constitucional podem deduir que el dret a l'autonomia és un principi constitucional que ha de presidir la interpretació de la resta de l'ordenament jurídic, inclòs l'art. 81.1.

11. Aurrenecxe Goirieta, José Luis, «El sistema de distribución...», *op. cit.*, pàg. 596 i ss., i en especial pàg. 609; Barceló, Mercè, *Derechos y deberes...*, *op. cit.*, pàg. 88 i ss. i 131 i 132.

Per acabar aquest apartat convindria fer un petit afegitó al que ja hem dit. La interpretació de les reserves ha de tenir en compte l'existència d'altres preceptes constitucionals que hi estan en contradicció. Així, la reserva de llei ordinària ha de tenir en consideració la garantia institucional de l'autonomia municipal. La reserva de llei no es pot interpretar de manera que es negui l'autonomia municipal. La reserva de llei té, per tant, plena virtualitat davant el Govern de l'Estat, però no davant les corporacions locals. La mateixa mesura sancionadora hauria de ser adoptada mitjançant una norma amb rang de llei pel Parlament, estatal o autonòmic, mentre que en l'àmbit local ho serà per ordenança, és a dir, per una norma de caràcter reglamentari. Aquesta interpretació no seria aplicable al supòsit de les lleis orgàniques. La reserva de llei orgànica significa que només pot actuar un òrgan, el legislador orgànic, exclouent-ne els legisladors ordinaris, siguin estatals o autonòmics. Altres principis constitucionals actuen aquí com a elements interpretatius per determinar el seu abast. En el cas de la reserva de llei ordinària el plantejament és diferent. Però això no impedeix que en aquest àmbit tingui entrada un altre tipus de normes, en virtut d'un altre precepte constitucional, en aquest cas l'art. 137, que recull el principi d'autonomia a favor de les corporacions locals.

2. Els articles 149.1.1 i 30 de la Constitució

El legislador estatal continua jugant a la confusió en matèria autonòmica i, a més, amb escassa tècnica jurídica. La LOGSE, per exemple, és una norma que es dicta a l'«empara dels apartats 1, 18 i 30 de la Constitució espanyola» (disposició final primera). Aquesta barreja d'articles i de continguts juntament amb el caràcter orgànic d'alguns preceptes i les remissions als desplegaments reglamentaris fa que la qualitat tècnica de la llei deixi molt a desitjar. La referència a aquests preceptes va contra la jurisprudència del Tribunal Constitucional. La referència constant a l'art. 149.1.1 que fa el legislador deixa de banda els problemes interpretatius que amaga aquest precepte i que la doctrina ha posat de manifest.¹² És la carta de què sembla valer-se el legislador, «per si de cas». Tot això, amb la consegüent pèrdua de rigor i de tècnica legislativa. El Tribunal Constitucional ha tingut ocasió de pronunciar-se sobre aquesta matèria i ha dit expressament que «... el títol específic que, en l'àmbit de l'educació, així exerceix l'Estat per disposar la normació bàsica fa passar ja a un segon pla, en aquest cas, l'abast de la clàusula general *ex* article 149.1.1».¹³ La claredat del pronunciament del Tribunal Constitucional no necessita més explicacions.

III. La regulació de les condicions d'obtenció, expedició i homologació de títols acadèmics i professionals

La interpretació de l'art. 149.1.30 de la Constitució, que encapçala aquest apartat, s'ha d'aturar en la funció que determina. El precepte parla de la competència

12. Barceló, Mercè, *Derechos y deberes...*, *op. cit.*, pàg. 103 i ss.; González Murúa, Ana Rosa, «Los derechos y deberes fundamentales en el Estatuto de Autonomía», dins diversos autors, *Estudios sobre el Estatuto...*, *op. cit.*, pàg. 59 i ss.; Pemán Gavín, Juan, *Igualdad de los ciudadanos y autonomías territoriales*, Civitas, Madrid, 1992, pàg. 129 i ss.

