

# EL REPARTO ACTUAL DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE ENSEÑANZA ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS\*

Fernando Gurrea Casamayor

---

## RESUMO

Trata da repartição de competências em matéria de ensino, inclusive universitário, entre o Estado espanhol e suas Comunidades Autônomas, correspondentes, em uma federação, às unidades federadas.

Analisa o contexto histórico, jurídico e político em que se dá o exercício dessas competências pelas Autonomias, assinalando as peculiaridades da nação espanhola, cuja evolução produziu um sistema com certas características federais, faltando-lhe, porém, mecanismos para as relações entre as instâncias de poder, o que se reflete na organização do ensino naquele País.

Discorre também sobre a autonomia universitária, qualificada pela jurisprudência como direito fundamental, cujo titular é a universidade.

## PALAVRAS-CHAVE

Direito da Educação; Educação; ensino; Espanha; Comunidade Autônoma; Autonomias; Constituição – 1978; universidade.

---

\* Conferência proferida no "II Seminário sobre Direito da Educação", realizado pelo Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal, nos dias 3 e 4 de novembro de 2005, na sala de conferências do Superior Tribunal de Justiça, em Brasília-DF.

El camino recorrido y la meta alcanzada en el reparto actual de competencias en materia de enseñanza en España entre el Gobierno de la Nación y las Comunidades Autónomas ha tenido veintiséis años de evolución. Los mismos que los de nuestra actual época democrática. Por lo tanto, es de razón realizar alguna reflexión previa sobre la democracia y la educación, especialmente ahora en el debate en el que estamos inmersos de cara a mejorar la legislación educativa de nuestro país, con el único y obligado objetivo de alcanzar mejores resultados en la prestación de este servicio público, vital en las sociedades democráticas. Sobre todo, en un Estado social y democrático de Derecho como es el nuestro y, sin olvidar que a los términos educación y democracia van indisolublemente unidos los de libertad, justicia, derechos de las personas y de los ciudadanos.

Creo, sinceramente, que hemos de hacer un esfuerzo **todos** para comprender el contexto histórico del desarrollo de la educación en España y el compromiso que se trata de hacer presente en la Constitución de 1978 en torno a la educación. En cuanto a lo primero, es evidente que ha sido muy tardía la consolidación de una enseñanza pública en España, estando durante todo el siglo XIX y buena parte del XX la enseñanza en manos de la Iglesia y de las órdenes religiosas. Esto fue singularmente resaltable en el momento del Estado autoritario (1939-1977), sólo en cuyas postrimerías, y a partir del fundamental paso dado por la Ley General de Educación de 1970, hubo un mayor interés en el desarrollo y aumento de la calidad de la enseñanza pública.

Es comprensible, pues, que las fuerzas con tradición democrática, en el momento de elaboración de la Constitución de 1978 trataran, cuando menos, de establecer un equilibrio entre la enseñanza pública y la privada. Ese compromiso se establece en torno al artículo 27, que es el que en la Constitución se refiere al derecho a la educación. El precepto es uno de los más largos del texto constitucional, contando con diez apartados, medidos y sopesados todos ellos, hasta en la última de sus palabras, en la voluntad de con-

seguir un compromiso o equilibrio entre la enseñanza pública y la privada.

En él se regulan las potestades educativas del Estado vinculadas a la realización del derecho a la educación mediante la creación de centros públicos o la inspección y homologación del sistema educativo, y que aparecen en la misma línea del derecho de los ciudadanos de crear centros privados. Aparece también en el texto la posibilidad de **ayuda** – económica – a los centros privados, que lo sería en las condiciones que estableciera la Ley en el bien entendido de que en los centros ayudados con fondos públicos, se produciría una intervención de profesores, padres y alumnos en el control y gestión de los mismos. Ponderación y elementos compensatorios en el texto constitucional, pues, con el claro objetivo de conseguir la finalidad descrita, la del equilibrio.

El derecho a la educación es un derecho fundamental. Así quedó regulado en nuestra Carta Magna. Y la garantía de los derechos fundamentales es parte integrante del acervo del Derecho comunitario europeo. Es algo que quiero recordar, dado que la Unión ha manifestado siempre su compromiso con los derechos humanos y las libertades fundamentales, entre los que se encuentra el derecho a la educación, y ha confirmado explícitamente su adhesión a los derechos sociales fundamentales. El Tratado de Amsterdam estableció procedimientos internos para garantizar su protección. El Tratado insiste en el respeto de los derechos fundamentales, especialmente los garantizados en el Convenio Europeo de Derechos Humanos, adoptado en Roma, en 1950, por los miembros del Consejo de Europa. El Preámbulo del Tratado de la Unión se refiere a los derechos sociales fundamentales mencionados en la Carta Social Europea de 1961 y la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores, de 1989.

Con arreglo al Tratado, la Unión Europea es competente para adoptar acciones apropiadas para combatir la discriminación. Las posibles causas de intervención son la discriminación por razones de sexo, raza u origen étnico, religión, creencia, discapacidad, edad u orientación sexual. En este sentido, la Unión Europea ha aplicado políticas dirigidas a lograr la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres.

