

LA DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS ENTRE ESTADO Y COMUNIDADES AUTONOMAS EN MATERIA DE EDUCACION

LUIS LOPEZ GUERRA

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. LA CREACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE UN SISTEMA EDUCATIVO CENTRALIZADO: A) *La educación en el constitucionalismo liberal:* a) Planes de estudio. b) Profesorado. c) Inspección, vigilancia y dirección. B) *La educación tras la guerra civil.*—III. LA CREACIÓN DE UN MODELO DESCENTRALIZADO: A) *Los antecedentes: la Segunda República.* B) *Educación y preautonomía.* C) *Características generales de la descentralización educativa en la Constitución.* D) *Las previsiones del texto constitucional.* E) *Las disposiciones estatutarias.* F) *El desarrollo legislativo de la Constitución:* a) El Estatuto de centros. b) La delimitación general de la competencia estatal. c) La normativa de las Comunidades Autónomas. G) *La distribución de competencias ejecutivas.* H) *Algunas consideraciones sobre las competencias autonómicas en materia de enseñanza universitaria.*

I. INTRODUCCIÓN

La importancia que la educación (y su regulación normativa) tiene para todo el sistema político ha sido repetidamente mencionada y explicada (1), y la pasión y repercusiones de los debates sobre el tema, en fechas aún recientes, en nuestro país, son de sobra conocidos. Pues, como es comúnmente admitido, la escuela, en sus diversas modalidades y niveles, desde el *Kindergarten* a los cursos de doctorado, es el elemento esencial para, por una parte, la producción o mantenimiento de élites, y por otra, para la reproducción o el cambio del sistema de valores existente, así como de las pautas culturales (creencias, lenguaje, etc.), presentes en una sociedad. En nuestro país, especialmente, esta última característica, la escuela como elemento estrechamente vinculado a la transmisión de valores religiosos y a la defensa de

(1) Véase sobre el tema, las consideraciones de F. RUBIO LLORENTE: «La Política Educativa», en *La España de los años setenta*, Madrid, 1974, pp. 413-508, particularmente, pp. 417 y ss. y bibliografía allí citada.

peculiaridades lingüísticas, constituye un *leit motiv* de todas las discusiones sobre política educativa, al menos en el presente siglo; a veces con mayor urgencia y resonancia que los debates sobre la función supuestamente esencial de la educación, esto es, como vía para conseguir—o impedir—la movilidad social y la consecución de una sociedad «meritocrática».

El papel de la escuela como elemento fundamental en el mantenimiento y reproducción (y, en el peor de los casos, la destrucción y eventual desaparición) de la cultura propia explica la ya tradicional vinculación en nuestro país entre la cuestión educativa y la cuestión regional, *vía* el tema de la lengua: vinculación ésta destacada, bien en forma expresa (como fue el caso en la Segunda República, y en los debates sobre el artículo 40 de la Constitución y sobre el Estatuto de Cataluña), bien implícitamente, por medio de las medidas prohibitivas y represivas tendentes a eliminar tal vinculación.

Por ello, no es de extrañar que, hoy, al volver a configurarse el Estado español de acuerdo con su estructura descentralizada tradicional—pues, y a pesar de todo, el Estado centralizado unitario en nuestro país no ha conseguido nunca arrancarse una nota de artificialidad—la cuestión de a quién compete el control y dirección de la educación se haya planteado de nuevo con especial agudeza, ante la conciencia de que los mismos valores y pautas culturales en que se basa la pluralidad de las distintas comunidades españolas dependen en gran manera de su tratamiento en el sistema educativo. Singularmente, aunque no sólo, se destaca la importancia del uso en la educación del lenguaje propio, y no únicamente como añadido culturalista, sino como medio natural de asimilación y producción del conocimiento. Y todo ello, desde luego, aparte de las consideraciones generales propias de toda discusión sobre las ventajas recíprocas de la centralización y la descentralización. Lo que importa destacar es que a tales consideraciones viene a unirse, en el tema de la enseñanza, una variante sentimental, visceral a veces, relacionada con la defensa de la propia peculiaridad y personalidad colectiva.

La cuestión, pues, de quién ha de ser competente a la hora de disponer en materias como el personal docente, la administración y determinación de los recursos a emplear en la enseñanza, la fijación de programas y métodos, y la misma especificación de la lengua a utilizar, se convierte en materia de la mayor importancia. Y, para llegar a una decisión, en las ocasiones en que la sociedad española

ha debido optar por una solución u otra, los modelos o «tipos ideales» ofrecidos por la experiencia propia o—sobre todo—ajena, han sido básicamente dos: el centralista (en gran parte derivado de la reacción revolucionaria frente al pluralismo del antiguo régimen) y el descentralizado, más propio de latitudes no mediterráneas.

A) El modelo centralista supone en nuestro país una adaptación del tipo propugnado por la Revolución Francesa, especialmente con base en proyecto de Condorcet reflejado por Quintana en su *Informe de la Junta creada por la Regencia para proponer los medios de proceder al arreglo de las diversas Ramas de la Instrucción Pública*, en 1813 (2). Sus notas básicas serán, en palabras de Quintana, universalidad, unidad, enseñanza pública, oportunidad y libertad. Curiosamente, y de todas estas características, fue la de *unidad* (unidad de doctrina, de método y de lengua, pero también de dirección y supervisión) la única que realmente se llevó a cabo. Supone, en resumen, que la educación (al menos la pública) se configura como tarea de la Administración del Estado, de forma que el régimen de selección de personal, la determinación de los programas, los puestos y títulos, y el régimen económico aparezcan reglados por el Estado y administrados esencialmente por él, de manera que no sólo haya un régimen escolar uniforme, sino que su efectiva actuación sea encomendada a un aparato dependiente de, e integrado en, la Administración del Estado, en el caso de la enseñanza pública, y controlado y supervisado por ella, en el caso de la privada. Lo que supone la posición subordinada (o la exclusión al respecto) de otras instancias públicas, municipales, provinciales o—en su caso—regionales, instancias cuya intervención se considera, a todos los niveles, más la excepción que la regla. Tal fue el modelo que, importado de las concepciones francesas (3), y traducido sui generis, se implantó paulatinamente en nuestro país a lo largo de todo el siglo XIX y gran parte del XX.

(2) Sobre la influencia de Condorcet en Quintana y en los primeros proyectos educativos liberales, véase J. RUIZ BERRIO: *Política escolar de España en el siglo XIX* (1808-1833), Madrid, 1970, pp. 26 y ss. Sobre las líneas generales de la evolución de este modelo, véase F. GARRIDO FALLA: «Comentario al artículo 27», en *Comentarios a la Constitución*, Madrid, 1980, pp. 344 y ss., y bibliografía allí citada.

(3) Debe tenerse en cuenta, de todas formas, que estamos hablando de modelos o tipos ideales, con la generalización y simplificación que ello comporta. En el caso francés, el proceso de centralización educativa (frente a instancias públicas no estatales) fue en Francia notablemente complejo, siendo uno de sus puntos iniciales de partida la ley de 10 de mayo de 1808, creadora de la Universidad Imperial. Véase sobre el tema A. PROST: *L'enseignement en France 1800-1967*,

B) El modelo «ideal» opuesto sería el típico de sistemas políticos federales, como el norteamericano, o, en Europa, el alemán (al menos hasta 1969), en que la estructura territorial traía como consecuencia que el Estado central se encontrara desprovisto prácticamente de competencias en materia educativa, de forma que en este campo fueran competentes, tanto en la regulación normativa como en la administración y financiación del sistema, instancias territoriales menores (Länder, Estados, municipios, condados) o entidades corporativas dotadas de autonomía (Universidades) (4). La coordinación del conjunto de «sistemas educativos» sería resultado bien de las propias fuerzas sociales (así, la evaluación social de los títulos de las diversas Universidades, sin necesidad de una homogeneización por parte de los poderes públicos), bien de acuerdos entre las diversas instancias territoriales (como fue el caso en la República Federal Alemana). Al contrario que en el sistema anterior, lo excepcional sería la intervención del Estado «central» y lo usual, la gestión, incluso normación del campo educativo por entes (territoriales o no) infraestatales.

C) Cabe indicar, como tercera posibilidad, el modelo intermedio, en el que la fijación de las líneas generales, y en gran parte la financiación del sistema escolar, corresponde a las instancias centrales (Parlamento, Gobierno), y su desarrollo y ejecución, a autoridades locales, normalmente de base electiva (*Local Education Authorities*, en el modelo inglés). Se trata de un modelo que recoge la tradición pluralista heredada del antiguo régimen, junto al reconocimiento del papel del Estado «central», y que puede configurar, como entidades ejecutivas, bien a entes territoriales municipales, bien a entes de mayor alcance territorial, bien a entes de base corporativa.

En las ocasiones históricas en que se ha debido apartar del modelo centralizado, España, sin embargo, no ha elegido el sistema descentralizado «puro», o federal, sino que ha arbitrado fórmulas mixtas, bien en el sentido de instrumentar un sistema dual de enseñanza (co-

Paris, 1970. Hay que precisar que el papel de la *commune* fue siempre relevante en la administración educativa, y que la Universidad mantuvo una cierta autonomía de facto. Sobre esto último, GEORGES VEDEL: *La experiencia de la reforma universitaria francesa: autonomía y participación*, Madrid, 1978.

(4) Para la exposición del modelo federal alemán en comparación con el francés y su evolución, Ch. AUXERT: *L'administration de l'enseignement en République Fédérale d'Allemagne. Etude de Science administrative comparée*, Paris, 1975. Para la evolución posterior, véase LUDWIG VON FRIEDBURG: «La soberanía cultural de los Länder y el desarrollo de la educación en el ámbito del Estado, en la República Federal de Alemania», en *El Estado de las Autonomías*, Madrid, 1981.

existiendo redes escolares estatales y regionales), bien, como en la actualidad, procediendo a un complejo reparto de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas, aún sin perfilar definitivamente, y en que, al parecer, correspondería al Estado esencialmente la normación «básica», y a las Comunidades Autónomas (principal, aunque no única, instancia descentralizadora), el desarrollo y —posiblemente— la ejecución de la política educativa. Todo ello, tanto durante la II República como en la actualidad, con una notable separación entre el régimen de la enseñanza universitaria y el régimen de la enseñanza elemental, media y profesional, separación que constituye, al menos hasta el momento, otro factor de incertidumbre.

II. LA CREACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE UN SISTEMA EDUCATIVO CENTRALIZADO

A) *La educación en el constitucionalismo liberal*

La organización y regulación del sistema educativo ha respondido en nuestro país, desde los orígenes del constitucionalismo, a una concepción claramente centralizadora, a expensas no sólo de las primitivas competencias al respecto de entes infraestatales territoriales (particularmente los municipios), sino también de entidades sociales de base corporativa (antiguas Universidades). A lo largo del siglo XIX se configuró un sistema educacional que atribuía a las decisiones estatales el papel decisivo en cuanto a programas y pruebas, así como en cuanto al personal de los centros públicos, y su selección, formación y retribución. Temprano indicio de esta tendencia fueron las disposiciones del título IX, *De la Instrucción Pública*, de la Constitución de 1812. Su artículo 368 preveía que «El plan general de enseñanza será uniforme en todo el reino», y atribuía a las Cortes la regulación de este área: «Las Cortes, por medio de planes y estatutos especiales, arreglarán cuanto pertenezca al importante objeto de la instrucción pública» (art. 370).

Esta vocación centralizadora y uniformista en materia educativa, tan tempranamente revelada, se fue confirmando a lo largo del siglo, manteniendo sus líneas fundamentales pese al cambio de gobiernos y regímenes. Único límite en ciertos aspectos a esta centralización fue la debilidad económica del Estado, que forzó, durante algún tiempo,

a hacer responsables a provincias y municipios de las remuneraciones y costes de la enseñanza primaria y media, dentro, eso sí, del marco fijado por las instancias centrales, notablemente el Gobierno; y poco a poco, esa «descentralización económica» (en realidad una carga para los entes locales y una fuente de preocupaciones para el estamento docente, sometido a continua inseguridad económica) fue desapareciendo, haciéndose el presupuesto del Estado el origen de la gran mayoría de los fondos destinados a la enseñanza pública.

