

LAS COMPETENCIAS DEL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS SOBRE EDUCACIÓN (*)

MANUEL ARAGÓN REYES

1. LA CONCEPCIÓN CONSTITUCIONAL DE LA EDUCACIÓN.—2. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE EDUCACIÓN. CARACTERÍSTICAS GENERALES.—3. COMPETENCIAS DEL ESTADO SOBRE LA EDUCACIÓN: a) *Calificación de las competencias estatales*. b) *Las competencias estatales del artículo 149.1.30 CE*. c) *Otras competencias estatales*.—4. LA «ALTA INSPECCIÓN».—5. LA COMPETENCIA ESTATAL SOBRE UNIVERSIDADES.—6. LAS LENGUAS COOFICIALES EN LA ENSEÑANZA.—7. CONCLUSIÓN.

1. LA CONCEPCIÓN CONSTITUCIONAL DE LA EDUCACIÓN

El artículo 27 de la Constitución (en adelante, CE) determina los rasgos esenciales de lo que podría denominarse el modelo normativo de educación que rige en nuestro ordenamiento jurídico. Allí se encuentran las notas definitorias y las principales consecuencias que de ellas derivan acerca de lo que, para nuestra Constitución, la educación significa: derecho fundamental de todos los ciudadanos a la educación y de los padres a la educación de sus hijos; proclamación de la libertad de enseñanza, que incluye la libertad de creación de centros docentes; aseguramiento de una enseñanza básica obligatoria y gratuita (con la correspondiente imposición de deberes a los padres, pero sobre todo a

(*) Resumen de la ponencia «Educación y Estado de las Autonomías: los retos de nuestra actual organización territorial y administrativa», presentada en el Primer Seminario sobre Educación y Políticas Educativas en España, celebrado los días 15, 16 y 17 de noviembre de 2011 y organizado por la Fundación Ortega-Marañón y FEDEA (Fundación de Estudios de Economía Aplicada), coordinado por Alejandro Fernández de Araoz Gómez-Acebo y Antonio Cabrales Goitia.

los poderes públicos); derecho eminentemente prestacional; derechos de los padres a la formación religiosa y moral de sus hijos que esté de acuerdo con sus propias convicciones; obligación de los poderes públicos de ayudar a todos los centros docentes; establecimiento de determinados principios organizativos: los poderes públicos garantizarán el derecho a la educación mediante una «programación general» de la enseñanza, con participación de todos los sectores afectados, y con intervención de los padres y, en su caso, de los alumnos en el control de los centros escolares sostenidos por la Administración con fondos públicos; deber de los poderes públicos (de todos los competentes en la materia) de inspeccionar y homologar el sistema educativo; reconocimiento de la autonomía de las universidades.

Este precepto nuclear ha de interpretarse, además, en conexión con otros preceptos constitucionales que afectan a la educación. Así, y no es una enumeración exhaustiva, los artículos 1.1 (libertad e igualdad como valores superiores del ordenamiento); 9.2 (obligación de los poderes públicos de promover la igualdad y la libertad y de remover los obstáculos que las dificulten); 10.1 (dignidad de la persona y libre desarrollo de la personalidad); 14 (principio y derecho de igualdad); 20.1.b) (libertad de producción y creación científica y técnica); 20.1.c) (libertad de cátedra); 139.1 (igualdad de los españoles en sus derechos fuese cual fuese el lugar del territorio nacional en que se encuentren).

Esta diversidad de anclajes constitucionales (unida a la variedad de notas o características que integran el propio art. 27 CE) pone de manifiesto la complejidad constitucional de la materia y, por ello, la complejidad de la distribución territorial de competencias sobre la misma.

2. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE EDUCACIÓN. CARACTERÍSTICAS GENERALES

En nuestro Estado autonómico las competencias sobre educación están repartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas. El precepto constitucional clave en relación con ese reparto competencial es el artículo 149.1.30 (pero hay otros preceptos constitucionales que afectan también a dicha distribución, como los arts. 149.1.1, 149.1.15, 149.1.18 e incluso 81.1). No es relevante para esta materia el artículo 148 CE (que no la enuncia, salvo en su apartado 1.17, pero sólo en cuanto al fomento y enseñanza de la lengua cooficial). La Constitución, pues, en materia educativa sólo se refiere expresamente a las competencias del Estado (con la única salvedad ya aludida del art. 148.1.17). Las competencias de las Comunidades Autónomas en la materia provienen, indirectamente,

tamente o implícitamente del margen que existe en el artículo 149.1.30 CE y de la cláusula del artículo 149.3 CE, y directamente y explícitamente, sólo de los Estatutos de Autonomía.

Por ello, en nuestro sistema constitucional de distribución de competencias, las de las Comunidades Autónomas en materia de educación sólo pueden ser aquellas que la Constitución no ha reservado al Estado. Es decir, las competencias estatales actúan como límite a las competencias que los Estatutos de Autonomía pueden atribuir a las Comunidades Autónomas. Y estas competencias del Estado son, por un lado, las exclusivas del artículo 149.1 CE (en particular, pero no sólo, como ya se adelantó, la del art. 149.1.30 CE) y las no exclusivas, pero no atribuidas a las Comunidades Autónomas por sus Estatutos (cláusula residual a favor del Estado del art. 149.3 CE). Todo ello en el bien entendido de que, aunque en algún supuesto los Estatutos califiquen como exclusiva una competencia de la Comunidad Autónoma sobre la que el Estado también posee competencia exclusiva, tal calificación estatuaría decae y, pese a su tenor literal, habrá de entenderse como no exclusiva o «impropiamente exclusiva» de la Comunidad Autónoma (por todas, STC 31/2010, de 28 de junio, FFJJ 59 y, en particular sobre educación, 77).

De ahí que sea suficiente con determinar cuáles son las competencias del Estado, para poder concluir cuáles pueden ser las de las Comunidades Autónomas. Delimitadas, positivamente, las competencias del Estado, quedan delimitadas, negativamente, cuáles pueden tener las Comunidades Autónomas.

3. COMPETENCIAS DEL ESTADO SOBRE LA EDUCACIÓN

a) *Calificación de las competencias estatales*

Lo primero que debe señalarse es que las del Estado no son, en modo alguno, competencias de atribución. Sólo lo son las de las Comunidades Autónomas, que, en consecuencia, únicamente pueden tener, con el límite de las estatales, las «atribuidas» por los Estatutos de Autonomía (y las que pudiese transferirles o delegarles el Estado según lo dispuesto por el art. 150.2 CE).

Por exigencias de principio, la Constitución no contiene (no podría contener) una lista exhaustiva de las competencias del Estado, sólo determina de modo concreto las competencias que el Estado posee en exclusividad (y que por ello no pueden ser atribuidas a las Comunidades Autónomas) así como reconoce, con carácter general (cláusula residual), que cualesquiera otras competencias, aun no siendo exclusivas estatales, también pertenecen al Estado por

no habérselas atribuido (art. 149.3 CE) a las Comunidades Autónomas. En este último grupo (en el de las competencias estatales no exclusivas) el Estado no precisa de expresa atribución competencial para actuar, ya que, en principio, el Estado tiene a su favor un fondo competencial (la cláusula residual) no taxativo, que es lo mismo que decir una especie de competencia universal sólo sujeta (claro está) a los límites materiales y estructurales que la Constitución le impone (STC 76/1983, FJ 4).

b) *Las competencias estatales del artículo 149.1.30 CE*

Deben diferenciarse tres partes en el texto de este precepto, puesto que distinto es el significado de cada una. En la primera parte («Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales»), la competencia estatal sobre «regulación» es una competencia normativa, en sentido material, es decir, ejercitable tanto por leyes como por reglamentos (según doctrina constante del Tribunal Constitucional, desde la temprana STC 42/1981) mientras que las de expedición y homologación (con arreglo siempre a la regulación estatal) son competencias plenamente ejecutivas, igualmente en sentido material (entre otras, STC 122/1989).