13. STC 137/1986, de 6 de novembre, FJ 3.

exclusiva en la «regulació», la qual cosa remet clarament a l'activitat normativa, no executiva.

La regulació fa referència a les condicions d'obtenció, expedició i homologació de títols acadèmics i professionals. Els títols acadèmics o professionals no universitaris són atorgats pel rei i expedits en nom seu pel ministre d'Educació i Ciència.¹⁴ L'homologació i la convalidació són dues figures diferents. La primera representa la declaració d'equivalència dels títols estrangers amb els interns. La convalidació d'estudis realitzats a l'estranger per cursos d'educació no universitària representa la declaració de l'equivalència d'aquells amb aquests a l'efecte de continuar estudis en un centre docent estatal o autonòmic.¹⁵

Els títols són acadèmics o professionals. La definició de què són l'ha donada el Tribunal Constitucional quan diu que aquesta competència permet a l'Estat «... establir els títols corresponents a cada nivell i cicle educatiu, en les seves diverses modalitats, amb valor habilitant tant des del punt de vista acadèmic com per a l'exercici de professions titulades, és a dir, d'aquelles professions l'exercici de les quals exigeix un títol (p. e., graduat escolar, batxiller, diplomad, arquitecte tècnic o enginyer tècnic en l'especialitat corresponent, llicenciat, arquitecte, enginyer, doctor).»¹⁶

Aquesta competència estatal no impedeix l'actuació autonòmica, com ja s'ha encarregat de manifestar el Tribunal Constitucional. Els títols professionals s'han de diferenciar de les habilitacions que realitza l'Administració per a l'exercici de certes activitats. Una regulació d'aquesta mena no formaria part de la matèria ensenyament sinó del sector econòmic d'activitat a què es refereixi. El Consell de Govern de la Diputació Regional de Cantàbria realitzava l'habilitació per als guies i els guies intèrprets en virtut de les seves competències en matèria de turisme i no d'ensenyament.¹⁷ El Tribunal Constitucional realitza una interpretació restrictiva del que entén per professions titulades. Amb aquest vocable es vol fer referència al dictat de l'art. 36 de la Constitució. Amb paraules del mateix Tribunal Constitucional, «Com ha declarat aquest Tribunal en la STC 83/1984, aquestes professions titulades existeixen quan es condicionen determinades activitats "a la possessió de títols acadèmics concrets" i, en un sentit encara més precís, la STC 42/1986 defineix les professions titulades com aquelles "per a l'exercici de les quals es requereixen títols, i s'entén per títols la possessió d'estudis superiors i la ratificació d'aquests estudis mitjançant la consecució del certificat o la llicència oportuns"».¹⁸

Finalment, hem de ressenyar el pronunciament del Tribunal Constitucional sobre la llei catalana d'ensenyament no reglat i de creació de l'Institut Català de Noves Professions, on es diferencia clarament entre els títols afectats per l'art. 149.1.30 i els que no, com era aquest cas, perquè no formaven part del règim educatiu comú.¹⁹

Un cop diferenciat aquest sector material que no és ensenyament, que no és «títol

14. RD 1564/1982, de 18 de juny, pel qual es regulen les condicions per a l'obtenció, l'expedició i l'homologació dels títols acadèmics i professionals no universitaris.

15. RD 104/1988, de 29 de gener, sobre homologació i convalidació de títols i estudis estrangers d'educació no universitària.

16. STC 42/1981, de 22 de desembre, FJ 3.

17. STC 122/1989, de 6 de juliol, FJ 2.

18. STC 122/1989, de 6 de juliol, FJ 3.

19. STC 147/1992, de 16 d'octubre, FJ 1. La jurisprudència sobre aquest tema és molt abundant; remetem per considerar-lo al treball de Martí i Torres, Roser, *La conflictivitat...*, op. cit.