El proceso centralizador se llevó a cabo mediante una serie de normas de difícil coordinación: *Reglamento General de Instrucción Pública* de 1821, de 29 de junio; *Plan General de Instrucción Pública* de 1836; *Plan Provisional de Instrucción Primaria* de 21 de julio de 1838; *Plan General de Enseñanza* (la llamada Reforma Gil de Zárate) de 1845, y, completando el proceso, la que sería la norma-eje de la organización educacional española, la *Ley General de Instrucción Pública* de 1857, vigente de hecho en varios aspectos hasta 1970, la llamada Ley Moyano, fruto del reflujó moderado tras el fin de la experiencia del bienio progresista 1854-56 (5). La define acertadamente Jiménez Fraud al referirse a «la famosa Ley de Instrucción Pública de 1857, que abarca comprensivamente todos los grados de la educación y que puede ser definida como una codificación burocrática del sistema ya existente más que como una reforma educativa. No representa una política liberal ni tampoco reaccionaria, sino sólo los principios doctrinarios y la política regalista del partido moderado, que en aquel momento ocupaba el poder» (6).

La Ley de 9 de septiembre de 1857 supone, en efecto, una centralización extrema del sistema educativo, y la pérdida de la autonomía que pudiera quedar a entes locales o establecimientos de enseñanza para la fijación de objetos y métodos educativos. Al menos en tres áreas claras se precisa esta centralización:

a) *Planes de estudio*. Se atribuye a la potestad reglamentaria del Gobierno la fijación de los planes de estudio en todos los niveles (asignaturas a estudiar y su orden), la determinación de los programas de cada asignatura, y la precisión de los libros de texto a utilizar en cada una de ellas.

(5) En general, véase M. ARTOLA: *La burguesía revolucionaria (1808-1874)*, Madrid, 1977, pp. 278 y ss. En particular, sobre la Ley Moyano, y sus antecedentes y consecuencias, véase la excelente obra de YVONNE TURIN: *La educación y la escuela en España de 1874 a 1902*, Madrid, 1967, con abundante bibliografía.

(6) A. JIMÉNEZ FRAUD: *Historia de la Universidad Española*, Madrid, 1971, p. 310.

b) *Profesorado*. Se atribuye al ejecutivo (directamente o por delegación) el nombramiento del profesorado público en todos los niveles educativos, la reglamentación de las oposiciones y la fijación de las retribuciones del estamento docente (que en muchos casos corrían a cargo de los presupuestos municipales y provinciales).

c) *Inspección, vigilancia y dirección*, que se atribuían al poder ejecutivo (al ministro de Fomento), así como la expedición de títulos superiores (a partir del Real Decreto-ley de 11 de febrero de 1876, se amplía esta atribución).

El único aspecto en que el Estado no asumía una total responsabilidad era el del costeamiento de la enseñanza primaria y secundaria y el de las escuelas normales: lo que paulatinamente se fue remediando a lo largo del siglo (7), si bien mediante una normativa que, como indicaba Bonilla San Martín, constituía un «caos más tenebroso que el antro de Trofonio». No deja de ser curioso que tal extrema centralización de la enseñanza pública a expensas de las competencias de provincias, municipios y entes corporativos coincidiera con su debilidad, en comparación con la enseñanza privada, encomendada sobre todo a la Iglesia. Sin que, por otro lado, fuese la —relativa— privatización de la enseñanza un paliativo de la centralización, al venir, de todas formas, planes de estudio, programas, pruebas y títulos, determinados por la Administración Central.

Parejos —en lo posible— a la centralización administrativa venían los intentos de uniformidad lingüística, acentuados desde el mismo principio del régimen liberal: «Que sea también una la lengua en que se enseña, y que ésta sea la lengua castellana», podía pedir Quintana en 1813, representando un sentimiento típico del momento. Bien es verdad que tal objetivo no dejó de ser, en muchas ocasiones, un deseo: no sólo por la existencia de algunas medidas tímidamente permisivas, sobre todo en lo que se refiere a la enseñanza del catalán (medidas, de todas formas, sujetas al peligro continuo de su revocación con los cambios políticos), sino por los condicionamientos de la propia realidad. En este sentido de persistencia del uso de las lenguas propias de las diversas regiones parece que deben interpretarse la

(7) Así, por ley de 29 de junio de 1887, el presupuesto de los institutos quedaba incluido en el del Estado. Por ley de 17 de diciembre de 1901, el Estado se hacía cargo del pago de los sueldos de los maestros: medida que no parece haber sido objeto de críticas por parte de éstos, ante la falta de capacidad económica de las haciendas locales.

répetición de la prohibición de la enseñanza en y de las lenguas «vernáculos» (así, Real Orden de 1922, de 21 de diciembre, prohibiendo la enseñanza en lenguas distintas del castellano, o el Real Decreto-ley de 11 de junio de 1926, prescribiendo sanciones contra los maestros que enseñasen tales lenguas «vernáculos»).

B) *La educación tras la guerra civil*

El sistema educacional español que resultó de este proceso, dirigido a construir una administración escolar estatalizada, uniforme y dependiente estrechamente, en todos sus niveles, del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes hasta en sus menores detalles (paralelamente a la existencia de una importante red de centros privados), se mantuvo incólume a través de cambios de Gobiernos y regímenes, y con la excepción del paréntesis de 1931 a 1939, ininterrumpidamente (8) hasta la reapertura del proceso constituyente de 1977-78. La reforma que supuso la Ley General de Educación de 1970 no afectó en modo alguno al sistema en este aspecto, en cuanto que no suponía «devolución» alguna a municipios, provincias o (mucho menos) regiones, de competencias de ningún tipo en materia educativa, mientras que la situación de las Universidades permaneció prácticamente inalterado en su dependencia del Ministerio de Educación.

Muestra es de ello, en esta Ley General de Educación, no sólo el repetido uso del adjetivo «estatal» para referirse al profesorado público o a los centros oficiales, sino el mantenimiento de la tradición anterior. Y ello en cuanto a la fijación de planes de estudio (atribuidos

(8) Un índice de la preponderancia estatal en la educación pública, en detrimento de otras posibles instancias, pudiera ser el escaso porcentaje (6,75 por 100) de los gastos educacionales costeados por las Administraciones locales, frente a cifras como el 81,8 por 100 en Inglaterra, y, en un contexto federal, el 93,3 por 100 en Alemania. Son cifras de 1960 que pueden encontrarse en el conocido informe *La Educación en España. Bases para una política educativa*, del Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid, 1969, p. 170. Se mantiene, de todas formas, y muy reducida, una cierta competencia municipal, en lo que se refiere a propiedad y mantenimiento (limpieza y alumbrado) de edificios escolares de educación primaria, así respecto al personal subalterno y a las viviendas de maestros y profesores de EGB. Competencias definidas, aparte de disposiciones anteriores, por la Ley de Instrucción Primaria de 17 de julio de 1945, la Ley de 22 de diciembre de 1953 y la Ley de 18 de diciembre de 1964. Aparte de ello, se mantiene una peculiar competencia (incluso, en la práctica, tras la Ley General de Educación) municipal en el caso de las Escuelas Públicas Municipales, en los lugares en que aún subsisten. Véase sobre el tema ANGEL SÁNCHEZ MARTÍN: «Los Ayuntamientos y la Educación General Básica», en *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 216, páginas 659 y ss.

al Gobierno a propuesta del Ministerio de Educación), al régimen del profesorado «estatal» (ya que se partía del presupuesto de una regulación uniforme en cuanto a su selección y régimen, la aplicación subsidiaria de la legislación sobre funcionarios civiles de la Administración y, sobre todo, se confirmaba como norma general la estructuración del personal docente en cuerpos nacionales, cuyas plantillas habrían de ser aprobadas por las Cortes, y cuya retribución era fijada por el Gobierno) y al del profesorado «privado» (en cuanto que quedaba sometido a las normas estatales a lo referente a titulación, y relación laboral y estatutaria con sus centros de trabajo).

El monopolio de las instancias centrales, y la exclusión de cualesquiera otras se manifestaba igualmente en la atribución en exclusiva al Gobierno de la creación de centros «oficiales» y la autorización para la creación de centros privados (excepto en el caso de las Universidades privadas, en que correspondía a las Cortes) (9).

Igualmente, se atribuía al Gobierno «la reglamentación de todas las enseñanzas y la concesión o reconocimiento de los títulos correspondientes» [4.º, c)] y «la supervisión de todas las instituciones de enseñanza estatal y no estatal» [4.º, f)]. Y, como consecuencia lógica, se mantuvo el principio de uniformidad lingüística hasta 1975, año en que aparecieron tímidas medidas de reconocimiento del pluralismo cultural español.

III. LA CREACIÓN DE UN NUEVO MODELO DESCENTRALIZADO

A) *Los antecedentes: La Segunda República*

La adopción de un modelo descentralizado ha supuesto, tanto en 1931 como en la actualidad, no sólo un cambio en cuanto a pautas instrumentales de organización, sino también el reconocimiento, como causas subyacentes a tal cambio, de una pluralidad histórico-cultural de diversas comunidades dentro de la nación española. Sin embargo, ni en la Segunda República ni en la actualidad se optó por la técnica organizativa que más radicalmente traduce tal pluralidad (esto es, la técnica federal), sino que, en los diversos aspectos de la organización

(9) Tampoco vino a alterar la Ley General la situación de falta de autonomía universitaria, a pesar de todas sus buenas palabras. Sobre el tema, véase E. LINDE: «La autonomía universitaria», en *Revista de Administración Pública*, número 84, páginas 355 y ss.

estatal, se optó por fórmulas intermedias o —al menos— distintas, tanto del modelo centralista clásico como del tipo ideal federal (10). Tal fue también el caso en materia de educación, materia en que, tanto en el período republicano como en el actual, se prefirió ensayar soluciones eclécticas, conducentes, bien a un sistema escolar *dual*, bien a un complejo reparto competencial de difícil definición, manteniendo en este caso un solo sistema escolar, al menos en principio.

La Segunda República supuso, desde sus orígenes, la admisión del «hecho diferencial» regional, como base de la nueva organización del Estado integral. En el marco de la educación, esto se tradujo, en primer lugar, en el reconocimiento de la existencia de idiomas propios distintos del castellano, particularmente en el caso catalán. En efecto, la Segunda República representó, frente a la política de la Dictadura, una vuelta al respeto hacia las particularidades lingüísticas catalanas en la enseñanza, al menos en los términos anteriores a 1923. Un Decreto de 29 de abril de 1931 volvía a regular el uso del catalán en las escuelas de Cataluña («G.» 30-IV-31), y otro Decreto de 9 de junio del mismo año restablece la cátedra de Catalán en la Escuela Normal de Barcelona («G.» 10 IV-36). Sin embargo, la nueva estructura «integral» que se dibuja en los trabajos de las Cortes Constituyentes plantea el problema en términos nuevos, al unirse, a la cuestión del idioma, la de la atribución de competencias en materia de educación y su distribución entre Estado y regiones autónomas.

La solución a que se llegó reflejaba, por una parte, la tradición centralista, y, posiblemente, el jacobinismo centralista republicano, y, por otra, el reconocimiento de la realidad regional, al menos en lo que se refiere a Cataluña. Mediante diversas disposiciones normativas se arbitró una fórmula (o un intento de fórmula) de breve duración, que simultaneaba, sin llegar a integrarlos, elementos de la solución centralista y la solución federal, creándose, en embrión, una estructura dualista de la educación (con la excepción de la Universidad) en la que posiblemente fuera el idioma el elemento externo diferencial (11).