En la segunda parte («normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución»), la competencia del Estado de establecer lo básico debe ejercitarse, preferentemente, mediante leyes, pero también cabe que se efectúe mediante reglamentos, y ello porque el «desarrollo» no lo es sólo del «derecho a la educación», en el que tiene su espacio material la ley orgánica *ex* artículo 81.1 CE, sino de todo el «artículo 27», en el que se encuentran, también, normas organizativas, mandatos a los poderes públicos, establecimiento de fines, etc., campos en los que caben tanto la ley ordinaria como el reglamento.

En la tercera y última parte («a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia») ha de entenderse que se enuncia una finalidad de la competencia estatal que engloba a las otras dos partes del precepto, y no sólo a la segunda, ya que carecería de sentido que sólo estuviese relacionada con la normativa básica, cuando la «regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos...» es no sólo facultad, sino deber que el Estado ha de cumplir, o cuando «la materia» aludida no puede ser más que la de todo el artículo 149.1.30 CE (educación) y, en fin, cuando resulta que el derecho a la educación no es sólo un derecho eminentemente prestacional, sino que también tiene una faceta de libertad (de enseñanza, de creación de centros, de pluralismo educativo, etc.) que no puede desdeñarse;

por lo que el desarrollo del artículo 27 CE no sólo incluye deberes «positivos» para los poderes públicos, sino también exigencias de abstención (de respecto a la libertad) para los mismos. En definitiva, la competencia del Estado *ex* artículo 149.1.30 está al servicio tanto de garantizar el cumplimiento de los deberes prestacionales de naturaleza pública como de garantizar el respeto, de los poderes públicos, al ámbito de libertad de las personas físicas y jurídicas en materia educativa (también esto último es contenido del art. 27 CE).

c) *Otras competencias estatales*

Es cierto que el artículo 149.1.30 CE, al atribuir al Estado en exclusiva el establecimiento de las normas básicas para el desarrollo del artículo 27 CE, ya presupone que, mediante tales normas (como se indicó anteriormente), no sólo se garantiza el cumplimiento por los poderes públicos de sus obligaciones en esta materia, sino que también (pues ése es el cometido común de la normativa básica) asegure el disfrute en igualdad del derecho a la educación. En ese sentido podría sostenerse que aquí no juega la competencia estatal del artículo 149.1.1 CE, dado que para asegurar la igualdad sobre este derecho ya hay un título específico en el artículo 149.1.30 CE (el de la normativa básica).

Sin embargo, no cabe excluir que también juegue en la educación la competencia estatal del artículo 149.1.1 CE. De un lado, porque si se sostuviese que la finalidad de la normativa básica es sólo la de asegurar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en la materia (interpretación que, como he dicho más atrás no comparto en modo alguno), entonces sí que entraría de lleno, para garantizar la igualdad en el disfrute del derecho, la competencia estatal del artículo 149.1.1 CE. Y de otro porque aunque se entendiese (que es mi caso) que con la normativa básica de desarrollo del artículo 27 se garantiza también la igualdad en el disfrute del derecho, no quedaría sin campo de juego, en la materia, la competencia estatal del artículo 149.1.1 CE, ya que, como el Tribunal Constitucional tiene establecido, una cosa es dictar la «normativa básica» (art. 149.1.30 CE en nuestro caso) y otra bien distinta «regular las condiciones-básicas que garanticen la igualdad» (art. 149.1.1 CE). Y por ello, el ejercicio de la normativa básica no tiene por qué excluir la regulación de las «condiciones» para garantizar la igualdad. La normativa básica (en su función igualatoria) está al servicio del artículo 14 CE, y la regulación de las «condiciones básicas» al servicio no sólo del artículo 14 CE sino también del artículo 9.2 CE. Ambas competencias no son, pues, excluyentes sino complementarias.