professional», resta per considerar l'abast dels que sí que són títols professionals. Aquestes titulacions professionals tenen importància en certs sectors, com ara la sanitat, i potser la poden adquirir en d'altres professions, com l'advocacia, en la qual, en altres estats, s'exigeix un període de pràctiques. La regulació d'aquestes pràctiques, dels requisits per ser creditor al títol professional, serà una competència de l'Estat, però l'execució no, la qual serà competència de la comunitat autònoma.²⁰

Aquesta competència de l'Estat va acompanyada de la de regular el contingut dels estudis que condueixen a l'obtenció del títol. Tal com assenyala la LODE, la «fixació dels ensenyaments mínims i la regulació de les altres condicions per a l'obtenció, l'expedició i l'homologació de títols acadèmics i professionals vàlids en tot el territori espanyol» (disposició addicional 1.2.c correspon a l'Estat. L'abast dels ensenyaments mínims és establert per l'art. 4.2 de la LOGSE, on es reconeix al Govern de l'Estat la competència per regular els «continguts bàsics dels ensenyaments mínims», que «en cap cas exigiran més del 55% dels horaris escolars...».²¹ El percentatge no planteja dubtes. En canvi, sí que en planteja la definició de què són els ensenyaments mínims.²²

IV. El sistema educatiu

El sistema educatiu afectaria qüestions com els consells escolars, els concerts, l'admissió d'alumnes, les beques, els drets i deures dels alumnes, l'associacionisme, la programació, el professorat, el càrrec de director i les seves funcions, etc. Una anàlisi exhaustiva de totes aquestes matèries és impossible, per la qual cosa es faran algunes fitacions a aquestes competències.

1. *L'organització dels centres*

La regulació de l'organització interna dels centres docents públics la realitza el títol III de la LODE, on s'estableixen els aspectes que es consideren bàsics i que, necessàriament, ha de respectar la normativa autonòmica. Les competències autonòmiques es limiten a la regulació del nombre total de membres del Consell i de la proporció interna de la representació que correspon als pares i als alumnes. Per a la resta, la normativa estatal deixa molt poc espai a la normativa autonòmica. La normativa estatal dictada en desplegament d'aquest títol III ha incorregut en una pràctica que es considera inconstitucional i que no és cap altra que la definició com a supletòria d'aquesta normativa, tant si la comunitat autònoma no fa ús de les seves competències,²³ com si en fa, ja que «En tot cas, aquest reglament s'aplicarà per integrar les

20. Vegeu, en aquest sentit, el RD 127/1984; l'Ordre de 24 d'abril de 1984 i la de 29 de setembre de 1988; la Llei 10/1986 i el RD 970/1986, tots ells reguladors de les especialitats mèdiques o les normes reguladores de les especialitats farmacèutiques.

21. La disposició addicional diferencia entre les comunitats autònomes amb llengua oficial diferent del castellà i les altres. En les primeres, els ensenyaments primaris establerts pel Govern de l'Estat seran del 55% i en la resta del 65%.

22. El Tribunal Constitucional ja ha tingut l'ocasió de pronunciar-se sobre aquesta matèria en les STC 87 i 88/1983.

23. El RD 2376/1985, de 18 de desembre, pel qual s'aprova el Reglament dels òrgans de govern dels centres públics d'educació general bàsica, batxillerat i formació professional, en la disposició addicional

disposicions autonòmiques». ²⁴ Les comunitats autònomes poden tenir en aquesta matèria un cert marge d'actuació en la configuració dels òrgans de govern escolars i en la seva autonomia de gestió.

2. Els concerts

Aquesta matèria és regulada per la LODE, en el títol IV, que, a diferència de l'anterior, és desplegat pel Govern de l'Estat, amb caràcter de bàsic, i les comunitats autònomes hi poden intervenir en la «concreció, el desplegament i l'execució». ²⁵

3. Els drets i deures dels alumnes

La LODE estableix en els art. 6, 8, 42.1.d i 57.d els drets i els deures dels alumnes. El desplegament d'aquestes previsions correspon a les comunitats autònomes. Com en d'altres supòsits, el Govern central ha dictat una normativa en aquesta matèria, ²⁶ el contingut de la qual, entre d'altres coses, és el règim sancionador, i en declara l'aplicació supletòria. ²⁷