(10) Al respecto, JORGE DE ESTEBAN: «La configuración del Estado autonomista», en la obra por él dirigida, junto con el autor de estas líneas, *El Régimen Constitucional español*, Barcelona, 1982, pp. 327 y ss. También, las consideraciones de I. DE OTTO: «La prevalencia del derecho estatal sobre el regional», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 2, 1981.

(11) En general, sobre este tema, véase CLAUDIO LOZANO: *La educación republicana 1931-39*, Barcelona, 1980 y M. PÉREZ GALÁN: *La enseñanza en la Segunda República Española*, Madrid, 1977.

La base o decisión fundamental del sistema la establecía el artículo 48 de la Constitución, que declaraba que «El servicio de la cultura es atribución esencial del Estado, y lo prestará mediante instituciones educativas enlazadas por el sistema de la escuela unificada», y, en consecuencia, en este mismo artículo y en el siguiente, se establecían una serie de medidas que determinaban una amplia competencia estatal. Se reservaba al Estado la expedición de títulos y el establecimiento de requisitos para su obtención (art. 49), y los elementos esenciales del sistema educativo (edad escolar, duración de los períodos de escolaridad, contenido de los planes pedagógicos) quedaban a regular por una ley estatal.

Junto a esta competencia general, el artículo 50 constitucional permitía a las regiones autónomas «organizar la enseñanza *en sus lenguas respectivas* de acuerdo con las facultades que se concedan en sus estatutos». Ahora bien, se especificaba que «el Estado podrá mantener o crear en ellas instituciones docentes de todos los grados en el idioma oficial de la República», con lo que se sentaba el embrión de un sistema dual, de centros del Estado y de centros de obediencia regional. En todo caso, se salvaguardaba el estudio y la utilización de la lengua castellana como instrumento de enseñanza en todos los centros de instrucción primaria y secundaria de las regiones autónomas. Además, se especificaba que la competencia estatal en cuanto a la expedición de títulos se extendía «aún en los casos en que los certificados de estudios procedan de centros de enseñanza de las regiones autónomas» (art. 49). La atribución al Estado de la «suprema inspección» en todo el territorio nacional tenía por objeto «asegurar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en este artículo y en los dos anteriores» (art. 50).

El Estatuto de Cataluña vino a precisar los mandatos constitucionales, y la discusión parlamentaria al respecto ilustra las concepciones que dieron lugar al breve experimento educacional catalán. El artículo 75 del Estatuto indicaba que «la Generalidad de Cataluña podrá crear y sostener los centros de enseñanza en todos los grados y órdenes que estime oportunos, siempre con arreglo a lo dispuesto en el artículo 50 de la Constitución, *con independencia de las instituciones docentes y culturales del Estado* y con los recursos de la Hacienda de la Generalidad, dotada por este Estatuto». Quedaba así prevista, en principio, la existencia de una doble red educativa, la integrada por los centros del Estado (en primera y segunda enseñanza) y la inte-

grada por los centros dependientes de la Generalidad: esta última sometida a la inspección estatal y a las disposiciones estatales previstas por el artículo 49 de la Constitución, relativas a los planes de enseñanza, títulos, etc. Manuel Azaña lo expresó gráficamente en el Parlamento: «Los Institutos de Segunda Enseñanza y Escuelas Normales, que ahora tiene allí el Estado, conservarán su sistema, su plan nacional actual, y estarán servidos por funcionarios del Estado. La Generalidad, en uso de su derecho, creará cuantos guste, y *habrá dos clases de escuelas*: las que la Generalidad constituya, organice y mantenga y las que hay ahora en Cataluña del Estado, que seguirán enseñando en castellano; enseñarán el catalán a quien lo pida, el catalán, pero enseñarán en castellano, tendrán maestros del escalafón general del Magisterio, y los maestros serán nombrados por el Ministerio de Instrucción Pública» (12).

En términos quizá simplificadores podría decirse, pues, que la competencia atribuida a la Generalidad consistía en la titularidad y gestión de la «red catalana» de centros, por oposición a la «red estatal» y bajo la inspección del Estado y la normación de éste. Se trataba de una solución que no dejó de disgustar a amplios sectores catalanes y a no pocos miembros de las Constituyentes: solución que, como veremos, no se extendió a la Universidad. En todo caso, muchos consideraron que se trataba de una fórmula transitoria, que se vería complementada (o sustituida) por un régimen de traspasos a la Generalidad, una vez que ésta hubiera mostrado su capacidad gestora en materia educativa. Quedó, como es sabido, todo ello en fase embrionaria, por los avatares de la Segunda República, y es difícil prever qué evolución hubiera experimentado el sistema si hubiera tenido una oportunidad; pero el tiempo consumido en discutir y aprobar el Estatuto, y en poner en marcha sus disposiciones, por un lado (el Parlamento Catalán no se reunió hasta diciembre de 1932), y la suspensión derivada de los sucesos de octubre de 1934, por otro, determinaron que el lapso temporal en que el Estatuto pudo actuar fuera escasamente de dieciséis meses: la situación durante la guerra civil, obviamente, obedeció a

(12) Discurso de MANUEL AZAÑA, de 27 de mayo de 1932, DSCC,173,5855/5877. Pueden encontrarse abundantes materiales sobre el tema, tanto discursos parlamentarios como disposiciones legales y reglamentarias en S. MARTÍN RETORTILLO, L. COSCULLUELA y E. ORDUÑA: *Autonomías regionales en España. Traspaso de funciones y servicios*, Madrid, 1978, pp. 497 y ss. El citado discurso de Azaña, en páginas 575 a 623: el párrafo citado, en p. 614. Otros discursos parlamentarios relevantes al respecto fueron el de ORTEGA Y GASSET, de 13 de mayo de 1932, DSCC,165, 5574/5582 y el de Azaña, de 2 de agosto de 1932.

coordinadas muy distintas. Así y todo, y durante esos dieciséis meses, hasta julio de 1936, se fue estableciendo la «red paralela» educativa, mediante la creación de Escuelas Normales para maestros, Institutos de Segunda Enseñanza y grupos escolares.

No fue, sin embargo, este sistema dual el adoptado para la enseñanza universitaria. Tras acalorados debates en las Constituyentes (13), y pese a los numerosos argumentos en favor de la doble Universidad (es decir, la coexistencia de una Universidad estatal y una Universidad de la región autónoma), se prefirió llegar a una solución menos complicada: el Estatuto de Cataluña preveía que «si la Generalidad lo propone, el Gobierno de la República podrá otorgar a la Universidad de Barcelona un régimen de autonomía; en tal caso, ésta se organizará como Universidad única regida por un patronato que ofrezca a las lenguas y a las culturas castellana y catalana las garantías recíprocas de convivencia, en igualdad de derechos, para profesores y alumnos» (art. 7.º, parágrafo 3). En virtud de esta previsión (que hacía depender la autonomía universitaria de una decisión gubernamental), por un Decreto del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes de 1 de junio de 1933, se otorgó un régimen de autonomía a la Universidad de Barcelona, que sería regida por un patronato, formado, a partes iguales, por vocales designados por el Gobierno de la República y la Generalidad de Cataluña. Solución ésta de—previsible—influjo en las disposiciones que desarrollen el Estatuto de la Universidad en la nueva fase democrática.

B) Educación y preautonomía

El inicio de la fase constituyente a partir de las elecciones de 1977 coincidió con el proceso (a la vez previo y condicionante de la realidad posconstitucional) de creación de situaciones y regímenes de preautonomía, mediante las cuales se operaba una cierta descentralización de funciones, que, si modesta en cuanto a su alcance material, suponía una ruptura de principio con el esquema rígidamente centralizado anterior. Esta fase intermedia entre el Estado unitario centralista y la nueva realidad autonómica constitucional incidió, entre otros aspectos, en el esquema educacional por primera vez desde la época republicana, y, sobre todo, en lo que afecta al vidrioso tema de la enseñanza, *en y de* la lengua propia de cada región o nacionalidad.

(13) Véase SANTIAGO VARELA: *El problema regional en la Segunda República*, Madrid, 1976, pp. 110 y ss.

El proceso de descentralización verificado en esta fase, de desigual duración para cada caso, fue, como indicamos, de alcance limitado y de tipo puramente ejecutivo o administrativo. Conviene, sin embargo, hacer alguna referencia al respecto, ya que supone un primer intento de buscar fórmulas adecuadas al problema lingüístico: por otra parte, constituye un ejemplo de la perenne vinculación entre la cuestión escolar y el tema de la lengua, vinculación que diferencia el caso español del planteado en otros sistemas no unitarios, pero sin diversidad lingüística.

Los diversos Decretos-leyes creadores de los regímenes preautonómicos se remitían, para delimitar las competencias de los entes por ellos creados, a disposiciones posteriores, que precisarían los traspasos a realizar, y asimismo preveían la creación de Comisiones Mixtas para la adopción de acuerdos al respecto. Sin embargo, y pese a tal falta de concreción, desde el primer momento parece haber quedado claro, en los diversos entes, que el área educativa constituía un sector especialmente propicio a tales traspasos; lo que se tradujo en la inmediata creación de Departamentos o Consejerías de Educación tras la concesión de los regímenes preautonómicos, y aun antes de haberse llevado a cabo atribuciones de competencias de ningún tipo. Y ello sobre todo en las regiones con lengua propia, en las que, efectivamente, la liberalización de las disposiciones referentes al uso de su idioma en el ámbito educativo se unió a la concesión de competencias en esa materia a las nuevas instituciones preautonómicas.

A partir del Decreto de 23 de junio de 1978, primero de una serie que afectó a las diversas regiones con lengua propia, se reemplazó la normativa de 1975 referente a la utilización escolar de idiomas distintos al castellano por una serie de regulaciones que contenían la importante novedad de privar a las instituciones del Estado-aparato del monopolio de que disponían, en temas educativos, desde principios del siglo XIX. En materias referentes al aprendizaje y utilización escolar de los respectivos idiomas, se pasaba de un régimen en que no sólo la regulación general sino también las decisiones en casos concretos, se adoptaban por órganos estatales a otro en que se hacía necesaria, para ciertas materias, la colaboración, al menos en el aspecto de ejecución y gestión, de órganos de entidades de tipo regional. Así, para el desarrollo de programas escolares en las diversas lenguas no castellanas (catalán, vasco, gallego), los distintos Decretos reguladores preveían diversas variedades de acuerdos con los órganos directivos

preautonómicos, con fórmulas como «el Ministerio de Educación y Ciencia y la Generalidad de Cataluña programarían conjuntamente...» (Decreto de 23 de junio de 1978, art. 3.º-1). «El Ministerio de Educación, oído o en concierto con el Consejo General Vasco...» (art. 3.º-1 Decreto de 4 de mayo de 1979), o «El Ministerio de Educación y la Junta de Galicia podrán adoptar conjuntamente las oportunas medidas a fin de facilitar...» (art. 3.º-1 Decreto de 20 de julio de 1979), y similares en los casos valenciano y balear.

Yendo más allá de esta posibilidad de cooperación, los citados Decretos venían a crear en cada caso un órgano mixto, una Comisión formada por representantes del Ministerio y de la Comunidad Autónoma, a quien se encomendaba la adopción de ciertas decisiones, referidas a la autorización del uso de libros de texto y material didáctico para la enseñanza en y del idioma propio. Y se preveía igualmente la colaboración entre Ministerio de Educación y entes preautonómicos en la formación y habilitación del profesorado de las propias lenguas.

Se trataba, evidentemente, de fisuras menores en el edificio centralizado que constituía el sistema educativo. Sin embargo, venían ya a mostrar características de la dirección en que se orientaba la reforma descentralizadora:

— En primer lugar, porque se admitía la materia educativa como susceptible de atribución a instancias infraestatales, como uno de los sectores a descentralizar.