Hace tres años se llevó a cabo la aprobación conjunta por el Consejo,

el Parlamento Europeo y la Comisión de la *Carta de los Derechos Fundamentales*, que reúne en un solo texto los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y de sociedad enunciados hasta la fecha en distintas fuentes internacionales, europeas o nacionales. La razón de elaborar un nuevo texto sobre derechos fundamentales se apoyó no en la necesidad de añadir nuevos derechos, sino en hacer más visibles los ya reconocidos y recopilar los derivados de las Sentencias del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea en la materia. Por otro lado, se trataba igualmente de incorporar, junto a los derechos civiles y políticos tradicionales, los derechos sociales y económicos, en un texto único, lo que no se había dado todavía en ningún acuerdo internacional o europeo. Supone un instrumento fundamental de legitimidad política y moral, expresando la esencia misma de las sociedades democráticas europeas.

Esta Carta se incluye en la nueva Constitución Europea. Una Constitución que da respuesta a la ciudadanía de la Unión en la construcción de Europa como un actor político relevante y global, una Europa como espacio de libertad y bienestar, y, una Europa como poder democrático. La Europa de casi 500 millones de habitantes, con su nueva Constitución, dejará de ser a los ojos de los ciudadanos una sucursal más de la globalización económica, para pasar a liderarla mediante un modelo que combine competitividad empresarial, cooperación y solidaridad. Nosotros los pueblos europeos, los que ahora nos estamos dotando de una Constitución, debemos reconocer que estamos formados por personas cuyas reivindicaciones de los derechos más fundamentales han sido sacrificadas demasiadas veces por supuestos intereses del Estado o de la nación. En este siglo nuevo debemos tomar como punto de partida el conocimiento de que la paz y los derechos fundamentales pertenecen no sólo a los Estados o pueblos, sino a cada miembro de dichas comunidades.

Desde esta visión, la Unión Europea contribuye al resto del mundo con tres prioridades clave para el futuro: *erradicar la pobreza, impedir el conflicto y fomentar la democracia*. Sólo en los lugares en los que se respetan los derechos de los individuos, pueden canalizarse políticamente y solucionarse pacíficamente las diferencias. La educación es un

instrumento imprescindible para conseguir estos objetivos. Sólo en un ambiente de democracia, fundamentado en el respeto hacia la diversidad y el diálogo, pueden garantizarse la autoexpresión y el autogobierno y defenderse la libertad de reunión.

En este contexto actual, con el paso del tiempo y el releer de los textos, pareciera que los redactores de los proyectos de todos los Estatutos de Autonomía reclamaran el ejercicio de la competencia de la enseñanza para sus respectivas Comunidades, o dejaran la puerta abierta para asumirla en cualquier momento. El deseo vehemente de ejercicio de la competencia sobre enseñanza por las Comunidades Autónomas se desprende de la redacción de distintos preceptos competenciales a ella dedicados en los primeros Estatutos de 1982, con independencia de la situación de reforma del ordenamiento educativo nacional y la evolución del proceso de descentralización, transformador de la organización del Estado, y las distintas vías de acceso a la autonomía y competencias que tuvieron las distintas Comunidades en España.

Ese interés por la competencia sobre enseñanza se volvió a poner de manifiesto en las denominadas "reformas cortas de 1994", llave para su asunción efectiva, en un contexto nacional en el que todas las Comunidades Autónomas van a acceder al ejercicio de la misma. En las reformas realizadas a partir de 1996 se vuelve a modificar, en algún caso, aunque de forma no sustantiva, los preceptos estatutarios dedicados a las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de enseñanza.

Tras la reforma del ordenamiento educativo nacional y la evolución del proceso de descentralización, este reparto competencial ha sido<sup>1</sup> la aplicación generalizada a todas las Comunidades Autónomas de lo dispuesto en el art. 149.1.30<sup>a</sup> CE. Cumplido el papel de Disposición Transitoria de la lista de materias relatada en el artículo 148.1 CE, al ser asumidas en los Estatutos de Autonomía por todas las Comunidades Autónomas, tanto las de autonomía inicial reducida como las de inicio amplio, queda únicamente como punto de referencia la lista de competencias detallada en el artículo 149.1 CE, en principio estatales, aunque se contempla en algunas de ellas – como en nuestro caso – la posible asunción autonómica de ciertas funciones, que fueron reserva-

das en un primer momento sólo para las Comunidades Autónomas de autonomía inicial amplia.

Nos encontramos ante una competencia con algún contenido exclusivo del Estado y otros compartidos en los términos del propio 149.1.30<sup>a</sup> CE; por lo tanto, las Comunidades Autónomas pueden legislar en el marco de las bases estatales o ejecutar la legislación estatal. Así pues, el Estado tiene competencia para regular 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 los poderes públicos en esta materia. Estamos ante una competencia exclusiva del Estado en el ámbito de los títulos académicos y profesionales, y de establecimiento de legislación básica en el desarrollo del artículo 27 de la CE. Es decir, las Comunidades Autónomas tienen atribuidas en estos campos, respectivamente, competencias de ejecución y de desarrollo normativo de esta legislación. Además, en cualquier caso<sup>2</sup>, deberá tenerse en cuenta la presencia en los artículos 20 y 27 de la CE de determinados derechos fundamentales (libertad de cátedra, derecho a la educación, libertad de enseñanza) cuyo desarrollo debe realizarse por el Estado mediante Ley Orgánica, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 81 de la CE.