4. L'associacionisme

Els art. 5 i 7 de la LODE fan referència a l'associacionisme de pares i alumnes. Aquests preceptes han estat desplegats pel Govern central i troben una aplicació supletòria en les comunitats autònomes. ²⁸

5. El professorat

El règim jurídic del professorat no universitari de l'ensenyament té certes especialitats, encara que en el que és fonamental està condicionat per la normativa sobre funció pública, tant estatal com autonòmica. El marge que queda per al legislador autonòmic és escàs. El professorat, atesa la seva condició de funcionari, es veu afectat per dos títols competencials: la funció pública i l'ensenyament (art. 149.1.18 i 30). En algun cas el Tribunal Constitucional ha assenyalat que el primer títol té prioritat sobre el segon. ²⁹ La competència autonòmica s'ha estès pel que fa al seu aspecte

tercera diu: «Aquesta reglament serà aplicable en l'àmbit territorial de les comunitats autònomes a les quals s'hagi atribuït competència a aquest efecte mentre no despleguin el que s'estableix en el títol III de la Llei orgànica reguladora del dret de l'educació, conformement a la disposició addicional primera, punt 1, i mentre no tinguin transferits els serveis corresponents». Vegeu posteriorment el RD 643/1988, de 24 de juny.

24. Disposició addicional tercera *in fine*.

25. Així diu l'exposició de motius del RD 2377/1985, de 18 de desembre, pel qual s'aprova el reglament de normes bàsiques sobre concerts educatius. Posteriorment es va dictar el RD 139/1989, de 10 de febrer.

26. RD 1543/1988, de 28 d'octubre, sobre drets i deures dels alumnes.

27. La disposició addicional cinquena deia literalment que «La regulació inclosa en aquest Reial decret s'aplicarà supletòriament, conformement al que s'estableix en l'article 149.3 de la Constitució, a les comunitats autònomes que tinguin comperència reconeguda en els seus estatuts, en matèria d'educació.»

28. El RD 1533/1986, d'11 de juliol, que regula les associacions de pares d'alumnes i el RD 1532/1986, d'11 de juliol, pel qual es regulen les associacions d'alumnes.

29. STC 75/1990, de 26 d'abril.

normatiu a la possibilitat d'introduir condicions de mèrit i capacitat pròpies, sempre que no siguin irracionals i desproporcionades.³⁰ El fet que els cossos de funcionaris siguin d'àmbit estatal no significa que l'Estat tingui competències executives en la matèria, com ho ha posat de manifest una jurisprudència abundant.³¹

V. L'Alta Inspecció

La Constitució recull en l'art. 149.1.30 la competència de l'Estat sobre l'Alta Inspecció. Les competències i les funcions d'aquesta Alta Inspecció foren concretades per un reial decret,³² que fou objecte de posterior impugnació i pronunciament per part del Tribunal Constitucional. La norma estatal establia com a funció fonamental de l'Alta Inspecció garantir el compliment de les competències estatals en la matèria i, en especial, «l'observança dels principis i de les normes constitucionals aplicables i de les lleis orgàniques que despleguen l'art. 27 de la Constitució» (art. 2 del Reial decret 480/1981). Per dur a terme aquesta funció, s'establien una sèrie d'activitats pròpies de l'Alta Inspecció, com són la comprovació d'adequació als ensenyaments mínims dels plans, programes d'estudi i orientacions pedagògiques, els llibres de text i la resta de material didàctic; comprovar el compliment dels requisits establerts per l'Estat en l'ordenació general del sistema educatiu; que els estudis cursats s'adeqüin al que s'estableix en la legislació de l'Estat, etc.³³