— Porque se venía a enlazar con la tradición que vinculaba los temas educativo y lingüístico, al iniciarse la «devolución» de competencias precisamente en cuestiones relacionadas con las lenguas regionales.

— Porque, a diferencia de las previsiones republicanas, se instauraban mecanismos de colaboración entre Estado y regiones dentro de un sistema escolar único y con carácter general, en lugar de recurrir a la *dualidad escolar*.

C) *Características generales de la descentralización educativa en la Constitución*

La regulación de la materia educativa a partir de la Constitución española de 1978 presenta una notable complejidad, que deriva tanto de causas directas (las peculiaridades de las disposiciones constitucionales que inciden sobre la cuestión y su misma abundancia) como

de causas indirectas (la remisión constitucional a fuentes muy distintas para el desarrollo de sus preceptos). Pero en todo caso cabe indicar al menos dos características evidentes *prima facie*. En primer lugar, que el texto constitucional, continuando la dirección ya apuntada por las disposiciones preautonómicas a que se ha hecho referencia, se separa definitivamente del modelo centralista: y, complementariamente, y en segundo lugar, que lo hace, al menos en principio, en favor de la competencia de las Comunidades Autónomas, eligiendo, en lo que se refiere a la educación no universitaria, un modelo de descentralización en favor de entes territoriales de carácter regional, sin hacer, al menos expresamente, referencia a posibles competencias o funciones de entes de base provincial o municipal. Por lo que atañe a la Universidad, la decisión constitucional parece producirse básicamente en favor de la atribución de competencias a entes de base corporativa. La descentralización prevista por la Constitución parece, pues, configurarse en la enseñanza no universitaria como *regional* y, en lo referente a la Universidad, como esencialmente *corporativa*.

Esta descentralización no se lleva a cabo directamente en el texto constitucional (lo que hubiera supuesto introducir en él elementos excesivamente detallistas), sino mediante una remisión a diversas fuentes, aparte de los preceptos constitucionales. Entre otras, las principales fuentes (explícita o implícitamente aludidas por la Constitución) parecen ser:

— En primer lugar, y ante la apertura al ámbito competencial de las CCAA realizado por la Constitución, las disposiciones de los Estatutos de Autonomía, en los casos en que éstos asuman competencias sobre la materia educativa. Se trataría, fundamentalmente, de las Comunidades «de primer grado», en virtud del juego de las disposiciones del artículo 149.1.30.^a y 149.3; ya que las Comunidades de segundo grado ven restringida su potencial competencia al respecto al «fomento, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma» (148.1.17).

— Complementariamente, y en su caso, las disposiciones estatales que, en virtud de lo previsto en el artículo 150.2 transfieran, expresa o genéricamente, facultades correspondientes a la materia educativa, y ello sobre todo (aunque no sólo) respecto a las Comunidades «de segundo grado», como ya se ha efectuado con respecto a Canarias (L. O. 11/1982, de 10 de agosto, en relación con el artículo 31.A), 8, del

Estatuto de Autonomía y Valencia (L. O. 12/1982, de 10 de agosto, en relación con el artículo 35 del Estatuto).

— En tercer lugar, las disposiciones de diverso tipo y rango que, en virtud de la regulación constitucional, procedan tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas en la ordenación de sus parcelas concretas competenciales en materia educativa (normas legislativas, reglamentarias, etc., estatales: normas legislativas, reglamentarias, etc., de CCAA: disposiciones de otro tipo—no normativas—que emanen de uno u otras).

— Finalmente, las sentencias del Tribunal Constitucional en cuanto que intérprete supremo (y en este tema, como la experiencia ha demostrado, obligado) de la Constitución; sentencias que, independientemente de su definición técnica en cuanto a su fuerza normativa real, vienen a constituir indudablemente una pieza esencial del complejo mecanismo que constituye la regulación de la educación.

Cabría añadir, aun cuando sería difícil definirlo como *fuerza*, el importante elemento que constituyen las disposiciones relativas a las transferencias concretas de servicios, en la creación del nuevo Estado de las autonomías, en cuanto que factor interpretativo de primer orden, al ser resultado de negociaciones y acuerdos bilaterales entre Estado Central y Comunidades Autónomas (pese a su definición formal como Decretos), Supondrían, en efecto, una base mínima de acuerdo en cuanto al contenido de las competencias correspondientes a las Comunidades Autónomas en este aspecto, y, por ello, guía para posibles actuaciones futuras.

Como se deduce de esta complejidad de normas, en el momento de redactarse estas líneas no se dispone aún de muchas de las piezas clave del sistema: quedan aún por aparecer disposiciones tanto estatales como autonómicas de la mayor importancia, y están aún pendientes diversas cuestiones contencioso-constitucionales ante el Tribunal competente para resolverlas. Así y todo, disponemos ya de suficientes elementos para dibujar un mapa general relativo al reparto competencial, a partir de la Constitución, de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades que asumen competencias sobre el tema, de las disposiciones (estatales y autonómicas) ya emitidas, de diversos decretos de transferencias y de la importante jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Aún así, resulta ocioso repetir que, en la fase

en que nos encontramos de construcción del Estado de las Autonomías, cualquier afirmación al respecto, aun las aparentemente más fundadas, ha de ser considerada con la lógica cautela.

D) *Las previsiones del texto constitucional*

La regulación material que del tema educativo lleva a cabo la Constitución, plantea, como se dijo, de entrada, la notable dificultad de que sobre la cuestión inciden normas muy diversas; lo que, inevitablemente, fuerza a contemplarla desde perspectivas distintas. Efectivamente, la Constitución se refiere a la enseñanza expresamente en varias ocasiones (arts. 27, 148 y 149) y en contextos muy diversos: pero, además, hay disposiciones constitucionales que afectan, potencialmente, a la educación, sin hacer referencia expresa a ella (artículos 14, 16, 20.1 c), 40.2, 93 y ss.). Lo importante en este caso es indicar que el reparto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas puede venir determinado, no sólo y explícitamente, por los artículos que versan directamente sobre esta cuestión, sino, en forma derivada, por disposiciones de otro tipo.

Inicialmente, cabe partir del uso de la expresión «los poderes públicos» que repetidamente utiliza el artículo 27: «los poderes públicos garantizan el derecho que asiste a los padres...» (ap. 3), «los poderes públicos inspeccionarán y homologarán...» (ap. 8), «los poderes públicos garantizan el derecho de todos...» (ap. 5), etc. Se parte así, de principio, de un reconocimiento, siquiera sea gramatical, de la potencial pluralidad de instancias (14) competentes sobre la materia, máxime si recordamos la tajante afirmación del artículo 48 de la Constitución republicana en el sentido de que «el servicio de la cultura es atribución esencial del Estado».

Ahora bien, la cuestión que surge es la de determinar qué poderes son, en cada caso, esos «poderes públicos» a que el texto constitucional alude.

Una primera respuesta es la que surge del especial tratamiento jurídico que se concede a las disposiciones de la Sección 1.ª del capítulo 2.º del título I, en que se sitúa el mencionado artículo 27. El artículo 53 de la Constitución prevé, que respecto a los derechos y libertades en ella contenidos, sólo por ley podrá regularse su ejercicio;

(14) Sobre esta cuestión y, en general, sobre el reparto de competencias en esta materia, MIGUEL ARROYO GÓMEZ: «La Educación: comunidades autónomas y Estado», en *La España de las autonomías*, cit.

y el artículo 81 especifica que el desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas (que incluyen los reconocidos en el artículo 27) corresponde a la ley orgánica, caracterizada formalmente por su procedimiento de aprobación por el Congreso de los Diputados. Se precisa así un aspecto del tema: el desarrollo normativo de los derechos fundamentales, en lo relativo a la educación corresponde a una instancia del Estado «central».

Dentro de esta primera aproximación genérica, cabe recordar otra fuente de atribuciones competenciales a coordinar con la anterior: la contenida en el artículo 149.1, que confiere al Estado competencia exclusiva sobre «la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales». Se trata, evidentemente, de una afirmación de amplio alcance, pero que, con específica referencia a la igualdad, se vincula a la competencia estatal indicada arriba con respecto a los derechos fundamentales en general. Parece que esta afirmación ha de interpretarse en función del carácter *supracomunitario* de la acción del Estado central, en cuanto garante de intereses que no pueden ser protegidos por la sola acción de las Comunidades Autónomas al afectar a temas y materias que escapan del ámbito de acción de éstas (la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de derechos y cumplimiento de deberes constitucionales).

De esta concepción del Estado como encargado de velar por intereses supracomunitarios se deriva la atribución implícita al mismo de tareas tales como la programación *general* de la enseñanza (art. 27.5), la inspección *del sistema* educativo (27.8) y la *homologación* del mismo, tareas que sólo cobran sentido referidos a instancias de ámbito general, comprendiendo todo el territorio español. Pero también, de esta concepción resulta un apoderamiento general a instancias estatales para la fijación de acuerdos internacionales que afecten a la materia educativa. En general, pues (y podríamos extender los supuestos), derivan competencias estatales de la garantía de derechos fundamentales (y en igualdad de su ejercicio) del ejercicio de tareas de ámbito forzosamente nacional (homologación, programación general) y del ejercicio de sus funciones en el ámbito internacional.

Es a la luz de estas consideraciones generales como cobra sentido la disposición constitucional más explícitamente referente a la distribución competencial entre Estado y Comunidades Autónomas, es decir, el artículo 149.1.30.^a, que atribuye en exclusiva al Estado «la regula-

ción de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales, y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia», y que supone *a contrario*, y en relación con lo dispuesto en los artículos 149.3 y 148.2, la posibilidad de que las Comunidades Autónomas asuman competencias en todo lo demás, teniendo, desde luego, en cuenta el encargo que se hace al Estado de «garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia»; encargo que justifica la atribución competencial, y que viene a reflejar el carácter supracomunitario de las funciones estatales, en relación con lo dispuesto en el artículo 149.1.1.^a Y, junto a esta disposición, y con incidencia evidente sobre la cuestión, la reserva al Estado de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funciones (art. 149.1.18.^a).

Lo que se hace necesario, pues, es la articulación de las reservas genéricas en favor del Estado que resultan de diversas disposiciones constitucionales y las reservas concretas y específicas que precisa el artículo 149, tanto en favor del Estado como, *a contrario* y potencialmente, en favor de las Comunidades Autónomas. Esta articulación tropieza con ciertas dificultades, de las que no es la menor la derivada del carácter de *fundamental* que ostenta el derecho a la educación, que supone la exigencia de normaciones con rango de ley orgánica, cuyos límites es necesario precisar, so pena de reducir a la nada las competencias normativas autonómicas.

Una segunda dificultad derivada de las previsiones constitucionales es la que resulta del sistema *mixto* (ni totalmente federal, ni totalmente unitario) adoptado. En efecto, se renuncia a la fórmula republicana que pudiera denominarse de sistema escolar doble, como el adoptado en relación con la Generalidad, en 1931-32 (con centros dependientes, en Cataluña, en cuanto a su gestión y titularidad, del Estado o de la Generalidad) para adoptarse otra solución que, al menos en principio, parece más generosa con la competencia regional, en cuanto que permite la atribución de facultades de las Comunidades Autónomas sobre todo el sistema educativo, y no sólo sobre algunos centros o sobre un sistema «paralelo», como resultaba de la Constitución de 1931 y el Estatuto Catalán. Pero la fórmula mixta empleada en su lugar (es decir, convertir a la educación en materia compartida en un sistema escolar único) no parece responder a un reparto de

competencias que siga claramente las líneas divisorias derivadas de la distinción de dos diversas funciones públicas: es decir, que resulta difícil, a primera vista, reducirla a una división estrictamente vertical, de forma que se atribuya la legislación básica a un titular (el Estado) y el resto de las competencias (desarrollo, ejecución) a otro. Ya haremos referencia más adelante a este problema: baste decir que, aparte de la alta inspección, reconocida al Estado por los Estatutos de autonomía, cabe plantearse, si puede racionalmente inferirse que puedan corresponder al Estado otras competencias ejecutivas, por su propia naturaleza, sobre todo en lo que se refiere a las tareas de «homologación» previstas en el artículo 27 (15).