## 2 ANHELO DE ASUNCIÓN DE LA COMPETENCIA SOBRE ENSEÑANZA POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Si algún artículo de los anteproyectos de los Estatutos de Autonomía correspondiente a las competencias de las Comunidades Autónomas sufre variaciones en la Asamblea Mixta, de cierta importancia, son los dedicados a la enseñanza. Los Diarios de Sesiones dejan clara constancia de ello. En todos los debates, con independencia de la vía de acceso a la autonomía, hay un claro propósito, buscar la fórmula más clara y beneficiosa para la respectiva Comunidad Autónoma sobre enseñanza e, incluso en las de vía lenta, dejar ya establecida una lista de competencias – encabezada por la enseñanza – en materias de desarrollo legislativo, aunque hubiera que esperar a las leyes estatales que posibilitaran su asunción y ejercicio efectivo.

En este contexto actual, con el paso del tiempo y el releer de los textos, pareciera que los redactores de los proyectos de todos los Estatutos de Autonomía reclamaran el ejercicio de la competencia de la enseñanza para sus respectivas Comunidades, o dejaran la puerta abierta para asumirla en cualquier momento.

Estos preceptos resultaban supérfluos en estrictos términos jurídicos, pues las competencias en ellos enumeradas no se encontraban entre las que podían incluirse en un Estatuto de autonomía inicial reducida (143 CE), por lo tanto, no podían disponer de ellas las Comunidades Autónomas. Además, su presencia en los Estatutos no garantizaban que tales competencias fueran efectivamente asumidas. Por lo tanto, la regulación de la competencia de la enseñanza en este momento es aparente en muchas Comunidades, mas no efectiva. Excedía del marco del artículo 148.1 CE, salvo la concreta referencia al número 17<sup>a</sup> de este artículo a *la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma, allí donde la hubiere, pues tampoco es generalizable en todas las Comunidades*.

Los primeros Estatutos de autonomía intentan afirmar una noción amplia de la enseñanza como materia al referirse a ella en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, al mismo tiempo que reconocen – junto a la competencia normativa estatal del 149.1.30<sup>a</sup> CE – la **alta inspección** del Estado sobre la misma, función ésta que tiene la finalidad del **cumplimiento y garantía** de la normativa estatal.

El señalamiento de las competencias en esta materia – o el intento de tenerlas – se reflejó también, en muchos casos, de forma especifi-

ca con referencia expresa a la materia de universidades. La dedicación de preceptos específicos a la enseñanza universitaria, separados de la enseñanza en general, fue una peculiaridad que no ocurrió en los Estatutos de las Comunidades Autónomas de autonomía inicial amplia<sup>3</sup>. En relación con esta distinción de la enseñanza superior en algunos Estatutos de Autonomía de 1982, debemos tener presente que la Universidad no aparece identificada en la CE como "materia" diferenciada objeto de reparto competencial. La referencia constitucional expresa a la Universidad es para reconocer la autonomía de las universidades en los términos que la ley establezca (27.10 CE), además de otros contenidos siempre incluidos en el contexto general de la enseñanza, 20.1.c), 27 y 149.1.30<sup>a</sup> CE. Por lo tanto, habrá que acudir a los planteamientos generales constitucionales sobre la enseñanza para establecer el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en esta parte de un todo, que es la misma materia, la enseñanza, aunque en este caso sea la de nivel universitario.

Estos primeros preceptos fijaban en materia universitaria el objetivo de *fomentar en el ámbito universitario la investigación, especialmente referida a materias o aspectos peculiares de cada Comunidad*, en algunos casos, *procurar la creación de centros en todas las provincias con pleno respeto a la autonomía universitaria*. Es evidente que estos preceptos no permitían asumir competencias en materia de universidades al margen de los modos previstos en el 148.2 y 150.2 CE, antes señalados. No obstante, permitieron la intervención de los gobiernos de las Comunidades Autónomas, desde el primer momento, en cuestiones sectoriales de investigación – casi siempre relacionadas con la universidad –, tales como la realización de convocatorias de becas o la creación de algún centro de investigación. No debe olvidarse que el fomento de la investigación se encuentra expresamente en el listado del 148.1.17<sup>a</sup> CE, y, por lo tanto, dentro de las posibilidades competenciales de todas las Comunidades Autónomas en este primer periodo.

Esta es la aparente regulación de la competencia sobre enseñanza en el inicio de la configuración del Estado de las Autonomías, que surge en el contexto jurídico-político derivado del desbloqueo del proceso

autonómico que supusieron los Pactos autonómicos de 31 de julio de 1981, materializados por el Gobierno de UCD y el PSOE (entonces primer partido de la oposición), con fundamento en las propuestas emitidas en el Informe de la Comisión de Expertos de mayo de 1981. Y que, además, coincide en el tiempo de su elaboración y vigencia con una importante reforma del ordenamiento educativo nacional que desarrolla por primera vez los derechos y libertades constitucionales en materia de enseñanza con la aprobación de diversas leyes orgánicas: LORU (1983), LODE (1985), LOGSE (1990) y LOPEG (1995). Competencia sobre la que deberemos apuntar algún dato más en relación con la evolución del proceso de descentralización en España y su materialización efectiva en todo el territorio nacional, además de la incidencia que supone la aprobación de la LOU (2001) y la LOCE (2002).