A fi que pugui complir amb les funcions encomanades, s'atribueix a l'Alta Inspecció una sèrie de característiques, com la seva consideració d'autoritat pública (art. 5.1), la seva actuació d'ofici o a instància de part (art. 5.2), els seus mitjans d'acció, que seran informes i actes (art. 5.2), informes i actes que si són d'infracció poder ser traslladats als òrgans competents de la comunitat autònoma (art. 5.2), la qual podrà ser impel·lida a adoptar les mesures oportunes per corregir la infracció, i imposar, si convé, la sanció corresponent (art. 5.4). Si les mesures adoptades per l'òrgan de la comunitat autònoma resulten insuficients i persisteix la infracció, «el Ministeri d'Educació i Ciència podrà posar en execució el que és previst en la legislació estatal, i, si arriba el cas, privar d'efectes oficials els ensenyaments afectats i denegar els títols corresponents» (art. 5.4). Aquest precepte, evidentment, va suscitar que fos impugnat davant el Tribunal Constitucional, perquè establia una sèrie de controls sobre l'actuació autonòmica que difícilment es corresponien amb la idea d'autonomia. El Tribunal Constitucional es va pronunciar assenyalant que la «constitucionalitat d'aquest precepte seria qüestionable si s'entengués que aquest atribueix a l'Estat, per mitjà del Ministeri d'Educació i Ciència, competències que van contra la delimitació

30. STC 46/1991, de 28 de febrer.

31. STC 75/1990, de 26 d'abril, 86/1990, de 17 de maig, i 87, 88 i 89/1990, de 22 de maig. En relació amb els trasllats, vegeu la STC 48/1985, de 28 de març.

32. RD 480/1981, de 6 de març, sobre el funcionament en el País Basc i a Catalunya de l'Alta Inspecció de l'Estat en matèria d'ensenyament no universitari. Posteriorment es va dictar el RD 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, i el RD 1950/1985, d'11 de setembre, pel qual es creen en matèria d'ensenyament els serveis de l'Alta Inspecció de l'Estat.

33. Les funcions de l'Alta Inspecció s'estableixen en el RD 480/1981, art. 3. Sobre aquesta qüestió, vegeu Cascajo Castro, José Luis, «En torno a la configuración jurisprudencial y doctrinal de la llamada Alta Inspección», *RVAP* núm. 10 (1984), vol. II, pàg. 89 i ss.

establerta per la Constitució i els estatuts, però aquest dubte no té fonament si s'interpreta com una facultat de l'Alta Inspecció de comunicar l'anomalia a l'òrgan governamental competent, a fi que aquest resolgui l'incompliment detectat mitjançant l'exercici d'atribucions pròpies i d'acord amb els procediments establerts per la Constitució i les lleis.³⁴ Aquesta doctrina jurisprudencial, juntament amb pronunciaments posteriors,³⁵ no permet una altra interpretació: els controls actuables són exclusivament els judicials.³⁶ Interpretar-ho d'una altra manera significaria introduir uns mecanismes de relació Estat-comunitats difícilment compatibles amb la idea d'autonomia.

Encara caldria determinar les activitats que s'atorguen als inspectors i que s'han establert deficientment en la norma estatal. Es considera que aquestes activitats d'inspecció només es poden realitzar d'acord amb l'Administració autonòmica. Si no fos així, es reconeixeria una superioritat jeràrquica a l'Administració estatal sobre l'autonòmica, ja que no es pot concepcuar d'una altra manera un poder d'una Administració sobre una altra, que li permetria comprovar directament la forma d'execució de les seves competències. En aquesta matèria, la normativa estatal ha estat deutora d'una concepció no compartida en el dret comparat, llevat que s'atengui a constitucions del segle passat o de l'inici d'aquest.

La funció de l'Alta Inspecció, malgrat el dictat autoritari del Reial decret 480/1981, només es pot entendre com de relació informativa entre l'Administració estatal i l'autonòmica, que pot donar lloc a la posada en funcionament dels controls judicials ordinaris.