Queda, desde luego, al margen de esta discusión, lo que se refiere a la educación universitaria, en la que, como veremos, la Constitución (sin excluir expresamente la aplicación de los preceptos competenciales de que hemos tratado) parece seguir o apuntar una técnica distinta y complementaria, la de la descentralización «corporativa», con lo que se viene a separar en cierta forma un sector del sistema educativo de los principios generales informadores del reparto de competencias con el resto del mismo. No puede por menos de tomarse en cuenta que precisamente una solución similar a la que parece apuntar la Constitución, la autonomía de la Universidad, fue la adoptada por la regulación que la Segunda República dio al complejo y discutido tema de la Universidad Catalana. La vía entonces adoptada (eventual concesión a una Universidad *única* de un régimen de autonomía) pudiera corresponderse con la actual, lo que exigiría una doble delimitación de la autonomía universitaria, respecto a los ámbitos de competencia estatal y regional.

E) *Las disposiciones estatutarias*

El carácter múltiple y complejo de las competencias que, evidentemente, la Constitución reserva al Estado en materia de educación (y que deriva no sólo de los artículos referidos expresamente al tema, sino también de disposiciones constitucionales relativas a cuestiones estrechamente vinculadas al mismo: garantía de igualdad, bases del régimen estatutario de los funcionarios de las Administraciones públicas, entre otros) ha traído, como consecuencia obligada, un tratamiento del tema en los diversos Estatutos de Autonomía que pudieran

(15) *Ibidem*, pp. 10 y 11.

asumir competencias al respecto, más matizado que en otros campos: matización que queda patente en las mismas expresiones utilizadas. Así, el Estatuto de Cataluña introduce la expresión «*competencia plena*» al referirse a materia educativa en su artículo 15: «Es de la competencia plena de la Generalidad la regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, en el ámbito de sus competencias (...)». Términos similares se utilizan en los Estatutos Gallego (art. 31) y Andalúz, que emplean también la expresión «*competencia plena*». Más moderado es el tono del Estatuto Vasco, que en su artículo 16 dispone que «es de la competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio del artículo 27 y Leyes Orgánicas que lo desarrollen (...)». Evidentemente, la utilización en los casos catalán, gallego y andalúz del término «*competencia plena*», así como la fórmula empleada en el caso vasco responden al deseo de evitar los resultados que se derivarían del artículo 149.3, es decir, la atribución residual al Estado de todas las materias «abiertas» a los Estatutos de Autonomía pero no asumidos por éstos (16). La fórmula empleada de «plenitud de competencias» se interpreta así como una asunción, en principio, de todas aquellas facultades no reservadas al Estado, dada la imposibilidad en este caso de utilizar la denominación «*competencia exclusiva*» (incluso en su sentido más lato en una materia en que al Estado «central» se le atribuían considerables facultades. La precisión de que esta competencia plena se ejercerá «en su ámbito de competencias» viene a mostrar, como por otra parte ha señalado la doctrina, el carácter eminentemente semántico de la expresión, que no puede interpretarse en su significado ordinario. Competencia «*plena*» parece más bien aquí significar competencia *residual*, frente a la expresamente atribuida al Estado: y, más precisamente, sobre *todo* lo no expresamente atribuido al Estado.

Ello, desde luego, en el caso de los Estatutos de las Comunidades Autónomas de primer grado, o en aquellas formalmente de segundo

(16) Sobre las dificultades derivadas del término «*competencia plena*» respecto a la enseñanza en el Estatuto de Cataluña, véase J. TORNOS MAS: «Las competencias de la Generalitat en el Estatuto de Cataluña», en *Revista de Estudios de la vida local*, enero-marzo, 1980, pp. 61-88, especialmente pp. 79-81. Una consideración similar, respecto al Estatuto de Andalucía, en *Comentarios al Estatuto de Andalucía*, Sevilla, 1981, pp. 112 y ss., «Comentarios al artículo 19», de J. I. LÓPEZ GONZÁLEZ. S. MUÑOZ MACHADO, en *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1983, califica, con acierto, esta expresión como cláusula *sweeping*.

grado a las que la oportuna Ley Orgánica les permita asumir competencias en materia de enseñanza (casos valenciano y canario). En las restantes Comunidades, las competencias asumidas en materia de enseñanza lo son, bien dentro de los estrechos límites permitidos por el artículo 148.1.17.º [así Estatuto de Asturias, 10.1 n)'] sobre fomento y protección del bable) bien, y más comúnmente, *pro futuro*, dentro de las previsiones del artículo 148.2 o del artículo 152.

F) *El desarrollo legislativo de la Constitución*

a) *El Estatuto de Centros*

La base normativa que integraban las disposiciones constitucionales y los Estatutos de Autonomía «de primer grado» en que se asumían competencias en materia educativa en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.3 necesitaba, evidentemente, de una serie de precisiones ulteriores, que resolvieran los interrogantes que se presentaban a la hora de transformar, en un sentido descentralizador, la estructura del sistema educativo español, y que configurasen con mayor nitidez las características de la «devolución» de poderes al respecto. Esta tarea se llevó, y se lleva a cabo en dos vertientes, en un proceso aún inacabado, pero cuyas líneas generales comienzan a perfilarse. Por una parte, en la vertiente relativa a la competencia normativa, esto es, a la determinación de la titularidad de las facultades de este tipo; por otro lado, en lo relativo a las competencias ejecutivas concretas, y, sobre todo, a la nueva distribución de la titularidad de «instituciones y servicios» específicos, esto es, en lo que se refiere al reparto de la maquinaria administrativa ya existente, tarea realizada mediante los oportunos «Decretos de transferencias» a que nos referiremos.

Por lo que atañe al primer punto, esto es, la precisión de las competencias normativas respectivas de Estado y Comunidades Autónomas, la tarea se ha llevado, tras la aprobación de los Estatutos, a través de un largo proceso, protagonizado tanto por los órganos legislativos estatales y territoriales como por el Tribunal Constitucional. Y esta precisión se ha referido, como era de esperar, no sólo al delimitado del contenido material de las competencias a repartir (esto es, la definición de qué competencias normativas pertenecen al Estado, y cuáles a las Comunidades, en virtud del juego de las disposiciones constitucionales y estatutarias) sino a otras cuestiones no menos de-

terminantes en cuanto a las consecuencias de la solución que se les diera, es decir, sobre todo, el tema de a quién corresponde la iniciativa de tal delimitación (es decir, quién tiene la competencia inicial para precisar las competencias) y, muy vinculada a esta cuestión, la del rango formal del instrumento delimitador. Este último aspecto se plantea con cierta gravedad, ya que la reserva de ley orgánica en lo referente al desarrollo de derechos fundamentales podría afectar tanto a la determinación del sujeto delimitador como a la misma delimitación competencial.

La respuesta a estas cuestiones se ha venido ofreciendo en forma paulatina, mediante soluciones concretas, caso por caso, sin producirse (como, por otra parte, era de esperar) formulaciones con pretensión omnicomprendiva, ni por parte de la doctrina, ni, con mayor motivo, por parte del legislador, o del juez constitucional, que han ido construyendo, paso a paso, el entramado de principios y bases del nuevo sistema.

Tras la aprobación de los Estatutos vasco y gallego, vino a constituir el primero de éstos pasos iniciales el *Estatuto de Centros Escolares*, aprobado por Ley Orgánica de 19 de junio de 1980. En lo que aquí interesa, el reparto de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas, tanto en sus aspectos materiales más importantes, como en la articulación formal entre ambas instancias se precisaba esencialmente en la disposición adicional, en la que, tras afirmar que «lo dispuesto en esta ley se entiende sin perjuicio de las competencias reconocidas a las Comunidades Autónomas por sus Estatutos de Autonomía» (ap. 1) procedía a una delimitación material y a una fórmula de articulación competencial en sus apartados 2 y 3.

1. La delimitación material se realizaba mediante la fijación de unas competencias estatales mínimas:

«En todo caso, y por su propia naturaleza, corresponde al Estado:

- a) La ordenación general del sistema educativo.
- b) 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.
- c) La alta inspección y demás facultades que conforme al artículo 149.1.30.ª de la Constitución le corresponden para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos.»

Esto suponía, junto a las disposiciones específicas de la ley, una definición del ámbito competencial derivado de las previsiones constitucionales, en cuanto que introducía previsiones referentes a «la ordenación general», y, en relación con lo dispuesto en los Estatutos vasco y catalán, a la «alta inspección». El articulado del Estatuto de Centros y las previsiones —genéricas— de la disposición adicional constituían así una delimitación material del ámbito no sujeto al proceso de devolución autonómica.

2. Ahora bien, la misma situación de tal proceso hacía necesaria ulteriores matizaciones. La desigualdad entre las diversas zonas del territorio español, en cuanto a su *status* autonómico (en el momento de aprobarse la Ley Orgánica en cuestión solamente habían accedido a la autonomía el País Vasco y Cataluña) y, yendo más allá, las pre- visibles diferencias en cuanto a las competencias a asumir, derivadas de la preferencia por la fórmula autonómica de segundo grado de alguno o la mayoría de las Comunidades a constituirse, hacía necesario que el Estatuto de Centros hubiera de contemplar la regulación de materias de incidencia sobre todas las Comunidades, y, al tiempo, de materias sobre las que los Estatutos ya aprobados o algunos de los por aprobar, pudieran asumir competencias. Se imponía, pues, una fórmula de articulación competencial que tuviera en cuenta la diferenciación entre estos aspectos, y tal fue, evidentemente, el objeto de la disposición adicional, párrafo tercero: «Los artículos 21; 24, apartados 2 y 3; 25, 3 y 4; 26; 27; 28.1 y 2; 29; 30; 31, y 37 de esta ley, sin perjuicio de su carácter general, podrán ser modificados o sustituidos por las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus facultades y competencias determinadas por sus respectivos Estatutos de Autonomía.»

Esta fórmula, por una parte, parecía dar por supuesto que la delimitación competencial, en materias compartidas en la actividad normadora, correspondía a la iniciativa de la ley estatal, a la que correspondía determinar el campo en que las Comunidades Autónomas podían llevar a cabo tal actividad. Pero, por otro lado, no quedaba claro, del mismo enunciado de la ley, si se trataba de una auténtica *habilitación* (17) (esto es, si la ley estatal llevaba a cabo en estos casos

(17) Sobre el tema que aquí tratamos, véase, para una consideración más extensa, el trabajo de S. MUÑOZ MACHADO: «La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas», en *Civitas, Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 30, pp. 551-562.

una auténtica labor atributiva, a las Comunidades Autónomas) o si la delimitación era meramente aclaratoria o interpretativa. Si la primera suposición fuera cierta, el ámbito de actuación normativa de las Comunidades Autónomas, en los temas tratados por la disposición legal, derivaría de la habilitación legal y se reduciría a los términos en ella previstos. En el segundo caso (esto es, si la delimitación competencial no derivara, en las materias compartidas, de la ley estatal, sino, de la Constitución y los Estatutos de autonomía, teniendo la ley estatal una mera función interpretativa o aclaratoria) la eficacia de la ley estatal al respecto (y en el caso de la LOEC, su disposición adicional, apartado 3) sería muy reducido.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha venido paulatinamente—y en un proceso que aún continúa—a precisar el tema, sobre todo en dos sentencias ampliamente comentadas, de 13 de febrero y 28 de julio de 1981, para citar sólo las más revelantes. La sentencia de 13 de febrero de 1981, con ocasión del recurso de inconstitucionalidad frente a la LOECE, lleva a cabo una delimitación de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas atendiendo esencialmente al carácter obligadamente estatal de la regulación mediante ley orgánica del desarrollo de derechos fundamentales, en cuanto que, evidentemente, toda la materia objeto forzoso de regulación por ley orgánica debería quedar fuera de la competencia normativa de las Comunidades Autónomas. En este sentido se analizan los preceptos de la LOECE a la luz de los mandatos constitucionales contenidos en los artículos 27, 149.1.1.^a y 149.1.30.^a en cuanto que incluyeran materias a regular por ley orgánica (y, por ello, de competencia estatal) o bien materias no sujetas a tal regulación, y que por ello podrían quedar sujetas a regulación, bien por ley estatal ordinaria, bien por ley de las Comunidades Autónomas.