### 3 EL DEBATE JURÍDICO Y POLÍTICO ACTUAL SOBRE LA REGULACIÓN DE LA ENSEÑANZA Y OTRAS MATERIAS EN ESPAÑA

No obstante, debemos tener presente el verdadero debate actual existente en nuestro país en legislación sobre la enseñanza, y en otras muchas materias en las que hay alguna competencia exclusiva del Estado y corresponde a las Comunidades Autónomas el desarrollo y ejecución de las mismas. La LOU de 2001 y la LOCE de 2002 han sido un claro ejemplo. Las dos normas educativas llegaron al Congreso de los Diputados sin adjuntar la correspondiente memoria económica. Las Comunidades Autónomas, que tienen competencias en materia educativa y, por tanto, la responsabilidad de aplicar los preceptos aprobados en el Parlamento de la nación, no conocieron ni las repercusiones presupuestarias de los textos aprobados ni las previsiones que el Estado tiene para acometer la financiación correspondiente.

El motivo aducido por el Gobierno para no presentar la memoria económica es que, dado que ya se han producido las transferencias en educación a las diferentes Comunidades Autónomas, este es un tema que debe abordarse en el Consejo de Política Fiscal y Financiera<sup>4</sup>. La realidad es que las diversas alegaciones hechas desde las Comunidades Autónomas a los Documentos de Bases y a los posteriores anteproyectos

de Ley, a través de las Conferencias Sectoriales, no suelen ser recogidas en los Proyectos remitidos al Congreso de los Diputados, por lo que los Proyectos de Ley no cuentan con el consenso que requieren temas de envergadura como educación, sanidad, impuestos u obras que inciden en la ordenación del territorio o el medio ambiente, por citar algunos ejemplos.

Quizás, el verdadero problema jurídico y político actual reside en que el Estado de las Autonomías contiene algunos de los elementos esenciales de los federalismos actuales, especialmente de tipo europeo, todavía no formalizados. Por lo tanto, es razonable pensar que ciertas técnicas federales puedan ayudar a resolver algunos de nuestros problemas como el apuntado. En España existe el doble escalón de poderes, esencial en toda federación: el Estado sería la Federación y las Comunidades Autónomas serían los Estados federados. Las instituciones de las Comunidades Autónomas sólo dependen de su electorado respectivo, tienen un amplio campo de competencias, una financiación propia, y los conflictos que se suscitan entre los actores son resueltos por el Tribunal Constitucional. Todos estos rasgos de organización y funcionamiento se encuentran constitucionalizados, de forma que las leyes del Estado no pueden cambiar estas reglas de organización, y los Estatutos de Autonomía operan como las Constituciones de los Estados, igualmente inmunes a las leyes del Parlamento de la Nación. Así, pues, la estructura del poder en España corresponde, en buena medida, a la propia de los estados federales actuales.

Tiene matices, peculiaridades o rasgos propios, efectivamente. Entre ellos los hechos diferenciales que corresponden sólo a algunas Comunidades Autónomas. Pero eso no cambia lo dicho: la posición de Baviera, Estado tradicional hasta con veleidades independentistas en algún tiempo, por ejemplo, no es la misma que la de la ciudad Estado de Bremen. Quebec presenta una sólida personalidad desde el punto de vista histórico y cultural. Y podríamos hablar de Bélgica, o de la singularidad de regiones con estatuto especial en Italia, como Sicilia. Lo diverso tiene perfectas posibilidades de articulación en el seno de los Estados descentralizados políticamente, y hasta los enriquece. Esos mismos y distintos signos operan entre

nosotros. El primero y principal, obviamente, la lengua que afecta a Cataluña, País Vasco, Galicia, Baleares, Comunidad Valenciana y, parcialmente, Asturias, Navarra y Aragón. Y hay peculiaridades de signo institucional vinculadas a una cierta historia, como ocurre con las figuras asimiladas al Defensor del Pueblo en el ámbito autonómico.

Nuestra compleja evolución hace, por otro lado, que existan algunas competencias en ciertas comunidades, como la policía, y que se pueda valorar su oportunidad en otras. Igualmente, la tradición, las exigencias de un amplio territorio o la insularidad de éste... pueden hacer, incluso, que surja un nivel territorial intermedio entre la comunidad y los ayuntamientos (territorios históricos, cabildos, consejos insulares, comarcas). La historia y las exigencias de las distancias territoriales han llevado a introducir un sistema especial de financiación en Navarra, País Vasco y, parcialmente, en Canarias.

También existe un Derecho Civil especial o foral, que comparten, con sus formas propias, varias comunidades. Es decir, no hay uniformidad, porque si la hubiera es seguro que no tendríamos el Estado de las Autonomías, que surge para hacer normal y razonable la forma de gobierno que se deduce de la historia, de los hechos y de las particularidades.

La evolución del Estado de las Autonomías, sin embargo, no ha sido lineal ni estaba predeterminada por la Constitución. Ha sido fruto de leyes y de sentencias del Tribunal Constitucional, de pactos políticos como los autonómicos de 1981 y 1992, de resultados electorales en las Comunidades Autónomas y en el Estado, y también de un cambio de la opinión pública, de la razón popular, sobre el Estado autonómico. El resultado de todo este proceso es que España, que hace veintiséis años era uno de los Estados más centralistas de Europa, es hoy uno de los más descentralizados. Hemos llegado a un sistema con ciertos rasgos federales apoyado en específicos hechos diferenciales. Es razonable, por consiguiente, pensar en incorporar alguna de las técnicas federales para mejorar especialmente la articulación del conjunto del sistema.

Lo importante no son las palabras con las que calificamos las cosas, hay que dar prioridad a la realidad antes que a los nombres.