Una qüestió diferent en aquesta matèria és la que s'estableix en la Llei orgànica 9/1992, on es preveuen uns controls imposables en virtut de l'art. 150.2 de la Constitució, però que, en canvi, no ho serien en un text estatutari.³⁷ Finalment, hem de ressenyar que no s'ha de confondre l'Alta Inspecció amb la Inspecció ordinària o tècnica, que correspon a l'òrgan competent en la gestió d'aquesta matèria.

VI. Règim lingüístic

El règim lingüístic de l'ensenyament pot fer referència a qüestions molt diverses: a l'ensenyament de les llengües oficials; a l'exigència als professors del coneixement de les llengües oficials diferents del castellà i a l'establiment dels models lingüístics en l'ensenyament.³⁸ No farem cap referència a les dues primeres qüestions. A la primera, perquè, independentment de l'opinió que se'n tingui, el mateix Tribunal Constitucional ha assenyalat que la cooficialitat lingüística significa que les dues llengües s'han d'ensenyar en els centres educatius de la comunitat, obligació que deriva de la mateixa Constitució, art. 3.³⁹ Del professorat ja n'hem parlat, i queda per tractar, per

34. STC 6/1982, de 22 de febrer, FJ 9.

35. STC 44/1982, de 8 de juliol; STC 32/1983, de 28 d'abril; STC 76/1983, de 5 d'agost, pàg. 93.

36. Diego Casals, Juan Luis, *Las competencias de la comunidad autónoma en materia de educación*, HAAE/IVAP, Oñati, 1989, pàg. 119.

37. Diversos autors, *Informe...*, op. cit., pàg. 415.

38. Milian i Massana, Antoni, *Drets lingüístics i dret fonamental a l'educació*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1992.

39. STC 87/1983, de 27 d'octubre, on diu: «El Govern Basc ressalta particularment el fet de la cooficialitat del castellà i de l'euscar; en efecte, tots els habitants d'Euskadi tenen el dret de conèixer i usar les dues llengües (art. 6.1 de l'Estatut). Això implica, naturalment, que les dues llengües s'hagin

tant, la qüestió dels models educatius *en* les llengües oficials. El Tribunal Constitucional ha reconegut la conformitat constitucional de models educatius *en* les llengües cooficials a cada comunitat autònoma, però deixa llibertat als ciutadans residents a cada comunitat d'elegir el que creguin convenient.⁴⁰ Si només hi ha un model, s'hi ha de garantir l'aprenentatge de les llengües oficials.

VII. Universitat

L'ensenyament universitari pràcticament resta en mans de l'Estat en la seva totalitat. La possibilitat d'una política autonòmica pròpia és gairebé impossible, almenys des del punt de vista normatiu.⁴¹ La LORU⁴² reconeix aquestes competències a l'Estat i a la comunitat universitària, mentre que les comunitats autònomes es queden sense matèria per normar. D'acord amb la LORU, la creació d'universitats és competència dels parlaments autonòmics (art. 5. 1. a), encara que l'Estat no ha perdut competències en aquesta matèria (art. 5. 1. b). L'estructura de les universitats s'estableix en els art. 7 i ss., i és deplegada per normes reglamentàries estatals,⁴³ i després pels estatuts de les universitats, de manera que no queda espai per a la normativa autonòmica. La regulació dels òrgans de govern de la universitat realitzada per la LORU no deixa espai ni a la normativa estatal ni a l'autonòmica (art. 12 i ss.), llevat de la regulació dels consells socials, cosa que, d'altra banda, difícilment admetria una solució diferent.

L'Estat és competent per dictar normes en una sèrie de matèries com: la normativa sobre departaments universitaris ja assenyalada; el procediment d'accés, ingrés i estada en els centres universitaris; les beques; el tercer cicle i el doctorat; els plans d'estudi; el règim de concerts entre les universitats i les institucions sanitàries, el manteniment sota la titularitat estatal de la UNED,⁴⁴ etc.

L'organització administrativa d'una matèria que ha de ser contemplada a nivell supracomunitari indefectiblement porta a una estructura centralitzada de l'ensenyament. Així, es crea el Consell d'Universitats, amb competències importants, com l'acceptació dels *numerus clausus* establerts per la universitat o l'aprovació dels límits màxims de les taxes que s'han de pagar pels ensenyaments universitaris.