Si bien el empleo del criterio indicado hace que en la sentencia no se acentúen otros criterios posibles y complementarios (o alternativos) de delimitación, como indicaba el voto particular de los magistrados Rubio y Arozamena, se incluye en su texto una serie de pronunciamientos concretos sobre materias atribuidas al Estado o a las Comunidades Autónomas, en virtud del citado criterio de «organicidad», que ofrecen notable luz sobre la distribución competencial, y a los que nos referiremos más adelante.

Junto a este primer pronunciamiento, es ya general en la doctrina la aceptación de la importancia trascendental (y no parece que el

adjetivo sea aquí exagerado) de la sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981, en cuanto a la fijación del sentido de la expresión «normas básicas» contenida en diversas disposiciones del artículo 149, y en cuanto a la atribución de potestad delimitadora al respecto (qué es básico y qué no lo es) a Estado o Comunidades Autónomas. Por lo que se refiere al primer punto, la fijación del carácter material de lo básico supone una precisión decisiva, ante la inseguridad anteriormente existente; en lo que atañe al segundo tema, a quién corresponde la delimitación, la sentencia diferencia dos posibilidades: que sean las Cortes las que expresamente lleven a cabo tal definición (con lo que toman la iniciativa, revisable desde luego por la jurisdicción constitucional), o, caso de que no se lleve a cabo esa tarea por el legislador estatal, si éste no regula la materia en cuestión, o lo hace sin delimitar expresamente lo básico y lo no básico, las Comunidades Autónomas con competencias para ello tendrán la posibilidad de deducir «racionalmente» lo que es o no es básico, para llevar a cabo sus funciones de desarrollo normativo.

Quedan así precisados dos temas de interés: el criterio delimitador derivado de la diferencia entre «las bases» o «la normativa básica», atribuidas al Estado, y las «normas de desarrollo» atribuidas a las Comunidades Autónomas, criterio aplicable a la materia educativa, y el carácter en parte compartido de la iniciativa delimitadora de lo básico, en cuanto que, si en principio correspondiente a las Cortes puede ser llevado a cabo, supletoriamente, por las Comunidades Autónomas, dentro de las previsiones estatutarias. Queda, pues, así contestada la cuestión del efecto habilitador o meramente aclaratorio de las disposiciones estatales al respecto.

b) *La delimitación general de la competencia estatal*

Del análisis conjunto de la Constitución, los Estatutos de Autonomía, la LOECE, y las citadas sentencias pueden deducirse ya ciertos principios generales aplicables a la delimitación de las competencias normativas correspondientes al Estado:

1. *Las normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución* (149.1.30.^a). Estas normas básicas incluyen, desde luego, las que llevan a cabo la *ordenación general* del sistema educativo [disposición adicional 2 a) LOECE]. Normas básicas que serán desarrolladas por la correspondiente normativa autonómica, y que, en principio,

deberán tener rango legal y orgánico en cuanto que afecten a la regulación directa e inmediata de derechos fundamentales reconocidos en el artículo 27 (18); si bien parece que tal rango legal no se requiere para aquella normativa que, aun refiriéndose a materias básicas, y pertenecientes a la ordenación general del sistema educativo no afecte directamente a derechos fundamentales. No son, efectivamente, raros los casos en que la LOECE se remite a regulaciones reglamentarias estatales respecto a materias que pueden considerarse como pertenecientes a lo básico (así, «requisitos mínimos» para impartir en cada nivel o modalidad educativa las enseñanzas con garantía de calidad, como titulación académica del profesorado, relación numérica alumno-profesor, etc., artículo 12 LOECE). No es, evidentemente, posible enumerar exhaustivamente qué es lo *básico*: como indicamos, la sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981 se refiere a cómo se determinará en cada caso. La sentencia de 13 de febrero de 1981, en su análisis pormenorizado de la LOECE, enumera una serie de materias que quedan dentro de la competencia estatal (en base, como vimos, al criterio de su organicidad):

- La clasificación de los diversos tipos de Centros.
- La denominación de los mismos.
- La fijación y caracteres generales de los órganos unipersonales y colegiados, incluyendo el Consejo de Dirección y el Claustro, y las normas relativas a su renovación.
- La fijación de las competencias del director del Centro.
- El establecimiento de un registro de centros.
- El establecimiento de los requisitos mínimos referidos a titulación del profesorado, relación numérica alumno-profesor, instalaciones docentes y deportivas, entre otros.

2. *La regulación de las condiciones para la obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales válidos en todo el territorio español* (19) [art. 149.1.30.^a, disposición adicional 2 b) LOECE] lo que incluye la fijación de las enseñanzas mínimas [disposición adicional 2 b) LOECE]. Parece que deben incluirse aquí normativas que tradicionalmente se han llevado a cabo reglamentaria-

(18) Véase XAVIER PIBERNAT: «Reserva de Ley orgánica y derecho a la educación», en *Revista Jurídica de Cataluña*, abril-junio de 1982, pp. 475-482, sobre la exigencia de ley orgánica y la posición al respecto del Tribunal Constitucional.

(19) Resulta altamente interesante al respecto la sentencia del Tribunal Constitucional de 22 de diciembre de 1981, fundamento jurídico núm. 3.

mente, por la necesidad de adaptación continua (así lo que se refiere a «enseñanzas mínimas», por ejemplo) y no afecten a derechos fundamentales (véase, por ejemplo, Real Decreto 3087/1982, de 12 de noviembre, sobre enseñanzas mínimas en EGB).

3. *La alta inspección.* La sentencia del Tribunal Constitucional de 22 de febrero de 1982 vino a admitir su regulación por vía reglamentaria, delimitando los mandatos del artículo 81 de la Constitución, en relación con la normativa referente a derechos fundamentales: «El artículo 81 de la CE se refiere al desarrollo "directo" de los derechos fundamentales, pues este artículo (...) no puede extremarse, con los importantes problemas de consenso interno que conlleva, al punto de convertir el ordenamiento entero en una mayoría de leyes orgánicas, ya que es difícil concebir una norma que no tenga una conexión, al menos remota, con un derecho fundamental» (fundamento jurídico 6.A).

4. «*Las demás facultades que conforme al artículo 149.1.30.ª de la Constitución le corresponden para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos*» [disposición adicional 2 c) LOECE]. Se trata de una cláusula de contenido difícil de determinar y que plantea, como veremos, el problema de si se refiere a facultades sólo normativas o también de tipo ejecutivo.

5. *La regulación de la autonomía universitaria* (art. 27.10 CE).

Esto, desde luego, respecto a las eventuales competencias de las Comunidades Autónomas de primer grado: con respecto a las Comunidades Autónomas de segundo grado, la cuestión es, como indicamos, diferente, al no poder sus estatutos asumir competencias directamente.

En materia de educación, pues, en que las Comunidades Autónomas de primer grado han asumido una competencia plena, o, como dice Muñoz Machado, una cláusula *sweeping*, asumiendo todo aquello no reservado expresamente al Estado por la Constitución, la competencia normativa de las Comunidades Autónomas se encuentra delimitada negativamente, bien por las materias reservadas al Estado por el Estatuto de Centros bajo la expresión «en todo caso», bien por aquellas otras materias contenidas en la legislación pre o posconstitucional que *razonablemente* puedan considerarse como básicas, en ausencia de una confirmación expresa como tales. La asunción de competencia «plena» por los Estatutos supone que, salvadas estas materias, queda el resto de la regulación de la educación abierta a la normativa auto-

nómica, a la que, además (y en tanto no se produzca una delimitación adicional por las Cortes) corresponderá la iniciativa en la delimitación de lo básico y lo no básico, fuera de las previsiones citadas en el Estatuto de Centros: bien entendido que el Derecho estatal se mantiene como supletorio, de acuerdo con lo previsto en el artículo 149.3 constitucional.

c) La normativa de las Comunidades Autónomas

La distribución de competencias que lleva a cabo la Constitución convierte a la educación en una materia compartida, en la que proceden, en lo que afecta a su regulación normativa al menos, tanto actuaciones del Estado como de las Comunidades Autónomas. Como parece evidente, la reserva al Estado de las «normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución» no supone reducir la competencia normativa de las Comunidades Autónomas en este campo a meros desarrollos reglamentarios, o precisiones, en materia de menor interés, de la normativa estatal: más bien, supone un deslinde, por el que, fuera de lo regulado en esas normas básicas (comunes a todo el territorio estatal), tendrán las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias un campo propio de acción normativa, legislativa o reglamentaria, según proceda. No habría, pues, como se ha indicado repetidamente por la doctrina, una relación jerárquica entre normativa básica estatal y normativa autonómica, sino una relación competencial, independientemente de que, dentro de cada normativa existieran las relaciones jerárquicas correspondientes entre las diversas disposiciones. Podría haber, pues, una normación básica estatal, que incluyera disposiciones de distinto nivel (leyes, orgánicas o no, y reglamentos) y una normativa autonómica también estructurada internamente según el principio de jerarquía.

Dentro de estos términos se ha producido ya una cierta actividad normativa de las Comunidades Autónomas, mediante normas de rango diverso, y afectando a distintos aspectos de la materia educativa, lo que ha sido facilitado, entre otros factores, por la existencia de una norma «básica» como la LOECE. Aparte de disposiciones de tipo organizativo interno, cabe hacer una cierta referencia a las normas que, en forma expresa o incidentalmente, versan sobre el tema al que ha estado tradicionalmente unida la cuestión de la centralización o descentralización de la enseñanza: el tema de la lengua. Aun cuando no haya una absoluta correspondencia entre Comunidades Autó-

nomas de primer grado y regiones con lengua propia (al quedar fuera de las Comunidades Autónomas de primer grado Baleares y formalmente, Valencia, y al incluirse dentro de esta categoría Andalucía, sin lengua propia distinta del castellano) no cabe olvidar la vinculación históricamente existente entre la aspiración a la autonomía y la pretensión del uso de la propia lengua en la escuela. No es, pues, de extrañar que, con cierta prioridad, la asunción de competencias normativas en materia de educación se haya traducido en disposiciones relativas, no ya a la enseñanza de la lengua propia (competencia ésta reconocida incluso a las Comunidades Autónomas de segundo grado por el artículo 148.1.17.^a de la CE) sino a la enseñanza en la lengua de la Comunidad, si es otra que el castellano.

Esta regulación se ha llevado a cabo por normas territoriales de rango diverso (así, Decretos 142/1980, 153/1980 y 270/1982 en la Comunidad Autónoma de Cataluña, o Ley 10/1982, de 24 de noviembre, en la Comunidad Autónoma Vasca «básica de normalización del uso del euskera») que no se refieren únicamente al tema educativo. Si bien éstos constituyen únicamente especímenes o ejemplos de la amplia normativa a esperar, proveniente de las diversas Comunidades, merecen una especial atención, tanto por constituir una muestra de la ruptura del monopolio normativo del Estado en materia de educación (sólo roto parcialmente, como vimos, en la fase preautonómica) como por referirse al permanente tema de la utilización de los idiomas propios en la enseñanza, junto al castellano: tema en el que, como dijimos, se ha renunciado en principio a una solución dual, del tipo adoptado en la Constitución republicana y en el Estatuto de Cataluña de 1932, y en el que se plantean y plantearán dificultades cuya solución aún está por determinar (20).