Hay que recordar que la propia Constitución no define con ningún término la organización territorial del Estado que ella misma diseña. El constituyente no pudo prever la articulación del conjunto del sistema. Esa es una tarea que deben abordar ahora las fuerzas políticas, porque la existencia de estos problemas estructurales lastran hoy el funcionamiento del Estado autonómico. Nuestro país cuenta con un sistema de dieciocho centros de poder (17 Comunidades y el Gobierno de la Nación), y al igual que hemos llegado a un sistema con ciertos rasgos federales, nos faltan los mecanismos para las relaciones intergubernamentales, que si existen en los federalismos europeos. Pueden tener especial importancia la reforma del Senado, la Conferencia de Presidentes de las Comunidades Autónomas, estrenada recientemente, y la participación de éstas en la delegación española ante el Consejo de la Unión Europea, puesta en marcha también este año 2005.

El Senado, en su concepción actual, se ha revelado como una Cámara poco útil para encauzar el diálogo entre las Comunidades Autónomas y el Estado. Hoy, con las Comunidades Autónomas consolidadas, **no existe ningún foro autonómico** donde sus responsables puedan encontrarse y contribuir a la definición de la política general. Los mecanismos existentes, como la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas o las Conferencias Sectoriales, son insuficientes para ese fin. Ello no impide que sigamos todos comprometidos en la mejora y perfeccionamiento de estos instrumentos de participación. Este ha sido, en el ámbito de la enseñanza, uno de mis compromisos desde el primer día en el que asumí mi actual responsabilidad.

Éstos y otros pueden ser instrumentos en los que los Gobiernos Autónomos y el de la Nación pasen del bilateralismo actual a un sistema de relación cooperativa que posibilite grandes acuerdos en materias y problemas que, por sus repercusiones y trascendencia, superan políticamente a dos instancias gubernamentales. La inexistencia de instituciones que permitan la participación de las Comunidades Autónomas en la orientación general del sistema es uno de los deberes pendientes de las fuerzas políticas en el proceso de construcción del Estado autonómico, que desde nuestra actual responsabilidad

La evolución del Estado de las Autonomías, sin embargo, no ha sido lineal ni estaba predeterminada por la Constitución. Ha sido fruto de leyes y de sentencias del Tribunal Constitucional, de pactos políticos como los autonómicos de 1981 y 1992, de resultados electorales en las Comunidades Autónomas y en el Estado, y también de un cambio de la opinión pública, de la razón popular, sobre el Estado autonómico.

estamos intentando desarrollar y fortalecer.

#### 4 EVOLUCIÓN Y MATERIALIZACIÓN DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN DE LA ENSEÑANZA EN ESPAÑA. LA PECULIARIDAD UNIVERSITARIA

Además de la situación, antes apuntada, de las Comunidades Autónomas de vía rápida, llegado agosto de 1987 se cumplió el plazo de espera de cinco años, establecido en el artículo 148.2 CE, que impedía a las Comunidades Autónomas de vía inicial reducida ampliar sus competencias mediante la reforma de sus Estatutos. Los Pactos Autonómicos de 28 de febrero de 1992 se materializan en una Ley Orgánica general de transferencias<sup>5</sup> de las previstas en el artículo 150.2 CE, completándose el proceso con la incorporación de las competencias recogidas en la misma en los Estatutos de Autonomía que, por lo tanto, debían ser reformados. Como resultado de estas reformas, la competencia sobre enseñanza queda incorporada a todas las Comunidades Autónomas de la siguiente forma:

1. *Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo*

dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que, conforme al apartado uno del artículo 81 de la misma, lo desarrollen y sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado uno del artículo 149 y de la alta inspección para su cumplimiento y garantía.

2. Para garantizar una prestación homogénea y eficaz del servicio público de la educación que permita corregir desigualdades o desequilibrios que puedan producirse, la Comunidad Autónoma facilitará a la Administración del Estado la información que ésta le solicite sobre el funcionamiento del sistema educativo en sus aspectos cualitativos y cuantitativos y colaborará con la Administración del Estado en las actuaciones de seguimiento y evaluación del sistema educativo nacional.

Esta es la fórmula empleada en todos los Estatutos de Autonomía afectados por las reformas que se derivan de los Pactos Autonómicos de 1992, quedando así diseñado el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, tal y como se ha indicado anteriormente. Estas regulaciones estatutarias serán la llave de paso para la asunción efectiva de la competencia, que se producirá en todas las Comunidades entre 1995 y 1996 en relación con la enseñanza universitaria, y entre 1998 y 2000 con la enseñanza no universitaria, en un contexto nacional caracterizado por la asunción de las competencias en materia de enseñanza por todas las Comunidades Autónomas.

Las regulaciones estatutarias sobre educación se verán de nuevo afectadas, en algunos casos, en las reformas producidas desde 1996, si bien no de forma trascendente. Las modificaciones que se producen son matices referidos al fomento de la investigación, especialmente la referida a materias o aspectos peculiares de cada Comunidad Autónoma.

A partir de este momento se produce una importante *evolución y adaptación* de las Administraciones de las Comunidades Autónomas en relación a su preparación para materializar el traspaso de las competencias en materia educativa. Es de destacar que los Gobiernos autonómicos conscientes, desde el primer momento, de la nueva realidad a configurar, modifican la organización en Departamentos de la Administración de las Comunidades Autó-

nomas y se suceden unas tras otras las estructuras orgánicas de los Departamentos encargados de esta materia hasta terminar de perfilar de forma nítida la administración educativa de cada Comunidad Autónoma.