El resultat d'aquesta concepció de la universitat és l'absència de competències

d'ensenyar en els centres escolars de la Comunitat amb la intensitat que permeti aconseguir aquest objectiu. I cal observar, en aquest sentit, que aquest deure no deriva només de l'Estatut, sinó de la mateixa Constitució.» Després continua dient, sobre els art. 3 i 6 de la Constitució i de l'Estatut de la Comunitat Autònoma del País Basc: «D'aquests preceptes resulta que 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 que tinguin una altra llengua com a oficial» (FJ 5).

40. STC 137/1986, de 6 de novembre, on diu: «Així mateix cal reconèixer la legitimitat constitucional de la coexistència d'ensenyament en èuscar i ensenyament en castellà, sempre que quedin garantits, en igualtat de condicions, els drets dels residents en el País Basc per elegir amb llibertat real un o altre tipus d'ensenyaments» (FJ 1). En relació amb el dret a elegir la llengua en què es vulgui cursar l'ensenyament, vegeu: STC 195/1989, de 27 de novembre, i STC 19/1990, de 12 de febrer.

41. Aurtentxe Goirieta, José Luis, «El sistema de distribución...», *op. cit.*, pàg. 619 i ss.; Diego Casals, Juan Luis, *Las competencias de la Comunidad...*, *op. cit.*, pàg. 121 i ss.

42. Llei orgànica 11/1983, de 25 d'agost, de reforma universitària.

43. RD 2360/1984, de 12 de desembre, sobre departaments universitaris.

44. Disposició addicional primera de la LORU.

autonòmiques, que es limiten a un paper merament executiu, a finançar el que altres determinen, però sense poder jugar un paper actiu en la política universitària. Les comunitats autònomes aproven els estatuts de la universitat; el nomenament del rector; els components del Consell Social; la participació en el Consell d'Universitats (art. 24.3.a); les taxes, en les condicions que hem esmentat abans; el règim del professorat (art. 6), tot i que el marge és molt estret⁴⁵ i la competència fonamental, que és la determinació, per part dels parlaments autonòmics, del pressupost assignat a la universitat. Aquesta darrera és la veritable competència autonòmica, la de pagar. Per a la resta, les comunitats autònomes són mers subjectes passius. Denominar la competència autonòmica en matèria universitària com a plena,⁴⁶ o de l'ensenyament en tota la seva extensió,⁴⁷ no deixa de ser un sarcasme.

VIII. Investigació

La Llei 13/1986, de 14 d'abril, de foment i coordinació general de la investigació científica i tècnica, reconeix competències normatives i executives a l'Estat, planificadores i coordinadores. El paper de les comunitats autònomes amb competència en la matèria es redueix a participar en òrgans consultius. Les comunitats autònomes poden exercir les seves competències en aquesta matèria independentment de les competències estatals. La investigació és, a més, una competència lligada a cada sector material concret, per la qual cosa en alguns casos hi pot haver problemes en la identificació del títol competencial que actua. Les comunitats autonòmiques poden actuar en aquesta matèria sense que les funcions de coordinació de l'Estat puguin significar una limitació dels objectius o àmbits en què es realitza aquesta investigació.⁴⁸

IX. Conclusió

Els estats federals europeus més clàssics, en concret Àustria, la República Federal d'Alemanya i Suïssa, s'han caracteritzat per mantenir la sobirania cultural (*Kulturhoheit*) en els ens federats, la qual cosa incloïa, entre d'altres, l'ensenyament en tots els graus. Les competències dels *Länder* alemanys o austríacs en aquesta matèria són molt àmplies. Les exigències de coordinació en aquesta matèria no han comportat que la Federació assumís competències. Els *Länder* han realitzat entre ells una sèrie de convenis interadministratius i han creat òrgans comuns per contestar a la necessitat d'una actuació conjunta.