La normativa catalana y la ley vasca presentan aspectos comunes. En ambos casos, las respectivas comunidades proceden a completar las *asignaturas mínimas*, a determinar por el Estado (como indica el Estatuto de Centros) al introducir asignaturas de enseñanza obligatoria: lengua catalana (Educación preescolar y EGB), lengua y literatura catalanas (Bachillerato) y lengua y cultura catalanas (Formación Profesional) en Cataluña, y (sin mayores precisiones) «la enseñanza de

(20) Las consideraciones sobre el tema, en A. EMBID IRUJO: «El contenido del derecho a la educación», en *Civitas, Revista Española de Derecho Administrativo*, octubre-diciembre, 1981, pp. 653-681, especialmente pp. 664-666, ponen de manifiesto la complejidad y dificultades con que se encontrara, sin duda, el legislador en su regulación.

la lengua oficial, euskera o castellano» que no sea aquella en la que se recibe ordinariamente la enseñanza general (art. 15 de la Ley 10/82 del Parlamento Vasco).

La enseñanza de la lengua propia (o, en su caso, de la lengua castellana) aparece así como cuestión a resolver mediante la introducción de las disciplinas pertinentes en el plan de estudios, complementando el plan mínimo de estudios de origen estatal. Más compleja es, sin embargo, la regulación de la enseñanza en la lengua propia (como alternativa a la enseñanza en castellano), afectando a diversas disciplinas o eventualmente a todas ellas. Es aquí donde—como ya han apuntado algunos—vuelve a surgir el espectro del sistema dual republicano de la doble red de escuelas, en castellano y en el idioma propio de la Comunidad Autónoma.

La regulación catalana inicial (Decreto 142/1980, de 8 de agosto), con carácter reconocidamente coyuntural, hasta la adopción por el Parlamento de Cataluña de la regulación definitiva sobre el tema, no suponía una ruptura con el sistema preautonómico, y disponía, genéricamente, que en cada uno de los distintos niveles (Preescolar, EGB, Bachillerato, Educación Profesional) los centros de enseñanza «desarrollarán programas en lengua catalana de las diversas áreas, niveles y cursos, teniendo en cuenta en todo caso la opción de los padres, la situación socio-lingüística de los alumnos y los medios disponibles». No se precisaba, pues, si tal enseñanza debería coexistir con programas en castellano, o si llegaría en su momento a monopolizar, en ciertos centros o situaciones, todo el *currículum* académico. Además, se mantenía la exigencia de autorización, a conceder por una comisión en el seno del Departamento de Educación para que «las diversas áreas y programaciones puedan realizarse en lengua catalana». Se derivaba, curiosamente, de tal exigencia de autorización expresa la consideración del carácter «normal» de la enseñanza en castellano, frente al carácter excepcional y sujeto a autorización de la enseñanza en catalán.

La regulación posterior (y hasta que se dicte la anunciada Ley de normalización del catalán) viene a corregir ciertos aspectos del citado Decreto. El Decreto 270/1982, de 5 de agosto, mantiene la obligación de la enseñanza, en todos los centros, de las lenguas catalanas y castellana; pero se suprime la necesidad de autorización para la enseñanza en catalán de diversas materias, enseñanza que deberá simultanearse con la enseñanza en castellano de otras, según se determine reglamentariamente. El bilingüismo, pues, se prevé como usual (el art. 2.º, 1,

prevé que se emplen «ordinariamente» la lengua catalana y la lengua castellana). Además (y aquí tropezamos de nuevo con la cuestión del sistema «dual») se prevé la posibilidad de que algunos centros docentes quieran utilizar una «única lengua vehicular de docencia» en todas las materias, introduciéndose un sistema en que se deberá comunicar tal opción al Departamento de Educación y «el acuse de recibo de la comunicación llevará implícita la autorización» (art. 32).

Similar en el fondo en cuanto a los problemas que se plantean es la situación derivada de la normativa vasca sobre el tema. La ley a que hemos hecho alusión sitúa a las dos lenguas oficiales del País Vasco en una posición de igualdad en lo que se refiere a la enseñanza: el artículo 15 reconoce a todo alumno «el derecho de recibir la enseñanza, tanto en euskera como en castellano en los diversos niveles educativos». Desaparece así todo carácter de excepcionalidad respecto a la enseñanza en euskera, enseñanza que, potencialmente, cubre todo el ámbito de estudio: y los planes de estudio deberán adecuarse a los objetivos propuestos en estas previsiones (art. 18). Obviamente —y como se ha señalado en múltiples casos— el peligro de un sistema dual no deja de apuntarse aquí, al poder, de hecho, definirse unos centros como «vascos» y otros como «mixtos» o «castellanos».

G) *La distribución de competencias ejecutivas*

La configuración, evidentemente compartida, de las potestades legislativas en materia de educación, de tal forma que en la práctica se dará una coexistencia entre normas estatales y autonómicas al respecto, resalta la importancia de la atribución de las competencias ejecutivas a uno u otro titular. La asunción por parte de las Comunidades Autónomas de primer grado de una competencia plena, como se dijo, en materia de educación (lo que equivale a reclamar para sí todas aquellas competencias no específicamente reservadas al Estado por la Constitución) plantea el difícil tema de si entre las competencias no asumibles ni asumidas por las Comunidades Autónomas, es decir, las derivadas de las cláusulas «de reserva» de los artículos 149.1.1.^a y 149.1.30.^a figuran también competencias ejecutivas, o si, por el contrario, las competencias reservadas al Estado se limitan (con la excepción que veremos, de la alta inspección) al aspecto legislativo (21), dejando toda la ejecución de las normas en materia de educación en

(21) En general, sobre esta cuestión, E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *La ejecución autonómica de la ley estatal*, Madrid, 1983.

manos de las Comunidades Autónomas y reduciendo, por tanto, al mínimo la «Administración educativa» del Estado. Nos aproximáramos, pues, a un modelo «mixto», en que correspondería la administración educativa esencialmente a entidades infraestatales de base territorial (regional, provincial o municipal) o corporativa (Universidades).

En principio, tanto del artículo 149.1.1.^a («regulación» de condiciones básicas para la igualdad) y del 149.1.30.^a («regulación» de condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos, y «normas» básicas para el desarrollo del art. 27) parece desprenderse que lo que se reserva al Estado son ordenaciones generales, esto es, normaciones que excluyen la ejecución; la cual, en virtud de las citadas cláusulas *sweeping* de los Estatutos, y de las previsiones del artículo 149.3 correspondería en exclusiva a las Comunidades Autónomas que así lo hubieran previsto (es decir, todas las de primer grado).

Esta posible delimitación no deja de plantear ciertos puntos oscuros derivados, no tanto de las previsiones del artículo 149.1.1.^a ó 149.1.30.^a, sino del mismo enunciado del artículo 27, esencial, como vimos, en la regulación del tema.

En efecto, de los términos en que aparece redactado tal artículo se desprende que en él se prevén actuaciones que forzosamente han de referirse al sistema educativo en su totalidad: así, cuando se refiere a la programación general de la enseñanza (que parece deberá afectar a todos los niveles de ésta, en todo el ámbito nacional) y cuando se refiere a la homologación del sistema educativo que corresponde a los poderes públicos, homologación que cobra sentido en cuanto equiparación de diversos elementos de un todo con referencia a ciertos criterios comunes.

Sin duda muchas de estas actuaciones son conducibles al plano normativo y podrían llevarse a cabo mediante regulaciones generales que, al afectar al sistema en su totalidad, han de entenderse comprendidas entre las normaciones básicas atribuidas al Estado por el artículo 149.1.30.^a y, caso de referirse inmediatamente a aspectos básicos para el desarrollo de derechos fundamentales, habría de ser objeto de regulación mediante Ley Orgánica: y el ya comentado Estatuto de Centros cumple, como ya vimos, este requisito. Ahora bien, no puede por menos de plantearse el problema de si tales actuaciones estatales impuestas por el artículo 27 pueden reducirse en todo caso a la normación o emisión de reglas generales y no pueden, eventualmente, necesitar expresarse por medio de actos concretos de aplicación, dentro

de lo que tradicionalmente se ha llamado «función ejecutiva». Particularmente resulta de cierto interés el sentido que se quiera dar al término «homologación», que parece referirse, como indicamos, a la aceptación o inclusión de regímenes o situaciones distintas dentro de una categoría predefinida en base a ciertos criterios. Pensemos en el establecimiento por particulares o entidades públicas de cursos o planes de formación, en especialidades cuyas peculiaridades han sido objeto de regulación o programación estatal. ¿Quién «homologa», i. e. declara incluidos tales cursos en las circunstancias exigidas por la regulación estatal, de forma que sean válidas, al cumplir las condiciones o requisitos impuestos? Evidentemente, esta homologación habría de producirse caso por caso, y debería permitir el trasvase o equivalencia de los estudios efectuados en las diversas Comunidades Autónomas, a veces con denominaciones o programaciones que pueden diferir en mayor o menor medida: lo que supone no sólo la creación de una «tabla de equivalencias», sino la determinación de los estudios y programas concretos a incluir en (o excluir de) ella, al objeto de lograr una *homologación* del sistema, y al tiempo el establecimiento de condiciones mínimas de igualdad.

Hasta el momento la posible adscripción de competencias ejecutivas al Estado en la materia, en el ámbito de las Comunidades de primer grado se ha visto expresamente reconocida por el Tribunal Constitucional en lo que se refiere a la función de *alta inspección*, que se configuraría esencialmente como una función de vigilancia, y no como la instancia de un control jerárquico adicional a los ya previstos por Constitución y Estatutos. La alta inspección viene reconocida por los Estatutos Vasco, Catalán, Gallego y Andaluz y, en términos del Tribunal Constitucional, en sentencia de 22 de febrero de 1982, «garantiza exclusivamente el cumplimiento y garantía de aquellas facultades atribuidas al Estado», propiciando (no llevando a cabo directamente) la corrección de los fallos que detecte en tal cumplimiento, es decir, mediante la oportuna comunicación a los órganos competentes estatales para que actúen según lo dispuesto en la Constitución y los Estatutos. Se trataría, pues, de una competencia «inspectora» e «informativa», pero que, para su eficacia concreta, requiere otros procedimientos que se encomiendan a otras instancias; que pueden ser, como ya ha señalado la doctrina, los regulados en el artículo 155 de la Constitución.

La misma sentencia citada viene a efectuar un cierto pronunciamiento sobre la cuestión anteriormente planteada sobre la eventual reserva de competencias ejecutivas del Estado en materia de educación, y lo hace en forma contraria —al menos en lo que se refiere al tema concreto de la sentencia— de tal posibilidad. Pues, en efecto, mantiene que, prescindiendo de la alta inspección, las competencias que exclusivamente corresponden al Estado en orden a la enseñanza tienen un contenido de carácter sustancialmente normativo, por lo que la atribución por los Estatutos de autonomía de competencia plena a las respectivas Comunidades supondría la asunción por éstos de las competencias de carácter ejecutivo en su integridad. Como ya indicamos, ha de tenerse en cuenta el carácter paulatino y sucesivo de la construcción constitucional por parte del Tribunal, de forma que serán necesarios, posiblemente, más pronunciamientos sobre el tema para dilucidar si tal asunción plena de competencias ejecutivas tiene o no límites derivados de la naturaleza de algunas de éstos.

La lectura y análisis de los diversos Decretos de traspasos y transferencias de servicios (22) hasta ahora aprobados parece abonar tal hipótesis, con la única reserva que supone (hasta el momento) la indeterminación derivada del artículo 149.1.18.^a, que reserva al Estado las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, entre los que se cuentan, como es sabido, buena parte de los docentes, en los diversos niveles de la enseñanza, así como gran parte del personal no docente adscrito a servicios educativos.