El ejercicio de la competencia sigue hoy día organizativamente en reordenación y ampliación. Me refiero a las opciones adoptadas por algunas Comunidades Autónomas de crear departamentos separados dedicados a *Educación, Cultura y Deporte* y a *Ciencia, Tecnología y Universidad*. Estos últimos modelos organizativos adoptados en Cataluña, País Vasco, Andalucía, Aragón y Valencia responden al intento de vincular más la investigación y la ciencia universitaria al mundo empresarial a través de la Investigación, el Desarrollo y la innovación, así como atender de forma específica las peculiaridades de la enseñanza superior universitaria.

A esta descripción relatora, debe añadirse el matiz de las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de universidades teniendo en cuenta, o recordando, que el artículo 27.10 de la CE establece que *Se reconoce la autonomía de las universidades en los términos que la ley establezca*. Este atributo de las universidades es un concepto constitucional que se ha demostrado básico para la configuración del ordenamiento jurídico ordinario sobre ellas.

La Ley orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades<sup>6</sup>, en su art. 2º, especifica el contenido de este concepto, después de afirmar la personalidad jurídica de las universidades y el desempeño de sus funciones en régimen de autonomía y coordinación entre todas ellas<sup>7</sup>. La autonomía universitaria comprende, según establece el mencionado precepto de la LOU: la elaboración de los Estatutos y demás normas de funcionamiento interno, por lo tanto, potestad estatutaria y reglamentaria; la elección, designación y remoción de los órganos de gobierno y administración, es decir, autogobierno; la creación de estructuras específicas que actúen como soporte de la investigación y la docencia; potestad de autoorganización; la elaboración, y aprobación, de planes de estudio e investigación y de enseñanzas específicas de formación a lo largo de toda la vida, con algunas limitaciones que se derivan de la existencia de un sistema universitario nacional, como por ejemplo respetar las directrices generales comunes de los planes de

estudio de los títulos universitarios de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional.

También comprende: la selección, formación y promoción del personal docente e investigador y de administración y servicios, así como la determinación de las condiciones en que ha de desarrollar sus actividades<sup>8</sup>; la admisión, régimen de permanencia y verificación de conocimientos de los estudiantes; a expedición de los títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional y de sus diplomas y títulos propios<sup>9</sup>; la elaboración, aprobación y gestión de sus presupuestos y la administración de sus bienes<sup>10</sup>; el establecimiento y modificación de sus relaciones de puestos de trabajo; el establecimiento de relaciones con otras entidades para la promoción y desarrollo de sus fines institucionales. Y, por último, cualquier otra competencia necesaria para el adecuado cumplimiento de las funciones que señala a las universidades el apartado 2 del artículo 1º de la LOU.

Amplio conjunto de potestades el descrito, que en nada se diferencian de lo regulado en la vieja LORU y que cuentan, de momento, con el desarrollo de ella existente. La Universidad, en virtud de su autonomía, debe intervenir en los ámbitos materiales descritos en el artículo 2º de la LOU, ahora bien, el hasta dónde llega en cada uno de los temas señalados depende de lo dispuesto en la propia LOU y la normativa que de su desarrollo se derive. No estamos ante un principio indeterminado que queda sujeto a la valoración por el TC de la hipotética violación de su contenido esencial, sino ante un principio claramente definido en el artículo 2º de la LOU que, en la redacción prácticamente idéntica del artículo 3º de la LORU, fue considerado por la STC 26/1987, de 27 de febrero, como adecuado a la Constitución y calificado, incluso, como parámetro de la constitucionalidad en la STC 196/1990, de 6 de junio, dado que la autonomía universitaria es un derecho de configuración legal, y precisa de la obligada intervención del legislador nacional para su definición.

Además, el alcance y significado de la autonomía universitaria ha sido precisado por la doctrina del TC en innumerables sentencias, en relación con la antigua regulación de la LORU<sup>11</sup>, que debemos considerar pervivientes hasta tanto no sea modificada su doctrina por otras, espe-

cialmente dada la identidad en la regulación del concepto de autonomía universitaria entre la anterior LORU y la actual LOU. Destacan entre todas ellas, la antes citada, la 26/1987, de 27 de febrero (BOE de 24 de marzo), que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno vasco contra la LORU. La Sentencia define jurídicamente el concepto de autonomía universitaria, calificando su naturaleza jurídica como **derecho fundamental**. Por lo tanto, reconoce un derecho subjetivo a las universidades que implica posibilidades de reacción jurisdiccional contra las violaciones de ese derecho tal y como se deriva de la CE, por ejemplo a través de la interposición de recurso de amparo, exige su regulación a través de ley orgánica.

No estamos ante una mera garantía institucional, que permitiría al legislador un campo de libertad mayor en el diseño del contenido concreto de la garantía, y que no cuenta con el mismo sistema de protección especialísima del que dispone un derecho fundamental<sup>12</sup>. El titular de este derecho fundamental es la Universidad, no cada uno de sus miembros ni el conjunto de universidades, sino la comunidad universitaria. Se identifica la institución con su elemento personal indispensable, con ese carácter y rasgos de corporación que desde sus orígenes no ha llegado a perder nunca, sólo a matizar. El contenido esencial del derecho a la autonomía es la protección de la libertad académica, cuyas especificaciones para el TC se contienen en el art. 3 de la antigua LORU, ahora art. 2 de la LOU antes descrito, pero, además, el TC señala que una vez ha intervenido el legislador, en todo lo no decidido por él, la Universidad *posee, en principio, plena capacidad de decisión*.