También puede jugar en la educación (desde luego, aunque no sólo, en la universitaria) la competencia exclusiva del Estado del artículo 149.1.15 CE, de «fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica». Como igualmente puede proyectarse, en la educación, la competencia exclusiva del Estado del artículo 149.1.18 CE sobre «las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios», ya que, al menos en cuanto a los centros docentes públicos (pero no sólo respecto de ellos), existe una Administración pública educativa y unos funcionarios que la sirven (incluidos los profesores).

Por último, en lo no previsto expresamente como competencia exclusiva del Estado a lo largo del artículo 149.1.1 CE y en lo no atribuido expresamente (respetando tal competencia estatal) por los Estatutos a las Comunidades Autónomas, entra en juego la competencia universal residual del Estado a la que más atrás ya me he referido. En una materia tan compleja como la de educación no cabe descartar de antemano la existencia de alguna zona en la que pudiese actuar tal competencia estatal.

4. LA «ALTA INSPECCIÓN»

La «alta inspección» en materia educativa no es un término utilizado por la Constitución (al menos en su art. 149.1.30), sino por los primeros Estatutos de Autonomía de competencias plenas (País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía) y que por ello atribuyeron competencias en el margen de no exclusividad estatal del artículo 149.1, en este caso (el de educación), en el margen del artículo 149.1.30 CE. Allí, en esos Estatutos, se utilizó, por vez primera, ese término de «alta inspección» para referirse (no para atribuir, pues un Estatuto no puede atribuir competencias al Estado) a una competencia estatal.

Lo primero que ha de decidirse ante ello es que esa competencia la tiene el Estado no porque los Estatutos la «refieran» sino porque el artículo 27 CE la reconoce, al establecer que «los poderes públicos inspeccionarán el sistema educativo». Todos los poderes públicos, pues, y entre ellos, obviamente, el Estado, que sobre el sistema educativo posee las competencias más relevantes. La competencia inspectora del Estado es, pues, clara, derivada del propio texto constitucional (arts. 27 y 149.1.30 que a ese precepto se remite). Que se le haya denominado a esa competencia inspectora del Estado «alta inspección» no cambia para nada la competencia estatal, más bien la refuerza en cuanto que se la califica de «alta» (es decir, de «suprema»).

A partir de esa comprensión constitucional, que es la que creo correcta, la competencia del Estado de «alta inspección» ha de considerarse de pleno ejercicio, esto es, comprensiva de las potestades de control y sanción allí donde la actuación inspectora sobre la enseñanza se realice sobre competencias estatales ejecutivas; de control (sin sanción) allí donde la actuación inspectora lo sea sobre competencias normativas del Estado (y corresponda a las Comunidades Autónomas el desarrollo de lo básico y la ejecución); y de supervisión para poner en marcha mecanismos estatales para la corrección mediante la «coordinación» o incluso la impugnación jurisdiccional.

Por ello me parece sumamente criticable (por constitucionalmente incorrecta) la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que ha reducido las funciones de la «alta inspección» y, por lo mismo, la competencia del Estado, a las de «vigilancia» y «no control jerárquico», para «propiciar la corrección de los fallos que se detecten» (pero no para llevar a cabo, directamente, esa corrección). Una competencia, pues, degradada en su capacidad, en cuanto circunscrita a una actividad inspectora meramente informativa.

5. LA COMPETENCIA ESTATAL SOBRE UNIVERSIDADES

Aunque no me corresponde tratar de esta materia (adjudicada a otro ponente en este Seminario), quiero apuntar, al menos, que aquí el Estado tiene las competencias que, en general, posee en materia educativa, con la salvedad de que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas han de ejercer sus respectivas competencias respetando la autonomía de las universidades (art. 27.10 CE). Autonomía que, a mi juicio, es una garantía institucional y no un derecho fundamental como el Tribunal Constitucional, incorrectamente, a mi juicio, la ha calificado (desde la STC 26/1987).