En el marco del Estatuto de Centros Docentes, y aun estando pendiente la solución del contencioso constitucional sobre él planteado se produjeron los dos primeros Decretos de transferencias, o de «traspaso de servicios del Estado en materia de enseñanza», siguiendo las previsiones de las disposiciones transitorias segunda del Estatuto de Autonomía del País Vasco y sexta del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Aun cuando un análisis en profundidad de tales decretos excedería notablemente de los propósitos y límites de este trabajo, no es ocioso señalar ciertas notas generales de la «devolución» que efectúan a las correspondientes Comunidades, en cuanto que representa

(22) Se han llevado a cabo hasta el momento transferencias en materia educativa por Real Decreto 2809/1980, de 3 de octubre (Cataluña); Real Decreto 2808/1980, de 26 de septiembre, y 3195/1980, de 30 de diciembre (País Vasco); Real Decreto 1763/1982, de 24 de julio (Galicia), y Real Decreto 3936/1982, de 29 de diciembre (Andalucía).

una ruptura radical con el sistema heredado de los mismos orígenes del Estado constitucional.

Hasta el momento, de las exhaustivas enumeraciones de servicios y funciones transferidos (con diferencias, de todas formas, entre unos y otros Decretos, lo que plantea el problema, incidentalmente, del porqué de tales diferencias y sus consecuencias) parece resultar una voluntad de atribuir efectivamente toda la ejecución de la normativa en materia de educación (sea ésta estatal o autonómica) a las Comunidades Autónomas. Con considerables matizaciones, como indicamos, los Decretos de transferencias coinciden en traspasar a las Comunidades Autónomas un elenco casi exhaustivo de servicios y funciones ejecutivas:

— En cuanto a los centros, su titularidad (y en los diversos Decretos se enumeran también bienes y derechos de todo tipo) las potestades de creación, transformación, ampliación, clasificación y supresión de centros públicos (y, aunque no en todos los casos, la autorización de los privados) la inscripción de centros, públicos y privados, en el correspondiente Registro, y la selección y nombramiento de directores de centros públicos.

— En cuanto a las competencias de programación, la elaboración de planes y programas de enseñanza que vayan más allá de los mínimos fijados por el Estado y la formulación y aprobación del régimen de autorizaciones de enseñanza reglamentada.

— Respecto al personal, se traspasa a la dependencia de las Comunidades Autónomas el personal enumerado en las distintas relaciones anejas a los Decretos de transferencia «en las condiciones señaladas en la legislación vigente». Se trata, en este caso, de una remisión a una regulación de evidente provisionalidad, en tanto no se fijen las bases de la Administración pública y el Estatuto de sus funcionarios, competencia estatal, según el artículo 149.1.18.ª de la Constitución. Entre tanto, los temas relativos al personal se configuran como los más difíciles de precisar en cuanto al reparto de competencias, sobre todo si recordamos que la técnica tradicionalmente seguida había sido la de la inclusión del personal docente en *cuerpos nacionales*, con sus propias características en cuanto a forma de ingreso y régimen de accesos y traslados. La nueva distribución de competencias, unida a la necesidad de mantener una uniformidad mínima del personal docente en cuanto a su estatuto y régimen en todo el territorio español ha llevado a la instrumentación de vías de colaboración en materias tales como

ingreso en los cuerpos docentes; de forma que es la Administración estatal quien fija unas condiciones básicas de oposiciones y concursos, correspondiendo a las Comunidades Autónomas con competencias sobre el tema la realización de la convocatoria específica y la fijación de las pruebas complementarias que procedan (así, Real Decreto 3266/1981, de 29 de diciembre, y Real Decreto 229/1981, de 5 de febrero) (23).

— Además, se incluye en los diversos Decretos, como materia o servicio transferido, la inspección técnica y (sin homogeneidad en todos los casos) los servicios y funciones ejercidos por la Administración educativa periférica del Estado. Lo que parece configurarse, teniendo en cuenta los mandatos constitucionales, los Estatutos de Autonomía, los Decretos de transferencias y la jurisprudencia constitucional es un sistema en que la responsabilidad mayor en la administración educativa va a recaer sobre autoridades no vinculadas jerárquicamente a la Administración del Estado. Hasta el momento, parece que la «devolución» (de tipo ejecutivo y de «desarrollo legislativo») de competencias tiene como destinatarias a las autoridades regionales, es decir, de las Comunidades Autónomas que asuman competencias en la materia. Ahora bien, parece que no puede descartarse (incluso puede que resultara deseable) que tal devolución redunde, en algún momento, en beneficio de las competencias de entidades territoriales más reducidas. Si se permiten consideración de *lege ferenda*, valga recordar la experiencia —sobre todo en países anglosajones— basada en la atribución de amplias funciones de gestión y administración a autoridades locales o de distrito, en las que es posible una amplia representación y participación de los sectores afectados, así como un más estricto control por la opinión pública del empleo de los recursos (estatales, regionales o locales) invertidos.

H) *Algunas consideraciones sobre las competencias autonómicas en materia de enseñanza universitaria*

Como se ha indicado, en el ámbito de la enseñanza no universitaria la regulación constitucional da lugar a un nuevo sistema de descentralización en favor de entes territoriales (Comunidades Autónomas), que pueden asumir competencias en materias de desarrollo norma-

(23) Como ejemplo de estas convocatorias, puede verse en el *Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya*, de 28 de marzo de 1982, las referentes a profesores de EGB, catedráticos numerarios de Bachillerato, agregados de Bachillerato y plazas diversas de Escuelas de Maestría Industrial.

tivo y ejecución. La cuestión se hace más compleja en lo que se refiere a la enseñanza universitaria, ya que aquí el artículo 27.10 de la Constitución introduce un nuevo elemento: la autonomía de las Universidades «en los términos que la ley establezca». Aparece así un nuevo beneficiario de la descentralización, que esta vez no es un ente territorial, sino un ente corporativo: la Universidad. En efecto, y se interprete en forma más o menos amplia, el concepto autonomía supone siempre un mínimo garantizado de autonormación y autogobierno y, por tanto, de independencia con respecto a instancias, territoriales o no, de poder (24).

La regulación constitucional, sin embargo, no lleva a cabo mayores precisiones al respecto. La autonomía universitaria se reconoce en los términos que la ley establezca. Lo que plantea un doble interrogante: por una parte, cuáles sean esos términos (lo que reconduce a la cuestión del contenido esencial o mínimo de la autonomía, garantizado por la Constitución) y, por otra, y en lo que aquí nos interesa, de qué tipo de ley se trata, y más específicamente, si se trata de la ley estatal o de la ley de la respectiva Comunidad Autónoma, o de ambas.

Evidentemente, y como la doctrina ha señalado, no se confunden los conceptos de autonomía de las Comunidades Autónomas en cuanto tales (autonomía frente a un poder, el del Estado «central») con el concepto de autonomía universitaria (que se define en contraposición con todos los demás poderes, públicos o privados, autonómicos o centrales) (25). Ahora bien, y como es sabido, «autonomía» es un concepto relativo y limitado, que se precisa, como dice la Constitución, «en los límites de la ley». Y ello no excluye que en el ámbito de la educación universitaria puedan coincidir manifestaciones de la autonomía corporativa de las Universidades (en cuanto a su régimen y normación interior) con manifestaciones de la autonomía de las Comunidades Au-

(24) ALEJANDRO NIETO ha precisado el alcance de la expresión «autonomía universitaria», frente al de autonomía política, en el nuevo marco constitucional, en «Autonomía política y autonomía universitaria», en *Revista del Departamento de Derecho Político*, núm. 5, pp. 77-90, así como la traducción del concepto en las previsiones del proyecto (retirado posteriormente) de la Ley de Autonomía Universitaria.

(25) Sobre el contenido de la autonomía universitaria, y al hilo de la experiencia alemana, véase las consideraciones generales de JOSÉ LUIS CARRO en *Política y reforma universitaria en Alemania*, Madrid, 1978. Referido al caso español, T. RAMÓN FERNÁNDEZ: *La autonomía universitaria, ámbito y límites*, Madrid, 1982. También L. MARTÍN RETORTILLO: «Autonomía y Autogobierno en la Universidad», en E. BUSTOS, coordinador, *Reflexión Universitaria. Problemas y perspectivas universitarias*, Salamanca, 1979, pp. 72 y ss.

tónomas (en cuanto a aspectos del régimen legal en que tal autonomía universitaria se ve definida).

Las atribuciones competenciales en materia educativa que el artículo 149.1.30.^a hace al Estado determinan la existencia de un ámbito reservado (en lo que se refiere al establecimiento de los términos relativos a la autonomía universitaria) a la ley estatal, particularmente en la determinación de las normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución. Y (como en el caso de la educación no universitaria) atribuciones complementarias y similares derivan de otros preceptos constitucionales, como el 149.1.18.^a, o el 149.1.1.^a Pero, evidentemente, ello no agota la regulación de la materia, y la normativa básica del Estado supone la normativa de desarrollo de las Comunidades Autónomas.

Los diversos Estatutos de autonomía parecen reflejar esta concepción; no sólo al referirse a la enseñanza «en todos sus niveles y modalidades», sino al hacer mención expresa de competencias en materia universitaria (como el Estatuto de Castilla-La Mancha, art. 37.1). Desde esta perspectiva, pues, parece que la eventual distribución de competencias en este tema resultará de la normativa estatal básica, del desarrollo, en aquellas Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias sobre el tema, de la regulación básica estatal, y de las transferencias que en su momento se realicen de centros, personal y servicios en materia universitaria.

Como ha indicado la doctrina, la extensión de la competencia de las Comunidades Autónomas en esta materia se verá reducida por su «compresión» entre el ámbito reservado a la autonomía de la Universidad y el reservado a la competencia estatal (26) (que, en el caso de una institución eminentemente de investigación, se verá ampliada por la reserva al Estado, por el art. 149.1.15.^a del «fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica»). En todo caso, y sí, como parece deducirse de las disposiciones de los diversos Estatutos, se prefigura como general la asunción de competencias por las diversas Comunidades Autónomas sobre esta materia (sometidas a los plazos o a los eventuales procesos de transferencia previstos constitucionalmente) el futuro previsible sería el de un sistema universitario en que eventualmente desaparecería la dualidad entre «Universidad del Estado» y «Universidades de las Comunidades Autónomas», ya que, si se producen las transferencias que resultan de lo previsto en los diver-

(26) MUÑOZ MACHADO: *Derecho Público...*, op. cit., pp. 607-609.

sos Estatutos, en un plazo más o menos próximo, todas las Universidades—al menos las Universidades «clásicas», sin entrar ahora en la UNED o la denominada Universidad Internacional—serán Universidades autónomas, sí, pero «de las Comunidades Autónomas», en cuanto a su titularidad, financiación y eventual control o tutela. Se renunciaría así, como en la Segunda República, y como es el caso en el resto del sistema educativo, a la dualidad entre instituciones educativas estatales y regionales, para poner en su lugar, dentro de los requisitos constitucionales de autonomía universitaria y de homogeneidad básica del sistema educativo, una pluralidad de regímenes derivada de la nueva configuración territorial.

Debe indicarse que el eventual traspaso de centros, personal y servicios ahora dependientes de la Administración Central a las Comunidades Autónomas que hayan ya asumido competencias en materia de Universidades no parece depender forzosamente de la existencia de la nueva normativa básica estatal reguladora de los términos de la autonomía universitaria prevista en la Constitución. Pues sería, en principio, posible que, realizado el oportuno traspaso, la Comunidad en cuestión ejerciera las competencias derivadas de sus Estatutos en el marco de la *normativa básica estatal*, deducida de las normas ya existentes, a tenor de la doctrina ya expuesta formulada por el Tribunal Constitucional.