Els preceptes estatutaris, com el basc i el català, especialment, teòricament podrien permetre un important desplegament competencial, però això no ha estat així, almenys pel que fa a alguns aspectes. La necessitat de coordinació d'actuació conjunta

45. STC 235/1991, de 12 de desembre; vegeu altres referències a Martí i Torres, Roser, *La conflictivitat...*, *op.cit.*, pàg. 158 i ss.

46. Art. 15 de la Llei orgànica 4/1979, de 18 de desembre, d'Estatut d'autonomia per a Catalunya; art. 31 de la Llei orgànica 1/1981, de 6 d'abril, d'Estatut d'autonomia per a Galícia.

47. Art. 16 de la Llei orgànica 3/1979, de 18 de desembre, d'Estatut d'autonomia per al País Basc.

48. Sobre la jurisprudència del Tribunal Constitucional en aquesta matèria vegeu Martí i Torres, Roser, *La conflictivitat...*, *op.cit.*, pàg. 129 i ss.

no duu, com a Alemanya, a la realització d'acords entre comunitats autònomes o entre les comunitats i l'Estat, sinó que produeix la centralització de decisions en l'Estat, en una interpretació interessada de la *Natur der Sache*. Com que cal una intervenció supraautonòmica, la competència correspon a l'Estat. En canvi, en els estats federals s'arriba a una altra conclusió. Quan cal una intervenció supraautonòmica, els estats federats es posen d'acord. La conseqüència de tot això és que les competències normatives de les comunitats autònomes són molt limitades, i hi ha un excés de zel reglamentista per part de l'Estat. Això no vol dir que les competències en matèria educativa siguin poc importants. Ara bé, la importància rau, sobretot, en la gestió. La gestió, com esdevé en d'altres matèries, té una gran transcendència, de manera que la realitat de la posada en pràctica de les directrius del legislador en aquesta matèria està molt condicionada per qui té les competències d'execució. Per això la gestió té una transcendència remarcable.

La submatèria en què les competències autonòmiques estan més limitades és l'ensenyament universitari. L'actuació reglamentista de l'Estat, el respecte necessari vers l'autonomia de la universitat i les particularitats de la institució universitària no han permès el desenvolupament d'una política pròpia que, únicament, encara que sigui important, s'ha desenvolupat gràcies al control que representa el finançament. Sorprenentment, l'Estat ha continuat reservant-se la gestió de la UNED, i és difícil trobar el títol competencial que el legítimi.

L'ensenyament no universitari deixa més camp d'actuació, malgrat el reglamentisme de la LODE i de la LOGSE i de les nombroses normes dictades en el seu desplegament, d'aplicació directa i supletòria (de la mal entesa supletorietat). Les comunitats autònomes poden establir una normativa pròpia en l'organització del centre, més o menys àmplia segons el zel que presenti l'Administració central en aquesta matèria, impugnant o no el que s'ha regulat. El currículum també deixa un marge important, encara que sempre segons com es concebi. El règim del professorat permet petites especialitats, si tenim en compte els límits estrets que estableix la normativa sobre funció pública. I potser és en els aspectes lingüístics on és més gran el marge d'autonomia, tant per l'elecció del model que es consideri més oportú, com per la possibilitat de valoració, o exigència de coneixement del propi idioma, en l'accés del professorat.

La política autonòmica en aquesta matèria ha estat condicionada per dues situacions coincidents: una, el procés continu de reformes, tant en l'ensenyament universitari com en el no universitari, i l'altra, l'existència de diferents sostres competencials entre comunitats i la utilització que s'ha fet d'aquesta diferència. En aquest moment s'està en una fase d'automatització de tota l'Administració educativa i de posada en pràctica de les últimes reformes educatives, pràcticament consensuades. L'evolució d'aquestes dues condicions a mitjà termini donarà un dibuix més estable de l'Administració educativa, i permetrà, potser, la materialització d'opcions polítiques educatives més diferenciades. Conèixer-les exigeix esperar.