6. LAS LENGUAS COOFICIALES EN LA ENSEÑANZA

La STC 31/2010 ha dejado claro que (dado lo dispuesto en el art. 3 CE) en las Comunidades Autónomas donde exista lengua cooficial, ésta no puede ser la única lengua vehicular «en» y «de» la enseñanza, sino que también lo ha de ser el castellano, lengua oficial del Estado en su conjunto, esto es, del Estado globalmente considerado y lengua común de todos los españoles.

A partir de esa regla general, que opera como límite, tanto de las competencias del Estado como de las Comunidades Autónomas, el reparto competencial

en esta materia (según la jurisprudencia constitucional confirmada por la STC 31/2010) es el siguiente: la regulación de la enseñanza «del» y «en» castellano es competencia del Estado, y la regulación de la enseñanza «del» y «en» la lengua cooficial es competencia de la Comunidad Autónoma.

7. CONCLUSIÓN

Suscribo la reciente afirmación hecha por el profesor Antonio Embid, ponente también en este Seminario, de que «la cuestión del reparto competencial en materia de enseñanza entre el Estado y las Comunidades Autónomas está relativamente aclarada y no es discutida de manera radical». A ello ha contribuido, de manera decisiva, la jurisprudencia constitucional, que, con alguna salvedad (por ejemplo, la relativa a la «alta inspección»), ha sentado una doctrina equilibrada sobre dicho reparto. El problema, pues, no es, creo, de títulos competenciales, pero sí puede serlo de modo de ejercicio de esos títulos, es decir, del alcance de unas y otras competencias. De la Constitución, y de los Estatutos de Autonomía interpretados de conformidad con ella, se desprende que, sin perjuicio de las legítimas competencias de las Comunidades Autónomas, el Estado tiene competencias suficientes para garantizar un sistema educativo globalmente coherente y para garantizar la igualdad sustancial de todos los españoles en materia de enseñanza.

Cosa bien distinta es la voluntad estatal de ejercer sus competencias (que, por otro lado, son, o deben ser, de obligatorio ejercicio, ya que, por principio, las competencias son irrenunciables). Por ello, en momentos como los actuales, en los que, desde algunos sectores, se ha propuesto una modificación (habría de serlo, creo, mediante reforma de la Constitución) del reparto competencial en la enseñanza para atribuir al Estado, prácticamente en exclusiva, las competencias sobre la materia, me parece que quizás se está partiendo de una base cuanto menos discutible: la de que, actualmente, el Estado carece de suficientes competencias para asegurar un sistema común y sustancialmente igualitario de enseñanza en todo el territorio. Creo que ello, constitucionalmente no es así. Y sin perjuicio de que pueda defenderse la pertinencia de reformas constitucionales (asunto en el que debo opinar), sí me parece oportuno señalar que, ahora, el Estado tiene mayores capacidades de actuación de lo que a algunos le parece y que, quizás, antes de acudir a la reforma de la Constitución, podría intentarse aplicarla en toda su plenitud.

RESUMEN

Se trata de explicar, a grandes rasgos, la doctrina del Tribunal Constitucional en materia de educación, aclarando, por un lado, las competencias del Estado derivadas del artículo 149.1.30 CE y de otros preceptos constitucionales, por otro las competencias de las Comunidades Autónomas y especificando, finalmente, dicha doctrina respecto de las diversas facetas que la materia tiene en el artículo 27 CE.

PALABRAS CLAVE: derecho a la educación; libertad de enseñanza; alta inspección en materia educativa; lengua oficial y lenguas cooficiales en la educación.

ABSTRACT

The article gives a broad explanation of the Constitutional Court's doctrine regarding education. It clarifies the powers reserved to the State pursuant to art. 149.1.30 EC and other constitutional precepts. It then describes the powers of the Spanish Regions (Autonomous Communities), finally specifying the Court's doctrine regarding various aspects of the subject-matter under art. 27 EC.

KEY WORDS: right to education; freedom of teaching; high inspectorate for education; official language and joint-official languages in education.