Cierto es que cuenta con **limitaciones**, que proceden de la existencia de: a) **otros derechos fundamentales**, como el de la igualdad de acceso al estudio, la docencia y la investigación, b) **un sistema universitario nacional**, que conlleva la existencia de instancias coordinadoras, c) las que se derivan de la configuración de la educación superior como *servicio público* (artículo 1.1 LOU), y d) las derivadas del cumplimiento de los *mandatos constitucionales y legales para todas las Administraciones públicas* (artículos 103 y 106 CE). Los rasgos básicos de este principio nos ayudan a

conocer, matizar y comprender las funciones de las que disponen las Comunidades Autónomas y el Estado en materia de universidades.

Hasta aquí quedan descritos los rasgos básicos del ejercicio de la competencia de enseñanza en la España actual. Quedan pendientes las reformas ahora iniciadas que responden, sobre todo, a brindar los instrumentos con los que podamos todos los poderes públicos en el sistema educativo alcanzar los objetivos europeos de Bolonia y Lisboa, y perfeccionar en nuestro ámbito de actuación el funcionamiento del Estado de las Autonomías.

## REFERÊNCIAS

- 1 Durante los años 1995 y 1996 se cerró el traspaso de funciones y servicios en materia de Universidades a todas las CC.AA. de vía inicial reducida, tras las reformas estatutarias de 1994, permaneciendo en el ámbito de la AGE sólo la UNED y la UIMP, y la enseñanza no universitaria en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, así como en el exterior. Las CC.AA. de la vía del art. 151 recibieron estos traspasos de funciones y servicios entre los años 1985-1987, tras la aprobación de la LORU. En 1998 y 1999 se efectuó el traspaso de funciones y servicios en materia de enseñanza no universitaria, al conjunto de CC.AA. de vía inicial reducida. Téngase en cuenta que ya disponían con anterioridad de competencias en enseñanza universitaria y no universitaria las CC.AA. del País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía y Navarra, habiendo alcanzado en el mismo tiempo una situación similar Canarias y la Comunidad Valenciana en virtud de LL.OO. de transferencia del art. 150.2 CE.
- 2 Hay también otros títulos competenciales constitucionales relacionados de una u otra forma con la enseñanza, tales como la atribución al Estado de: a) El establecimiento de legislación básica en el régimen jurídico de las Administraciones públicas y en el estatutario de sus funcionarios (149.1.18ª CE). b) El fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica (149.1.15ª CE). c) La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (149.1.1ª CE). d) Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (149.1.13ª CE). e) La defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental contra la exportación y la expoliación (149.1.28ª CE), y f) el art. 27 CE completo y el art. 20.1.c) CE.
- 3 V. art. 16 EAPV, amparado en la DA 1ª de la CE; art. 15 EAC, art. 31 EAG, art. 19 EAA, art. 47 EAN. Dada la peculiaridad de Canarias y la Comunidad Valenciana vid. art. 34.6 EACa antes de la reforma del Estatuto por la LO 4/1996, de 30 de

Las regulaciones estatutarias sobre educación se verán de nuevo afectadas, en algunos casos, en las reformas producidas desde 1996, si bien no de forma trascendente. Las modificaciones que se producen son matices referidos al fomento de la investigación, especialmente la referida a materias o aspectos peculiares de cada Comunidad Autónoma.

diciembre (ahora art. 32.1), y art. 35 EAV. Todos ellos dedican un solo precepto a la enseñanza, que comprende tanto la universitaria como la no universitaria. Además, salvo el Estatuto canario, utilizan el equivoco término de competencia "plena", que no equivale a exclusiva, en lugar de "desarrollo legislativo y ejecución", términos utilizados por el Estatuto canario desde el primer momento y por todos los reformados en 1994.

- 4 En cambios normativos de los últimos años se han intentado introducir mecanismos jurídicos que corrijan estas situaciones, si bien el problema ha residido hasta ahora en su falta de materialización. Me refiero a la LO 7/2001, de 27 de diciembre (BOE n.º 313, de 31 de diciembre), de modificación de la LO 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA). El art. 15, en su nueva redacción, dispone: 1. *El Estado garantizará en todo el territorio español el nivel mínimo de los servicios públicos fundamentales de su competencia. A efectos de este artículo se considerarán servicios públicos fundamentales la educación y la sanidad.* Luego establece unos mecanismos para compensar a las Comunidades Autónomas que no llegaran con lo asignado a cubrir el nivel mínimo de la prestación del conjunto de servicios públicos fundamentales. También incorpora esta Ley un nuevo principio general, la letra e) del apartado 1 del art. 2. *La lealtad institucional, que determinará la valoración del impacto, positivo o negativo, que puedan suponer las actuaciones del Estado legislador en materia tributaria o la adopción de medidas de interés general, que eventualmente puedan hacer recaer sobre las Comunidades Autónomas obligaciones de gasto no previstas a la fecha de aprobación*

del sistema de financiación vigente, y que deberán ser objeto de valoración anual en cuanto a su impacto, tanto en materia de ingresos como de gastos, por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas.

- 5 Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre (BOE n. 308, de 24 de diciembre), de transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución. Dedicó la Ley el Título II, arts. 19 y 20, a la transferencia de la enseñanza y al establecimiento de facultades y condiciones de su ejercicio.
- 6 BOE n. 307, de 24 de diciembre de 2001.
- 7 V. RD 552/1985, de 2 de abril, por el que se aprueba el Consejo de Universidades (BOE n. 101, de 27 de abril de 1985), ahora Consejo de Coordinación Universitaria.
- 8 Respetando en estas dos últimas la normativa básica del Estado sobre esta materia en el ámbito docente y en el del personal de administración y servicios, y la de ejecución y desarrollo de las Comunidades Autónomas especialmente en este último.
- 9 La STC 122/1989, de 6 de julio (BOE n. 175, de 24 de julio), lleva a cabo un completo estudio del significado y aplicación del art. 149.1.30ª de la CE, donde se establecen las competencias del Estado sobre esta materia.
- 10 Dentro de los parámetros fijados por la Ley, pues los artículos 79 a 84, inclusive, de la LOU establecen algunas limitaciones con las que no cuentan otras administraciones públicas, por ejemplo, no puede existir endeudamiento, hay algunas restricciones en la disponibilidad de los bienes de dominio público y patrimoniales, precisan de la autorización de costes del personal docente y no docente, etc.
- 11 Si bien existe un amplio conjunto de pronunciamientos del TC sobre la autonomía universitaria, destacamos algunas otras importantes sentencias: STC 55/1989, de 23 de febrero (BOE de 14 de marzo), dictada en recurso de amparo interpuesto por la U. de Santiago de Compostela contra el D. de la Junta de Galicia por el que se aprueban sus Estatutos, pues algunas de las modificaciones introducidas por la Junta exceden el control de legalidad. STC 106/1990, de 6 de junio (BOE de 5 de julio), dictada sobre diversas cuestiones de inconstitucionalidad en relación con la Ley canaria 5/1989, de 4 de mayo, de reorganización universitaria de Canarias. STC 130/1991, de 6 de junio (BOE de 8 de julio), dictada en amparo interpuesto por particulares contra la SAT de Valencia, recaída en recurso contra la decisión de la U. de Valencia sobre modificación del emblema de la Universidad. STC 187/1991, de 3 de octubre (BOE de 5 de noviembre), dictada en recurso de amparo contra una STS recaída en recurso contra la decisión de la UAM de incluir como asignatura optativa en los planes de estudio la asignatura de Doctrina y Moral Católicas y su Pedagogía. STC 131/1996, de 11 de julio (BOE de 12 de agosto), sobre competencias del Estado y de la CA en materia de creación y reconocimiento de centros universitarios. STC 75/1997, de 21 de abril (BOE de 21

de mayo), sobre la utilización por la U. de Valencia de la denominación "catalana", en sus Estatutos, para referirse a la lengua cooficial en la CA.

- 12 La diferencia con las administraciones locales que gozan de garantía institucional es clara. Hasta la aprobación de la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril (BOE n. 96, de 22 de abril), no podían acceder en defensa de su autonomía local al TC. A pesar de esta última reforma en la que se crea un nuevo capítulo en la LOTC dedicado a los conflictos en defensa de la autonomía local, el acceso al TC queda más restringido que para las universidades y, además, no supone la aplicación de otros importantes niveles de protección establecidos por la CE (art. 53.2) para los derechos y libertades fundamentales, reconocidos cual es nuestro caso en la sección primera del Capítulo II de la CE: regulación solo por ley orgánica (art. 81 CE), amparo constitucional (art. 161.1.b CE) y procedimiento preferente y sumario ante los Tribunales ordinarios (art. 114 y ss. LJ, Ley 29/1998, de 13 de julio).

universidad.

PALABRAS CLAVE – Derecho de la Educación; Educación; enseñanza; España; Comunidad Autónoma; Autonomías; Constitución – 1978; universidad.

## ABSTRACT

The author deals with the division of jurisdiction powers in relation to teaching matter, including the university level, between the Spanish State and its Autonomous Communities, corresponding, within a federation, to the federated states.

He analyses the historical, juridical and political contexts, in which the performance of such jurisdiction powers is carried out by the Autonomies, highlighting the peculiarities of the Spanish nation, whose evolution produced a system with certain federal characteristics, lacking, however, some mechanisms for the relations among the levels of power, which reflects upon the teaching organization in that country.

At last, he discourses on the university autonomy, qualified by the jurisprudence as a fundamental right, whose holder is the university.

KEYWORDS – Education Law; Education; teaching; Spain; Autonomous Community; Autonomies; 1978 Constitution; university.

## RESUMEN

Trata del reparto de competencias en materia de enseñanza, inclusive universitaria, entre el Estado español y sus Comunidades Autónomas, correspondientes, en una federación, a las unidades federadas.

Analiza el contexto histórico, jurídico y político en el que se da el ejercicio de esas competencias por las Autonomías, señalando las particularidades de la nación española, cuya evolución produjo un sistema con ciertas características federales, careciéndole, todavía, mecanismos para las relaciones entre las instancias del poder, el que se transcribe en la organización de la enseñanza en aquel País.

Discurre también sobre la autonomía universitaria, cualificada por la jurisprudencia como derecho fundamental, cuyo titular es la

**Fernando Gurrea Casamayor** é Subsecretário de Educação y Ciência na Espanha.